UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

RENATO FRANCISQUINI

Democracia, liberdade de expressão e o valor equitativo das
liberdades comunicativas

São Paulo
2014

RENATO FRANCISQUINI

Democracia, liberdade de expressão e o valor equitativo das liberdades comunicativas

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Área de concentração: teoria política.

Orientador: Prof. Dr. Álvaro de Vita.

São Paulo
2014

Autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FOLHA DE APROVAÇÃO

FRANCISQUINI, Renato. Democracia, liberdade de expressão e o valor equitativo das liberdades comunicativas

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da
Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutor.
Área de concentração: teoria política.

Aprovado em

Banca examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ Assinatura _____

À minha querida avó

AGRADECIMENTOS

Ao CNPq e à Capes, obrigado pelo apoio financeiro sem o qual esta pesquisa não teria sido possível.

Ao Professor Álvaro de Vita, agradeço pela ajuda preciosa em todos os passos desta pesquisa. Foi decerto um privilégio enorme vir a São Paulo e ter a oportunidade de trabalhar com um intelectual de tão alta estirpe. Na academia, muito se fala em linhas de pesquisa e em áreas de concentração. O Professor Álvaro pode ser legitimamente considerado, por si mesmo, uma linha de pesquisa. Sou grato também pela paciência e a serenidade com o meu caminhar impreciso e tortuoso.

Ao Professor Rogério Arantes pelo trabalho sério e empenhado na coordenação do programa de pós-graduação em ciência política. O seu apoio e dedicação foram importantes no crescimento do programa e nas condições de trabalho que nos foram oferecidas. Nesse aspecto, não poderia deixar de mencionar também Rai, Vasne, Márcia, Ana e Léo, sempre dispostos e pacientes com as nossas solicitações abusivas.

Sou também muitíssimo grato ao Professor Adrian Gurza Lavalle, a quem tive o enorme prazer de conhecer mais de perto durante o estágio de doutorado sanduíche, na University of British Columbia, em Vancouver. A sua inteligência eloquente foi, não resta dúvida, influência definitiva sobre os rumos deste trabalho. E não me refiro apenas à parte teórica da tese, a amizade e a consideração tiveram impacto também sobre a própria forma como concebo a ideia de um trabalho acadêmico.

Também em Vancouver, onde estive por um ano conduzindo parte da minha pesquisa, foi-me dado a conhecer o Professor Mark Warren, que se dispôs em algumas ocasiões a ler os resultados provisórios deste trabalho e cujas observações, sempre de maneira bastante modesta, iluminaram o percurso que acabei decidindo seguir. Se não retornei desse estágio com uma elaboração mais avançada deste texto, a sua estrutura arquitetônica e os argumentos centrais já estavam, por certo, em processo de gestação.

Nesse sentido, não posso deixar de me referir com carinho saudoso à família vancouverite e a todos que acolheram este pobre mineiro nas montanhas geladas do norte. Sem o amparo da Regiane e do Andrew (e, agora, do pequeno Benjamin) tudo teria sido muito mais difícil. O carinho de Carol,

Xan, Fernando, Mari, Leo e Anna não permitiu que o período de noites frias e longas, e dias curtos e chuvosos, derrubasse o que podia restar de ânimo em cenário tão desolador. Aos também muito queridos amigos Oliver, Sara, Solanna e Andres, gostaria de agradecer por cultivar em mim o sentimento da comunidade, o desprendimento de oferecer ao outro sem esperar, para isso, receber qualquer coisa em troca. É com enorme saudade que me lembro de todos vocês.

Já que entramos no capítulo da família, devo expressar a minha enorme gratidão à família bem (mal-) ordenada da Vila Buarque. Em especial, sou grato à Clarinha que, no seu jeito doce e sincero, supre a falta, tipicamente paulistana, de ternura e acolhimento. À minha querida amiga, San, deveria dedicar um capítulo à parte, se já não toda essa tese. Seria imprecisa qualquer tentativa de aferir o quanto deste trabalho e da minha iniciante carreira acadêmica estão atrelados a você. Parafraseando Milton, em “Certas Canções”. As suas ideias cabem tão dentro de mim que perguntar carece: foi ela ou fui eu que escrevi? Obrigado por tudo, minha amiga.

À família USP e, especialmente, à Liga da Justiça, devo agradecer por compartilhar o caminho e por me ensinar sobre o equilíbrio, sempre um tanto precário, da vida acadêmica. Aos amigos Lucas, Raíssa, Marcos, Júlio, Sérgio, Rafael, Fábio, Sue, Andreia, Betina e aos demais encontros fortuitos de corredor e café, lhes agradeço a paciência e a compreensão. À Roberta pelo norte que representa em meu caminho. A admiração que lhe dedico não encontra expressão suficiente, até porque sei que você não é dada a receber elogios. Sua amizade surpreende este pobre mancebo, porquanto absolutamente imerecida. Agradeço-te, enfim, por me aceitar.

Poucos são os encontros que considero fundamentais na minha vida. Dentre estes, por certo está o encontro com a família do basquete FFLCH. Sem vocês, queridos amigos, eu não teria mantido a (in)sanidade. Em especial saúdo Cesco, Dani, Xiru, Alê, Nicodemo, Thiago, Vitão, Everas, Milan, Roger, Matan e Panninho – sob o risco de esquecer alguém. Com vocês e por vocês devo agradecer também a Aldo Bueno e Dona Inah, ao encontro da Inácio com a Horácio Lane.

Com isso, me desloco alguns quilômetros ao norte, de volta a Minas Gerais, onde tudo começou. Aos compas Ronaldo e André, saúdo com admiração sempiterna pelo trabalho e pelas pessoas que vocês são. Tudo é e teria sido mais fácil e menos doloroso se pudesse contar com vocês por perto. Estou certo de que os nossos caminhos hão de se entrecortar em inúmeras ocasiões.

À mui querida Raquelzinha, exemplo e repositório dos mais nobres sentidos da vida. Não saberia expressar, assim, de longe, o amor e a amizade que lhe dedico. Quando escrevia estas linhas, não

pude deixar de me recordar da forma como lhe agradei quando do fim do meu mestrado. Aquelas palavras continuam valendo: saber que você está aí é, via de regra, um conforto ao meu coração.

No longo capítulo de São João del-Rei, agradeço, em primeiro lugar, a você, minha sempre querida cidade. Que, como já disse em outras ocasiões, foi quem me deu a régua e o compasso. Sim, eu também sou geneticamente barroco, colonial, atavicamente lúdico, buliçoso. Por você eu amo o sagrado e, principalmente, o profano.

Por mencionar mistura do sacro-profano, devo agradecer ao Bistrô e aos amigos Dona Nilza, Nívea, Wandal, Lilian e Marcus. Meus caros amigos, o fato de que, em algum momento, estarei aí com vocês, é um objetivo irresistível para seguir trabalhando. Qual o marinheiro que se conforta nos braços do mar por saber que a terra está a vir. Ao Marcus, sou e serei eternamente grato por todas as coisas que continuo aprendendo com a sua amizade. O brilhantismo de sua mente é fonte de luz na estrada escura da vida.

Com isso, chego, finalmente, aos laços de sangue. Agradeço ao meu pai pelo apoio desinteressado. À minha mãe, por me fazer crer, continuamente, que a vida vale a pena de ser vivida, apesar dos pesares. Ao meu irmão, Gabriel, pela compreensão que prescinde de palavras: pelo olhar sabemos exatamente o que estamos sentido. À minha avó, Dona Hilda, a quem dedico esta tese, em quem não deixo de pensar um dia sequer. Vó, muito obrigado por tudo. Sem o seu apoio não seria nada. Se tenho algum mérito no que construí, ele deve-se a você.

“O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os homens presentes,
a vida presente”.
(Carlos Drummond de Andrade, *Mãos Dadas*)

“Pode-se perdoar a um homem o fazer uma coisa útil enquanto ele a não admira. A única desculpa
que merece quem faz uma coisa inútil é admirá-la intensamente.
Toda arte é absolutamente inútil”.
(Oscar Wilde, Prefácio a *O Retrato de Dorian Gray*).

“Liberdade – essa palavra
que o sonho humano alimenta:
que não há ninguém que explique,
e ninguém que não entenda!”
(Cecília Meireles, *Romanceiro da Inconfidência*).

FRANCISQUINI, Renato. *Democracia, liberdade de expressão e o valor equitativo das liberdades políticas*. Tese (doutorado). Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014.

RESUMO

Este trabalho se fundamenta em uma concepção discursiva da democracia segundo a qual a comunicação pública é um elemento necessário à legitimidade da autoridade política. Segundo esse entendimento, a livre expressão de ideias é parte integral e condição essencial ao exercício das liberdades políticas em termos iguais. Tendo em vista a centralidade dos meios de comunicação na definição dos valores coletivos e na agência política, sustento que a sua estrutura deve ser orientada pelo reconhecimento de todos como pessoas livres e iguais. Uma orientação como essa se baseia na ideia de que às liberdades expressivas deve ser conferido um valor equitativo: isto é, a todos devem ser oferecidas as mesmas oportunidades e condições objetivas de exercer tais liberdades. Esta interpretação funda-se em uma compreensão deste ideal que extrapola os limites dos direitos e liberdades formais, incluindo as condições materiais e as bases sociais do autorrespeito.

Palavras-chave: Democracia; comunicação pública; meios de comunicação de massa; liberdade de expressão; valor equitativo das liberdades comunicativas.

FRANCISQUINI, Renato. *Democracia, liberdade de expressão e o valor equitativo das liberdades políticas*. Tese (doutorado). Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014.

ABSTRACT

This work is founded in a discursive conception of democracy according to which public communication is a necessary element for the legitimacy of political authority. According to this understanding, freedom of expression is an integral part and an essential condition to the exercise of political liberties in equal terms. Given the centrality of mass media in the definition of the collective values and in political agency, I maintain the their structure must be oriented toward the acknowledgement of all as free and equal persons. An orientation like this is based on the idea that to the expressive liberties should be assigned a fair value: i.e. everyone is entitled to the same opportunities and objective conditions to exercise such liberties. This interpretation has its basis in a form of understanding such ideal that goes beyond the formal rights and freedoms to include the material conditions and the social basis of self-respect.

Keywords: Democracy; public communication; Mass Media; Freedom of Expression; Fair Value of Communicative Liberties.

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	12
INTRODUÇÃO.....	14
PARTE 1 – DEMOCRACIA E COMUNICAÇÃO.....	26
I – Democracia e Comunicação: preliminares.....	26
1.1 Introdução.....	26
1.2 Autogoverno e opinião pública.....	32
1.3 Da arte de definir.....	34
1.4 O que é comunicação.....	37
1.5 Das possibilidades da comunicação na democracia.....	41
1.6 Da relação entre democracia e comunicação.....	44
II – A tese da contribuição.....	47
2.1 Introdução.....	48
2.2 Democracia como regra do jogo.....	49
2.3 Democracia e autogoverno.....	55
2.4 Dos Limites do Processo Eleitoral.....	57
2.5 A democracia e a formação das preferências.....	60
2.6 Sobre o processo político em uma democracia política minimalista.....	63
2.7 Os desafios da comunicação pública.....	66
2.8 Discussão pública e desigualdade política.....	69
2.9 Considerações finais.....	71
III – A tese da suficiência.....	77
3.1 Introdução.....	77
3.2 Ética e política democrática.....	80
3.3 Participação e democracia local.....	83
3.4 Da liberdade enquanto autodeterminação.....	86
3.5 As instituições da democracia forte.....	90
3.6 Considerações finais.....	93
IV – A tese da necessidade.....	97
4.1 Introdução.....	97
4.2 Primeira aproximação à tese da necessidade.....	100
4.3 Comunicação e agência política.....	104
4.4 Os valores públicos e a democracia.....	106
4.5 Democracia e justiça.....	110
4.6 Democracia e divisão de tarefas.....	128
4.7 Democracia e os canais de comunicação.....	132
4.8 Conclusão.....	134
PARTE II – O DEBATE PÚBLICO NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO.....	138
V – Os Meios de Comunicação na Teoria Democrática I.....	138
5.1 Introdução.....	138
5.2 Construção da realidade e as novas formas de interação.....	141
5.3 As teorias sobre a recepção.....	146
5.4 Novos meios: fragmentação, interatividade e concentração.....	152
5.5 Desigualdade de acesso e discurso das elites.....	154
5.6 Entretenimento e política.....	157
5.7 Jornalismo e mercado.....	158
VI – Os Meios de Comunicação na Teoria Democrática II.....	163
6.1 Introdução.....	163
6.2 Breve reconstrução do desenvolvimento dos meios de comunicação.....	165

6.3 Críticas à visão concertada dos meios de comunicação.....	169
6.4 A formas de organização dos sistemas mediáticos.....	172
6.5 Sobre a partidização nos meios de comunicação.....	176
6.6 O viés na comunicação mediada.....	181
6.7 Conclusão.....	182
PARTE III – LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O VALOR DAS LIBERDADES	
COMUNICATIVAS.....	188
VII – Primeira aproximação à liberdade de expressão.....	188
7.1 Introdução.....	188
7.2 A discussão da liberdade de expressão.....	191
7.3 Liberdade de expressão e direitos.....	194
7.4 Os interesses da liberdade de expressão.....	196
7.5 Regulação pública e o acesso à liberdade.....	197
7.5 Considerações finais.....	202
VIII – Liberdade de expressão como autonomia.....	203
8.1 Introdução.....	203
8.2 O argumento milliano.....	206
8.3 A interpretação da autonomia no princípio milliano.....	210
8.4 Autodeterminação e pluralismo.....	213
8.5 Liberdade de expressão, autonomia e autogoverno.....	216
8.6 Autonomia como atributo.....	218
8.7 Considerações sobre os limites do público.....	220
8.8 Os problemas do mercado desregulado.....	221
8.9 Considerações finais.....	224
IX – A Visão Coletivista da Liberdade de Expressão.....	228
9.1 Introdução.....	228
9.2 O discurso público como town meeting.....	230
9.3 Discursos públicos e discursos privados.....	233
9.4 O neocoletivismo e a discussão pública.....	234
9.5 Fiss e o efeito silenciador do discurso.....	240
9.6 A regulação coletivista do sistema de comunicação.....	244
X – Liberdade de Expressão, Igualdade Comunicativa e a Garantia do Valor Equitativo das	
Liberdades Comunicativas.....	252
10.1 Introdução.....	252
10.2 Por que proteger a livre expressão de ideias.....	255
10.3 O valor das liberdades e o autorrespeito.....	258
10.4 A tese da necessidade frente aos direitos individuais.....	261
10.5 Pluralismo de valores e o valor das liberdades comunicativas.....	263
10.6 A regulação e o valor equitativo das liberdades comunicativas.....	267
10.7 Propostas tentativas de um modelo regulatório (ou à guisa de conclusão).....	268
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	280
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	284

INTRODUÇÃO

É provável que poucos temas tenham sido tão ampla e gravemente escrutinados, em tempo algum, quanto o tem sido o tema da liberdade de expressão de ideias em nosso tempo. O fato é ainda mais surpreendente por vivermos em um tempo no qual as oportunidades de se expressar sem constrangimentos, no sentido habitualmente dado a esse vocábulo, lograram alcançar tamanha amplitude. Talvez uma das razões a motivar tão surpreendente desenvolvimento repouse na própria abertura de novos espaços comunicativos, por meio dos quais cada vez mais desfrutamos de chances de debater a tessitura social, política e econômica em que nos encontramos encrustados. A garantia do livre discurso implica, então, dois movimentos concomitantes: de um lado, a partir do avanço da técnica, o espaço público se expande no sentido de incrementar a quantidade de vozes que são capazes de ir à público; de outro, a um só tempo, este próprio espaço acaba por se tornar um ambiente autorreflexivo em que se interpelam os seus pressupostos normativos, ao passo em que se questionam, de dentro para fora e de fora para dentro, a medida em que se realizam as expectativas depositadas historicamente sobre o papel das liberdades comunicativas no esclarecimento.

Tendo em vista o volume de papel que tem sido gasto recentemente em discussões sobre a comunicação social, devo adiantar que a tese que aqui se apresenta não tem a aspiração de contribuir para elevar o grau de conhecimento empírico sobre a situação da liberdade de expressão no mundo, nem tampouco de realizar uma análise bem fundamentada sobre modelos de organização dos *media* ora existentes nas sociedades – muito embora, particularmente, considere implausível lidar com um tema tão delicado sem fazer incursões venturosas que partem do mundo das ideias para a realidade tal como ela é. As análises que proponho nesta tese não são afirmações empíricas. São, pelo menos assim foi como as pensei, construções teóricas das questões envolvendo a relação entre princípios normativos que se dirigem à compreensão do lugar da comunicação – especialmente da comunicação mediada – na constituição das liberdades políticas. Obviamente, tomando a natureza da própria questão que me propus a explorar, é inevitável a tentação, e o desejo, por que não?, de transitar entre o nível mais abstrato da teoria normativa ideal e o nível médio das instituições que compõem a estrutura básica da sociedade. Entendo que os meios de comunicação podem realizar inúmeras tarefas fundamentais à democracia, assim como podem ser orientados a diversos fins e objetivos, dando forma a efeitos diferentes sobre os cidadãos, individualmente ou em grupo, sobre o espaço público (enquanto fenômeno social), sobre a democracia e, enfim, sobre a sociedade em geral. O que ofereço, ao final, são elucubrações modestas acerca do que podemos

esperar do sistema de mediação da comunicação em termos de suas potencialidades, bem como de seus problemas, para a promoção da comunicação pública – e, de forma um tanto especulativa, possibilidades de intervenção no real, com vistas a assegurar o que vou chamar, inspirado na rubrica rawlsiana denominada o “valor equitativo das liberdades políticas”, de o *valor equitativo das liberdades comunicativas*.

Considerando a inevitabilidade da comunicação pública em sociedades democráticas – pois é do problema da democracia que estou tratando, afinal – lanço luz sobre três interpretações, no campo das teorias democráticas, sobre o papel do debate público na justificação da autoridade política. A distinção proposta toma como ponto de partida a sugestão de Thomas Christiano (1997) e busca distinguir uma orientação geral dentro de cada *pool* de teorias para lidar com a questão da comunicação na legitimidade democrática. Ciente dos problemas em agregar dentro de categorias ideais propostas teóricas distintas, arrisco, porém, a trabalhar com concepções mais ou menos amplas, no esforço de evidenciar o que poderia haver de comum entre elas. A ideia não é, portanto, discutir em detalhes como determinado autor tratou da relação entre comunicação e autoridade, mas, antes, mobilizar os autores na medida em que possam apresentar uma contribuição para aquela perspectiva sobre a associação entre o discurso público e a legitimidade do poder coletivo da sociedade.

A primeira parte do trabalho discute, então, o que chamei, conforme a distinção elaborada por Christiano (1997), de as teses da colaboração (cap. II), da suficiência (cap. III) e da necessidade (cap. IV). Como o nome de cada uma deixa prever, elas definem a função da comunicação para a justificação da autoridade democrática, respectivamente, como uma possível colaboração, como um atributo suficiente por si mesmo e, por fim, como uma condição necessária, embora não suficiente do governo legítimo. Na primeira versão são alocadas as teorias minimalistas e agregativas da democracia, que notam na institucionalidade da aferição de preferências o que define, de fato, a legitimidade da ordem política. Tendo em vista as contingências associadas à comunicação, embora ela seja um elemento fundamental na formação dos interesses e valores que orientam os indivíduos na condução dos negócios públicos e nas próprias concepções sobre a boa vida, considera-se que ela não é capaz de justificar o exercício da coerção coletiva. Além de a comunicação *de facto* não corresponder ao ideal de comunicação que informa as teorias deliberativas mais radicais, essa concepção considera os problemas motivacionais e cognitivos envolvidos na participação dos cidadãos no discurso público como empecilhos à sua função de justificação. É dizer: dado que os cidadãos professam filosofias distintas sobre a boa vida, uma maioria das quais não identifica o ativismo como um dos valores mais importantes, localizar na comunicação pública, na qual,

portanto, apenas uma minoria politicamente ativa irá se engajar mais diretamente, a legitimidade de normas e leis que afetam a todos seria incompatível com a própria ideia de autogoverno. Se o autogoverno implica uma ideia de autonomia moral – i.e. só serão legítimas aquelas regras às quais o próprio corpo político deu seu assentimento informado – a comunicação pública tem papel periférico, embora inevitável, na constituição da legitimidade.

Contra-argumento, todavia, que uma percepção como essa joga fora o bebê com a água do banho. Ao entender as contingências envolvidas no empreendimento da comunicação pública como inviabilizando uma função mais importante do debate público na constituição da autoridade legítima, as teses da contribuição acabam dando corpo a uma visão restrita da autodeterminação coletiva. Se, por um lado, a comunicação – seja em sua concepção ideal ou em sua facticidade no mundo real – não confere, por si só, legitimidade ao poder coercitivo da sociedade, e com isso estou de acordo, não decorre, porém, que o seu papel de justificação seja descartável. O empreendimento do discurso público apresenta uma variedade de possibilidades, dentre elas a inclusão de interesses e pontos de vista legítimos, a publicidade de informações relevantes e opiniões contrárias; ademais, o contexto comunicativo, mesmo um no qual nem todas as pessoas decidem se engajar diretamente, mas no qual todos estão incluídos de alguma forma, contribui para o estabelecimento de condições mais aceitáveis à cooperação social e para a produção de decisões baseadas em razões públicas. Além disso, ao dispensar as tarefas da comunicação pública na construção de decisões mais legítimas, as teses contribucionistas sobrecarregam a agregação de vontades individuais que, embora de importância fundamental para o exercício do autogoverno, não é capaz tampouco de levar sobre os ombros toda a responsabilidade de justificar as decisões políticas. Entre outras razões, algumas decisões majoritárias podem acabar por levar a resultados que, a despeito de serem procedimentalmente corretos, restringem direitos e liberdades importantes para o próprio exercício do autogoverno em condições adequadas.

Em oposição à visão apresentada acima, surgem as teses da suficiência que, a partir de uma visão perfeccionista sobre o bem humano, sustentam que o exercício direto da autodeterminação em um empreendimento comunicativo comunitário é o que garante que as decisões coletivas serão legítimas. Dentre as perspectivas que se fiam a este entendimento, destaco duas linhas principais. A primeira, de viés neohegeliano, assume que a vontade democrática corresponde a um autoentendimento ético-político, de modo que a ordem democrática está assentada em um consenso de fundo culturalmente estabelecido e compartilhado pelos cidadãos. A sociedade seria, assim, uma comunidade ética pré-política, cujo bem comum tem uma substância previamente existente, que é parte da essência de uma comunidade e que deve ser, por isso, reafirmada através da participação

comunicativa nos processos de autodeterminação coletiva. Uma segunda vertente dentro das teses suficientistas assume que a política está circunscrita por condições que tornam obrigatória a ação pública. Embora discorde da perspectiva que assume a ideia de uma comunidade ética pré-política, admitindo, assim, o pluralismo de valores, essa visão entende que o exercício da participação política é capaz de tornar o conflito em uma forma de cooperação mediante a educação cívica. O conflito de valores não pode findar-se na acomodação de interesses particulares, mas deve ser conduzido à produção do bem comum através de ação transformadora dos próprios cidadãos. Ganham destaque, nesse aspecto, os arranjos de participação direta no âmbito mais próximo das pessoas, naquelas instâncias que mais diretamente afetam as suas vidas, como o bairro e o local de trabalho.

Se a minha interpretação está correta, porém, as teses da suficiência também apresentam uma formulação insatisfatória acerca das funções da comunicação na garantia da autoridade legítima. Considero que os autores dessa vertente fazem um importante movimento ao deslocar a discussão sobre a forma democrática para os fóruns da comunicação pública, relegado ao segundo plano pelas teorias minimalistas da democracia. Ao resgatar o elemento argumentativo da política, a perspectiva suficientista contribui na tentativa de conciliar o exercício do autogoverno e a estruturação das sociedades contemporâneas em amplas escalas. Por conferir integralmente aos processos comunicativos a justificação das decisões coletivas – seja na versão comunitarista eticamente carregada, seja na versão que concede à participação direta dos cidadãos no âmbito local a primazia da legitimidade –, as teses da suficiência acabam conferindo à descrição da esfera pública (da comunidade ética pré-política ou da participação mais ou menos ilustrada dos cidadãos) o reconhecimento da igualdade moral dos membros da associação política. Nesse exercício, em sentido oposto ao da vertente contribuicionista, as teorias suficientistas exigem do empreendimento comunicativo mais do que ele pode oferecer.

Por fim, apresento aquela que considero a formulação mais adequada sobre a função dos processos comunicativos para a legitimidade da ordem democrática, as teses da necessidade. Segundo essa concepção, a democracia pode ser compreendida como a garantia do valor equitativo das liberdades políticas, em uma interpretação livre que faço dessa formulação de Rawls. No que consiste pensar a democracia dessa forma? Da maneira como estou entendendo a ideia de valor das liberdades políticas, o que esse ideal implica é em um dever da sociedade de oferecer a todos os direitos e liberdades formais, assim como condições efetivas para exercê-los. Essa formulação deriva do reconhecimento, mais fundamental, de todos os cidadãos como pessoas morais livres e iguais, a quem deve-se assegurar as mesmas oportunidades de participar da formulação dos valores e

imagens coletivas da sociedade e das suas decisões políticas mais importantes. A comunicação pública teria, portanto, função crucial, pois é através dos processos comunicativos que a sociedade, enquanto empreendimento cooperativo, constrói as suas identidades coletivas e forma as opiniões públicas que dão substância à vontade democrática.

Como uma concepção discursiva da democracia, essa formulação entende que as decisões coletivas são parte de um processo amplo e complexo de comunicação pública. A legitimidade da autoridade coletiva reside, assim, na estruturação de um arranjo institucional que assegure condições adequadas para o intercâmbio comunicativo entre os cidadãos. Compreendo, destarte, que o reconhecimento da igualdade moral pelas instituições da estrutura básica não se assenta e nem tampouco se limita ao oferecimento de um peso igual aos interesses particulares de todos no momento de tomar decisões coletivas vinculantes. Reconhece-se o *status* de igualdade moral ao se exigir razões para o exercício do poder coercitivo da sociedade que possam ser reconhecidas por todos os membros da associação como moralmente adequadas e politicamente convenientes. Aceitamos, assim, que todos os cidadãos são dotados das faculdades morais de constituir um senso de justiça e de professar uma concepção de bem. Nesse sentido, a democracia requer que se ofereçam razões para as decisões coletivas que conferem a todos o julgamento final sobre as normas de caráter impositivo.

A concepção da necessidade assume, ainda, que a materialização desses princípios se faz através da construção de um sistema comunicativo complexo e multifacetado, no qual se conferem as funções deliberativas do sistema às instâncias que podem realizá-las de forma mais adequada. A legitimidade democrática se realiza, portanto, em um diálogo interinstitucional dentre e entre a sociedade civil e as instituições políticas do Parlamento e das Cortes, de modo a que a função de dar a última palavra em decisões sobre o direito não recaia fundamentalmente sobre nenhuma instância específica. Segundo estou compreendendo essa ideia, creio que evidencia a incerteza inerente à democracia, mas deixa em primeiro plano também a necessidade de buscar bases compartilhadas para distinguir decisões legítimas e ilegítimas, ainda que inevitavelmente provisórias. Concebe-se, dessa forma, uma ideia habermasiana da sociedade descentralizada, cuja prerrogativa de superioridade decisória não recai sobre qualquer instituição em particular. Conforme as bases sustentadas pelo liberalismo igualitário rawlsiano, sugiro que se estructurem as instituições que determinam as nossas capacidades de participar como membros iguais do corpo coletivo com foco tanto sobre o procedimento político quanto sobre os seus resultados substantivos. A institucionalidade deve se materializar a partir do reconhecimento e do respeito a todos enquanto membros plenamente livres e iguais da comunidade política. Os processos comunicativos devem se

orientar pela garantia da premissa igualitária, tanto internamente quanto externamente ao debate, i.e. as condições tanto quanto os *outcomes* da discussão pública devem ter como norte o de assegurar o valor equitativo das liberdades políticas. Como orientação geral, afirmo, portanto, que a comunicação pública realiza três funções básicas essenciais à democracia adequadamente concebida. Mediante os processos comunicativos complexos e diversificados, realiza-se: (1) a autonomia pública, ou a formulação dos valores coletivos que permeiam as relações políticas e sociais entre os membros iguais da associação política; (2) a autonomia privada, ou a formulação das identidades dos cidadãos, em uma base individual, mas intersubjetivamente processada; e (3) a agência política, ou a chance de influenciar comunicativamente as decisões relativas a leis e políticas públicas que determinam os rumos da sociedade.

Ao afirmar a necessidade da comunicação na justificação da ordem democrática, somos levados ao segundo passo do trabalho que ora se apresenta, qual seja, o debate acerca das condições específicas da comunicação pública nas sociedades democráticas. Resta claro que os meios através dos quais circula a comunicação pública têm impacto fundamental sobre o exercício das liberdades comunicativas. Conforme nos diz McLuhan (2002), o formato e a estrutura dos meios é tão importante para a comunicação social quanto o conteúdo das formas simbólicas que transporta. Não é à toa que os diversos passos do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, ao mesmo tempo em que foram impactados pelo contexto social e político, acabaram afetando de forma definitiva o desenrolar dos eventos e da história das sociedades. A partir da difusão de símbolos e informações em escala cada vez maior, transformou-se a própria maneira de conceber as imagens sociais e a realidade enquanto tal. Benedict Anderson nos mostra de maneira eloquente a transmutação das comunidades sagradas, marcadas pelo monopólio interpretativo das instituições religiosas, em comunidades imaginadas. Nesse sentido, a imagem construída por Geertz da sociedade como uma rede de significados construídos pelas próprias pessoas que estão nelas suspensos ilustra com exatidão e beleza estética a construção da realidade como um processo intersubjetivo.

Sugiro na segunda parte do trabalho que a influência da estrutura dos sistemas de mediação da comunicação pode ser representada como dois vetores apontando em direções opostas. Em outras palavras, ao passo que o advento da comunicação de massa e da reprodutibilidade técnica das formas simbólicas ampliou de maneira inimaginável o acesso a informações e produções culturais de toda sorte, ela o condicionou à estrutura de um sistema permeado por normas internas e autoimpostas, tanto pelos profissionais da comunicação quanto pelos incentivos econômicos, que estão presentes no contexto de toda e qualquer sociedade liberal. As novas tecnologias da

informação, que fazem convergir a imprensa, as telecomunicações e a informática, potencializam ainda mais ambos os vetores, pois tornam a disponibilidade de informações muito mais ampla, mas deslocam o controle sobre os meios técnicos para lugares ainda mais distantes dos indivíduos. Além disso, haja vista a diversidade de meios técnicos, argumento, inspirado na formulação sistêmica elaborada no capítulo IV, que poderíamos pensar as potencialidades e desafios impostos pelos suportes mediadores da comunicação a partir da função que cada tipo de veículo pode realizar mais adequadamente em uma ordem democrática.

No intuito de seguir adiante na elaboração do problema da comunicação na democracia, chego à terceira, e última, parte desta pesquisa de doutorado, na qual apresento três respostas distintas para a organização dos sistemas de mediação da comunicação. Estou compreendendo, nessa questão, que subjazem aos mecanismos de regulação do sistema mediático certo princípios e valores que orientam os objetivos e as funções da comunicação na sociedade, assim como concebem os meios mais adequados para realizá-los. Mais especificamente, considero que interpretações distintas sobre o significado da livre expressão de ideias definem, por exemplo, o papel do Estado e a capacidade do mercado e da sociedade civil de promover um sistema comunicativo conforme o oferecimento a todos de oportunidades iguais de realizar as três funções da comunicação na legitimidade democrática.

A primeira perspectiva, que denomino “autonomista”, sustenta que uma ideia sobre o valor da autonomia pessoal deve orientar a regulação dos processos comunicativos, ainda que os autores que estou incorporando nessa vertente discordem acerca das razões que motivam essa proteção à autonomia. De acordo com a visão autonomista, seria fundamental estabelecer um limite rígido à discricção do Estado para regular o valor das liberdades comunicativas. Comparo essa imagem ao sinal de *No Trespassing* da primeira cena de *Cidadão Kane*. Tais limites seriam essenciais ao reconhecimento de todos como pessoas livres, iguais e racionais, capazes de, autonomamente, constituir um senso de justiça e de aderir a uma concepção abrangente do bem. Essa concepção tem na teoria de John Stuart Mill a sua base de argumentação, embora a linha de raciocínio não obedeça aos limites de sua formulação.

A vertente autonomista associa os limites à interferência do público – seja materializado no Estado, seja nas maiorias morais – sobre as liberdades de se organizar o discurso público à maneira mais adequada de se proteger as liberdades iguais autolimitantes. Na versão mais fortemente milliana, sugere-se que seria contrário ao empreendimento da liberdade, conferir a esses poderes coletivos a prerrogativa de proteger os indivíduos de formarem falsas crenças. Dado o atributo da autonomia,

apenas os próprios indivíduos podem ser juízes de suas próprias opiniões e atitudes. O contexto comunicativo não deve ser organizado no intuito de impedir a constituição de crenças consideradas perniciosas. Já na vertente mais preocupada com o autogoverno coletivo, afirma-se que o estabelecimento desses limites justifica-se por limitar uma forma de paternalismo que comprometeria o caráter democrático do processo de autodeterminação, no qual se funda o *self* democrático. Esse empreendimento caracteriza-se, justamente, por sua abertura a toda e qualquer concepção sobre o bem comum, não podendo ser limitado por ideais de igualdade ou de identidade coletiva pré-concebidos.

Seguindo essa linha de pensamento, sugiro que o resultado de uma estrutura de regulação conforme o princípio autonomista daria origem a um sistema baseado na lógica do mercado, porquanto ausente as mãos do Estado sobre a organização do sistema mediático. A elaboração apresentada nesse capítulo consideraria legítimas intervenções públicas apenas na medida em que objetivasse oferecer espaço a novas vozes, desde que isso não significasse a redução do espaço às demais. Teriam acesso ao meios de comunicação, assim, os atores e vozes capazes de atender às demandas do mercado de comunicação, ou que pudessem ser reconhecidas como inéditas no discurso público. A oportunidade de ocupar o espaço público mediático seria distribuída, de forma mais ou menos aleatória, em consonância com a rede de incentivos em que estão envolvidos os veículos de mediação. Há a presunção de que um sistema como esse seja capaz de fornecer uma conformação de pontos de vista adequados à formação de preferências fundamentadas, pois elas não são influenciadas por qualquer poder arbitrário. Obedeceriam, assim, à combinação aleatória de incentivos públicos e privados à sua emergência ao espaço público. De um modo geral, dariam origem a uma estrutura semelhante à estrutura de mercado.

Todavia, parece-me pouco adequado insistir que a lógica comercial seja capaz de produzir os efeitos desejados. Entre outras razões, pois a premissa de que o mercado de comunicação oferece aos indivíduos o que eles desejam, como sugere a teoria econômica clássica, não se sustenta. Essa premissa deriva do que acredito ser uma outra suposição equivocada dessas teorias, ou seja, a ideia de que a autonomia é um atributo individual e pré-político. Como sustento nos capítulos anteriores, os processos comunicativos interferem essencialmente sobre a urdidura da realidade. As informações e pontos de vista que circulam pelo espaço público dos *media* impactam de maneira definitiva a nossa percepção sobre a realidade, sobre a forma como enxergamos o outro e a nós mesmos. Os meios de comunicação, sem contar com alguma forma de regulação informada por critérios publicamente aceitáveis, não podem realizar as funções que esperamos da comunicação. Dessa forma, corrói-se a própria legitimidade da ordem política, que deixa de se fundar no uso

público e bem informado da razão para se organizar de acordo com os imperativos e as vicissitudes da lógica econômica. Quando a sociedade abdica do dever de evitar que atores privados interfiram sobre o exercício das liberdades expressivas iguais de outros, ela deixa de proteger o valor equitativo das liberdades políticas em nome da proteção de uma autonomia atribuída, de fora, pela teoria.

A segunda perspectiva se baseia na formulação conhecida do filósofo norte-americano Alexander Meiklejohn, para quem um discurso público democrático deve ser semelhante aos *town meetings* da Nova Inglaterra, enquanto opostos ao modelo desestruturado do Hyde Park. Essa visão se estrutura na proteção aos discursos cujo intuito é contribuir para o debate público político. Os discursos privados estão, portanto, fora do escopo de proteção constitucional, podendo ser regulados a partir de procedimentos corretos. Contra a visão defensiva da regulação apresentada no capítulo VIII, a visão que denomino “coletivista” defende a necessidade de o Estado exercer uma função proativa na realização da autodeterminação coletiva. Assim, os autores dessa vertente concebem a regulação a partir da necessidade de que *tudo o que merece ser exposto* tenha espaço na comunicação pública. Segundo essa visão, o acesso desigual aos fóruns comunicativos distorceria o processo de construção das razões públicas, já que as decisões passam a ser tomadas sem que conheçam todas as alternativas necessárias.

A perspectiva coletivista compreende a comunicação pública como um instrumento de autogoverno, pois ela ofereceria os subsídios informacionais necessários à tomada de decisões fundamentadas. Destarte, o peso da teoria se desloca dos interesses dos autores da mensagem para os interesses da audiência e o seu direito de ser devidamente informada antes de tomar as decisões coletivas. Nesse aspecto, a autonomia individual de fazer contribuições ao discurso público ou de ser exposto a determinados pontos de vista pode ser restrita no intuito de fomentar um debate adequado ao processo de pensamento (*thinking process*) da sociedade.

Dentre as estratégias de regulação previstas pela visão coletivista estaria, portanto, um sistema de gerenciamento capaz de definir o quanto os atos expressivos representam alternativas que enriquecem o *pool* de visões disponíveis aos cidadãos para tomarem decisões fundamentadas. Uma vez que tenha sido exposto “tudo o que merece” ser falado, entra em campo uma norma de equidade, que pode ser usada para justificar legitimamente a interrupção do debate. O sistema de gerenciamento estatal – que deve ser independente do jogo político, localizando-se, por exemplo, nas cortes supremas – visa garantir o equilíbrio, eventualmente recorrendo à proscrição de determinados argumentos que poderiam, caso operasse puramente o princípio amoral do mercado,

ocupar um espaço mais significativo devido à sua congruência com a lógica de incentivos comerciais.

Sugiro, todavia, que a perspectiva coletivista tampouco nos oferece uma visão adequada sobre a livre expressão de ideias. Embora ela avance em termos importantes em relação à perspectiva da autonomia, sobretudo no que concerne à consideração do contexto comunicativo como importante fator a determinar as oportunidades de participação no discurso público, dá formas a certas restrições ao debate público que são demasiado fortes para o empreendimento do autogoverno. Ao limitar a proteção dos discursos à intenção de seus autores de participar do discurso público, por exemplo, impõe a uma liberdade fundamental dos cidadãos um limite baseado na concepção abrangente, que não é necessariamente partilhada por todos, de que a expressão de interesses é perniciosa à ordem política. Ora, considero que a afirmação de interesses, sejam eles quais forem, desde que não enfraqueçam as liberdades iguais de todos de se expressarem – como ocorre no discurso de ódio, por exemplo –, faz parte das liberdades de que os indivíduos necessitam para realizarem a sua autonomia privada. Isto é, a afirmação de interesses é também parte da afirmação de si enquanto indivíduo, sem o qual o empreendimento do autogoverno coletivo passa a ser direcionado por um poder arbitrário de determinar quais ideais de boa vida os indivíduos podem livremente perseguir. Ademais, a versão coletivista faz exigências ao Estado que ele pode não atender. Considerar que a autoridade estatal seja capaz de promover a diversidade de alternativas sobre os temas de interesse comum requer que aceitemos duas possibilidades: ou bem devemos confiar que uma autoridade imparcial como o judiciário teria a sensibilidade necessária para determinar se tudo o que merece ser dito foi exposto; ou bem precisamos estabelecer mecanismos efetivos de controle da ação estatal, um processo de escolha dos representantes que não seja, ele próprio, pautado pela desigualdade no acesso ao espaço público, e, por fim, um sistema político poroso à influência comunicativa que emerge da sociedade civil. A possibilidade sempre presente de que hajam problemas em alguma dessas instâncias, por quaisquer razões, torna iminente o risco de que este modelo torne-se uma forma de censura ao discurso de oposição e de dirigismo estatal no sistema mediático.

Por fim, no capítulo X apresento a formulação que considero mais adequada para proteger o valor das liberdades políticas mediante a garantia do que estou chamando de o “valor equitativo das liberdades comunicativas”. Em oposição às perspectivas anteriores, sugiro que devem ser protegidos tanto os interesses dos oradores, de exercer as suas liberdades expressivas e trazer ao espaço público os argumentos e pontos de vista que consideram importantes, representem ou não contribuição direta ao discurso público político, quanto aqueles mais diretamente associados à

audiência, de se informar adequadamente e de conviver em um contexto comunicativo que não lhes reconheça enquanto cidadãos livres e iguais. É orientado por esse entendimento específico, dado pela tese da necessidade, que procuro fundamentar as exigências de que as normas se aplicam ao sistema de comunicação pública tenham como pressuposto a necessidade de proteger o exercício contínuo das liberdades comunicativas por todos os membros da associação política.

Dado que entendo o exercício das liberdades comunicativas como um elemento crucial à igualdade na qual se funda um regime político democrático, assumo, ao mesmo tempo, que a legitimidade da autoridade democrática depende de que todos disponham de oportunidades efetivas de autorrealização. Nesse sentido, refiro o valor das liberdades políticas à possibilidade, de fato, de determinarmos o que valorizamos enquanto ideal de boa vida e, a partir disso, tomar decisões autônomas – i.e. independente de poderes arbitrários – acerca de nossas ações. Ao elaborar os fundamentos de um sistema para organizar a livre expressão de ideias não pretendo que ele esteja orientado pela maximização da liberdade como um valor absoluto; em verdade, a ideia é que se assegure uma série de direitos e liberdades que perfazem as condições necessárias à realização das autonomias pública e privada, que é o que garante o reconhecimento de todos como membros plenos do corpo político.

Isso não significa apenas alocar o acesso ao espaço público mediático a partir de princípios de justiça – tal distribuição é importante em si mesma. Refiro-me, contudo, à constituição de um contexto discursivo no qual as pessoas se reconheçam como iguais perante os demais membros da sociedade e possam agir orientadas por esse entendimento. Faz-se necessário, nesse aspecto, garantir também as bases sociais do autorrespeito, ou o senso, individual e coletivo, de que somos membros plenamente iguais e livres da sociedade, que compartilham os mesmos direitos e deveres associados às decisões coletivas. Expressar respeito uns aos outros é, assim, consentir e proteger os direitos de todos ao uso público da razão. Reconhecemos uns aos outros como iguais na medida em que conferimos a todos o direito de fazer os julgamentos finais sobre as questões públicas.

Tendo em vista que descarto a ideia de que o espaço público mediático seja absolutamente neutro e imparcial, como um espelho voltado à sociedade, ou um espaço aberto à contribuição de qualquer um que eventualmente deseje expressar-se publicamente, parece fundamental a regulação, a partir de critérios de acordo com a razão pública, capazes de limitar a arbitrariedade na decisão sobre a quem deve ser conferido o privilégio de exercer as liberdades comunicativas. Esse trabalho assume, portanto, como essencial que se imponham requisitos à organização do sistema comunicativo, na forma de regulações ao livre mercado que evitem que os termos e os resultados da competição entre

as forças econômicas sejam perniciosos ao valor equitativo das liberdades políticas. Enfim, sustento que a construção de um sistema comunicativo que assegure o valor equitativo das liberdades comunicativas deve ser concebido como uma forma adequada de se promover os seus efeitos democráticos.

Partindo deste entendimento, encaminho ao escrutínio público, um tanto especulativamente, como mencionei, as seguintes propostas:

- Restrição à concentração do mercado de comunicação, determinando limites à propriedade horizontal, vertical e cruzada;
- Constituição de canais de comunicação públicos de televisão e rádio, que estejam tanto quanto possível livres das vicissitudes do mercado na definição da programação (pressão de anunciantes, busca pela audiência etc.); suporte a meios alternativos e comunitários de comunicação, controlados pela sociedade civil organizada;
- Criação de conselhos de políticas públicas, rotinização das conferências e outros mecanismos deliberativos/participativos para discutir e orientar as normas do setor;
- Garantia de acesso aos meios digitais por meio da universalização do serviço e da neutralidade da rede; e, por fim,
- Desencorajamento da expressão de conteúdos capazes de corroer o valor equitativo das liberdades comunicativas, de modo a assegurar a todos oportunidades de participar como iguais dos processos discursivos públicos.

PARTE 1 – DEMOCRACIA E COMUNICAÇÃO

I – Democracia e Comunicação: preliminares

1.1 Introdução

Esta primeira parte da tese que ora se inicia lida com os conceitos de democracia e as distintas interpretações sobre a função da comunicação pública. Na segunda parte passarei à investigação das questões associadas à entrada dos *media* como instituições que dinamizam e controlam o fluxo comunicativo na esfera pública das sociedades contemporâneas.

As distintas perspectivas teóricas que se debruçaram sobre o ideal de democracia procuraram, à sua maneira, ora restringir, ora ampliar o alcance deste conceito. Cada uma delas ofereceu uma interpretação diversa e deu peso diferente à ideia de governo do povo, de participação democrática e de liberdades iguais para todos. Dessa forma, se estabeleceram relações específicas entre teoria e prática. Foi assim que, de um lado, as vertentes minimalistas esvaziaram a democracia de qualquer conteúdo substantivo, tomando-a como uma espécie de competição domesticada por poder ou como uma forma de agregação justa de interesses. Enquanto, de outro, uma literatura identificada com um ideal mais forte de autogoverno seguiu na tentativa de compreender e avaliar a democracia a partir de padrões normativos procedimentais e de justiça, como um modelo em que os cidadãos são portadores dos mesmos direitos e liberdades. Esta literatura se contrapõe à ideia esposada naquelas de que a democracia seria um *modus vivendi* circunstancial, que seria assegurado meramente pela racionalidade estratégica dos atores políticos. Nesse debate, as ideias que se relacionam ao conceito de democracia, como a igualdade política, a justiça e a tolerância, são entendidas de maneiras distintas e, por vezes, inconciliáveis. Questionam-se, ademais, os próprios referenciais de avaliação sobre as instituições e as práticas políticas.

De origem grega, cujas ideias e instituições que a forjaram ressoam ainda como espectro a nos iluminar e iludir, a democracia estendeu seus braços por todo o universo contemporâneo, primeiro no mundo ocidental, hoje em todos os continentes. O contexto atual, muito embora não esteja livre de ambiguidades, atesta uma evolução no campo das ideias e da consciência política; todavia, isso não nos exime de olhar para a etimologia do termo como norte a seguir na apreensão de sua

significação. Democracia designa, literalmente, o poder do povo (*demos; kratos*), noção elaborada na Grécia antiga, no século VI a.C, para designar a condução dos negócios públicos pela fração da população admitida na Ágora, que discutia e tomava decisões válidas a todos os habitantes da cidade-Estado, cidadãos tanto quanto não-cidadãos.

Esse inventário, no entanto, não evidencia o que devemos entender, do ponto de vista teórico e tampouco jurídico-político, por “poder” e “povo”. Com efeito, a democracia foi e é alvo de odes e lamúrias, e na mesma intensidade. A despeito das transformações por que passaram as suas instituições e a forma de praticá-la, bem como a sua compreensão no campo teórico, o procedimento democrático segue tomado de ambivalências e descontinuidades. Segundo Goyard-Fabre (2003: 11), “essa ambivalência primordial é indicativa da problematidade que jaz sob a natureza essencial da democracia”¹. Apesar da esperança que iluminava a democracia grega em seu nascedouro, parecia improvável que o povo enquanto unidade pudesse realizar a sua autonomia elaborando leis que o governassem.

Terreno de inúmeras e renovadas especulações e juízos, a democracia escapa obstinadamente de quaisquer tentativas de se lhe aplicar um significado definitivo. Seja em relação às suas estruturas institucionais, seja acerca de sua finalidade, ela se revela um novelo a ser tricoteado e desfeito um sem número de vezes. Nesse aspecto, certa vez houve quem a comparou “a uma longa carta que os povos escrevem a si mesmos para o seu próprio governo” (GOYARD-FABRE, 2003: 12). Por isso, buscar as características constantes da ideia de democracia não é tarefa simples. Caberia, sem dúvida, uma tese de doutorado apenas para escavar e organizar aquilo que se poderia dizer permanente em termos de sua constituição e de seu funcionamento. Se, de um lado, o sistema político democrático, ao fundar o governo na vontade dos governados, traz ao primeiro plano os ideais de igualdade, liberdade e justiça, de outro, ela lança sobre a sociedade, num mesmo movimento, a ameaça da tirania, da mediocridade e da desrazoabilidade.

Além disso, como denunciou Tucídides, é preciso estar atento à distância que separa a ideia de democracia e o projeto democrático, de um lado, e o “fato democrático”, de outro. Enquanto o ideal é inegavelmente belo e define um regime aberto no qual todos têm um papel a desempenhar, o fato teima em lhe contradizer, pois caminha muitas vezes na direção das disfunções institucionais, da multiplicação de conflitos e do declínio da moralidade. Ao contribuir para a extensão do pluralismo, a democracia, de fato, reflete um mundo conturbado, diametralmente oposto ao justo equilíbrio que

¹ Ela estaria, segundo Berlin (1988: 147), entre as questões que continuam obstinadamente filosóficas, pois ela não satisfaz as condições exigidas por uma “ciência independente”, a principal delas a de trazer o caminho para a sua compreensão implícito em sua própria formulação.

corresponde ao projeto democrático. A multidão, sugere Platão, ignora por definição as justas medidas². Nessa ambiguidade formativa da democracia, a filosofia política antiga não se furtou em destacar o aspecto mais sombrio do governo do povo. Foi apenas no século XVI que o pensamento político se voltou contra as críticas seculares contra o povo e o seu autogoverno. Despertando do pântano medieval encoberto pelos dogmas teológicos, deu-se início à construção de um panorama político sustentando em ideais humanistas. Nesse contexto a palavra “povo” foi ressignificada, passando a ser valorizada as noções de “cidadão”, de liberdade, de direitos de resistência³.

Parte do pensamento político contemporâneo argumenta pela inexistência de elementos comuns nas democracias antigas e modernas, o que, em parte, seria responsável pelo abismo que supostamente se abre entre as filosofias políticas clássica e moderna. Contudo, é preciso ter cautela ao supor esse dualismo entre classicismo e modernidade, uma vez que podemos notar ao menos algumas linhas de continuidade entre esses projetos democráticos. Autores considerados modernos, de Maquiavel a Hegel, recepcionaram por suposto um legado clássico de que fazem parte os princípios que foram construídos e ajudaram a definir o ideal democrático daquele tempo. Tais princípios, tendo em vista o seu caráter valorativo que não se filia a um tempo específico, não podem ser rejeitados pelos Estados modernos e os governos de ocasião.

Há, ainda, a literatura contemporânea que fala em uma ruptura com a modernidade a partir, sobretudo, de uma crítica a certos pressupostos iluministas. Em sua crítica ao racionalismo tipicamente ilustrado, a vertente pós-moderna se embrenha em uma trajetória incerta em busca de um mundo que desconhece referências. Essa perspectiva, entretanto, não pode deixar de reconhecer que o seu estatuto não rejeita em absoluto diversos valores característicos das versões modernas, como a igualdade, a tolerância e os direitos humanos da Revolução Francesa (GOYARD-FABRE, 2003).

A ideia de igualdade nunca deixou de fazer parte das preocupações da teoria política e ganhou interpretações distintas e, assim, também apresentou reivindicações diversas em relação ao ordenamento institucional capaz de garanti-la. Ora entendida segundo a fórmula “uma cabeça, um voto”, ora ampliada até incluir a isonomia socioeconômica, a democracia contém inevitavelmente

² Tucídides se referia, nesse caso, ao contexto da democracia ateniense pós-Pérides. Na ausência da determinação exemplar de Pérides, deu-se o recrudescimento do individualismo, a afirmação do indivíduo sobre a comunidade, que rompe a união da Cidade-estado em expressões incontroláveis de ambições particulares. Tocqueville, por sua vez, se referia aos riscos da onda da democracia que vê crescer em toda parte (GOYARD-FABRE, 2003: 73-4).

³ Maquiavel (2009) foi decerto o autor-chave nesse respeito. A secularização da política cuidou de dessacralizá-la, humanizá-la, trazendo para o bojo da filosofia política o povo de forma substantiva. O termo passa a figurar com frequência nos textos da literatura política com uma conotação positiva, de modo que não se pode mais pensar a república sem considerar os cidadãos e o seu lugar na operação da democracia.

um elemento igualitário. Ao tratar sobre qual seria a concepção de igualdade mais adequada a uma sociedade democrática, emerge uma questão de grande importância em relação à discordância que surge entre aqueles que, embora estejam de acordo no reconhecimento da igualdade, não chegam a um consenso sobre as implicações desse entendimento. Qualquer forma de associação envolve restrições às escolhas individuais e leva ao estabelecimento de limites às ações daqueles que a ela estão submetidos. Na medida em que a democracia é um sistema em que se exige, por definição, que as decisões não sejam impostas aos cidadãos contra a sua vontade, faz-se necessário que tenham um componente de legitimidade – entendida como a convicção dos cidadãos que não participaram diretamente das decisões de que estas foram tomadas segundo um procedimento que consideram correto e que são, por isso também, moralmente defensáveis, bem como politicamente convenientes. Há, todavia, maneiras distintas de se oferecerem aos que se submetem a uma estrutura institucional razões para aceitar tais limitações que não recorram necessariamente à possibilidade de coerção. Essa questão, veja-se, não se refere à gênese histórica da estrutura institucional vigente. Ela se refere, antes, à justificação das restrições impostas por tal estrutura (em suma, às formas de autoridade que nela se constituem).

A primeira forma de justificação, que Rawls (2011b) denomina “*pro tanto*”, considera apenas os valores políticos. Estes podem ser ordenados de forma que bastem, como resposta razoável, mediante a razão pública, a todas as decisões relacionadas aos princípios constitucionais essenciais e às questões de justiça básica. Cabe à teoria política prover o ponto de vista da moralidade política, de onde os valores são deduzidos para dar forma a uma base conceitual de natureza democrática. Ao avaliar as diversas controvérsias de natureza política e a adequação de uma concepção política para oferecer respostas apropriadas a elas, é possível perceber em que medida uma concepção dessa natureza seria completa no sentido mencionado⁴.

A segunda forma, a justificação plena, é realizada mediante a deliberação individualizada dos cidadãos, membros da sociedade político. Por meio da reflexão fundamentada, cada cidadão aceita uma concepção política de justiça, cuja justificação ele completa inserindo-a em sua doutrina abrangente, seja como uma concepção verdadeira, seja como uma concepção razoável.

A terceira forma, a justificação *pública*, é levada a cabo pela sociedade política, operando em conexão com a ideia do consenso sobreposto razoável, da estabilidade pelas razões certas e da legitimidade. Ao considerarem uns aos outros como pessoas que endossam a concepção política de justiça, os cidadãos moldam a qualidade moral da cultura pública da sociedade política. Assim,

⁴ Contudo, por ser uma justificação *pro tanto*, é possível que as doutrinas abrangentes se superponham a ela quando todos os valores forem levados em conta.

embora a concepção política dependa indiretamente das doutrinas abrangentes, seu conteúdo normativo não depende delas, limitando-se, portanto, ao âmbito do político – o que a tornar, nesse sentido, uma concepção que se sustenta por si mesma (*freestanding*). A justificação pública só é possível quando há um consenso sobreposto razoável.

Esse caso fundamental de justificação pública é aquele no qual a concepção política de justiça compartilhada constitui o terreno comum e todos os cidadãos razoáveis considerados coletivamente (mas não agindo como corpo coletivo) conservam-se em um estado de equilíbrio reflexivo amplo e geral, ao afirmarem a concepção política com base em suas diferentes doutrinas abrangentes razoáveis (RAWLS, 2011b: 458-9).

A justificação se encontra, por sua vez, relacionada a duas formas de consenso. Uma ideia usual de consenso é aquela proveniente do jogo político ordinário, no qual os políticos se empenham em formular uma política pública (ou um programa político) que possa desfrutar do apoio de todos ou ao menos de uma maioria suficiente. Tal ideia pressupõe que haja uma área de acordo, presente ou latente, que poderá ser construída no jogo político pela articulação de interesses. Já no consenso sobreposto razoável de uma concepção política de justiça, articula-se uma concepção política de justiça que se sustenta por si mesma e que pode ser justificada *pro tanto*. Para que todas as doutrinas abrangentes possam subscrever tal concepção, ela não pode envolver ideias que vão além do político, pois recorrer a essas ideias viola a exigência de reciprocidade. Sustentar a possibilidade de um consenso desse tipo, que seja apoiado pelas razões certas, também faz parte da justificação pública. Dado o fato do pluralismo razoável, a possibilidade de um consenso sobreposto a respeito de uma concepção política de justiça torna-se uma maneira importante de avaliar se tal concepção poderá ser defendida sinceramente diante dos demais cidadãos sem que seja necessário rejeitar os seus compromissos religiosos ou morais. O consenso que se forma em tal sociedade propicia a estabilidade (pelas razões certas), interpretada da seguinte forma: (a) a estrutura básica é regulada pela concepção política de justiça mais razoável; (b) a concepção política é apoiada por um consenso sobreposto de todas as doutrinas abrangentes razoáveis existentes na sociedade; e (c) as discussões políticas na esfera pública sobre elementos constitucionais essenciais e questões de justiça básica podem ser decididas, de forma razoável, em referência às razões especificadas por tal concepção política de justiça⁵. Essa passa a ser uma questão fundamental e de alguma maneira é um traço importante do debate entre perspectivas distintas dentro do campo da teoria e da filosofia política.

⁵ Uma sociedade não desfrutaria de uma estabilidade pelas razões certas quando as concepções políticas dos cidadãos não se inserem em uma concepção política compartilhada – ou quando os cidadãos são agrupados de acordo com as suas justificações plenas. Nesse caso, diz-se que a sociedade representa tão somente um *modus vivendi*, cuja estabilidade social depende de um equilíbrio contingente de forças, frequentemente sujeito a alterações e mudanças bruscas (RAWLS, 2011b: 461).

Outro valor comumente associado à democracia é a ideia de liberdade. Ao menos desde o século XVII os filósofos da democracia têm reforçado a relação entre um sistema democrático e a liberdade. A democracia seria instrumental à liberdade em três direções:

(1) Liberdade geral (*general freedom*): dado que certos direitos, liberdades e oportunidades são parte constitutiva do processo democrático, eles devem estar garantidos e fora do alcance da soberania popular;

(2) Liberdade de autodeterminação: a democracia expande até o limite factível as oportunidades de os cidadãos viverem sob leis que eles mesmos escolheram. Pelo fato de não ser possível falar em autodeterminação de indivíduos vivendo em isolamento, é preciso identificar uma forma mediante a qual os membros de uma associação podem tomar decisões que obrigam coletivamente a todos e, ao mesmo tempo, preservam a autodeterminação individual. A referência central, nesse aspecto, seria Rousseau (2006), para quem os cidadãos devem promover uma forma de associação na qual cada um exerce o poder, em comunhão com todos os demais, de modo a que obedece apenas a si mesmo e permanece livre. No sentido atribuído por Rousseau, as autonomias pessoal e política se fundem, de uma forma tal que os cidadãos abrem mão de certas liberdades individuais em nome da participação no corpo soberano⁶. Locke (1978), por sua vez, sustentava a necessidade de o governo se basear no consentimento dos governados. Nenhuma outra forma de governo permite que os procedimentos e a estrutura do governo, assim como as leis que ele formula e implementa, dependam tanto do consentimento genuíno dos cidadãos;

(3) Autonomia moral: apenas um sistema político democrático garante que os indivíduos possam decidir a respeito dos princípios morais e outras questões que são profundamente significativas para eles mediante um processo reflexivo. Ser moralmente autônomo, de acordo com Dahl, é autogovernar-se no domínio das escolhas moralmente relevantes. Nesse sentido, limitar as decisões conferidas à soberania popular, através do estabelecimento de cortes constitucionais e outras instâncias que retiram da cidadania a possibilidade de escolher as leis que se submeterá, limita o alcance da autonomia moral, pois o processo democrático maximiza o escopo factível de autodeterminação para os que se sujeitam a decisões coletivas, maximizando, ao mesmo tempo, a autonomia moral de todos o que estão sujeitos às leis formuladas a partir desse procedimento (DAHL, 1989: 89-91).

⁶ Contudo, nesse caso, é necessário cuidar para que um contrato como este não corresponda a abrir mão das prerrogativas associadas à liberdade e à independência individual, como nas questões levantadas por Berlin (2002).

1.2 Autogoverno e opinião pública

O que essa discussão evidencia, me parece, é a associação inevitável entre a legitimidade da autoridade política e o consentimento dos cidadãos sobre quem o poder coletivo da sociedade reivindica obediência. Em oposição às teses que consideram que a autoridade legítima consiste em uma abdicação justificada da faculdade do julgamento em favor dos representantes escolhidos para governar, a tradição democrática sustenta que os cidadãos mantêm a prerrogativa do julgamento com respeito às decisões políticas mais importantes. Nesse aspecto, a capacidade de julgamento se identifica com a ideia de soberania popular, que remete aos mecanismos de decisão majoritários, à garantia dos direitos individuais associados à participação no autogoverno e aos procedimentos deliberativos e participativos que existem nas democracias contemporâneas (WARREN, 1996: 46).

Seja como for, a soberania popular e a legitimidade democrática quase sempre guardam uma relação direta com a possibilidade de livre comunicação entre os cidadãos. Seja em sua versão ateniense, seja enquanto um sistema representativo, o autogoverno pressupõe alguma forma de interação argumentativa entre os membros da associação política (MANIN, 1995). Parece-me que as distintas interpretações sobre a relação entre comunicação e democracia não rejeitariam a ideia segundo a qual a comunicação pública tem a capacidade de influenciar de alguma maneira a formação de opiniões. Tanto em um ideal minimalista de democracia eleitoral, quanto na visão republicana abrangente de autogoverno governo coletivo, a interação comunicativa para a formação da vontade política aparece como uma premissa indefectível. No primeiro caso, reconhece-se que o sufrágio envolve necessariamente uma experiência prévia de formação das opiniões⁷. Enquanto, no segundo, a dinâmica comunicativa é o momento por excelência da autodeterminação pública⁸. Independentemente do impacto e da função conferida à discussão pelas teorias democráticas, não podemos nos furtar a admitir que a formação das opiniões públicas são determinadas pelos critérios que organizam o debate, pelas razões expressas e usadas para justificar decisões, assim como pela proveniência das opiniões e argumentos permitidos e pelo alcance potencial das diversas formas de expressão.

O termo opinião pública surgiu nas décadas que precederam a Revolução Francesa. O antecederam palavras como *vox populi*, no fim do Império Romano, e *vontade geral* em sua acepção rousseauiana. Uma primeira distinção marcante daquele em relação a estes é o fato de opinião pública, ao contrário da vontade geral, por exemplo, ser divisível. A escolha da palavra “opinião”

⁷ Para uma discussão sobre o processo de formação de opiniões que antecede o período eleitoral, ver Sartori, 1994a, cap. 5.

⁸ Barber (1984) é uma referência bastante conhecida e influente nas teorias participativas mais recentes. No capítulo III deste trabalho retomamos parte de suas ideias.

não se deu por mera coincidência, ela foi motivada pela intenção de se diferenciar opinião (*doxa*) de conhecimento (*episteme*). Tampouco parece ter sido à toa que se tenha usado o termo “pública” para se referir à opinião cujo sujeito é o público. Mas não é só isso. A natureza e o domínio sobre o qual se estendem as opiniões desse tipo são também públicos. Uma opinião é pública porque diz respeito a coisas públicas, à *res publica*: “a opinião pública pode ser definida da seguinte maneira: um público, ou uma multiplicidade de públicos, cujos estados de espírito difusos (opiniões) interagem com o fluxo de informações relativas ao estado da *res publica*” (SARTORI, 1994a: 125).

O princípio segundo o qual o povo, no singular, governa a si mesmo, interpretado por vezes como implicação do ideal do autogoverno coletivo, não pode ser transposto sem mediações para um arranjo institucional no qual as pessoas, no plural, exercem o poder. Com a ampliação do sufrágio e o processo de pluralização da estrutura social, a relação de representação e os vínculos entre governantes e sociedade modificaram-se de inúmeras maneiras (MANIN, 1995). Dado que a estrutura das sociedades complexas impede que todos governem diretamente ao mesmo tempo, mesmo por um curto período, a segunda opção, pelo sistema de decisão coletiva que melhor reflete a igualdade entre os cidadãos, torna-se a escolha mais apropriada para a garantia das liberdades que valorizamos. Entre outras coisas, essa seria uma alternativa *second-best* pois, à luz do fato do pluralismo, temos de conviver tipicamente com leis que não desejaríamos. De toda maneira, esse arranjo decisório deve satisfazer ao menos quatro condições: (1) todos devem desfrutar de oportunidades iguais de influenciar as decisões coletivas; (2) aos membros da associação devem ser oferecidos meios efetivos de exercer influência sobre os processo decisório; (3) as decisões coletivas devem ser implementadas por agentes escolhidos para tanto; e (4) a estrutura básica deve ser capaz de assegurar a cooperação ao longo do tempo sem interferir indevidamente sobre a liberdade dos cidadãos (PRZEWORSKI, 2010: 13).

De um certo ponto de vista, não seria exagero dizer que vivemos, hoje, o período das veias abertas da comunicação. O desenvolvimento das tecnologias da informação, a expansão de práticas tolerantes e a propagação de instâncias argumentativas, fenômenos intimamente relacionados entre si, parecem ter ampliado de maneira inigualável as chances de se estabelecer uma comunicação ampla e efetiva. Revela-se nas sociedades contemporâneas um imenso e crescente volume de comunicação pública, mas essa evidência também engloba uma outra questão associada a ela: a esfera pública encontra-se cada vez mais dominada pela forma de comunicação mediada⁹. Essa transformação garante a possibilidade de distanciamento espaçotemporal e traz consigo um

⁹ Mediante a expansão da comunicação ordinária, novas dimensões temporais emergem, criando um público desconcertado de interlocutores. Segundo Habermas, essa transformação foi fundamental ao surgimento da esfera pública burguesa. Ver Habermas, 1989, cap. 2.

mecanismo por meio do qual as interações entre as pessoas podem ocorrer sem a necessidade da presença física em um mesmo local. Ao mesmo tempo, todavia, o advento da mediação suscita diversas questões sobre a qualidade da comunicação e as consequências para a democracia deste corpo intermediário formado pelo sistema mediático. Se, por um lado, os media permitem que um alcance inimaginável às expressões individuais, seria, por outro, equivocado desconhecer que estes meios, produtos do homem, se não determinam, inegavelmente interferem na conduta das pessoas e na sua postura diante de suas vidas e da sociedade.

De modo geral, a controvérsia acerca da função da comunicação na democracia se estende para a própria compreensão de um conceito de democracia, os seus fundamentos, critérios e limites. A forma mais comum de se apresentar essa discussão lança luz sobre condições mínimas, necessárias e suficientes para que um sistema político seja considerado uma democracia. As teorias democráticas levam adiante a controvérsia de diversas maneiras. Contemporaneamente, esse debate tem-se organizado em torno da literatura que discute as funções e o lugar da deliberação pública no processo democrático.

De saída, nos deparamos, portanto, com uma indefinição de termos. O leitor pode estar se perguntando: se o autor pretende lidar com o papel da *comunicação* na democracia, o que o levaria a tratar da controvérsia acerca do papel da *deliberação* em um regime político democrático? O questionamento é legítimo, se não por outros motivos, pois o modelo normativo da democracia deliberativa nem sempre relaciona uma à outra. Nem tampouco os críticos dessa perspectiva se dirigem necessariamente à ideia mais ampla de comunicação quando formulam os termos do debate.

As ciências sociais lidam, em geral, com realidades de antemão nomeadas e classificadas, portadoras de definições e nomes próprios. No entanto, em um nível mais profundo, ela precisa lidar com “a parte que cabe às palavras na construção das coisas sociais” (BOURDIEU, 2006: 81). Antes de mais nada, portanto, faz-se necessário estabelecer como pretendo definir o que se entende por comunicação e em que sentido ela pode ser compreendida na linguagem das teorias democráticas.

1.3 Da arte de definir

As questões de significação estão inevitavelmente associadas à problemática em que um termo é

utilizado. Significados distintos indicam maneiras diversas de compreender o mundo. Qualquer apropriação que se faz de um significado serve a pontos de vista particulares e, por extensão, exclui os demais significados que são inconvenientes ao argumento. Os autores identificados com a escola de Oxford (SEARLE, 1969; AUSTIN, 1989) tendem a distinguir entre definições “estipulativas” e “léxicas”. Definições estipulativas são determinadas pelo autor, que explicitamente afirma qual o sentido em que pretende usar certa expressão. É uma escolha deliberada, arbitrária e autoconsciente. Definições léxicas, por sua vez, estão de acordo com o uso corrente de uma palavra, o que em geral entendemos quando a utilizamos na linguagem acadêmica ou na linguagem corrente. Enquanto estas últimas comportam um julgamento, podendo ser verdadeiras ou falsas, as primeiras seriam inexoravelmente arbitrárias. Em última instância, a questão diz respeito ao critério a ser adotado para aceitar ou rejeitar uma definição. Todavia, o estabelecimento de uma definição pode ter justificativas melhores ou piores, sendo, todas elas, aceitáveis de antemão, justamente pela falta de um critério para avaliar o que são ou não justificativas razoáveis.

Mas e quanto às definições lexicográficas? As definições léxicas são aquelas comumente usadas e aceitas em uma determinada comunidade linguística. Elas retiram a sua força normativa da aceitação de que desfrutam em um tempo e espaço particulares. Tomemos, como exemplo, as definições encontradas no dicionário e a questão não parece se encerrar. A mesma palavra pode ter um significado, no Oriente, quase que diametralmente oposto à mesma palavra no Ocidente. Mesmo países que compartilham a mesma língua materna têm compreensões distintas sobre o mesmo termo e o seu significado. Poder-se-ia argumentar, no entanto, que basta descobrir qual a definição mais amplamente aceita, cujo uso corrente reconhecemos pela prática. Essa seria uma conclusão aceitável? Caso o seja, tudo o que temos a fazer, então, é uma pesquisa para identificar qual o entendimento compartilhado pela maioria das pessoas. Quem estiver sustentado pelo critério majoritário estará do lado da verdade, tornando uma das estipulações verdadeira. Se seguimos essa posição, mesmo a distinção entre estipulação e léxico torna-se frívola, pois há apenas um tipo de definição, a estipulativa. A separação, pois, seria entre convenções antigas e novas, sendo ambas igualmente arbitrárias.

Uma saída típica para essa indefinição seria estabelecer a linguagem enquanto uma convenção, na qual as definições são determinadas por acordos explícitos e tácitos entre a comunidade de praticantes de uma língua. A base do convencionalismo se encontra na analogia entre jogo (ou regras do jogo) e linguagem. Uma vez estabelecidas as regras do jogo da linguagem, basta seguir os seus limites e nos encontramos em terreno seguro e compartilhado para compreender o “verdadeiro” sentido de um termo. No entanto, faz pouco sentido falar em regras do jogo linguístico

se é totalmente legítimo desrespeitar essas normas. Se qualquer um pode, a qualquer tempo, estipular as regras que bem entender, continuamos em uma situação na qual não há regras; caso não haja regras a delimitar o que é ou não permissível, a sua quebra não pode ser legítima ou ilegítima.

Outra forma comum de escapar a essa controvérsia, seria convencionar um critério último e imutável, a partir do qual possamos traçar uma linha nítida a separar definições válidas de definições inválidas ou equivocadas. Um dos critérios tipicamente utilizados faz referência ao grau de utilidade de um significado particular para determinado domínio das relações humanas. Quando afirmamos que uma definição é útil, podemos estar nos referindo, por exemplo, à sua utilidade para a ciência ou o progresso do conhecimento, uma utilidade cognitiva, portanto. Mesmo nesse caso, entretanto, segue em aberto a questão acerca da relação entre um critério subjetivo de avaliação da validade dos sentidos que atribuímos a um termo e a compreensão sobre a que de fato aquele termo se refere. Vamos supor que decidíssemos justificar a decisão de lançar mão de uma definição do termo “comunicação” por sua utilidade no debate acerca das tradições teóricas que se debruçam sobre a democracia. Essa definição, argumentaríamos, seria útil devido à opção que nos oferece de lidar com diferentes fenômenos que encontramos, de fato, no mundo político e social. Haveria, nesse caso, diferença entre verdade (ou correção) e utilidade? Seria o significado específico “comunicação” mais verdadeiro do que outro, mais abstrato, que se relacione a fenômenos menos associados à prática política de fato? Por certo há uma distinção importante entre a ideia de que uma expressão corresponde à relação entre o intelecto e a coisa (como na fórmula tomista) ou se refere-se apenas à verdade das afirmações feitas (como o dizem os nominalistas). De qualquer maneira, reduzir a verdade à utilidade, ou considerar o último apenas uma atenuação cautelosa do primeiro, não parecem soluções adequadas¹⁰.

O convencionalismo tende a igualar definições a axiomas, sendo ambos apenas pontos de partida arbitrários. As definições podem ser como axiomas, mas apenas em teorias axiomáticas; elas não realizam a mesma função nas teorias não-axiomáticas. Uma teoria é axiomática na medida em que dispomos de uma linguagem formalizada capaz de organizar o campo. A geometria, por exemplo, parte de uma série de postulados e axiomas que não são verdadeiros nem falsos em si (pois são arbitrários), donde se conclui dedutivamente os outros cálculos. O mesmo não pode ser feito em uma teoria na qual temos de trabalhar com a linguagem natural, em que as definições não são como axiomas, pois possuem poder dedutivo limitado e não podem ser arbitrárias ou injustificadas. Na perspectiva convencionalista, não há alternativa à estipulação, a não ser que se decida recorrer a ontologias das essências reais ou dos padrões absolutos das definições. Os estipulativistas vão

¹⁰ Para uma discussão mais detida sobre o tema, ver Sartori (1994b), cap. 1.

demasiado longe ao expor o processo de desenvolvimento do conhecimento. As convenções linguísticas, ao contrário do que pretendem, resultam da necessidade de se reduzir ambiguidades e aprofundar a capacidade analítica dos conceitos. Elas são sempre o resultado provisório e relativamente precário de processos reflexivos e mais ou menos intencionais de escolha entre compreensões correntes de um termo aliado ou em contraposição a um elemento ocasional de inovação, teórica e prática, justificada. Ademais, os termos e convenções elaborados e justificados estão relacionados a uma série de outros conceitos no processo de construção e desenvolvimento da linguagem. A depender das mudanças em uma expressão, toda uma gama de termos vizinhos também acaba por ser afetado em seu significado. Assim, a justificativa para a escolha de um significado não pode estar senão relacionada à maior clareza que confere não apenas àquele termo em específico, mas ao campo semântico que o cerca como um todo.

O escritor argentino Jorge Luis Borges, em uma passagem de *Sobre a Amizade e Outros Diálogos*, sugere ao seu interlocutor, Osvaldo Ferrari, uma ideia que me parece elucidativa nessa controvérsia. Ele nos diz o seguinte:

Parece que o pensamento é impossível sem a generalização, já que para pensar usamos palavras abstratas; bom, neste ponto, há duas possibilidades: ou as palavras abstratas são simplificações de outras ou existiriam os arquétipos platônicos. Temos que escolher entre duas coisas, ou seja, ou a palavra “branco” é um modo de fazermos referência à cor do arroz, à cor da neve, à cor da lua, à cor dos dentes, ou temos que supor, com o idealismo, que há arquétipos. Ou seja, que a neve, que o arroz, que a lua, que os dentes fazem parte de um arquétipo que é a brancura. Mas parece mais verossímil supor que se procurou uma palavra, bem, um pouco vaga, que nos ajuda a pensar; com isso, no aproximamos do nominalismo, que supõe que existem os indivíduos, e que se encontraram semelhanças que serviram para sugerir as palavras abstratas (BORGES; FERRARI, 2009: 118-9).

1.4 O que é comunicação

A primeira problemática que se nos apresenta na aproximação com a ideia de comunicação é definir o próprio significado desse termo. Etimologicamente, “comunicação” tem origem no substantivo latino, originalmente forjado no século XV, *communicationem*, ou “a ação de tornar comum” (LIMA, 2012: 26). Relacionado a este significado etimológico, a expressão guarda uma contradição interna representada pelos verbos “transmitir”, que é uma ação unidimensional, de um lado, e “compartilhar”, um processo comunicativo, de outro. A “ação de tornar comum”, portanto, pode se relacionar tanto à transmissão quanto ao compartilhamento, polos opostos do processo comunicativo¹¹. Essa ambiguidade não é o único obstáculo que emerge quando nos propomos a

¹¹ Como veremos na terceira parte desta tese, essa relação tem implicações nada banais para a interpretações dos direitos e liberdades relacionados à ação expressiva e à livre circulação de ideias.

lidar com o tema da comunicação, em especial na sua relação íntima com a esfera da política. Desde a sua inauguração, a palavra “comunicação” recebeu uma enorme rede de significados. Ora conotava “um objeto tornado comum”, noutra foi usada para designar os meios físicos de transporte, e, mais recentemente, nos remete aos meios tecnológicos de difusão de informações. De modo geral, a comunicação pode ser compreendida como “processo social básico e elemento constitutivo da própria natureza humana realizada por meio da simbolização, cujo melhor exemplo é a linguagem, embora ela, naturalmente, esteja presente em todos os outros processos” (*Ibidem*, 2012: 27-8)¹².

Vou me orientar, neste trabalho, por uma ideia de comunicação entendida *lato sensu* como discussão pública. Compreenderemos a comunicação pública como um intercâmbio multifacetado e diversificado de discursos, argumentos, razões e opiniões¹³, uma troca que ocorre nos inúmeros fóruns formais e informais da esfera pública e do Estado, bem como entre uns e outros. A discussão pública não possui um domínio único; ela engloba ações tão distintas como formular e buscar fins coletivos, tomar decisões políticas a respeito de meios e fins, solucionar conflitos que envolvem interesses e princípios e resolver problemas que emergem em todas as sociedades. Ela deve, nesse sentido, tomar muitas formas. Sendo um fenômeno de massas, a relação entre comunicação e democracia não deve ser entendida como um arranjo político no qual milhões de pessoas se engajam, ao mesmo tempo, em uma discussão sobre um tema em particular, sob o mesmo formato institucional: “estudar a deliberação como um fenômeno de massas significa falar sobre fenômenos, isto é, significa generalizar sobre formas múltiplas, plurais e sobrepostas de discurso político dispostas no tempo e no espaço” (CHAMBERS, 2012: 54)¹⁴.

Ao optar pelo uso do termo “comunicação” dentro da linguagem das teorias da democracia, o fazemos em referência também ao campo semântico no qual se trava o debate intelectual sobre o seu papel na democracia e à série de conceitos que se relacionam à própria concepção de democracia. Todas as expressões que participam das definições desses termos refletem a disputa de linguagens no interior do campo acadêmico, bem como as experiências históricas e os processos de aprendizado práticos nas democracias modernas¹⁵.

¹² Nesta primeira parte, me interessa essa definição mais abrangente. Contudo, o objeto mais específico deste trabalho se relaciona às dificuldades e questões gerais colocadas pela primazia da comunicação mediada, ou a comunicação de massas, para as funções da comunicação na democracia.

¹³ Uma concepção semelhante foi sustentada por John Dryzek (2004: 41-2). O autor enfatiza a competição de discursos na esfera pública como uma concepção de democracia discursiva – esta, por ela mesma, uma subcategoria crítica da democracia deliberativa.

¹⁴ No original: “studying deliberation as a mass phenomenon means talking about phenomena, that is, generalizing about multiple, plural, and overlapping forms of political talk over time and place”.

¹⁵ Afastamo-nos, portanto, de uma visão tal qual esposada por Cohen, para quem, analisando a pesquisa de Jacobs et al. acerca da deliberação em larga escala, sustenta que “while the findings about discursive participation are hopeful and important, I am uncertain about their bearing on deliberative democracy. Participation, even discursive participation, is

Definir não é, decerto, o mesmo que justificar. A justificação depende, em última instância, de um questionamento acerca dos fundamentos de determinado fenômeno no mundo. Na democracia, a comunicação é uma atividade essencialmente prática. Mas o que isso quer dizer? Segundo Chambers (2012), a comunicação pública orienta-se à busca de respostas para questões acerca “do que deve ser feito”. Acrescentaria, ainda, as interações sobre “quem somos”, “como nos relacionamos com o outro” e, de maneira geral, “que tipo de sociedade queremos”. As práticas comunicativas envolvem, assim, o oferecimento, a recepção e a avaliação de razões a favor ou contra um curso de ação, os fundamentos das relações entre as pessoas e a nossa própria compreensão de nós mesmos e do mundo. A maioria dos teóricos que lidam com a noção de democracia deliberativa passou recentemente a aceitar que a troca de razões que importa à democracia pode se dar em múltiplas formas de comunicação. Parte da literatura tende a aceitar que a deliberação, de maneira ampla, por seu estilo, deve ser entendida como – ou não pode ser absolutamente distinta de – um diálogo. A comunicação, nesse sentido, exige apenas regras que possam ser reflexivamente empregadas no próprio diálogo. De toda maneira, não devemos estabelecer de antemão o que deve ou não contar como uma razão nos múltiplos processos comunicativos que ocorrem na sociedade. Para Chambers, “não é a forma que determina se algo é uma razão, mas, antes, a função ou o propósito a que serve no discurso” (2012: 59)¹⁶.

Gostaria, em primeiro lugar, de evitar a associação exclusiva entre deliberação pública e uma forma de argumentação crítica, que traz consigo, via de regra, uma concepção impregnada de viés cultural, associada a contextos institucionais particulares, tais como o debate científico, os parlamentos modernos, os tribunais e os salões e cafés que se desenvolveram nas sociedades burguesas europeias do século XVIII. Esses fóruns, como sabemos, pressupõem uma forma de expressão determinada de antemão, tanto institucional quanto normativamente.

Chambers (2012: 56-9) distingue “deliberação” de “discussão”, pois sugere que a primeira recorre necessariamente a razões, enquanto a última pode se restringir a uma reunião de opiniões. Contudo, parece improvável que concepções sobre o bem comum emergam sob condições de um pluralismo de valores irreconciliáveis. Ora, se a deliberação for apenas o debate sobre princípios de justiça, nós apenas muito raramente deliberamos nas sociedades reais. A comunicação pública em uma ordem política democrática não é apenas uma forma de deliberação entre sujeitos que compartilham de

not the same thing as deliberation. So we need to know whether discursive participants are reasoning and whether that reasoning has any impact on the exercise of power” (COHEN, 2007: 223).

¹⁶ No original: “it is not the form that determines whether something is a reason but rather the function or purpose it serves in a discourse”.

antemão certos entendimentos básicos. Ela é frequentemente uma luta entre os membros de uma sociedade para ter os seus interesses, experiências e opiniões reconhecidos pelos demais, uma disputa para persuadir os que fazem parte de uma mesma associação da justiça das reivindicações de cada um. A defesa de interesses no espaço público constitui parte do que a própria teoria deliberativa denomina de afirmação de si. Faz sentido, portanto, sugerir que a deliberação não deve ser apenas um confronto racional de argumentos críticos para solucionar um problema coletivo, não deve excluir a representação de interesses pessoais, nem tampouco estar restrita a contextos institucionais formais de diálogo face a face (YOUNG, 2001)¹⁷.

Formas e conteúdos distintos de expressão circulam nos vários níveis da comunicação pública, desde os debates estruturados de acordo com normas institucionais até a conversação cívica do dia a dia que mantemos com as pessoas mais próximas de nós (SEARING et al, 2007). Embora as interações cotidianas sejam a fonte fundamental da elaboração das atitudes políticas dos cidadãos, estamos, via de regra, expostos a uma diversidade de razões. As discussões sobre temas moralmente relevantes, como o ideal de boa vida e a interpretação das necessidades, surgem no mundo da vida e reverberam posteriormente na esfera pública, quando podem se transformar em argumentos razoáveis, que potencialmente poderiam ser aceitos (ou não rejeitados) por todos. A esfera pública é, a qualquer tempo, a morada de uma constelação de discursos – compreendidos em termos de “um modo compartilhado de se compreender o mundo incrustado na linguagem” (DRYZEK, 2004: 49).

Com isso, procuro escapar também de restringir a discussão pública à consideração detida e cuidadosa de razões a favor e contra determinada proposição, um processo que pode tanto ser público e discursivo, quanto envolver apenas o equilíbrio das razões para realizar determinado curso de ação. A comunicação, como a estou entendendo aqui, não precisa necessariamente ser cuidadosa, séria e racional. Não faço, tampouco – e, por extensão –, uma avaliação epistêmica das práticas comunicativas¹⁸. Uma ideia de comunicação ampliada nos permite analisar criticamente as funções das práticas discursivas na democracia, tanto as suas qualidades quanto os seus defeitos, e as perspectivas contrastantes sobre o tema, sem ter necessariamente de oferecer, de antemão, um juízo de valor sobre a sua capacidade de subsidiar e promover resultados em acordo com ideais democráticos de tolerância, igualdade e justiça. Além disso, considero legítima tal abertura por entender que, embora os atores políticos institucionalizados (representantes eleitos e partidos

¹⁷ Iris Young denomina essa teoria ampliada de “democracia comunicativa” no intuito de “indicar a atribuição igual de privilégios a qualquer forma de interação comunicativa (...) Enquanto a argumentação é elemento necessário num esforço para discutir e convencer outros sobre questões políticas, pode ser expressada de diversas maneiras, entremeadas, ou paralela a, outras formas de comunicação” (2001: 373-4).

¹⁸ Nos capítulos 2, 3 e 4 vou me debruçar sobre avaliações acerca do papel da comunicação na democracia. Neste momento, vou concentrar meu esforço em tratar o tema apenas na definição do que entendemos por comunicação, bem como apontando as possíveis relações entre as práticas comunicativas e a democracia.

políticos, entre outros) tenham importância central no palco político, este palco não se limita às discussões entre tais personagens. A arena política também inclui as ações políticas de grupos e sujeitos na cultura pública de fundo ou nas esferas públicas informais. Na medida em que a dinâmica argumentativa se estende para os atores na sociedade civil – incluindo e dando voz a seus interesses, modos de fala e temas relevantes –, estes também participam da comunicação pública que vai além das arenas institucionalizadas e engloba as ações comunicativas de cidadãos em uma esfera pública bem mais ampla e fortemente mediatizada. Enfim, reconheço, com isso, que as democracias são sistemas complexos nos quais uma variedade de instituições, atores e arenas de discussão e contestação, incluindo as redes informais, os media, grupos de interesses organizados, universidades, além do sistema político formal, realizam funções comunicativas (MANSBRIDGE et al., 2012).

Afasto-me, assim, também, de uma definição institucional da relação entre comunicação e democracia, segundo a qual apenas a discussão orientada para decisões e relacionada ao exercício do poder coletivo, por meio do qual nós, o povo, nos autogovernamos, deveria importar à teoria política¹⁹. Uma definição como essa amarra a teoria ao *status quo* das estruturas institucionais, limitando a deliberação pública às discussões orientadas para decisões coletivas. Nesse sentido, restringe-se a relação entre discussão e democracia aos fóruns deliberativos formalmente empoderados pelo Estado, levando a uma visão limitada do impacto potencial da influência que flui de baixo para cima no sistema. A deliberação face a face só é possível, de fato, em pequena escala, ao tempo que a deliberação nas instâncias legislativas está confinada às formas de deliberação organizadas pelo Estado. Em nenhum desses casos há uma elaboração sobre os processos comunicativos conjuntos em que os cidadãos se engajam. A definição institucional acaba operando por uma amostra enviesada em sua variável dependente. Isto é, uma visão mais limitada sobre a deliberação antecipa a resposta à questão acerca do impacto da comunicação informal por meio de uma definição de ordem, que rejeita de antemão as formas comunicativas que não têm efeitos decisórios diretos sobre as escolhas dos atores institucionalizados e as leis implementadas mediante decisão coletiva.

1.5 Das possibilidades da comunicação na democracia

A teoria política tem se debruçado cada vez mais sobre o papel da comunicação, em sentido lato, nas democracias contemporâneas. Parte da literatura sustenta que as decisões democráticas devem

¹⁹ Para uma visão como essa, ver Cohen (2007: 215-22) e Thompson (2008).

ser precedidas e estar substantiadas em um amplo processo de discussão pública. A comunicação teria a capacidade de transformar, modificar e tornar mais claras as nossas opiniões e preferências sobre um largo espectro da vida em sociedade²⁰. De modo geral, a dinâmica comunicativa está associada nessa literatura a três valores específicos. O primeiro deles seria relacionado aos resultados a que ela conduz. Tradicionalmente, o processo comunicativo seria responsável por um aumento da qualidade da legislação produzida, pois tende a elevar a compreensão dos cidadãos acerca de sua sociedade e dos princípios morais que devem orientá-la. Assim, as leis e a estrutura básica da sociedade tendem a tornar-se mais justas. Um segundo resultado associado à comunicação pública concerne à legitimidade das decisões políticas mais importantes. Isto é, a discussão tende a tornar as leis mais racionalmente justificáveis aos olhos dos que a elas se submetem. Os cidadãos, ao tomar parte no processo de autogoverno coletivo, se sentem membros de uma comunidade de iguais e tendem a comportar-se enquanto tal. Tipicamente, associa-se a deliberação a acordos fundamentados entre os cidadãos acerca dos méritos e qualidades de uma decisão vinculante. Por fim, é comum se afirmar que determinadas qualidades desejáveis aos cidadãos são fomentadas quando estes participam dos processos discursivos. Afirma-se, assim, que a participação em pé de igualdade no espaço público comunicativo fomenta uma inclinação à formação de cidadãos mais virtuosos em termos de autonomia, racionalidade e moralidade. Ao oferecer aos cidadãos uma oportunidade de expor e ouvir argumentos sobre a vida política, os processos comunicativos promovem a independência, a autoconfiança e o espírito público nos membros de uma comunidade²¹. Segundo Mill,

The first element of good government ... being the virtue and intelligence of the human beings composing the community, the most important point of excellence which any form of government can possess is to promote the virtue and intelligence of the people themselves. The first question in respect to any political institutions is how far they tend to foster in the members of the community the various desirable qualities, moral and intellectual (2000: 25).

Seria importante, contudo, enfatizar a ausência de um consenso acerca dessa relação. É preciso reconhecer que a vinculação entre tais características e a participação na discussão pública não pode ser considerada mais do que uma conjectura a ser empiricamente testada. Aliás, a proposição segundo a qual a participação política promove a autoconfiança e a tolerância é apenas levemente, quando tanto, sustentada por investigações mais sistemáticas. Outros autores reivindicam a independência dos valores da justiça, da legitimidade e da virtude em relação processo comunicativo, que tipicamente se associa à sua realização. Em alguns casos, identifica-se uma relação inversa. Rousseau (2006) sustentava a incompatibilidade entre a deliberação pública e a

²⁰ Entre os teóricos que subscreveriam essa visão, poderíamos destacar Joshua Cohen, James Bohman, John Dryzek, Jurgen Habermas, Iris Young, Cass Sunstein, entre outros.

²¹ Ver também Sunstein (1995), cap. 8.

emergência de tais valores. Przeworski (1997), por sua vez, chama a atenção para o potencial que a discussão pública tem de aumentar a discordância em relação aos princípios e às políticas públicas, além de abrir caminho à dominação ideológica por parte dos que desfrutam de maiores oportunidades para expor as suas visões. Não pretendemos endossar ou apresentar evidências contrárias ou à favor dessas ideias, mas apenas ressaltar que a deliberação tem uma relação, para dizer o mínimo, contingente com a promoção dos resultados e valores mencionados acima. Segundo Christiano (1997: 245), eles sustentam tão somente um valor instrumental da discussão pública.

Outra forma de compreender o valor da comunicação afirma que o engajamento em discussões públicas é parte essencial do ideal de boa vida que deve ser promovido pelas instituições da estrutura básica da sociedade. Em uma versão que independe do resultado da deliberação, sustenta-se que ela é parte fundamental do que torna a vida valiosa (e.g. ARENDT, 2003). Outra linha que associa um valor intrínseco à deliberação, argumenta que a deliberação promove uma espécie de respeito mútuo e igual consideração entre os membros de uma associação (e.g. YOUNG, 2001). Na medida em que o respeito mútuo é parte constitutiva de ideais como os de justiça, democracia e tolerância, é normativamente importante cuidar para que os cidadãos tratem uns aos outros dessa maneira, mediante o oferecimento de oportunidades de expressão de interesses e valores condizentes com tais práticas – vale notar que este último argumento coloca algum peso sobre os resultados do processo decisório, sendo, assim, compatível com a existência de padrões independentes de avaliação dos resultados, que competem com os valores procedimentais envolvidos em uma forma particular de se chegar aos mesmos.

Dentre os que valorizam a dimensão liberal-pluralista da política, a objeção ao argumento da boa vida direciona-se à centralidade da participação política. Para essa visão, o ideal republicano de virtude é apenas uma entre outras concepções abrangentes do bem no contexto do pluralismo de valores: não se pode, portanto, exigir moralmente dos cidadãos que a tomem como a sua concepção. Em um contexto no qual a maioria ou boa parte das decisões políticas mais importantes fosse delegada a fóruns de participação direta, corre-se o risco de que a parcela de cidadãos que professam o engajamento nas atividades cívicas como o ideal de boa vida esteja sobrerrepresentada, de modo a fazer valer as suas preferências em detrimento dos interesses alheios (VITA, 2008: 139-42)²². A premissa segundo a qual a participação na dinâmica comunicativa constitui, mais do que um direito, um dever cívico não se sustenta à luz do pluralismo moral. Soa implausível, ademais,

²² Mesmo que os interesses sobrerrepresentados não fossem os das pessoas que tomam a participação na vida pública como o bem mais valioso, poderia ocorrer ainda de a participação ser condicionada por outros critérios arbitrários, sobretudo critérios econômicos. No capítulo III volto a essa discussão com mais calma. Para uma discussão sobre a desigualdade nos fóruns participativos, ver Vita (2008) cap. 4 e Gurza Lavallo et al. (2006).

assumir que todos os cidadãos devem ter opiniões formadas sobre todos os temas, além do interesse em expor tais argumentos publicamente, por supostamente considerar as suas perspectivas mais valiosas e fundamentadas do que as de todos os demais membros da associação.

Even if apathy is not a virtue in itself, it will have to be accepted unequivocally as a *right*, to be exercised according to the will of each person: I have the right to abstain from voting, or from speaking, or even from hearing debates on matters in which I am not interested, and instead to stay home with my kids or to go to the stadium for a football game (REIS, 2007: 20).

O terceiro valor atribuído à dinâmica discursiva a relaciona como condição fundamental à justificação política. Segundo esse argumento, um processo comunicativo – desde que organizado adequadamente – seria condição necessária *e* suficiente para a justificação dos resultados do processo político. Ou seja, os resultados são justificados pois chegamos a eles mediante o procedimento correto, não podendo nem devendo haver padrões externos aos processos de deliberação entre cidadãos livres e iguais para avaliar os resultados (CHRISTIANO, 1997: 243-5). Nessa concepção, demonstra-se que os cidadãos tratam uns aos outros como iguais menos por dar igual consideração a todos os interesses do que por oferecer, publicamente, considerações para as decisões coletivas que possam ser consideradas razões legítimas por todos (COHEN, 1998).

Ao defender a desejabilidade da deliberação como fundamental à justificação política, é preciso estar atento a uma diferença mais ou menos sutil: uma coisa é dizer que não podemos justificar as nossas decisões apelando ao nosso interesse pessoal, pois ele não tem a qualidade persuasiva necessária; outra, distinta, é sustentar que a descoberta de que não posso oferecer razões persuasivas para uma proposta me levará a modificar a proposta. As pessoas comumente chegam à conclusão de que os seus argumentos não são convincentes, ouvem os argumentos contrários de outras pessoas, e mesmo assim votam em favor dos seus interesses. Segundo Przeworski (1997: 141-2), o que garante a legitimidade de um arranjo político e de suas decisões é o voto livre e igualitário. A discussão pública não autoriza o governo a governar.

1.6 Da relação entre democracia e comunicação

Sem fazer uma afirmação forte sobre os resultados e os valores promovidos pela discussão pública, é possível estabelecer que ela é um fato social da vida política democrática. A ação política depende, antes de mais nada, do conhecimento que os agentes possuem sobre o mundo social em que estão inseridos. Este tipo de ação tem por finalidade produzir e impor representações que sejam

capazes de intervir sobre o mundo social e as representações dos agentes a respeito deste. A linguagem tem, portanto, um poder constituinte e estruturante, sendo capaz de modificar a realidade social ao transformar a representação que os agentes têm a respeito dela e dos próprios sujeitos. As formas de capital simbólico (prestígio, carisma, sedução etc.), mas também as trocas mediante as quais este capital se acumula, são vulneráveis à intervenção das palavras. Contudo, a eficácia de um discurso decorre menos da força imanente à linguagem – como a força ilocucionária, de Austin (1989) – do que da dialética entre linguagem autorizante e autorizada, bem como das disposições de determinado grupo de autorizá-la.

Democracia significa, literalmente, governo do povo. Mas o que significa dizer que o povo governa, que o povo é soberano? Para que isso ocorra, é preciso haver um processo de governo e, portanto, estabelecer quais as características que definem um procedimento democrático. Um ponto básico de acordo sustenta que as decisões vinculantes devem ser tomadas por aqueles a quem as regras se aplicam, aos que estão sujeitos a essas decisões. Essa afirmação baseia-se no princípio elementar da equidade, de acordo com o qual leis não podem ser impostas às pessoas por indivíduos que não estão, eles mesmos, sujeitos a essas leis. Quando decisões coletivas são tomadas, as reivindicações de cada cidadão acerca da desejabilidade das políticas a serem implementadas devem ser válidas e consideradas igualitariamente (DAHL, 1989: 106-9).

Partindo de uma proposição geral e bastante conhecida de Dahl (1970: 20), a “[d]emocracia é o sistema político em que a oportunidade de participação em decisões é amplamente partilhada por todos os cidadãos adultos”. Restaria, contudo, discutir mais à fundo os condições necessárias à garantia de que essas decisões não seja arbitrárias ou gerem resultados ilegítimos. Seria necessário assegurar certos direitos e liberdades independentemente das decisões coletivas? De que modo seria possível fazê-lo sem ameaçar a autonomia moral de cidadãos livres e iguais? Como poderíamos avaliar o grau de participação dos cidadãos sobre os resultados finais? De acordo com Young (2010: 5-6), “a legitimidade normativa de uma decisão democrática depende do grau em que os afetados por ela foram incluídos no processo decisório e tiveram a oportunidade de influenciar os seus resultados”²³.

Normativamente, esta seria uma norma de respeito moral, segundo a qual a igualdade moral exige que as pessoas não sejam obrigadas a aceitar regras ou sujeitar a sua conduta a decisões das quais as suas vozes foram excluídas. A democracia implica uma norma de igualdade política segundo a qual todos os afetados devem ser não apenas incluídos nos processos decisórios, mas devem sê-lo em

²³ No original: “the normative legitimacy of a democratic decision depends on the degree to which those affected by it have been included in the decision-making processes and have had the opportunity to influence the outcomes”.

termos equitativos. A base de legitimidade do governo democrático se assenta, destarte, na noção de autogoverno, isto é, “a razão por que se argumenta que a democracia se justifica é a de que as pessoas devem ter voz nas decisões que lhes afetam” (SHAPIRO, 2003: 219)²⁴.

A igualdade, segundo Young (2010: 23-5), se expressa como uma norma de não-dominação: nenhum participante do processo deliberativo deve estar em uma posição que lhe faculte coagir ou ameaçar os demais a aceitar determinadas decisões. Há uma extensa lista de desacordos acerca do caráter coletivo das decisões e do alcance dos ideais de liberdade e igualdade política. No entanto, há um compromisso fundamental com o procedimento democrático e a sua importância fundamental para a legitimidade política. Segundo Shapiro,

the democratic tradition offers better resources than the going alternatives for ensuring that political claims and counter-claims are tested for their veracity in the public arena, and for protecting those individual rights that best embody the aspiration for human freedom (2003: 6).

O ideal de democracia diz respeito aos procedimentos políticos e aos direitos básicos associados à igualdade e ao exercício das liberdades políticas por todos os cidadãos. Ao reconhecer a democracia como um ideal a ser buscado, não podemos nos abster de almejar também alguma forma de igualdade política. Na medida em que a democracia é um sistema em que se exige, por definição, que as decisões não sejam impostas aos cidadãos contra a sua vontade, faz-se necessário um componente de *legitimidade* nas mesmas. Nos próximos capítulos, vou considerar as respostas oferecidas pelas distintas concepções sobre a democracia para as questões relacionadas à compreensão dos ideais de igualdade, legitimidade, entre outros, procurando relacionar tais perspectivas à relação entre democracia e comunicação pública. De modo geral, boa parte das teorias da democracia se posicionam entre dois polos: de um lado está a concepção de que a democracia seria uma forma de competição domesticada entre interesses; de outro, se classifica a democracia como um modelo no qual os cidadãos devem suspender temporariamente os seus interesses e afiliações para formar um público comunicativo (ELSTER, 1997). Cada perspectiva teórica oferece uma interpretação diversa e dá um peso diferente para as liberdades iguais para todos, a participação democrática e o governo pela opinião pública. Segundo a tradição utilitarista, por exemplo, a legitimidade do governo está ligada à sua disposição e capacidade de maximizar a felicidade ou o bem-estar dos cidadãos. Já no marxismo, um governo legítimo é aquele que promove a liberdade humana, eliminando a exploração perpetrada pelas relações de produção. Na tradição contratualista que remonta, a legitimidade se sustenta numa ideia de acordo e no

²⁴ No original: “the reason why democracy is argued to be justified is that people should have a say in the decisions that affect them”

consentimento dos governados (SHAPIRO, 2003: 2).

Decisões coletivas tendem a ser ubíquas em sociedades complexas e marcadas pelo fato do pluralismo. Métodos tão distintos quanto eleições, referendos e outros mecanismos de participação direta, legislaturas, cortes e outros foram defendidos como mais adequados política ou moralmente. As pessoas discordam umas das outras em diversos níveis, desde *quais* decisões devem ser tomadas até *por que* uma escolha deve ser feita em detrimento das outras alternativas. Os teóricos políticos ofereceram uma diversidade enorme de formas por meio das quais decisões vinculantes devem ser tomadas, assim como formularam respostas distintas acerca do que confere legitimidade às mesmas. Decerto que questões diferentes podem exigir procedimentos específicos e critérios de legitimidade particulares, o que não impede, obviamente, que haja uma discordância mesmo em relação ao método mais adequado para conferir legitimidade a decisões sobre um problema idêntico.

As diferenças se traduzem em *trade-offs* entre a necessidade de um equilíbrio razoável dos interesses conflitantes e a demanda pelo oferecimento de razões aceitáveis a todos. Além disso, a literatura discute o alcance e os limites da esfera do uso público da razão e o seu papel na legitimidade de uma associação política. Nos próximos capítulos, a minha preocupação se voltará para as diferentes interpretações sugeridas nas teorias da democracia para o lugar da comunicação em um sistema político democrático. Partindo de um esquema proposto por Christiano (1997), vou tomar três concepções ideais sobre a importância da comunicação para a democracia, procurando identificar cada uma delas com uma concepção específica sobre os critérios necessários a uma associação democrática: (1) a *tese da contribuição* afirma que a discussão pública não é uma condição necessária e tampouco suficiente para a democracia; (2) a *tese da exclusividade* afirma que a comunicação pública é o valor por excelência da democracia, a sua *raison d'être*; e (3) a *tese da necessidade* afirma que a deliberação é uma condição necessária à democracia, ou que uma sociedade que toma decisões sem a deliberação pública é um arranjo indesejável (CHRISTIANO, 1997: 246).

II – A tese da contribuição

Como adepto da navalha de Ockam e inveterado desbastador de conceitos flácidos, ... oferecerei uma definição deliberadamente simples – e mesmo simplista. Defino democracia como uma

combinação de regras de maioria, sufrágio universal e voto livre ... A minha definição de democracia leva em conta puramente procedimento. Uma sociedade é democrática porque suas decisões políticas são (fundamentalmente) tomadas segundo um procedimento que satisfaz às três condições mencionadas, e não porque essas decisões produzem um determinado resultado substantivo (VAN PARIJS, 1995: 109).

For in the end, democracy is but a framework within which somewhat equal, somewhat effective, and somewhat free people can struggle peacefully to improve the world according to their different visions, values, and interests (PRZEWORSKI 2010:18).

2.1 Introdução

É possível identificar na teoria democrática diversas interpretações minimalistas sobre o papel da comunicação pública no sistema política democrático. Elas variam na intensidade de seu minimalismo, mas também nos lugares mais adequados à discussão, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista prático. De modo geral, essa perspectiva sustenta que a discussão pública é (em maior ou menor frequência) secundária, desnecessária, infactível ou mesmo indesejável a uma sociedade democrática. Se em algumas questões há discordância quanto ao grau, em boa parte não são conflitantes quanto à conclusão geral. Gostaria de sugerir nesse capítulo que é possível encontrar certa unidade interna no que se refere às teses segundo as quais a comunicação não é nem suficiente, nem necessária à democracia – mas pode representar, em determinadas circunstâncias, uma contribuição ao processo político democrático.

Todo e qualquer conceito de democracia se configura como uma evolução da ideia fundamental de que o povo deve governar a si mesmo. Ao longo da história, o significado desse termo ganhou conotações distintas, ao mesmo tempo em que a forma de praticá-lo também modificou-se deveras. Enquanto determinadas tradições lhe conferiram um viés depreciativo, outras emprestaram ao termo uma acepção de horizonte utópico a ser tomado como norte ao desenvolvimento das relações sociais e políticas. Se, de um lado, Madison sustentava, na Convenção da Filadélfia de 1788, que o papel do povo devia ser meramente o de eleger o governo, de outro Hannah Arendt afirmava ser a participação no autogoverno a atividade que define o homem enquanto tal.

Dahl (1989) e Manin (1995) procuraram distinguir os sistemas atuais de um ideal de democracia impraticável nas sociedades modernas. Para o primeiro, os governos que encontramos hoje no mundo podem ser situados em um continuum de um sistema que ele chamou de poliarquia, para diferenciá-lo do modelo ideal de democracia. O segundo, por sua vez, argumenta que uma denominação mais adequada seria a de governos representativos, cujos princípios básicos as

sociedades compartilham desde o “governo representativo de tipo parlamentar”²⁵. As diferentes concepções sobre a democracia se sustentam em entendimentos distintos sobre questões como o pertencimento à cidadania e o que torna uma decisão coletiva legítima. Cada perspectiva entende de maneira particular o significado da ideia democrática fundamental de que as instituições por meio das quais tomamos decisões coletivamente vinculantes devem tratar a todos como iguais.

Em uma definição ampla da legitimidade democrática, Cohen (1998: 185)²⁶ afirma que “a ideia fundamental de legitimidade política democrática é a de que a autorização para exercer o poder estatal deve emergir de *decisões coletivas* dos membros de uma sociedade que será governada por esse poder”. Tendo em vista a impossibilidade de a democracia moderna se assentar nos marcos de referência tradicionais, ela inaugura uma dinâmica interativa na qual há sempre uma indeterminação última sobre os fundamentos da vida em comum. Nesse sentido, a democracia se sustenta e se estrutura na crença daqueles que estão submetidos às decisões coletivas de que tais decisões devem ser acatadas, mesmo que contrariem as suas escolhas ou preferências. Em um certo sentido, portanto, governos democráticos devem operar de tal forma que os cidadãos acreditem na legitimidade de sua autoridade. Devem fazer crer, entre outras coisas, que o povo governa a si mesmo, que os representantes de fato representam os cidadãos. Mas uma crença como essa não pode guardar relação tão somente com o mundo das ideias, ela deve ser sustentada por fatos a que os cidadãos tenham acesso. A legitimidade deve ser perceptível. Segundo uma concepção competitiva da democracia, o que confere, aos olhos de todos, legitimidade a uma decisão coletiva é o fato de que o arranjo por meio do qual ela emerge oferece consideração igual pelos interesses de cada pessoa submetida aos seus resultados. Caberia, portanto, à teoria política elaborar maneiras de as instituições políticas apresentarem resultados que reflitam a agregação ou o sumário de preferências políticas na sociedade. Há diferentes formas de interpretar essa ideia.

2.2 Democracia como regra do jogo

De acordo com Sartori (1994), haveria três objetos passíveis de consenso em uma sociedade política. O primeiro, um “consenso básico”, tem como objeto valores fundamentais, como liberdade e igualdade, que estruturam o sistema de crenças. Para Sartori, sem um consenso mínimo em relação a tais valores, a democracia tende a ser demasiado instável e o equilíbrio de interesses,

²⁵ Seriam, basicamente, quatro os critérios que definem o governo representativo: (1) os governantes são eleitos pelos governados, (2) os primeiros guardam certa independência em relação aos últimos, (3) a opinião pública deve manifestar-se independentemente do controle governamental, e (4) as decisões políticas são tomadas após debate (MANIN, 1995).

²⁶ No original, “the fundamental idea of democratic, political legitimacy is that the authorization to exercise state power must arise from the *collective decisions* of the equal members of a society who are governed by that power”.

precário. Embora não seja condição necessária à democracia, um consenso básico é um bom indicador do sucesso desse sistema político em uma determinada sociedade. Entre outras coisas, esse consenso promove a legitimidade das decisões coletivas. O segundo, um “consenso procedimental”, diz respeito às regras do jogo democrático. Nesse caso, uma norma tem primazia sobre as demais, qual seja, a que estabelece como os conflitos devem ser resolvidos. Desnecessário dizer que, na ausência de um consenso procedimental (na democracia, em geral, a regra da maioria), um sistema político não pode funcionar. O terceiro nível de consenso, sobre governos e políticas públicas, traz ao primeiro plano a ideia de “consenso como dissenso” e sustenta a ideia da democracia como um governo pela discussão. Um consenso como este é deveras implausível em uma sociedade que convive com o fato do pluralismo, ou com o fato de que a cultura pública nas sociedades democráticas é inevitavelmente caracterizada por uma diversidade de concepções religiosas, filosóficas e morais abrangentes, que é resultado do exercício da razão humana sob instituições livres. Nesse sentido, a escolha social reflete um equilíbrio contingente entre esses interesses, cujo conflito potencial pode ser provisoriamente resolvido a partir de regras compartilhadas e aceitas por todos – ou por uma maioria dos cidadãos (SARTORI, 1994: 128-30).

Uma referência dessa perspectiva é a obra do economista britânico Joseph Schumpeter, que procurou “salvar” a ideia de democracia das crenças falsas que a sua concepção clássica impunha sobre o estudo da política no mundo real. As teorias clássicas apresentam duas ficções na leitura de Schumpeter (1961): uma acerca do potencial democrático de criar um consenso entre os valores em prol de um bem comum; outra referente ao ideal do indivíduo racional. No primeiro caso, o autor argumenta que mesmo questões que são de certa forma consenso entre os homens, envolvem desacordos que não são passíveis de resolução racional. Ademais, a sociedade é composta por uma pluralidade de indivíduos, com valores e concepções do bem variados, que não podem ser reduzidos a um ideal de *homo politicus* ou de cidadão racional tal como o adotado por uma filosofia política de viés utilitário. No segundo, o autor objeta que os indivíduos não possuem preferências bem definidas sobre todos os assuntos e as suas atitudes muitas vezes não refletem um comportamento que se poderia denominar racional. Em suas palavras,

o cidadão típico, por conseguinte, desce a um nível inferior quando entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo reconheceria como infantil em sua esfera de interesses reais. Torna-se primitivo novamente. O seu pensamento assume o caráter puramente associativo e afetivo (SCHUMPETER, 1961: 319).

Assim como no mercado as opções à disposição dos consumidores são pré-definidas pelos produtores, na política os eleitores só têm disponíveis as opções colocadas à mesa pelos líderes políticos.

Schumpeter (1961) substitui o “mito” da vontade geral pela ideia de uma pluralidade de vontades que não podem chegar mais longe do que a um procedimento para a resolução das controvérsias políticas. A democracia se configura basicamente como um processo de agregação de preferências dos cidadãos por meio do qual são escolhidos os governantes. Uma democracia bem ordenada permite a expressão de ideias e a competição justa entre preferências, dispondo de um método confiável e equitativo para agregar tais interesses e determinar os resultados da escolha pública. Além disso, há um esforço para superar uma suposta “irracionalidade das massas”, propondo a limitação da participação ao ato de criação, de dissolução ou de troca de governos, que se dá mediante o exercício do sufrágio. Todos os outros níveis de governo, que requisitam algum nível de racionalidade, devem ser deixados a cargo das elites políticas e da burocracia especializada. A política democrática, nesta perspectiva, torna-se um método de constituição de governos que têm nos partidos e líderes políticos seus atores fundamentais e na arena parlamentar seu lugar privilegiado.

Essa restrição se sustenta na percepção de dois fenômenos distintos, embora complementares. O primeiro, de natureza motivacional, sugere que os cidadãos, de maneira geral, não tomam a participação nos negócios públicos como uma questão valiosa a ponto de dispender recursos, como tempo e atenção, para se informar e tomar decisões competentes. Quando muitas decisões de natureza complexa são delegadas aos cidadãos, delega-se, em verdade, à minoria politicamente ativa e disposta a lançar mão desses recursos no intuito de impor os seus interesses ao conjunto da sociedade. Já o segundo, de natureza cognitiva, afirma que, embora a grande maioria dos cidadãos não invista no sentido de tomar decisões informadas sobre temas que não lhes dizem respeito diretamente, ele possuem recursos cognitivos suficientes para avaliar de forma geral um governo e decidir puni-lo ou recompensá-lo no momento adequado: “os cidadãos são capazes de constituir um julgamento, que as forças políticas que competem entre si eleitoralmente podem tentar influenciar mas nunca controlar inteiramente, sobre se o desempenho governamental foi bom ou ruim” (VITA, 2008: 135).

Essa forma de justificar uma concepção minimalista do procedimento democrático ganha força na medida em que observamos a natureza e o caráter dos regimes políticos em boa parte dos países ocidentais que se arrogam o predicado democrático. Decerto que, majoritariamente, não somos consumidores de informações a um nível que nos permitisse julgar questões administrativas mais delicadas. Muitos de nós, inclusive, mostram-se parcamente informados para emitir opiniões minimamente competentes sobre questões de interesse geral, como a distribuição de renda ou

políticas afirmativas no intuito de corrigir desigualdades históricas e latentes. Estes são temas cujas consequências nos atingem frontalmente no cotidiano das cidades, nas escolas que frequentamos ou no ambiente de trabalho.

Seja como for, não considero que essa constatação deva nos levar a julgar que se justifica restringir a participação dos cidadãos à escolha de elites governantes. Entre outras coisas, essa concepção parte de uma premissa segundo a qual o exercício da autoridade política consiste necessariamente em um movimento no qual os cidadãos, para garantir a governabilidade, devem abdicar, durante determinados períodos, de sua faculdade de julgamento da ordem política, econômica e social na qual estão inseridos. Tal compreensão, da forma como a interpreto, nos levaria a um regime político que teria sérias dificuldades para reivindicar a legitimidade de suas decisões. Limitando as oportunidades dos cidadãos de julgar as leis e políticas públicas, a não ser através da agregação de preferências no momento eleitoral, estaríamos fadados a, ou bem aquiescermos com políticas injustas, ou bem nos revoltarmos contra o regime político a cada vez em que nos deparássemos com a aprovação de decisões que nos desagradam. Vou tratar desse assunto ao final do capítulo. Sigamos, portanto, adiante com outras maneiras de sugerir uma interpretação mínima à democracia.

Bobbio (1986) faz um diagnóstico, que poderíamos dizer “realista”, sobre as promessas do modelo ideal de democracia que acabaram não se realizando na operação *de facto* das nossas democracias. Dentre as inúmeras possíveis distinções entre o projeto e o fato democrático, o autor indica seis: (1) o nascimento da sociedade pluralista, na qual os grupos de interesse e os corpos intermediários tornaram-se significativamente mais relevantes politicamente do que os indivíduos; (2) a revanche dos interesses, isto é, o retorno de uma representação baseada nos interesses, com um vínculo quase imperativo entre os representantes e os grupos; (3) a persistência do poder oligárquico e a predominância da apatia política entre a maioria dos cidadãos; (4) o espaço limitado, ou seja, a não extensão do controle dos indivíduos sobre as instituições sociais e econômicas que tomam decisões vinculantes para os seus membros; (5) o poder invisível ou a proliferação dos *arcana imperii*, somado à multiplicação de instrumentos à disposição do poder governante para controlar as ações dos cidadãos; e (6) o cidadão não educado, isto é, a frustração da expectativa tipicamente associada aos autores de uma vertente participativista da democracia, de que a garantia dos direitos políticos levaria à promoção da virtude política entre os membros da sociedade.

Partindo desse diagnóstico, o autor afirma que a única maneira de discutir a democracia como um regime distinto de todos os demais passa por caracterizar a democracia pelas regras do jogo, que estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e que *procedimentos* devem ser

aplicados. Segundo ele, a democracia se configura, essencialmente, como um método de governo, um procedimento institucionalizado de tomada de decisões coletivas no qual está prevista a concessão de oportunidades à participação de todos os interessados. Dado que toda associação deve tomar decisões vinculatórias e que tais decisões são tomadas, ao fim e ao cabo, por indivíduos (o grupo, como tal, não pode decidir pois não existe como entidade independente de seus membros), as condições de aceitabilidade nos forçam a formular regras que determinem quais indivíduos estão autorizados a tomar decisões vinculantes e sob que normas procedimentais. Nesse sentido, as democracias satisfazem o mínimo procedimento quando garantem (a) a participação política de todos os interessados, (b) a regra da maioria para decisões políticas, (c) os direitos comunicativos básicos e a seleção entre diferentes programas e elites políticas, e (d) a proteção da esfera privada.

A esses critérios, Bobbio associa o Estado liberal e as garantias presentes na doutrina do Estado de Direito “em sentido forte”. Em outras palavras, a democracia está inextricavelmente ligada ao reconhecimento constitucional dos direitos liberais. Embora um Estado liberal não seja necessariamente democrático, pois ele se realiza em sociedades que limitam a participação no governo; e embora um governo democrático não promova necessariamente um Estado liberal, uma vez que o processo de democratização pode muitas vezes restringir certas liberdades liberais (BOBBIO, 2005: 7-8); apesar disso, eles são interdependentes em ao menos duas direções: a primeira, vai do liberalismo à democracia, de modo que o exercício do poder democrático carece de certas liberdades; a segunda, em direção oposta, afirma a necessidade de um poder democrático para assegurar o *status* permanente de determinadas liberdades. Segundo o autor, “o Estado liberal é o pressuposto não só histórico mas jurídico do Estado democrático” (BOBBIO, 1986: 44).

Segundo a perspectiva em debate neste capítulo, portanto, à incerteza da qual nasce a democracia moderna a dinâmica política democrática responde com a institucionalização do conflito, com o reconhecimento da necessidade de se renovarem constantemente as bases de legitimidade da autoridade política. Ao contrário dos regimes autoritários, que se fundam na capacidade efetiva que determinadas forças políticas gozam de evitar consequências que lhes desagradam, a democracia se caracteriza pela indefinição do conteúdo das decisões políticas. Num sistema político democrático, os resultados são indeterminados quanto aos interesses e posições que sairão vencedores em qualquer rodada, pois todos estão submetidos à contingência da competição. Todos os acordos estão sujeitos à revogação futura, de modo que os grupos majoritários não podem assegurar a manutenção de seus privilégios *ad infinitum*. Assim, a característica essencial da democracia, enquanto forma de organização política, é a incerteza referencial, isto é, ela é o resultado de um compromisso institucional sobre as regras da solução de conflitos (PRZEWORSKI, 1984).

Por não se tratar de uma incerteza absoluta, a democracia requer certas regras constitutivas do jogo político democrático. A democracia exige que se assegure a igualdade política, entendida como a garantia de eleições livres, do sufrágio universal e do igual direito de todos competirem no mercado político²⁷. Uma leitura comum do ideal de igualdade por esse corpo teórico sustenta que o processo decisório deve garantir que a todos sejam oferecidas as mesmas oportunidades de influenciar as decisões tomadas pelos governos, de modo que se transfira o poder de qualquer grupo de definir os resultados para uma série de regras. Tais normas resultam, elas mesmas, da contingência e do conflito entre forças políticas e sociais, podendo se associar a diferentes critérios e mecanismos institucionais. Nessa perspectiva,

Voters pursue their individual interest by making demands on the political system in proportion to the intensity of their feelings. Politicians, also pursuing their own interests, adopt policies that buy them votes, thus ensuring accountability. In order to stay in office, politicians act like entrepreneurs and brokers, looking for formulas that satisfy as many, and alienate as few, interests as possible. From the interchange between self-interested voters and self-interested brokers emerge decisions that come as close as possible to a balanced aggregation of individual interests (MANSBRIDGE, 1980: 17).

Portanto, a democracia se configura como um processo competitivo no qual cidadãos e grupos de interesses lançam programas políticos e se esforçam para conseguir o apoio do maior número de pessoas. Indivíduos com preferências semelhantes tipicamente formam grupos cujos membros se propõem a agir em concerto no processo de competição pelo poder. Estes atores se comportam estrategicamente e administram as suas ações e coalizões de acordo com a sua própria percepção da dinâmica de preferências na sociedade. Se assumimos que este processo é aberto e justo, os resultados deverão refletir, em todos os níveis, a agregação mais amplamente sustentada de preferências em uma sociedade (DOWNS, 1999). De acordo com essa concepção, portanto, as decisões políticas – e a própria sobrevivência do regime democrático – são o resultado contingente da competição de preferências. A democracia é uma organização política que acolhe a incerteza sobre a substância das decisões, no que reside ao mesmo tempo as suas virtudes e principais fragilidades.

Essa teoria não caracteriza, decerto, qual seria a forma mais adequada de democracia, como produzir resultados mais justos, nem tampouco apresenta quais seriam as possibilidades de aperfeiçoamento ou aprofundamento de um sistema político em direção à democratização. De toda maneira, ela oferece uma série de elementos necessários e condições suficientes a uma democracia política. Em uma concepção minimalista, a legitimidade deriva do voto da maioria em eleições

²⁷ Um regra que se justifica pela igual consideração pelos interesses de todos os membros da comunidade política.

livres, igualitárias e secretas. A plausibilidade dessa ideia está relacionada à autocompreensão tipicamente moderna e se assenta, segundo Becker, no “subjativismo ético”. Esta forma de subjativismo, por um lado, seculariza o entendimento sobre a igualdade entre todos os homens, e, por outro, substitui a origem transcendental de comandos obrigatórios por uma validade imanente; ou seja, a validade das normas se sustenta na vontade dos sujeitos determinada a partir da agregação de votos e da estabilidade política até o novo movimento de reunião das vontades políticas. Nessa concepção, a noção moderna de liberdade significa que “a validade ... das normas aceitas pelos indivíduos é gerada pelo próprio indivíduo mediante o livre consentimento” (BECKER *apud* HABERMAS, 1998: 291)²⁸. Para essa perspectiva as convicções não são racionalmente justificadas, mas, antes, expressam uma forma cultural ou uma decisão que se tornam dominantes. Assim, não se funda a aceitação das decisões majoritárias em apelos ao bem comum, descartado como concepção abrangente e inadequada às sociedades plurais, ou a previsões sobre a utilidade coletiva; antes, a validade dessas decisões se sustenta na crença de que os procedimentos políticos garantem todos condições iguais de defender os seus interesses. As condições para a troca de posições entre governo e oposição, maioria e minorias, é dada pelas elites que competem pelo poder e dividem o eleitorado em diversos campos de acordo com pontos de vista ideológicos – as elites esperam conquistar a maioria por meio de programas políticos, com a promessa de recompensas sociais interpretadas de maneiras distintas: é preciso que haja boas razões para que o público prefira um partido aos demais (DOWNS, 1999). Os argumentos políticos, nessa definição, não pretendem ser racionalmente aceitáveis, pois têm função meramente retórica e os seus efeitos são perlocucionários. Em outras palavras, os termos do debate político devem ser entendidos em sua função de promover a aquiescência de cidadãos de resto pouco atentos ao que não lhes parece exercer influência mais direta sobre a realização dos seus interesses – o discurso político tem, destarte, função “sociopsicológica”, não cognitiva. (HABERMAS, 1989: 292-3).

2.3 Democracia e autogoverno

Grosso modo, assim, a perspectiva da contribuição considera que “o autogoverno coletivo se realiza não quando cada cotante tem influência causal sobre o resultado final, mas quando a decisão coletiva é o resultado da agregação de vontades individuais” (PRZEWORSKI, 2006: 15)²⁹. Para avaliar a medida em que os cidadãos, de fato, governam a si mesmos, devemos lançar luz sobre dois tipos de relação: entre o governo e os representados, e entre os ramos distintos do governo. A

²⁸ No original: “the validity of ... the norms accepted by the individual human being is generated by the individual himself through his free consent”.

²⁹ No original: “collective self-government is achieved not when each voter has causal influence on the final result, but when collective choice is a result of aggregating individual wills”.

estrutura administrativa do governo, as relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário, e as normas de funcionamento de cada uma dessas instâncias, impõem custos de agência que muitas vezes foram criados e operam – propositalmente, vale dizer – contra a vontade da maioria tal como expressa nas eleições ou em pesquisas de opinião. Como veremos abaixo, parte da literatura identifica nesses mecanismos uma restrição à democracia, enquanto uma outra parte os enxerga como necessários à garantia dos direitos de minorias³⁰. Além disso, embora as eleições sejam o momento de autorização e o que assegura a legitimidade das decisões governamentais, é certo que elas permitem certa autonomia aos representantes (MANIN, 1995).

Essa perspectiva toma o processo democrático como um processo cuja tarefa principal é fazer o Estado operar de acordo com o interesse da sociedade, que, por sua vez, é dado pela agregação das preferências dos cidadãos mediante a expressão de vontades individuais. O Estado é entendido como um aparato administrativo especializado no emprego do poder político para garantir fins coletivos. O *status* dos cidadãos define-se pelos direitos subjetivos que possuem diante do Estado e de seus concidadãos, que lhes garante a proteção necessária para perseguir seus interesses nos limites da lei. Os direitos políticos são semelhantes e permitem aos cidadãos influenciar as decisões coletivas mediante o sufrágio universal. Da agregação surge a vontade política capaz de exercer influência sobre o poder do Estado. Nessa visão, a legitimidade política se assenta na luta por posições que assegurem algum grau de influência sobre o poder administrativo; é, portanto, na concorrência entre atores políticos que se dá o processo de organização das alternativas disponíveis à escolha dos eleitores. A expressão de preferências dos cidadãos se dá através do voto, cuja decisão tem estrutura semelhante à decisão de um consumidor escolhendo produtos no mercado (SCHUMPETER, 1961).

A escolha de governantes através do voto não garante – e não tem por objetivo garantir – a igualdade, decisões racionais ou a implementação de um critério de justiça³¹. Mas isso tem uma razão de ser. As teses minimalistas representam – e têm por objetivo fazê-lo – a rejeição dos ideais associados às teorias clássicas da democracia, como a possibilidade de uma harmonia de interesses, a descoberta do bem comum através de um processo de deliberação racional ou a fusão das autonomias pública e privada em uma vontade geral. Se aceitarmos, como o fazem os autores que caracterizam a democracia dessa maneira, que as sociedades contemporâneas organizam-se a partir conflito de valores e interesses presumivelmente irreconciliáveis, a estabilidade política e a

³⁰ Vale lembrar, é claro, que se hoje eles garantem os direitos de minorias ameaçadas de opressão, estes mecanismos foram criados para garantir privilégios e frear o ímpeto da massa que conquistava direitos políticos.

³¹ Embora, é claro, as normas que garantem peso igual aos interesses de todos expresse, de alguma maneira, todos esses ideais.

aceitação pacífica dos resultados obtidos através do processo eleitoral se apresenta como quase um milagre (PRZEWORSKI, 2010).

Para defender essa concepção, Przeworski (2010) estrutura o seu argumento em dois passos: primeiro, toma como óbvio que não é absolutamente desejável a resolução dos conflitos inerentes à sociedade pluralista através da violência; depois, afirma que a mera possibilidade de se substituir periodicamente um governo evita a violência e que a possibilidade de votar assegura, tanto quanto possível nesse contexto, a realização do autogoverno. A substituição periódica do governo, por sorteio, digamos, levaria a um equilíbrio *self-enforcing* na medida em que cada grupo tem incentivos para não recorrer à violência caso perca (e aceitar uma nova eleição após o período estabelecido), pois poderá vir a chegar ao governo após o atual mandato – tomando como dado que a pior situação a que se pode chegar seria um estado de natureza hobbesiano, por exemplo (*Ibidem*: 45-6). Mas por que adotar um método de escolha dos governantes que não seja aleatório? Porque o voto?

Conforme observa Przeworski (2010: 48-9), é o voto que autoriza a coerção, não as razões que estão por trás dele. O sufrágio universal, na ausência de coerção aparente, é o que impõe a todos a obrigação de respeitar os resultados de uma votação e aquiescer com as decisões tomadas pelo governo legitimamente escolhido pelos que se submeterão a elas. A democracia, nessa concepção, persiste porque as pessoas em geral se sentem racionalmente convencidas a obedecer aos resultados de um processo de decisão do qual participaram voluntariamente; os cidadãos aceitam o conteúdo das decisões pois participaram do processo em que elas foram tomadas. Na democracia, embora o voto não revele uma vontade coletiva singular, ele é capaz de assegurar que as decisões coletivas, mesmo na ausência de um processo comunicativo perene a julgá-las, sejam aceitas como procedimentalmente corretas.

2.4 Dos Limites do Processo Eleitoral

Uma das questões mais importantes no debate contemporâneo a respeito da legitimidade democrática refere-se à capacidade do modelo minimalista, baseado na autoridade eleitoral intermitente e na garantia da accountability vertical por meio do voto, de gerar decisões que sejam, além de procedimentalmente adequadas, politicamente aceitáveis por cidadãos iguais de uma sociedade democrática. Um espectro ronda esse modelo: existe continuamente a possibilidade de que decisões majoritárias optem, por exemplo, por excluir o próprio procedimento majoritário.

Como deveria proceder uma ordem política em uma situação como essa, em que, a despeito de permanecer consensual a importância do sufrágio universal periódico, uma ameaça perene se faz perceber nas elites políticas e na sociedade civil. Há duas possibilidades no que concerne aos limites a que se podem submeter as decisões coletivas mediante o estabelecimento de mecanismos de controle constitucional, como Cartas de Direitos, leis pétreas ou tribunais de revisão judicial às decisões políticas. A primeira admite a retirada de algumas questões do fórum público, mas somente no caso de decisões coletivas que ameacem o próprio processo político democrático (DAHL, 1989; 2006); a segunda sustenta que outras liberdades, não diretamente políticas, também devem estar à salvo de maiorias ocasionais (VAN PARIJS, 1995).

A primeira versão afirma que “nenhum princípio deve ser inviolável além daqueles que são integrais ao processo democrático” (DAHL, 1989: 182)³². Segundo Dahl, fora deste domínio, cujos limites podem ser discutidos, a sociedade deve estar livre para escolher as políticas que lhe agradam, decidir acerca do equilíbrio entre liberdade e controle, e sobre as melhores formas de solucionar os conflitos que inevitavelmente surgem em uma sociedade plural e diversificada. Admitir que o processo democrático não predetermina seus resultados e que, em muitos casos, a decisões que não satisfazem todas as exigências da justiça substantiva não deve nos levar imediatamente a estabelecer proteções estritas às reivindicações da justiça, impedindo que sejam violadas por decisões democráticas. A menos que seja possível identificar um processo alternativo que seja mais capaz de produzir, via de regra, resultados mais justos, seria um equívoco condenar um processo decisório apenas por seu *potencial* de gerar resultados injustos. O processo democrático majoritário possui características que o tornam uma ferramenta essencial aos valores democráticos:

If adult persons must participate in collective decisions in order to protect their personal interests, including their interests as members of a community, to develop their human capacities, and to act as self-determining, morally responsible beings, then the democratic process is necessary to these ends as well. Seen in this light, the democratic process is not only essential to one of the most important of all political goods – the right of people to govern themselves – but is itself a rich bundle of substantive goods (DAHL, 1989: 174-5).

Apesar de ser equivocado buscar uma demonstração geral satisfatória sobre a superioridade da democracia em argumentos axiomáticos, que partem de premissas presumivelmente irrefutáveis para uma conclusão absoluta e objetivamente válida, a segunda interpretação assume que seria um erro semelhante insistir na premissa de que qualquer argumento de cunho moral seja igualmente arbitrário e, portanto, igualmente irrazoável.

³² No original: “no principles should be inviolable beyond those integral or essential to the democratic process”

À isso a concepção que sustenta a primazia da vontade coletiva representada pela constituição de governos eleitos contrapõe-se, embora considere que os critérios para um processo democrático dificilmente chegarão perto de serem perfeitamente cumpridos pelas sociedades reais. De acordo com essa visão, não parece haver no horizonte qualquer alternativa para se aproximar da realização dos mesmos a não ser mediante a aferição das vontades individuais em mecanismos agregativos – e as suas externalidades, como o accountability vertical. Ademais, sustenta-se que muito do que se afirma representar uma discrepância ou uma incompatibilidade entre o processo democrático e a justiça substantiva trata-se, antes, de certas características do autogoverno coletivo, que pode, vez ou outra, promover resultados injustos e que, não raras vezes, causam danos à própria democracia, embora não a subvertam no que há de mais fundamental. A autoridade para tomar decisões coletivamente vinculantes se conecta com a questão da justiça na medida em que os cidadãos lançam mão do seu poder político para criar normas para si mesmos. Isto é, a ação política direcionada a promover a justiça na sociedade (ou reduzir as injustiças de todos os gêneros) depende apenas de que os cidadãos estejam convencidos de que essa é a coisa certa a fazer. É preciso, dessa maneira, observar com cautela redobrada argumentos que nos sugiram a conveniência de se restringir os procedimentos democráticos em busca de um ideal de bem comum a ser imposto sobre os cidadãos e aplicado por agentes externos. O reconhecimento da autonomia moral dos cidadãos, conforme nos diz Dahl (1989: 88-91), requer que seja ampliado até o limite o escopo da área em que os indivíduos realizam a sua autodeterminação, individual e coletiva. Mesmo em situações, sobremaneira comuns, nas quais nos deparamos com conflitos irreconciliáveis de valores e escolhas últimas, o julgamento acerca dos *trade-offs* dependem de acesso privilegiado a particularidades ou singularidades que só podem ser identificadas pelo indivíduo sobre quem recairão as suas consequências. Apenas os procedimentos democráticos são capazes de maximizar as oportunidades de que os indivíduos tomem essas decisões por si mesmos. É a partir do conflito e da reconciliação de interesses, motivados pelo processo político, que se protegem as liberdades e direitos dos cidadãos. Na medida em que a barganha de interesses parciais não restringe as liberdades integrais ao procedimento político, dentre elas o sufrágio universal, um direito formal às liberdades de associação e de imprensa, não há déficits democráticos significativos ou que pudessem nos levar a optar, como Ulisses, por estabelecer amarras constitucionais à soberania popular (ELSTER, 2009).

Já a segunda posição, que defende uma revisão judicial que incida mais diretamente sobre a substância das decisões coletiva, alerta para os perigos representados por decisões que, embora democráticas em seu procedimento, geram resultados que violam princípios de justiça fundamentais. É o que nos diz Van Parijs na seguinte passagem:

Se não podemos supor uma harmonia preestabelecida entre a justiça e a democracia – se, ao contrário, há razões profundas para esperar conflitos agudos entre elas –, então temos que perguntar qual delas é preferível sacrificar. A minha resposta a essa questão é clara. Vamos aderir à justiça e sacrificar a democracia. Pois esta última não é um ideal importante por si mesmo. Ela constitui somente um instrumento institucional, do qual é legítimo se afastar *se* a busca do ideal assim o exigir (1995: 118).

Decerto que respeitar as condições da democracia sugeridas nas seções anteriores pode constituir condição necessária à implementação de certos critérios de justiça. A questão central, nesse sentido, parece ser estabelecer quais instrumentos de decisão coletiva satisfazem melhor essas condições e possibilitam implementar os princípios de justiça tal como determinados por quem quer que seja³³. O argumento central, nesse caso, é o de que na organização das instituições democráticas não está em jogo a busca de um ideal democrático como um fim em si mesmo. Não devemos nos dedicar, por exemplo, à construção de dispositivos decisórios que promovam a “vontade geral”, que não passa de uma agregação das vontades individuais. Nem tampouco que as eleições promovam um legislativo que represente fielmente as clivagens sociais, econômicas e políticas. Segundo Van Parijs (1995: 119-20), “a engenharia democrática pode ser vista como a busca de melhores *trade-offs* entre a independência e a submissão dos eleitos à sua base eleitoral; ou entre a regra da maioria e as limitações constitucionais; ou ainda entre a estabilidade política e a expressão da opinião da maioria”. Ao buscar a melhor forma de organização institucional, contudo, o norte deve ser um ideal de justiça, ao qual a democracia serve tão somente como instrumento.

Como se pode notar, todavia, em ambas as perspectivas sobre os limites dos procedimentos majoritários está ausente o elemento da comunicação pública. Em outras palavras, o que confere legitimidade aos resultados das decisões coletivas é, na versão que valoriza o processo político, a garantia de expressão das vontades individuais através do sufrágio periódico; na vertente que põe peso maior sobre os *outcomes* do procedimento democrático, a autoridade política se justifica na medida em que promova a justiça a partir de critérios definidos de forma imanente. Seja como for, os processos comunicativos que perpassam a sociedade, seja entre os cidadãos, seja na relação destes com os seus representantes, têm uma função, quando muito, subsidiária.

2.5 A democracia e a formação das preferências

Na visão de Sartori (1994a), a comunicação tem um papel muito bem definido na democracia: fornecer informações a partir das quais os cidadãos possam punir ou recompensar os seus

³³ E aí surge uma questão fundamental, que seria definir quem ou que conjunto de pessoas seria legitimamente responsável por estabelecer esses critérios de justiça. Para uma discussão sobre o tema, ver Francisquini, 2013.

representantes. O núcleo da democracia, assim, é o controle, a influência e a possibilidade de restringir os líderes políticos. Para isso, sugere o autor, é necessário que o *demos* desfrute de poder pleno e irrestrito de escolhê-los através de eleições regulares e periódicas. O princípio das reações antecipadas garante a associação do voto com a representação, mantendo-os em sintonia. Pois se o líder está sujeito ao afastamento em eleições periódicas, ele deve preocupar-se com a reação dos eleitores a suas decisões. O resultado é, portanto, que os representantes passam a ser controlados por antecipação da reação dos eleitores. Assim, “a democracia de larga escala é um procedimento e/ou mecanismo que (a) gera uma *poliarquia aberta* cuja *competição* no mercado eleitoral (b) atribui *poder ao povo* e (c) estabelece, especificamente, a *responsividade* dos líderes para com os liderados” (SARTORI, 1994a: 213-14 – grifos no original).

No entanto, se as eleições agregam as escolhas dos cidadãos, cabe também à teoria democrática debruçar-se sobre processo mediante o qual os cidadãos defendem os interesses que desejam promover na sociedade e como se formam as preferências expressas através do sufrágio. Para tanto, é preciso compreender como se dá a gênese da opinião individual em vontade política, processo que as eleições têm a função de registrar. Existem quatro razões por que os governos poderiam representar os interesses dos cidadãos: (1) apenas pessoas com espírito público se apresentam para as posições políticas e se mantêm incorruptíveis enquanto em seus cargos; (2) os cidadãos usam seus votos para escolher os bons candidatos, em um cenário em que estes se distinguem em relação a suas motivações e competência; (3) os cidadãos usam seus votos efetivamente para ameaçar aqueles que se afastam do padrão mínimo de virtude; (4) a separação de poderes estabelece um sistema de freios e contrapesos de modo que, juntos, os poderes acabam agindo nos melhores interesses dos cidadãos (SARTORI, 1994: 31). Embora seja difícil – ou mesmo indesejável – controlar os governos prospectivamente, os cidadãos podem fazê-lo retrospectivamente na medida em que sejam capazes de discernir se e em que grau os governantes estão agindo de acordo com os seus melhores interesses. Contudo, se os eleitores não estão adequadamente informados, o voto retrospectivo não funciona como mecanismo de *accountability*, pois os cidadãos não têm um conhecimento adequado das condições em que operam os governos e tampouco poderão fazer um julgamento informado sobre os resultados das políticas implementadas em relação aos seus interesses (*Ibidem*: 37-8).

O sufrágio envolve necessariamente, portanto, uma experiência prévia de formação das opiniões, um momento que não pode ser desconsiderado. Segundo a perspectiva em debate, esse é o momento por excelência da comunicação no processo democrático. Enquanto o direito de escolher os representantes seria uma “garantia mecânica” da democracia política, a garantia mais essencial

seria dada pelas condições em que se formam as opiniões que subsidiam as decisões políticas de cidadãos e governantes. O fundamento de todo governo democrático deve ser a opinião dos governados; dessa maneira, as eleições são um meio para o verdadeiro fim, que é um governo responsivo e *accountable* perante a opinião pública (*Ibidem*).

Sartori (1994) apresenta uma compreensão da opinião pública a partir de três processos, respectivamente: (a) disseminação de opiniões no nível das elites; (b) borbulhar de opiniões nas bases do sistema; e (c) identificação com grupos de referência. O modelo de cascata sustenta uma formação de opiniões que parte das elites e sofre reformulações horizontalmente em cada degrau do sistema. Cada nível reinicia uma dialética de opiniões e contra-opiniões que vedaria a qualquer fonte isolada de influência a capacidade de determinar de maneira irresistível o resultado global. Para o autor, dois níveis são de especial importância para as sociedades contemporâneas: os formadores de opinião e os meios de comunicação de massas. Sartori alerta, porém, para os riscos potenciais envolvidos com o processo descendente de formação de opiniões, em especial no que se refere aos *media*. Por vezes, uma vontade “informada” pode ser uma vontade menos autêntica dos cidadãos, e não o contrário. Quanto mais central forem os meios de comunicação para as informações que recebemos, potencialmente mais vulneráveis estaremos à sua influência/manipulação (*Ibidem*: 132-3)³⁴.

Até a década de 1920 não havia distinção, do ponto de vista teórico, entre, de um lado, a opinião difundida entre o público e, de outro, a opinião formada de maneira autônoma pelo público. Considerava-se, para os fins do debate acadêmico, que a opinião pública poderia ser aferida por meio da análise dos dados eleitorais ou de pesquisas de opinião que aplicavam técnicas de agregação que simulavam o mecanismo do sufrágio. Após os anos 1930 a literatura se deparou com fenômenos como o do nazismo alemão, em que os consensos populares eram promovidos, heteronomamente, pelo Estado e o seu aparato de comunicação e propaganda. A realidade política, nesse caso, impôs à teoria a necessidade de elaborar tal distinção, tendo como norte uma ideia de “autonomia” da opinião pública. Ao mesmo tempo em que lhe coube incorporar a possibilidade de uma formação inautêntica da vontade dos cidadãos, a teoria democrática pôs-se a delinear estruturas institucionais com vistas a proteger um processo menos enviesado de construção das opiniões. Para Sartori,

as condições que permitem uma opinião pública autônoma podem ser resumidas em dois títulos: (a) um sistema de educação que não seja um sistema de doutrinação; e (b) uma

³⁴ Curiosamente, este argumento pode remeter ao ponto de vista rousseauiano em seu ceticismo quanto à capacidade de a discussão pública promover decisões mais racionais ou mais bem fundamentadas. Em ambos os casos, sustenta-se a ideia de que a razão autônoma prescinde do reconhecimento da perspectiva alheia.

estrutura global de centros de influência e informação plurais e diversos ... A essência do argumento é que uma opinião pública livre deriva de uma *estruturação policêntrica* dos meios de comunicação e de sua *interação competitiva*, e é sustentada por elas. Em síntese, a autonomia da opinião pública pressupõe condições semelhantes às condições de mercado (1994: 138 – grifos nossos).

Essa visão sobre o processo de formação da opinião pública se assenta necessariamente sobre uma suposição, que vou chamar de *madisoniana*, segundo a qual o resultado inevitável da comunicação pública em uma sociedade pluralista, na qual está assegurada a liberdade de associação e a liberdade de imprensa, seria um sistema comunicativo diversificado e autocontrolado pela pressão mutuamente anulada dos grupos em disputa pelo poder. Mas por que importam os processos comunicativos mediados de acordo com as teses da contribuição? Nesse caso, o roteiro não se modifica. A relevância de se estruturar um sistema de livre imprensa repousa no oferecimento de informações adequadas para que os cidadãos formem preferências autônomas, que serão expressas no fórum oportuno. Dada a impossibilidade de proteger os eleitores da exposição ao ambiente informacional promovido pelos meios de comunicação, a forma mais adequada de se garantir a o autogoverno em condições autônomas é constituir um sistema de informação que anule a si mesmo. Isto é, que a participação dos cidadãos como audiência da dinâmica comunicativa se contribua como uma experiência adequada à tomada de decisões a partir das próprias preferências.

Portanto, o que garante a legitimidade de um arranjo político e de suas decisões segue sendo o voto, ainda que se admita a influência da comunicação para a formação de opiniões não distorcidas. A presença ou a ausência de uma forma de comunicação pública que contribua para a construção de preferências autônomas não é o ponto central à legitimidade da ordem política; i.e. a opinião pública, ainda que moldada de maneira livre de forças arbitrárias, não autoriza o governo a governar. O que garante e justifica a autoridade dos governos a tomar decisões vinculantes é o sufrágio. O resultado deste processo é o que configura o equilíbrio contingente que resulta dos ajustamentos espontâneos e automáticos próprios da operação dos mecanismos que asseguram a competição política aberta. Aqui, trata-se efetivamente de um ajuste de interesses, da barganha justa entre grupos de indivíduos que se associam livremente para a defesa de seus valores e preferências frente a outros grupos reunidos no mesmo intuito. A democracia, assim, prescinde da referência a normas e a sua legitimidade é, também, um contexto dependente de contingências que podem a qualquer momento se desfazer (PRZEWORSKI, 2010: 141-2).

2.6 Sobre o processo político em uma democracia política minimalista

Os pressupostos expostos acima podem dar forma a diversas interpretações sobre a facticidade do processo democrático. Como veremos abaixo, quanto mais elementos forem inseridos nesse quadro, tanto mais complexa se torna a concepção de seus resultados. Em alguns casos, a comunicação pública ganha mais proeminência, em outros ela se restringe ao debate entre as elites. É possível fazer uma avaliação normativa de seu papel chamando a atenção para o nível de indução e a espontaneidade do processo. Nessa seção, vou especular a respeito dos mecanismos causais por meio dos quais a formação da opinião pública se converte em decisões coletivas.

A forma mais comum de se considerar uma organização política democrática afirma que os cidadãos têm preferências acerca de políticas públicas e estas preferências guiam a ação de políticos e governos. Os cidadãos escolhem aqueles representantes que lhes parecem mais afeitos a implementar as políticas que eles, cidadãos, desejam ver implementadas. Os governantes, ciosos de se reeleger, fazem precisamente o que aqueles a quem representam desejam.

Preferências dos cidadãos → Propostas dos políticos → Políticas governamentais

Essa visão ultra-simplificada não leva em conta outros elementos intermitentes que atuam na dinâmica política e distorcem essa estrutura. Dentre eles, decerto, a formação das opiniões dos cidadãos, que dependem sobremaneira da estrutura comunicativa e da difusão de informações. Além disso, a implementação de programas de governo depende da distribuição das preferências entre as elites, pois os governantes têm, via de regra, certa independência funcional em relação aos que os elegeram (STOKES, 1998: 124).

Outra visão comum entende as preferências como resultado de um processo comunicativo que se dá ao nível das elites. A comunicação, nesse modelo, não se configura de modo geral como algo que se dá de baixo para cima, dos cidadãos para seus representantes, dos movimentos sociais ou grupos de interesse para o Parlamento, ou mesmo a partir de pesquisas de opinião. Antes, ele se configura como um processo no qual as elites tendem a moldar ou influenciar as crenças dos cidadãos e as suas preferências quanto a temas de interesse público, mediante a opção por determinados enquadramentos³⁵ ou por meio da exposição forte (*Ibidem*: 125). Esse modelo se assemelha à concepção schumpeteriana da democracia, na qual as elites políticas são um arremedo dos empreendedores no mercado – embora, para Schumpeter (1961), o governo tenha uma independência mais acentuada no interregno eleitoral.

³⁵ Para uma definição de “enquadramento” na linguagem das teorias da comunicação, ver caps. V e VI deste trabalho.

Debate entre a elite → Opinião Pública → Políticas governamentais

Para Kinder e Sears (1985), nesse modelo, assim como no anterior, importa aos representantes ter o suporte da opinião pública – entre outros motivos, o mais importante sendo o fato de que haverá, em um futuro pré-determinado, nova rodada de competição pelo poder. Contudo, desfrutar do apoio da opinião pública não significa necessariamente responder às preferências autonomamente formadas dos cidadãos; antes, significa enquadrar informações de forma adequada. Tais informações interagem com os valores e predisposições que são construídos mediante a socialização e as experiências pessoais, estando, portanto, menos sujeitas à influência das elites.

The prominent role that scholars of public opinion assign to the public communications of presidents, parties, legislators, experts, anonymous others, polls, and the news media in determining how citizens think about politics should lead us to doubt the view of citizen preferences as exogenous to political communication. Hence, deliberation, far from being a complement, perhaps a desirable one, to the democratic process is an inextricable part of that process, for good or ill (STOKES, 1998: 126).

Decerto que a ênfase no enquadramento pode subestimar o papel das elites na formação das preferências. Todavia, não é preciso desconsiderar a influência desse processo de cima para baixo para incluir outras forças no momento de formação das opiniões. Uma avaliação normativa do fato de que as opiniões são elaboradas e construídas endogenamente ao processo político, que inclui inevitavelmente, como sugeriu Stokes acima, a discussão e o debate públicos, ainda espera por uma teorização mais fundamentada. Infelizmente, isso é algo que não teria capacidade de desenvolver aqui.

Seria possível incluir, ainda, um novo elemento nesse quadro, de modo a sugerir a direção em que se dá a formação de preferências e a sua entrada na construção da vontade política. Uma outra forma de influência sobre a discussão pública provém de atores privados autointeressados que intervêm sobre o debate público no intuito de convencer os cidadãos de determinadas crenças causais, esperando que este público pressione os seus representantes a tomar decisões baseadas em tais crenças.

Interesses especiais se expressam contra a política A → Cidadãos se voltam contra a política A → Política A rejeitada (STOKES, 1998: 128).

Outra hipótese sugere que os *lobbies* podem agir de modo a influenciar a percepção dos legisladores acerca da preferência dos cidadãos, sem exercer, necessariamente, impacto direto sobre as suas opiniões. O Senador Paul Douglas (D. Ill.) sustenta que este foi o caso na derrubada do processo de

criação de um fundo para a saúde pública nos EUA no governo Truman. Um processo semelhante, tratando da mesma questão, se deu durante o governo Clinton, em 1992, quando da discussão de um programa público de saúde que, em tese, beneficiaria a maioria dos cidadãos e desfrutava, de início, do apoio da maioria do eleitorado (*Ibidem*: 129-30). Nesse caso, o processo teria se configurado da seguinte forma:

Interesses especiais se expressam contra a política A → Representantes compreendem equivocadamente (ou não) que o público está contra a política A → Política A rejeitada

Em uma variante dessa sequência, a transformação das opiniões públicas pode ser um resultado combinado de uma interpretação equivocada das preferências dos cidadãos seguida pelo debate entre as elites influenciando, finalmente, sobre o posicionamento do público. Costuma-se estimar que os formuladores de políticas públicas tendem a se valer das pesquisas de opinião não para conhecer as preferências dos cidadãos e adaptar as políticas a essas preferências, mas para formular uma estratégia no sentido de convencer a opinião pública de suas próprias preferências políticas e posições partidárias. Portanto, “a percepção equivocada da mudança das preferências do público foi o resultado político relevante da deliberação” (STOKES, 1998: 129-30)³⁶. Este modelo mais complexo poderia ser expresso assim:

Governo propõe A → Oposição e cidadãos aquiescem → Interesses especiais se manifestam → Imprensa reporta oposição da opinião pública a A → Oposição acredita na imprensa e argumenta contra a política A → Cidadãos se opõem à política A → Política A rejeitada

2.7 Os desafios da comunicação pública

A perspectiva da contribuição questiona, portanto, em que medida o processo comunicativo pode justificar as decisões coletivas. Considera-se, nesse intuito, como critério de avaliação a capacidade da comunicação pública de aprimorar (1) o valor epistêmico das decisões democráticas, (2) a sua probabilidade de levar a resultados que possam ser considerados moralmente justos e (3) a legitimidade das decisões coletivas. A comunicação pública pode, de fato, contribuir para se chegar a respostas sobre questões controversas, assim como para que os participantes do processo considerem as decisões tomadas, especialmente aqueles que se posicionaram contra a alternativa escolhida, aceitáveis – tendo em vista que as suas próprias posições foram levadas em conta e

³⁶ No original: “misperception of changed public preferences was the politically relevant outcome of deliberation”.

tomadas em pé de igualdade no processo decisório. Todavia, tais resultados dependem de inúmeros fatores que não podem ser desconsiderados.

A ideia de se promover mais discussão, simplesmente, não seria a resposta mais apropriada do ponto de vista teórico para lidar com questões como a desigualdade de recursos e influência política – entre outros motivos, porque os cidadãos com menos recursos políticos, econômicos e cognitivos, por exemplo, são aqueles que menos possibilidade têm de se manifestar no espaço público. O que por vezes dificulta a deliberação não é tanto o que comumente se atribui a certa falta de disposição dos cidadãos para participar dos debates públicos ou para chegar a entendimentos mutuamente aceitáveis em temas controversos. De modo geral, o que enfraquece a legitimidade dos processo democráticos é, basicamente, a combinação de dois importantes recursos políticos: dinheiro e preferências intensas. Parece válida ainda a argumentação desenvolvida por Downs (1999) acerca da desigualdade de influência na democracia, que ele relaciona ao custo da informação política. Como a renda de utilidade (ou o benefício esperado) do voto é relativamente pequena em relação ao custo para obter mais informações sobre as alternativas políticas, os cidadãos poderão eventualmente fazer escolhas equivocadas no que diz respeito à congruência das propostas colocadas na mesa e os seus próprios interesses. Pessoas com preferências intensas fazem um cálculo distinto, pois estão dispostos a arcar com os custos da informação e da comunicação política, de modo a ter mais influência sobre o resultado do processo político (VITA, 2008: 141-2).

Ademais, os candidatos, os partidos, os financiadores de campanha e outros grupos de interesses fazem o possível para influenciar as crenças dos cidadãos a respeito, não tanto das preferências, por assim dizer, exógenas ao jogo político, mas sobre a relação entre os fins que desejam e as políticas que melhor concretizarão estes fins. Tais crenças, por serem endógenas ao processo político, são mais afetadas pela desigualdade de recursos informacionais e cognitivos. O mesmo pode ser dito a respeito da desigualdade de recursos no processo discursivo, pois as consequências da ampliação do debate público em um contexto marcado por vastas desigualdades de recursos políticos poderá levar a resultados altamente indesejáveis, como mostram os casos da votação sobre o sistema público de saúde no governo Clinton e sobre a taxação de heranças também nos EUA, em que pessoas com preferências intensas e recursos poderosos, principalmente econômicos, influenciaram fortemente a decisão por não alterar o *status quo*. Nos casos em questão, mesmo os cidadãos que seriam, teoricamente, mais beneficiados com as políticas propostas passaram a rejeitá-las com base em argumentos que não faziam parte do escopo de ideias inicial em discussão – ou, o que dá no mesmo, fez com que os representantes acreditassem que estas eram, de fato, as preferências dos cidadãos (*Ibidem*: 147).

A desigualdade na discussão pública está, então, relacionada à desigualdade na distribuição de recursos tais como renda e riqueza, de oportunidades e posições ocupacionais, de conhecimento, informação e cognição. Uma forma de oferecer oportunidades equitativas para a participação dos cidadãos nas deliberações políticas e para que exerçam influência de fato em os seus resultados seria obviamente minorar tanto quanto possível tais desigualdades. Parte da conclusão a que chega essa perspectiva sugere uma distinção entre a “democracia política” e a “sociedade democrática”. A primeira sustenta-se nas diversas interpretações sobre as regras do jogo mencionadas neste capítulo; já a segunda inclui considerações mais substantivas acerca dos resultados da operação desses mecanismos. A democracia política pode se instaurar e manter-se de pé mesmo em uma sociedade marcada por profundas desigualdades³⁷. Nesse contexto, aparentemente, a comunicação pública não pode mais do que contribuir para a formação de opiniões no período pré-eleitoral, sendo, no mais das vezes, deletéria aos interesses dos cidadãos, porquanto manipuladas para favorecer interesses privados. O princípio da igual consideração pelo interesse de todos, que justifica e se materializa nas regras da competição política, dispensa uma preocupação maior com o contexto comunicativo da sociedade. As normas do jogo político, notadamente aquelas que governam a corrida eleitoral, bastam como mecanismo gerador da legitimidade política.

De modo geral, dado que as eleições são escolhas sobre *quem* vai tomar decisões, podemos dizer que o comportamento eleitoral segue dois modelos: (1) votos referidos a questões específicas e (2) identificação partidária. O eleitor, de qualquer maneira, deverá trabalhar com informações limitadas e lançar mão de atalhos informacionais no intuito de expressar as suas preferências através do voto. Boa parte da literatura discute a racionalidade do comportamento eleitoral a partir da matriz econômica da teoria democrática, que sugere que o eleitor vota racionalmente quando escolhe os candidatos ou partidos cuja plataforma eleitoral potencialmente maximizaria a sua utilidade percebida. Naves fora o fato de a definição acima conferir racionalidade a qualquer decisão do eleitor, é necessário indagar ainda se a maximização da utilidade é, realmente, racional. Definir racionalidade como maximização da utilidade só é coerente com decisões individuais, como nas escolhas de consumidores no mercado, não pode se estender às decisões coletivas. No entanto, essa não parece ser uma preocupação muito grande para as teorias minimalistas, uma vez que, do ponto de vista da democracia política, o ônus da racionalidade recai sobre os ombros dos representantes eleitos, não sobre os do eleitor (SARTORI, 1994a: 152-3).

³⁷ Como afirma Dahl (1970), as desigualdades sociais, econômicas e políticas, embora de natureza distinta, podem ser cumulativas e se reforçarem mutuamente.

2.8 Discussão pública e desigualdade política

Uma das razões pelas quais Mill (2000) defendeu de maneira tão enfática a importância da discussão para a vida pública tem a ver justamente com a possibilidade que ela cria para que dissidentes exponham convenções erradas e preconceito ortodoxos. Contudo, alega a versão construcionista, a dinâmica argumentativa das democracias contemporâneas afasta-se cada vez mais do ideal de discurso público projetado por Mill, especialmente devido ao grau em que este processo está maculado pela influência do poder econômico (SHAPIRO, 2003: 225-6).

O argumento central, nesse caso, é o de que a deliberação pode levar as pessoas a sustentarem crenças que não são em seu melhor interesse. Segundo Przeworski, “a deliberação pode levar à ‘dominação ideológica’, no sentido de Gramsci” (1998: 140)³⁸. Se as pessoas são capazes de escolher entre políticas públicas ou planos de governo oferecidos pelos partidos, elas devem ter crenças sobre as consequências de seu voto para as alternativas políticas que preferem. Essas crenças seriam de dois tipos: (a) crenças técnicas ou modelos de relação causal; e (b) crenças de equilíbrio, que se referem às crenças a respeito das crenças das outras pessoas sobre essa relação causal. O conjunto dessas duas formas de crença dá forma ao que, em linguagem gramsciana, se denomina *ideologia* (*Ibidem*: 143).

A ideologia, nesse sentido, se configura como um mapa cognitivo a orientar as decisões das pessoas em sua relação com as duas formas de crença. As preferências que servem de base para a tomada de decisões políticas são, portanto, inexoravelmente endógenas ao processo político, elas são formadas e adaptadas por uma discussão sobre razões. Estas razões, todavia, justificam a escolha de determinado curso de ação em detrimento de outros, tenham os objetivos que lhe subjazem resultado de uma argumentação pública ou não. Em um contexto de pluralismo valorativo, é preciso considerar criticamente os argumentos apresentados na discussão pública, tendo em conta, entre outras coisas, os interesses dos emissores. Grande parte das teorias que se voltam à apresentação e à troca de razões para justificar decisões políticas não cogitam que a qualidade cognitiva do procedimento democrático possa ser afetada pelo pluralismo de valores. Nenhuma dessas abordagens prevê a possibilidade de que uma pessoa que professe uma crença técnica correta possa ser persuadida a defender uma crença falsa por meio da comunicação (*Ibidem*: 144-5).

A informação produzida enquanto a sociedade considera a sua auto-organização exerce, portanto, influência direta sobre as crenças dos cidadãos sobre o que é melhor para eles e para os demais

³⁸ No original: “deliberation may lead to ‘ideological domination’, in the sense of Gramsci”.

membros da sociedade. Tais crenças tipicamente dependem de modelos causais que nos orientam na avaliação dos efeitos de determinadas decisões sobre o bem-estar da sociedade e seus membros. Para Stokes (1998), a comunicação pública que influencia as nossas crenças causais é tão ou mais importante do que a deliberação acerca de questões normativas, sendo talvez ainda mais sujeita a manipulação.

A comunicação pública, portanto, pode induzir as pessoas a sustentar crenças que são, a um só tempo, pouco acuradas e mais favoráveis aos interesses dos que dispõem de recursos que lhes permitam ocupar a posição de líderes de opinião. Embora este não seja um ponto incomum, ele tampouco pode ser considerado banal, devendo ser levado em conta no debate sobre a relação entre comunicação e democracia. Da mesma forma, é fundamental considerar a capacidade da comunicação de influenciar a forma como os indivíduos veem a si mesmos. Nas palavras de Stokes, “raramente estas discussões [que tomam a comunicação como índice fundamental à garantia do autogoverno] consideram o potencial da deliberação de reduzir o senso de um sujeito sobre as suas próprias capacidades, ou impingir neles um senso de si em desacordo com as suas reais necessidades e interesses” (STOKES, 1998: 123-4)³⁹.

Ao defender a necessidade da comunicação pública, os autores da vertente mais radical da democracia deliberativa parecem confundir dois argumentos: uma coisa é dizer que não podemos justificar as nossas decisões apelando aos interesses particulares, pois eles não têm a qualidade persuasiva necessária; outra, distinta, é sustentar que a descoberta de que não posso oferecer razões persuasivas para uma proposta me levará a modificar as minhas preferências. As pessoas comumente chegam à conclusão de que os seus argumentos não são convincentes, ouvem os argumentos contrários de outras pessoas, e mesmo assim permanecem com as suas preferências iniciais (PRZEWORSKI, 1998).

Seria possível afirmar que as crenças individuais que representam incentivos mais fortes ao comportamento eleitoral são endógenas à estrutura comunicativa da sociedade, que é condicionada por desigualdades em relação à distribuição de renda, às instituições políticas e aos mecanismos que controlam o acesso do dinheiro a essas instituições. Se tais condições fossem distintas, as crenças com base nas quais as pessoas agem politicamente também se modificariam. Mas crenças endógenas não podem ser usadas para fazer avaliações normativas de estados do mundo contrafactuais. Nesse sentido, Przeworski sustenta a descrença na capacidade da deliberação de induzir legitimidade: “a deliberação coordena crenças e prende os indivíduos a equilíbrios. Mas

³⁹ No original: “rarely do these discussions consider the potential of deliberation to reduce the subject's sense of his or her capabilities or to foist on them a sense of self at odds with his or her real needs and interests”

estes equilíbrios têm consequências distributivas...Os indivíduos são trancados naquele equilíbrio, incapazes de desviar” (1998: 155)⁴⁰.

Há exemplos que se afastam ainda mais do modelo downsiano tradicional de preferências autônomas e da perspectiva milliana de deliberação como caminho à descoberta da “verdade”. A comunicação pública pode transformar mais do que preferências acerca de partidos políticos ou políticas públicas. Em alguns casos, ela também pode mudar identidades. Os partidos políticos se esforçam por influenciar as preferências de acordo com a sua ideologia política, os Estados o fazem no intuito de manter o seu domínio e a sua legitimidade. Decerto que as identidades são resultado parcial de laços comunitários e autodefinições incompletas, mas não podemos descartar a sua face pública, maleável às representações sociais nas quais estão imersos os indivíduos (*Ibidem*).

Algumas identidades manufaturadas podem até ser úteis a algum propósito. Todavia, certas “pseudo-identidades” agem contra os interesses daqueles que se identificam com as mesmas. Consideremos, por exemplo, narrativas abstratas sobre determinadas categorias de indivíduos, construídas com propósitos políticos, que acabam sendo adotadas por essas mesmas pessoas como suas – muito embora as suas próprias experiências de vida pudessem levá-los a pensar de forma distinta. Tais narrativas se configuram como concepções do mundo, no sentido que Gramsci atribuiu a este termo ao se referir às nossas crenças sobre o funcionamento da sociedade, sobre a nossa própria capacidade de influenciar os rumos das decisões e sobre as dos demais membros da associação de fazê-lo (STOKES, 1998: 133-5)⁴¹.

2.9 Considerações finais

Os problemas com esse entendimento sobre a política democrática são conhecidos. De maneira geral, a primeira constatação mais clara a respeito das teses da contribuição é a de que apresentam uma compreensão da política democrática como um método para a escolha de governos, do qual está excluída a ideia de democracia como a realização da autodeterminação moral dos cidadãos. Este foi precisamente o objetivo de Schumpeter. Na medida em que o ideal de soberania popular conflita com os requisitos motivacionais e cognitivos do corpo político, a única saída passa a ser o estabelecimento de um consenso acerca do método de escolha de governos. Todavia, essa opção

⁴⁰ No original: “deliberation coordinates beliefs and locks individuals into equilibria. But these equilibria have distributional consequences...Individuals are locked into such equilibria, unable to deviate”.

⁴¹ Como mostram Rego e Pinzani (2013), o debate acerca de políticas de bem-estar parece atestar em parte essa tendência. Muitos cidadãos beneficiados por políticas públicas como o Bolsa Família acabam por absorver uma autoimagem negativa acerca deles mesmos e de outros recipientes de políticas redistributivas. Cria-se um estigma social a flagelar alguns membros da sociedade de forma injusta.

traz consigo o custo de, em alguns casos, equiparar a operação da política democrática ao funcionamento de um “mercado político”, no qual os cidadãos, qual consumidores em um sistema mercantil regular, vão ao espaço público escolher entre pacotes de políticas públicas que lhes parecem mais favoráveis naquele determinado momento.

O argumento mais comum contra essa perspectiva, que se dirige a alguns dos autores aqui apresentados, mas não a todos, chama atenção para a forma como são concebidas as preferências a serem aferidas em mecanismos agregativos. Em alguns casos, elas são pré-concebidas, exógenas ao procedimento comunicativo (SCHUMPETER, 1961; DOWNS, 1999). Atribui-se aos cidadãos uma autonomia que prescinde do contexto em que estão inseridos. Cada ator, nesse cenário, se coloca instrumental e estrategicamente em um processo de argumentação individual sobre a melhor maneira de fazer valer as suas preferências; no entanto, o resultado agregado não possui racionalidade *per se*: “de fato, o resultado agregado pode ser tão facilmente irracional quanto racional, mesmo que mensurados em termos das próprias preferências; a disposição das preferências quando agregadas podem produzir uma ordenação distinta daquela que os indivíduos mantêm individualmente” (YOUNG, 2000: 20)⁴².

Em outros, os interesses estão sujeitos à manipulação ideológica e não constituem, em si, um sentido racional à escolhas de políticas públicas e programas de governo (SARTORI, 1994; PRZEWORSKI, 1997; 2010). Outros, ainda, valorizam uma dimensão normativa da política, mas compreendem a comunicação como estratégia de barganha e expressão de interesses parciais a alimentar o entendimento esclarecido dos cidadãos acerca das alternativas disponíveis (DAHL, 1989). Seja como for, a contribuição da comunicação pública para a justificação das decisões coletivas e a legitimidade da ordem política será meramente circunstancial. O método majoritário valoriza, sobretudo, o elemento quantitativo das preferências, ou o número de indivíduos ou grupos a sustentá-las e com qual intensidade.

Nesse sentido, a base normativa das correntes contribucionistas parte de uma noção de racionalidade estreita e individualista. Este modelo recusa a possibilidade de objetividade avaliativa e normativa; isto é, não se supõe que os indivíduos possam sustentar as suas preferências em razões objetivas. Na medida em que transitam pelo campo político apenas enquanto sujeitos maximizadores de preferências – ou a partir da formação de grupos para barganhar seus interesses, como na perspectiva pluralista –, são incapazes de conferir um significado mais objetivo para as

⁴² No original: “Indeed, the aggregate outcome can just as easily be irrational as rational, even measured in terms of the preferences themselves; preference orderings when aggregated may yield a different ordering than those the individuals hold singly”.

suas escolhas que não faça referência às suas próprias preferências subjetivas. Portanto, mesmo que façam uso de uma linguagem moral, as pessoas seguem sustentando simplesmente um tipo particular de interesse. Não há, nesse sentido, qualquer métrica que permita avaliar a legitimidade normativa da substância das decisões. Do que decorre a ausência de uma base motivacional perene para a aceitação dos resultados políticos, fechando-se o ciclo da política. A democracia torna-se, assim, um mero equilíbrio circunstancial, que se mantém de pé apenas enquanto interessa aos atores políticos relevantes (YOUNG, 2000: 18-21).

O fato é que os problemas coletivos enfrentados pelas sociedades modernas possuem um componente técnico, mas também são questões normativas. Isto é, eles implicam tanto a realização de determinadas funções da forma mais eficiente possível, quanto a minimização do desrespeito aos direitos e liberdades dos cidadãos. Para Young,

Seeking a solution to problems a large collective faces, ..., always entails some considerations of justice, even though it usually entails other considerations as well. Often problems are posed as issues of justice directly; they arise because some individual or group claim they suffer injustice and call upon the polity to enact measures to redress or eliminate such injustices” (2000: 27).

A perspectiva minimalista apresentada no presente capítulo sustenta que os processos comunicativos estão inevitavelmente envoltos em um mar de contingências, em especial na medida em que são levados a cabo em sociedades caracterizadas pela persistência de desigualdades de recursos em diversos níveis. Nesse sentido, a legitimidade da democracia não pode depender dos processos comunicativos, porquanto estes podem sempre ser enviesados e parciais. Essa visão perde de vista, isso sim, que as democracias dependem inevitavelmente da comunicação, pois as bases de legitimidade do processo de barganha não podem sustentar, sozinhas, a crença dos cidadãos na autoridade política. Ademais, o processo de autodeterminação é contínuo e dinâmico, não podendo se limitar à escolha intermitente de pacotes de políticas públicas. A efetivação dos direitos e liberdades dos cidadãos, bem como a responsividade e o *accountability* do governo perante o corpo político autogovernante, não pode ser assegurada apenas pela perspectiva do julgamento eleitoral de tempos em tempos.

Para as teses contribuicionistas, a efetivação do autogoverno coletivo não se articula a partir da autodeterminação democrática dos cidadãos, mas na estrutura institucional que satisfaz os critérios de legitimidade sustentados na escolha dos governantes. Todavia, tal operacionalização não esgota o conteúdo normativo do procedimento democrático. Gostaria de argumentar que é precisamente a percepção da contingência o que torna tal explicação insatisfatória do ponto de vista dos

participantes do processo democrático. Isto é, faz-se necessário uma justificação intencional-racional para garantir que as normas aceitas pela maioria sejam consideradas válidas pelas minorias derrotadas. Algo que parece plausível do ponto de vista do observador não se traduz em um argumento convincente da perspectiva do participante. A tentativa de fazer essa tradução, sob premissas empiristas, gera contradições internas (HABERMAS, 1997: 291-2).

Como vimos neste capítulo, a tese da contribuição parte da incerteza e do pluralismo inerentes às sociedades modernas para formular uma ideia de democracia baseada nas regras do jogo eleitoral. Nessa perspectiva, a democracia se estrutura como um acordo circunstancial, fundado na racionalidade estratégica dos atores individuais e coletivos, que aceitam participar do jogo político a partir de uma consideração de seus custos e benefícios. Não seria possível, portanto, que a sociedade estabelecesse mais do que um *modus vivendi* temporário e contingente. A questão que surge é se o próprio sentido da democracia como autogoverno não sugere uma racionalidade prática ou parâmetros externos à competição eleitoral que nos permitam distinguir entre o que uma sociedade quer para si mesma – ou se, ao contrário, esse sentido poderia amarrar a própria dinâmica da política democrática, caracterizada necessariamente pela incerteza substantiva. O certo é que a formulação da democracia como um equilíbrio incerto entre as forças sociais não permite distinguir sistemas legítimos e desejáveis de sistemas ilegítimos e corrompidos. Além disso, ao tomar a igualdade política como a igualdade de oportunidades para influenciar as decisões políticas através do voto, o modelo relega ao segundo plano as preferências iniciais que são introduzidas ao longo do processo. Dessa forma, ao esvaziar a política democrática de qualquer normatividade, as perspectivas apresentadas aqui carecem de um padrão a partir do qual seja possível avaliar o próprio caráter democrático dos decisões coletivas. Se a incerteza é fruto do caráter pluralista, complexo e diferenciado das sociedades modernas, a democracia seria uma espécie de resposta tentativa a um contexto em que permanece a indeterminação em relação aos fundamentos das relações de reconhecimento mútuo. Assim,

Embora do ponto de vista particular e individual seja sinal de civilidade, sensatez e lucidez render-se às dúvidas e incertezas quanto às próprias concepções de vida digna, do ponto de vista dos cidadãos membros de uma comunidade política democrática, a vida coletiva exige algum tipo de definição, especialmente, de certeza acerca do que é coletivo, o bem comum e sobre aquilo que podemos compartilhar (WERLE, 2004: 134-5).

Assumir a incerteza como premissa do jogo político não implica descartar a demanda por respostas e por certezas. As próprias condições de possibilidade de um acordo em torno de critérios democráticos estão associadas à investigação das condições em que a moralidade da democracia se configura nos processos comunicativos dispersos no espaço e no tempo. A principal dificuldade da política democrática, que se pretende mediadora entre o particular e o universal, entre indivíduo e

coletividade, está em desnudar o referencial a partir do qual seria possíveis e desejável avaliar as instituições e práticas políticas. A resposta a essa questão remete ao que a modernidade reflexiva traz de novo, ou seja, a ideia de que isso só pode ser estabelecido pela via da autoimposição de limites pelos próprios indivíduos (*Ibidem*: 136-7).

É comum se chamar atenção para os dilemas que envolvem a participação em sociedades complexas. Conflitos entre igualdade e deliberação, opinião pública e processos institucionais, soberania popular e complexidade social, existem e devem ser considerados. A discussão pública pode aprimorar a legitimidade de um arranjo político na medida em que sujeita as suas decisões ao escrutínio daqueles que serão afetados por elas. Embora seja necessário considerar que nem todas as decisões públicas serão melhores do que as não públicas, em especial nos casos em que a comunidade é perpassada por preconceitos e visões parciais hegemônicas, isso não deve nos levar a rejeitar a importância da comunicação pública na garantia da legitimidade e até na possibilidade de transformar o contexto discursivo da associação política. Quando submetidas ao fórum público, é menos provável que se excluam interesses legítimos, informações relevantes e opiniões contrárias. Os processos comunicativos podem contribuir, ademais, para o estabelecimento de condições aceitáveis a todos e para a produção de decisões baseadas em razões públicas.

É preciso considerar que os procedimentos não são autojustificáveis. Isto é, quando interpretados e aplicados, carecem de uma razão, que só pode ser encontrada na próprio autoentendimento da sociedade a partir de critérios públicos de justiça política. Sem considerar a relação entre a comunicação e a democracia, a tese da contribuição toma o *design* das instituições políticas pela justificação pública, mas a racionalidade dos procedimentos não pode, por si mesmo, justificar qualquer decisão específica.

Enfim, ao considerar que a deliberação pode ser salutar ou patológica, é preciso pensar regras que possam promover efeitos benéficos e evitar as consequências danosas à democracia – o que é o oposto a que se pretende a tese da contribuição que sugere abandonar qualquer possibilidade de que esse instrumento possa realizar o seu papel no processo político democrático. Stokes sugere quatro campos em que a comunidade política deve atuar para orientar a comunicação no sentido de contribuir para o funcionamento adequado do autogoverno coletivo: (1) na medida em que o debate partidário influencia as preferências dos cidadãos, é preciso que essas instituições representem um espectro suficientemente amplo de posições para que os cidadãos desfrutem de uma gama relativamente diversificada de alternativas políticas; (2) tendo em vista que a imprensa, especialmente se organizada a partir da lógica “liberal” de desregulação, como é o caso da quase

totalidade dos sistemas mediáticos contemporâneos, não se mostra capaz de, naturalmente, realizar uma cobertura abrangente e imparcial dos temas de interesse público, faz-se necessário constituir, a partir de regras de concorrência, uma estrutura dispersa de propriedade no intuito de reduzir a assimetria entre os meios e encorajar a expressão de vozes dissonantes; (3) dada a desigualdade de oportunidades típica das sociedades contemporâneas, as associações que representam cidadãos desprovidos de recursos devem ser capacitadas de modo a competir efetivamente com associações que representam interesses poderosos na arena do debate público; e (4) é fundamental que o público e os políticos sejam informados sobre a origem dos discursos e pontos de vista a que são expostos, de modo a que possam se “proteger” do esforço de manipulação de interesses especiais (STOKES, 1998: 135-6).

Impossível negar que as quatro transformações sugeridas pela autora estabeleceriam um quadro político sobremaneira mais democrático do que a atual conjuntura em muitos países que se arrogam o predicado de democracias políticas. O próprio esforço de Stokes para incrementar o contexto comunicativo representa um reconhecimento de sua importância para a garantia de um sistema político democrático. A pluralização das vozes que ocupam o espaço público, o fortalecimento dos grupos políticos marginalizados e a responsabilização dos autores das narrativas que influenciam a formação das preferências são, decerto, medidas urgentes e politicamente convenientes. Falta, entretanto, a essa visão, uma compreensão mais adequada do papel da comunicação para a democracia, para além da sua função de suprir os cidadãos com informações necessárias às suas escolhas eleitorais. Se a oferta de alternativas políticas no espaço público pode contribuir para que tomemos decisões mais fundamentadas, resta ainda constituir um julgamento sobre a importância de se abrirem espaços para que a cidadania possa efetivamente exercer as liberdades expressivas. A livre expressão de ideias não se configura apenas como um método para a defesa de interesses e a afirmação de si na esfera política, embora essas sejam razões importantes. Oferecer oportunidades aos cidadãos de se engajar continuamente na comunicação pública importa no sentido de constituir um atributo fundamental à agência política, mas a democracia pressupõe mais do que influenciar as decisões políticas através do voto ou do envio de cartas aos seus representantes. Ela é um processo perene de troca de razões em público, por meio do qual se constituem as identidades públicas, os valores coletivos e a própria autonomia pessoal dos cidadãos. Garantir chances iguais de se engajar nesse projeto constitui, em si, um importante instrumento ao autogoverno coletivo e, ao mesmo tempo, fonte de legitimidade das decisões coletivas e dos processos de mútua influência que se dão na sociedade.

No próximo capítulo vou apresentar uma compreensão distinta sobre o papel da comunicação da

ordem política democrática. Em sentido oposto e contrário à tese da contribuição, a tese da suficiência enxerga nos processos comunicativos e participativos de modo geral o mote e a razão de ser da democracia. Além de crucial elemento do autogoverno, o discurso público, para essa visão, constitui a própria noção de uma vida digna e valiosa.

III – A tese da suficiência

Democracy is not an alternative to other principles of associated life. It is the idea of community life itself... [It is] a name for a life of free and enriching communion" (DEWEY apud Barber, 1984, p. 117).

3.1 Introdução

O presente capítulo tem estrutura argumentativa semelhante ao anterior, mas agora o pêndulo se encontra do lado oposto. Se antes discuti a literatura que enxerga as práticas comunicativas na sociedade e nas instituições como meras contribuições à legitimidade da política democrática, agora vou apresentar a tese segundo a qual a democracia se basta nas deliberações comuns entre os cidadãos. Na concepção a ser analisada, estão em questão sobretudo as condições e o modo de justificação pública, em discursos democráticos, das leis legítimas. As diversas teorias mobilizadas variam no que respeita às condições necessárias à legitimidade da estrutura básica e aos limites do

autogoverno. Como ponto comum, consideram a autonomia pública imprescindível à realização desses ideais. Assim como no capítulo anterior, o objetivo é apresentar uma tese geral, não os detalhes de cada uma das teorias que pretendo incorporar sob esse guarda-chuva.

A aceitação com excessiva naturalidade, por parte da literatura associada à tese da contribuição, da limitação da participação política ao voto e, em alguns casos, à influência a ser exercida através de grupos de interesse, deriva, de um lado, da tentativa de rever ou até rejeitar as teorias clássicas e, de outro, da preocupação com a estabilidade do sistema político, que se origina da comparação entre democracia e totalitarismo. Um evento intelectual, o desenvolvimento da sociologia política, e um acontecimento histórico, o surgimento dos estados totalitários, foram de fundamental importância para que teóricos como Mosca (que fala sobre inevitabilidade de um governo de elites) e Michels (sobre lei de ferro das oligarquias) levantassem dúvidas em relação à plausibilidade de se colocar em prática o conceito de democracia tal como ele fora entendido até então. Pelo menos desde Schumpeter (1961), se não se fala mais no sentido da implausibilidade prática do conceito de democracia, passou-se a falar em termos de uma impossibilidade (ou até indesejabilidade) da participação política da massa da população, que se identificava com a ascensão dos regimes totalitários. Estudos sobre atitudes e comportamento político nesse período revelaram tanto o desinteresse pela política quanto a difusão de atitudes de viés autoritário na população de mais baixa renda, o que foi lido como uma pá de cal no mito clássico do homem democrático. A participação, nessas teorias, passou a ser tratada, desse modo, mais como uma forma de proteção com a qual podem contar os cidadãos para evitar as decisões políticas arbitrárias e a ameaça aos seus interesses privados do que como uma forma de autogoverno. Devido ao comportamento em geral autoritário das massas, seria importante que a participação fosse limitada, sob pena de enfraquecer o consenso em relação às regras do método democrático (PATEMAN, 1992).

A concepção a ser apresentada neste capítulo, que se alimenta em boa medida das teses associadas ao republicanismo cívico e das teorias participativas da democracia, não aceita a restrição da política a essa função mediadora, pois considera a política como o processo de formação da sociedade de forma geral – e, em alguns casos, como a própria concepção de moralidade pública e ideal de boa vida natural aos seres humanos. A política democrática, nessa versão, pode ser compreendida, nos termos de Hegel, como reflexo de um modo de vida ético⁴³, compartilhado por uma comunidade de cidadãos que desfrutam de status igualitário: a vida política seria, portanto, o lugar e a realização de um ideal de boa vida. Emerge, nesse contexto, uma forma de integração

⁴³ Eticidade, para Hegel, consiste no espírito objetivo das instituições de uma associação política que assegura as liberdades liberais sem, todavia, postar-se em oposição ao Estado, que é a sua própria realidade objetiva, a garantia de seus direitos e liberdades (FORST, 2010: 131).

representada pela solidariedade e pela orientação pelo bem comum, uma forma distinta dos modelos liberais clássicos que consideram apenas o sistema de regulação hierárquico que se identifica com a jurisdição do Estado e a instância de regulação descentralizada que se identifica com o mercado. Essa fonte de integração, orientada para o entendimento alcançado através do processo argumentativo, deve ter primazia, genética ou normativamente, sobre as outras instâncias de regulação das relações entre os homens (HABERMAS, 1995b: 39-40).

Essa perspectiva defende que a formação da vontade política na esfera pública deve obedecer a uma estrutura particular, a da comunicação pública orientada para o entendimento. Essa concepção dialógica vê o processo político como uma contestação sobre questões de valor e não como expressão de preferências. Surge, nesse sentido, uma diferença estrutural entre o poder gerado comunicativamente, típico da sociedade civil e da esfera pública, e o poder administrativo, típico do aparato estatal (assim como em relação ao poder econômico, típico do mercado).

De modo geral, a perspectiva em discussão tende a apresentar duas premissas como condições necessárias à organização democrática. De um lado, ressalta-se a prioridade de uma identificação prévia dos indivíduos com a ética comunitária; de outro, sustenta-se que tal compromisso só pode ser obtido por meio da participação virtuosa. Em uma perspectiva mais substantiva, a formação da vontade democrática assume a forma de um autoentendimento ético-político, cuja ordem democrática se sustenta em um consenso de fundo culturalmente estabelecido e compartilhado pelos cidadãos – a comunidade política seria uma comunidade ética pré-política e o bem comum se converte em uma substância previamente existente, parte da essência de uma comunidade que deve ser reafirmada (SANDEL, 1998; TAYLOR, 1979). Já em outra, menos aferrada à necessidade de um consenso cultural de fundo, a democracia se assenta na ideia de uma comunidade autogovernante de cidadãos que são unidos menos por interesses homogêneos do que pela sua capacidade de compartilhar objetivos e agir em conjunto por virtude de suas atitudes cívicas, não por qualquer ideia de altruísmo ou boa natureza. Nesse caso, o bem comum apresenta-se como o resultado de um procedimento discursivo, não como um pressuposto da comunicação pública; esta, por sua vez, constitui-se como uma práxis comum da ação pública antes do que como uma afirmação de vínculos previamente estabelecidos na cultura comum de uma associação (BARBER, 1984).

A primeira perspectiva remete a uma posição aristotélica fundamental, que afirma a comunidade política como um regime, isto é, um sistema no qual as instituições compreendem um modo de vida particular. Os ideais que a compõem, por sua vez, dão forma a uma unidade e a uma tensão com a

natureza e a virtude dos cidadãos. Nessa mesma linha é possível mencionar a perspectiva hegeliana acerca da comunalidade entre a identidade dos indivíduos e a universalidade da comunidade. Os valores éticos, individuais e coletivos, que são incorporados ao Estado, representam a autoconsciência de uma determinada associação. A eticidade de um Estado não se constitui da soma de suas partes ou através de um processo discursivo: ela é a representação de avaliações substantivas que dão origem à identidade entre os espíritos subjetivo e objetivo (FORST, 2010).

Rousseau (2006) poderia, de certa forma, ser considerado um teórico fundamental para a segunda perspectiva. Em sua teoria, não se pressupõe uma unidade ética substantiva dos cidadãos; tal unidade seria o resultado mesmo do processo de participação política por meio do qual os cidadãos realizam a sua liberdade e produzem o bem comum. Os cidadãos politicamente virtuosos subordinam os seus interesses particulares à vontade geral, que se produz através do exercício da soberania popular. Eles são capazes de concertar as suas vozes como em um moteto que empresta objetividade à vontade popular. O elemento da soberania popular direta, nesse contexto, exerce não apenas um papel de proteção das liberdades individuais, mas tem um efeito psicológico sobre os cidadãos autogovernantes, garantindo uma inter-relação entre o processo democrático e os membros da sociedade que exercem a sua autonomia política através dele. O autor genebrino destaca o processo de aprendizado permanente que é inerente ao exercício da autodeterminação coletiva. Nesse aspecto, os cidadãos são, de certa forma, conduzidos a levar em consideração assuntos bem mais abrangentes que os seus interesses privados. Esse mecanismo contribui para que tomem decisões recorrendo ao próprio senso de justiça, o que, por sua vez, faz com que cada um reconheça a relação entre interesse privado e interesse comum como uma relação menos conflituosa do que se poderia sugerir a princípio (PATEMAN, 1992: 37-9).

3.2 Ética e política democrática

O que está em jogo é um movimento que vai de encontro ao privatismo de uma sociedade despolitizada. Uma comunidade política deve ser uma comunidade ética culturalmente integrada: são essas características que garantem unidade social e solidariedade e possibilitam o autogoverno. Seria impossível, segundo essa perspectiva, a formulação de uma ideia coerente da moral sem uma concepção abrangente do bem como *télos*, ou seja, não seria concebível uma comunidade política na ausência de um ideal da boa vida comum. Rejeita-se, assim, não apenas a moral universalista desligada do contexto social, cultural e político de uma sociedade, mas também a própria possibilidade de se fundamentar a comunidade política no pluralismo de valores. Nesse sentido, os

deveres perante a coletividade devem ter primazia em relação à concepção moral supostamente neutra, bem como sobre os pontos de vista parciais.

Uma comunidade política 'autêntica' deve apresentar uma forma de práxis comunitária ancorada na tradição moral na qual os indivíduos podem se reencontrar. A narrativa da vida individual de ver parte de uma narrativa de ordem superior. O *télos* eticamente desejável da vida deriva dessa trindade de práxis, tradição e biografia subjetiva: desejável é um 'valor interno' às práticas sociais (FORST, 2010: 132).

Assim também considera-se que a relação de pertencimento comunitário é inevitavelmente constitutiva das identidades privadas, da qual deriva, ainda, o dever de reconhecer o bem público compartilhado, que identifica e reforça a identidade coletiva. Bellah (1991), em uma versão da doutrina do interesse bem compreendido⁴⁴, sustenta que, mesmo em uma sociedade que conviva com o pluralismo de valores razoáveis, faz-se necessário o reconhecimento de um “pluralismo aprofundado” a que os cidadãos possam recorrer no intuito de formular o bem comum como parte de seu próprio bem.

A identificação dos cidadãos com a comunidade, que em alguns casos se traduziu como a virtude do patriotismo, se dá na medida em que a coletividade incorpora certos valores necessários à sua autocompreensão, bem como normas com as quais os cidadãos são capazes de se identificar em “avaliações fortes” – portanto, a comunidade se constitui na inclusão de valores particulares e universais (TAYLOR, 1979). Seria inconcebível, dessa maneira, a existência de liberdades formais na ausência de uma identificação dos indivíduos com a coletividade, pois este é o fato gerador da solidariedade indispensável à crença na promoção do bem comum como a virtude por excelência da cidadania democrática. Poderíamos identificar dois critérios essenciais para que haja uma identificação forte no sentido pensado pela tese da suficiência como condição necessária à autodeterminação pública. A primeira delas seria o reconhecimento das formas participativas da política para a determinação do próprio sentido da comunidade. A segunda, menos “discursiva”, seria um senso forte de comunalidade que se sustenta e se mantém comum na participação⁴⁵.

A identificação do primeiro tipo se realiza primordialmente mediante o exercício das liberdades políticas, dentre as quais a comunicação pública entre iguais encontra lugar privilegiado. No segundo caso, porém, parece mais difícil encontrar uma nação que compartilhe uma concepção abrangente do bem. Nesse sentido, a esfera pública deve ser revitalizada ao ponto de possibilitar a ascensão de uma cidadania capaz de se apropriar, mediante práticas descentralizadas de

⁴⁴ Ver Tocqueville (2004), Livro II, segunda parte.

⁴⁵ O exemplo sugerido por Taylor (2000: 220) seria o Canadá. Todavia, o autor encontra apenas a primeira dessas condições no país. A segunda, porém, uma identidade nacional eticamente constituída, não se faz presente no país, que convive com um pluralismo de valores éticos, etnias e preferências.

autogoverno, do poder estatal burocraticamente alienado. A separação entre Estado e sociedade pode ser superada uma vez que a formação democrática da vontade tem o papel de constituir a sociedade como uma comunidade política. Em um contexto de práticas argumentativas descentralizadas, o autogoverno democrático se assenta em unidades políticas mais nitidamente constituídas.

Os domínios da linguagem são obviamente fundamentais para o reconhecimento simbólico das identidades coletivas e, portanto, da própria comunidade política. No entanto, muito embora a participação no processo comunicativo seja essencial à solidariedade democrática, ela guarda a sua origem em um fundamento último, pré-político, que garante um objetivo comum subjacente à ação. Assim, apenas na possibilidade da reencarnação do momento fundacional e na perspectiva do renascimento mantêm-se acesas as brasas democráticas (HABERMAS, 1995b). A participação, nesse sentido, não cria o propósito comum; antes, a sua realização pressupõe a existência de tal consenso. Contra o que se considera uma abstração típica do liberalismo clássico em relação aos contextos sociais concretos, essa literatura destaca o enraizamento das concepções de bem nas autocompreensões e nas tradições constitutivas da comunidade autogovernante. A comunidade, com seus valores e práticas amadurecidos historicamente, dá origem a um horizonte valorativo que é a própria urdidura das identidades de seus membros. Assim, a integração política se configura como a afirmação de um *uno social* que se ampara nos valores ético-culturais compartilhados. Dessa maneira, as questões concernentes aos princípios do autogoverno só podem ser colocadas nos limites desse quadro.

O liberalismo, nesse contexto, eliminaria a própria comunidade democrática ao deixar de lado os pressupostos político-culturais essenciais à mesma. A tese da contribuição, portanto, destrói as bases de sua própria teorização quando pressupõe um sujeito livre dos deveres sociais, que acaba por tornar-se impotente frente às relações de dominação, deixando a preocupação com o bem comum ou a defesa de suas convicções ao encargo de um potencial despotismo político-burocrático. Foi precisamente o ponto que Tocqueville (2004) destacou em relação aos perigos da democracia: quando os cidadãos passam a compreender a si mesmos unicamente como “pessoas de direito” e negligenciam as suas obrigações políticas – tomadas equivocadamente como o oposto dos direitos liberais subjetivos –, põem em risco as próprias liberdades negativas. Seria uma ilusão imaginar a permanência destas últimas na ausência das liberdades políticas; estas, por sua vez, não se realizam sem o cidadão democrático e virtuoso (FORST, 2010: 114-7).

Ao considerar a ideia abstrata de “pessoa do direito”, que seria unicamente uma forma encontrada

pela tradição liberal para erguer uma barreira a proteger o *eu* individual contra a ameaça coletivista do Estado, a tese da suficiência muda o foco e indaga sobre os critérios necessários à realização de uma comunidade democrática, que considera condição de possibilidade para o exercício dos direitos individuais abstratos. A resposta dessa perspectiva se sustenta na ideia de uma comunalidade forte, uma vez que considera que uma associação que reconhece tais direitos, mas consiste de várias indivíduos separados entre si, sucumbe a uma espécie de despotismo administrativo (TOCQUEVILLE, 2004). Tornar-se-ia uma impossibilidade prática o surgimento, em uma comunidade centrada no indivíduo, das virtudes políticas capazes de se contrapor e frear o risco de um individualismo burocrático. Faltaria, em tal circunstância, o *ethos* democrático constituído a partir da reunião dos cidadãos em uma forma de comunicação orientada ao bem comum. Mesmo a igualdade política só faz sentido quando remete à pertença de todos a um mundo compartilhado intersubjetivamente. Por igualdade, não se entende que todos sejam iguais perante a lei, nem tampouco que a lei seja igual para todos; antes, a igualdade deve ser compreendida como a concessão dos mesmos direitos e condições efetivas de realizar as atividades tipicamente humanas, i.e. as ações políticas – e, por desfrutar de tais condições em um contexto comunitário de normas compartilhadas, os cidadãos de fato exercem o direito à liberdade como ação (ARENDT, 2007).

Contudo, a perspectiva em análise parece carregar a tinta em uma concepção ética de cidadania e de comunidade política – no intuito de evitar o paradigma liberal da pessoa de direito –, que bloqueia o caráter reflexivo das identidades individuais e comunitárias. A comunidade política, da forma como interpreto este ideal, para afirmar a sua história, deve contar com a possibilidade perene de refletir sobre ela, de questioná-la em todos os seus sentidos. Do contrário, a ideia de comunidade se torna um dogma (no pior sentido da palavra) que pode, por um lado, perpetuar uma tendência de exclusão ou, por outro, tornar-se inócua para as novas gerações. Seguindo a interpretação de Forst, considero que “a representação de uma identidade ética comum não deixa espaço para a necessidade de fluidificação da compreensão daquilo que pertence ou não à identidade comum” (2010: 137). No entanto, se a sociedade pluralista não se resolve nem no modelo liberal de separação entre identidades éticas e políticas, nem na concepção comunitarista que supõe a necessidade de identidade ética unitária, torna-se premente a busca por uma forma de integração que promova o intercâmbio entre o particular e o universal.

3.3 Participação e democracia local

Uma resposta possível a esse desafio foi dada por um outro teórico vinculado à perspectiva da

suficiência. Embora consonante com alguns pressupostos da teoria clássica da antiga *pólis* grega, a tese da suficiência não é, definitivamente, idêntica a esta. Enquanto na *República* de Platão e em outros textos fundantes da filosofia política clássica expressava-se, vez por outra, um desprezo pela política, ou a convicção de que a prática política não pode ser mais do que um mal necessário – dado o fato inevitável do convívio entre os homens (ARENDT, 2008) –, para Barber a política é uma “forma de viver” (em oposição a uma “forma de vida”), mais precisamente uma forma em que os homens, com interesses distintos mas possivelmente sobreponíveis, podem conviver entre si sem que nenhum deles exerça domínio sobre os demais. A competição de interesses privados e o conflito que eventualmente surge dessa competição não têm nessa ideia forte de democracia uma forma de resolução, mas supõem uma maneira de criar uma linguagem pública capaz de reformular a defesa desses interesses em termos susceptíveis de serem acomodados publicamente (BARBER, 1984: 119).

É possível entender o mundo político como circunscrito por condições que tornam obrigatória a ação pública, por extensão uma escolha pública razoável, em um contexto cujo conflito não pode ser resolvido em campo privado ou independente do julgamento da comunidade autogovernante. Dessa forma, é preciso agir e tomar decisões que afetam a todos em uma coletividade, ainda que haja discordância tanto em relação aos fins quanto em relação aos meios, e em que não há um campo de julgamento independente. Nessa formulação destaca-se a ideia de que mesmo a inação se torna uma força de decisão e tem, portanto, consequências políticas. Na política, as decisões não deverão ser arbitrárias ou apenas autointeressadas, mas não contam com o guia de uma verdade imparcial. Segundo o Barber, se existe alguma verdade na política é aquela derivada da própria experiência política: “a política é o que os homens fazem quando a metafísica falha; não é a metafísica reificada como uma Constituição” (1984: 128-9)⁴⁶. Haveria, de acordo com Barber, seis conceitos-chave sobre os quais está assentada a definição de política: ação, publicidade, necessidade, escolha, razoabilidade e ausência de um terreno independente (*Ibidem*).

Barber nega, portanto, a base hegeliana segundo a qual uma comunidade política não pode prescindir de uma base ética comum. De inspiração rousseauiana, essa tese sustenta que o fundamental é que os cidadãos estejam unidos por um *prática* comum. Qualquer sistema político emerge, nesse aspecto, de uma resposta tentativa aos seis componentes da condição política mencionados acima. A democracia poderia ser, assim, formalmente descrita como a política na forma participativa

⁴⁶ No original: “Politics is what men do when metaphysics fails; it is not metaphysics reified as a constitution”.

where conflict is resolved in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a political community capable of transforming dependent, private individuals into free citizens and partial and private interests into public goods” (*Ibidem*: 131-2).

Segundo essa ideia, a política é algo feito pelos cidadãos e não algo feito para eles; a sua principal virtude é a atividade, sendo a deliberação, a decisão e o trabalho comuns a sua marca distintiva. Outra característica essencial dessa teoria é a ideia de que a criação de uma comunidade política ocorre concomitantemente à criação de bens e outros fins públicos. Teóricos como Benjamin Barber conferem centralidade à agência e à responsabilização, pois as reconhecem como centrais à ação dos cidadãos em face aos conflitos inerentes às sociedades. Ao mesmo tempo, porém, em uma visão de inspiração toquevilleana, rejeitam a conclusão liberal de que o conflito é intratável e só pode ser passível de tolerância ou adjudicação. Com isso, desenvolvem uma forma de política capaz de tornar o conflito uma forma de cooperação através da participação dos cidadãos, da deliberação e da educação cívica. Se a política nessa teoria se inicia no conflito, ela não termina com uma mera acomodação do mesmo, mas propõe uma ação transformadora (BARBER, 1984: 134-5).

A legitimidade de um valor é, portanto, função de seu caráter público, de como é refinado e modificado quando confrontado com o público e as normas públicas previamente definidas e legitimadas no processo político. Assim, as preferências e interesses ganham legitimidade apenas através da deliberação e do julgamento públicos, legitimidade esta que emerge da transformação que ocorre no processo ao qual estão sujeitos. Nessa interpretação, a legitimação política é compreendida em termos de uma autocompreensão ética da coletividade. Ao contrário da barganha em que se define entre opções previamente definidas, na política de transformação os atores políticos são levados a modificar e ampliar as suas opções ao entrar em contato com novas opiniões e pontos de vista.

Mill não foi o primeiro a chamar atenção também para a importância dos arranjos institucionais em nível local, nos quais os indivíduos se preparam para participar das instituições em mais larga escala. O autor avança, além do governo local, na hipótese dos efeitos educativos da participação ao abranger uma área da vida social que até então permanecia intocada pela teoria participativa: a das indústrias. A participação nessas instâncias também poderia, segundo ele, servir de aprendizado para a participação na comunidade mais geral. Embora rejeitasse o caráter centralista das teorias socialistas, Mill ressaltava o potencial de aprendizado contido nos esquemas socialistas que dependem de organização voluntária em pequenas comunidades. Essas formas de participação teriam em seu pensamento um efeito de democratização das relações de autoridade (PATEMAN, 1992: 50-1).

Essa forma de “democracia forte” exige uma cidadania ativa, que participe tanto ao nível local quanto nacional, que se engaje na discussão pública e nas decisões – uma forma de autogoverno que dispensa, em boa medida, as instâncias de mediação. Assim, a legitimidade das leis não pode ser desvinculada do processo de sua gênese: há uma conexão interna entre as práticas de autodeterminação pública e o império das leis. Os direitos são, em última instância, determinações da prática política prevalecente. Essa posição, que pode ser encontrada nos trabalhos de Hannah Arendt (2003; 2007; 2008) e Charles Taylor (1979; 200), guarda sua origem no pensamento moral grego, que se funda em duas premissas básicas: (a) a de que os homens são seres morais com certos propósitos caracteristicamente humanos; e (b) a de que o homem é um animal *naturale, sociale et politicum*, sendo os seus propósitos essencialmente sociais. De acordo com essa ideia, os homens só são genuinamente livres quando engajados naquelas atividades que conduzem ao florescimento humano (*eudaimonia*) (SKINNER, 1986).

3.4 Da liberdade enquanto autodeterminação

O autogoverno democrático, nessa concepção, não tem valor apenas instrumental como método para a escolha de governos, mas é parte constitutiva da própria liberdade individual. A liberdade pessoal não se restringe ao estabelecimento de uma área livre de interferências, ela consiste no exercício. Em certo sentido, pode-se afirmar que o resultado da ação comunicativa é a própria política, entendida como a interação entre homens iguais na esfera pública. Ação e política, segundo Arendt, são, dentre todas as capacidades e potencialidades humanas, as únicas que não poderíamos sequer conceber sem admitir a existência da liberdade. Para ela, “A *raison d'être* da política é a liberdade, e seu domínio de experiência é a ação” (2007: 192).

Muitas vezes, contudo, a subordinação, em regimes totalitários, de todos os assuntos às exigências da política, dão a impressão de que a liberdade só pode ser desfrutada naquilo que não se relaciona com a política, como nas relações econômicas – seria, portanto, uma liberdade *da* política e não *na* política. Parece que o liberalismo, em sua tentativa de isolar a liberdade do âmbito político e, mais do que isso, de apontar a liberdade como a ausência de algo, defendeu a ideia de que a política deve ocupar-se quase que exclusivamente com a manutenção da vida e a salvaguarda de interesses. No entanto, segundo Arendt, qualquer atividade relacionada à manutenção da vida ou à salvaguarda de interesses se encontraria sob o jugo da necessidade, sendo o âmbito mais adequado para se tratar o da esfera privada da vida social, “cuja administração tem obscurecido o âmbito político desde os

primórdios da época moderna” (*Ibidem*: 202).

Para construir o seu conceito de liberdade⁴⁷, Arendt busca na doutrina de Santo Agostinho a ideia de natalidade, segundo a qual o homem foi criado para que houvesse um novo começo. Arendt identifica esse novo começo com a capacidade dos homens de, através da ação, iniciar algo novo e que o identifica como um ser único e distinto dos demais. Em outras palavras, na condição humana da natalidade, identificada em Agostinho, se assenta a possibilidade de uma nova fundação. “Porque é um começo, o homem pode começar; ser humano e ser livre são uma única e mesma coisa. Deus criou o homem para introduzir no mundo a faculdade de começar: a liberdade” (*Ibidem*: 216).

Em *Sobre a Revolução*, Hannah Arendt retoma a discussão sobre o exercício da liberdade ao distinguir as experiências revolucionárias norte-americana e francesa, mais especificamente a subsequente constituição de um novo governo. A Constituição norte-americana, na visão da autora, constituía uma novidade não pela salvaguarda dos direitos civis ou pela ideia de um governo limitado, mas pelo estabelecimento de um sistema de poder inteiramente novo, cujas bases, no entanto, se encontravam constituídas desde as formas de autogoverno existentes no período pré-revolucionário.

Ao proclamarem sua independência desse governo [da coroa Inglesa], e após haverem abjurado sua fidelidade à coroa, a questão principal, para eles, não era certamente como limitar o poder, mas como estabelecê-lo, ou seja, não como limitar o governo, mas como fundar um novo (ARENDT, 2001: 118).

Diferentemente, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França pós-revolucionária, que foi inspirada no pensamento de Rousseau, vai além e proclama a existência de direitos independentemente do corpo político, equiparando tais direitos aos direitos do *cidadão*. Nesse sentido, enquanto nos EUA o governo foi constituído pelo povo e a fonte da lei era a Constituição, na França a fonte da lei e do governo seria uma ficcional “vontade geral”.

Decerto Montesquieu (2007) foi uma das grandes influências da Revolução Americana, em especial no tema da constituição da liberdade política, considerada mais do que a limitação do poder – deixando a palavra *constituição*, nesse contexto, de ter uma conotação meramente negativa ou de limitação do poder. Na noção de Montesquieu de separação e equilíbrios mútuos entre os poderes está implícita a ideia de que somente um poder pode controlar outro sem destruí-lo ou torná-lo impotente. Nesse sentido, a preservação da liberdade se daria por meio de seu próprio exercício.

⁴⁷ Por estranho que possa parecer, já que um dos alvos principais da crítica arendtiana à noção filosófica de liberdade é dirigida justamente à religião.

O pesamento arendtiano é sem dúvida debitário da tradição grega, tanto que as suas categorias fazem referência a essa experiência e é a partir dela que se constrói a estrutura de sua análise política. Seria, contudo, um equívoco limitar a essa tradição o pensamento da autora. Não é desconhecida a atenção prestada por Arendt à matriz e à experiência romana, tomada, em muitos casos, como uma forma de resolver alguns problemas apontados por ela na tradição grega. Segundo a autora, a *ação* (tal como as outras atividades da *vita activa*, a saber, o labor e o trabalho) apresenta certa fragilidade e requer, portanto, redenção. A fragilidade da ação residiria na sua intangibilidade e na instabilidade inerente à interação entre homens que podem igualmente agir. A redenção desta atividade se encontra na própria capacidade dos homens de fazer e cumprir promessas e estabelecer compromissos uns com os outros (TAMINIAUX, 2000).

Os romanos, diferentemente dos gregos, davam grande importância para a atividade de legislar. Na experiência romana, tanto a legislação quanto a ideia de fundação ganharam um *status* diferenciado, já que na tradição grega eram vistas como atividades relacionadas à categoria *trabalho*, envolvendo, portanto, antes uma relação de violência e dominação do que de interação entre homens iguais. Na experiência romana, a lei, antes de mera restrição a ação humana, é uma forma de criar novas relações entre os homens, de criar uma concordância entre aqueles que interagem (TAMINIAUX, 2000).

Ao tratar sobre a caso norte-americano, afirma que

o que aconteceu na América colonial antes da revolução (e que não aconteceu em nenhuma outra parte do mundo, nem nos antigos países, nem nas novas colônias) foi, teoricamente falando, que a ação levou à formação do poder, e que o poder foi mantido vivo e atuante pela aplicação dos instrumentos de promessa e de pacto, então recentemente descobertos (ARENDT, 2001: 140).

Dessa forma, as experiências de autogoverno encontradas desde o período pré-revolucionário, assim como a preservação da importância dos Estados, parecem ter sido fundamentais no sentido de preservar a liberdade positiva dos cidadãos e de manter a união após a convenção da Filadélfia. O que diferencia essencialmente o caso francês que é nele deu-se apenas um dos dois passos dados pela Revolução Americana: houve a libertação (*liberation*) do jugo da coroa, mas não a instituição da liberdade positiva (*freedom*), finalidade última de toda revolução. Já no caso norte-americano houve, além dessa libertação, o esforço deliberado de todo um povo para a fundação de um novo corpo-político, o ato de um povo que constituía o seu governo.

A liberdade defendida nessa tradição coaduna-se com o ideal de cidadania, ou seja, de uma liberdade promovida pelas leis e não por ela ameaçada como na vertente liberal. Nesse sentido, as

leis promovem a liberdade na medida em que impedem a dominação em um sentido mais amplo e duradouro, oferecendo aos cidadãos segurança ao invés da incerteza de um estado despótico em que se está constantemente à mercê da vontade do soberano. Em contraposição, portanto, à primazia dos direitos individuais associada ao liberalismo, as teses da suficiência sustentam a prioridade do bem comum tal como determinado pela comunidade política. A cidadania é, assim, apreendida como eticamente constituída e delineada pelas virtudes cidadãs orientadas para o bem comum.

Os direitos ganham, nesse sentido, um caráter de liberdades positivas, no sentido de Berlin (2002); nestes direitos, se destacam os direitos de participação e comunicação políticas. Estas últimas garantem ao cidadão o *status* de autor político responsável pela comunidade. O poder político, diferente da concepção liberal, não é autônomo, mas é gerado na prática da autodeterminação dos cidadãos e se legitima pela institucionalização e realização das liberdades públicas. A existência do Estado justifica-se como uma garantia de um processo inclusivo de formação das vontades políticas.

Nota-se, nessa discussão, uma visão contrastante a respeito do papel das leis. Enquanto na perspectiva apresentada no capítulo anterior as leis são indubitavelmente instrumentos de coerção que restringem a liberdade, em uma inspiração hobbesiana, na tese da suficiência elas aparecem como essenciais para a preservação da liberdade, uma vez que garantem a ausência de dominação (daí a distinção cara a essa perspectiva entre o império da lei e o império dos homens) e impedem os vícios atribuídos por Maquiavel à corrupção dos indivíduos pela busca do autointeresse (Skinner, 1986).

No início de *The Paradoxes of Political Liberty*, Skinner (1986) apresenta duas intervenções que são em geral um paradigma para a discussão em curso: a primeira relaciona a liberdade com o autogoverno e, em consequência, a liberdade individual com a ação pública; a segunda relaciona-se à tese de que talvez seja necessário criar impedimentos que eventualmente forcem os indivíduos a ser livres, o que conecta a liberdade com conceitos como coerção e impedimentos. Na apreciação da tradição republicana busca-se retomar o ideal de que as leis são uma forma de preservar a liberdade, pois evitam a corrupção do corpo político, que se apresenta com a excessiva importância atribuída à busca do autointeresse no pensamento liberal (em especial em sua vertente “libertariana”). Essa retomada não tem como objetivo apresentar uma forma de se construir uma forma genuína de democracia. Antes, tem como propósito alertar para a ameaça à liberdade que se configura em um contexto em que os cidadãos deixam de exercer os seus deveres em nome de uma suposta liberdade que não se pode gozar senão no isolamento. Em suas próprias palavras: “a menos que posicionemos os nossos deveres antes de nossos direitos, devemos esperar que encontremos os nossos próprios

direitos enfraquecidos” (SKINNER, 1986: 250)⁴⁸.

3.5 As instituições da democracia forte

Para a realização do propósito de autogoverno através da discussão, Barber (1984) sugere um conjunto de medidas, que vão desde mecanismos de participação direta no governo local até o acesso aos meios de comunicação. Vou esboçar esse ideal arquitetônico, passando brevemente pelas recomendações institucionais do autor.

3.5.1 Assembleias de bairro

Como alerta Hannah Arendt (2001), se referindo a Jefferson, pode ser arriscado facultar ao povo a participação nas decisões coletivas sem lhes oferecer, concomitantemente, mais acesso ao espaço público na forma de mais oportunidades de ter as suas vozes ressonando para além da esfera privada e do social. Toda revolução democrática nasceu de um compromisso maior com a participação local, que é um fórum indispensável para tornar a discussão pública factível, cuja função primordial não corresponde ao exercício do poder, mas em tornar possível o exercício do poder pelos cidadãos; em outras palavras, como afirma Barber, para instilar a competência cívica. Dessa forma, a primeira e mais importante reforma a ser levada a cabo, pelo menos no caso norte-americano, seria a instituição de assembleias locais, comunitárias e reuniões de bairro (BARBER, 1984: 267-9). Tais fóruns, embora pudessem discutir temas relevantes não apenas à localidade, mas ao governo regional e nacional, teriam como objetivo inicial apenas a discussão, não sendo necessária uma delegação da autoridade governamental, o que deverá ocorrer naturalmente com o tempo e à medida em que se desenvolvam as habilidades inerentes a essa forma de participação. Seriam três as funções principais dessas assembleias: na primeira fase, bastaria assegurar a prestação de contas local, além de deliberar e formar agendas de discussão, agindo como uma espécie de *ombudsman* das decisões e debates que ali ocorrem. Em uma segunda fase, se tornariam circunscrições para referendos regionais e nacionais, unidades comunitárias para sistemas de telecomunicação cívicos etc. (*Ibidem*: 270-1).

⁴⁸ No original: “... unless we place our duties before our rights, we must expect to find our rights themselves undermined”.

3.5.2 Encontros televisivos e cooperativas de comunicação cívica

As assembleias locais são vitais para a discussão pública, mas por atingirem apenas a região em que estão assentadas, podem dividir as distintas regiões e a nação como um todo, por isso fóruns para discussão em nível regional e nacional são também fundamentais⁴⁹. As tecnologias de comunicação podem oferecer uma solução, dessa forma, para o problema de escala enfrentado pelas assembleias locais. Ao tempo em que escrevia Barber, não se podia sequer imaginar o potencial da internet, é bom lembrar. Ele pensava na capacidade que as tecnologias de então teriam no sentido de fortalecer a educação cívica, garantir acesso igual às informações e ligar os indivíduos em redes que tornassem a participação nos debates possível a despeito das longas distâncias. Segundo ele, “sistemas interativos têm um enorme potencial para equalizar o acesso à informação, estimulando debates participativos que atravessam os limites regionais e encorajando a votação em múltiplas escolhas e o voto fundamentado por informação, discussão e debate” (*Ibidem*: 276)⁵⁰.

3.5.3 Educação cívica e acesso igualitário à informação

Tendo em vista que a informação é fundamental para um exercício responsável da cidadania, seria necessário garantir um acesso igual às informações relevantes para a participação competente nos negócios públicos. Na sociedade de informação, tal acesso é facilitado por um lado e dificultado por outro: facilitado pelo crescimento da disponibilidade de informações e dificultado pela quantidade e especificidade das informações disponíveis. No intuito de equalizar o acesso às informações proporcionado pelas novas tecnologias são necessários incentivos ao provimento de publicações voltados para a formação de cidadãos competentes e motivados a contribuir para a realização do bem público. Nesse aspecto, Barber sugere, por exemplo, o subsídio a taxas postais para publicações direcionadas à educação cívica (*Ibidem*: 278-9).

3.5.4 Iniciativas populares e referendos

As iniciativas populares e os referendos são práticas comuns, tanto ao nível local e regional, como ocorre nos EUA, quanto em nível nacional, como se dá notavelmente na Suíça e em alguns países

⁴⁹ Esse formato de participação se assemelha em alguma medida ao modelo brasileiro de Conferências de políticas públicas. A cada etapa vão sendo levados a esferas mais amplas, que cobrem regiões maiores (bairros, municípios, regiões, estados...), as deliberações das reuniões mais restritas, até chegar, ao fim, à reunião nacional, da qual participam os delegados eleitos nos pleitos menores.

⁵⁰ No original: “[i]nteractive systems have a great potential for equalizing access to information, stimulating participatory debates across regions, and encouraging multichoice polling and voting informed by information, discussion, and debate”.

latino-americanos. Decerto que mecanismos de participação direta foram usados por regimes antidemocráticos no intuito de buscar apoio popular a medidas que já haviam ou seriam aprovados de qualquer maneira. O fato de ter sido utilizado em contextos pouco ortodoxos não deveria, sugere Barber, nos levar a rejeitar a promoção de tais práticas de democracia direta. Segundo ele, parte substantiva do temor associado a tais métodos derivam de certa “demofobia” inspirada em premissas *madisonianas*. Muitos autores veem ainda com desconfiança a realização de referendos, particularmente pela possibilidade de manipulação por parte das elites sobre a massa de cidadãos. O uso desmedido de processos de participação direta poderia levar ainda à obstrução de leis progressistas que ainda não fossem majoritariamente aceitas pela população. No entanto, rejeitar esse processo devido ao potencial de eventuais tentativas de manipulação não parece ser a resposta mais adequada. Senão por outros motivos, não deveríamos descartar, de saída, a capacidade de tais mecanismos, quando operam devidamente, de promover resultados desejáveis. Evitar a manipulação das elites por meio de uma restrição das oportunidades de *input* dos cidadãos em geral não parece um caminho viável – seria como evitar os crimes que ocorrem no metrô proibindo as pessoas de frequentar as estações. Segundo Barber, a promoção de maiores oportunidades de participação, e não a sua restrição devido às ameaças sempiternas de que sejam dominadas por poderes arbitrários, soa como uma alternativa mais adequada; ademais, a ampliação dos mecanismos participativos poderá contribuir, dada a habituação dos cidadãos em geral a participar desses espaços, para reduzir a manipulação: “as iniciativas e os referendos podem aumentar a participação popular no, e a responsabilidade pelo, governo, oferecer um instrumento permanente de educação cívica e dar à discussão popular a realidade e a disciplina de poder que ela requer para ser efetiva” (*Ibidem*: 281-4)⁵¹.

Em suma, uma boa forma de compreender as teses da suficiência em seu viés participativista corresponde à orientação mais geral no sentido de promover, concomitantemente, a ampliação de espaços de decisão direta e, através deles, a educação dos cidadãos no sentido das virtudes públicas. Segundo Pateman, “a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia”, pois o “treinamento para democracia”, por assim dizer, só poderá se dar em outras esferas nas quais os cidadãos se reúnem face a face no intuito de trocar razões e construir coletivamente a cidadania ativa (PATEMAN, 1992: 60). Em comparação com as teorias minimalistas, a tese participativista amplia substancialmente a esfera do político: enquanto nas primeiras ela se identificava com o âmbito do

⁵¹ No original: “the initiative and referendum can increase popular participation in and responsibility for government, provide a permanent instrument of civic education and give popular talk the reality and discipline of power that it needs to be effective”.

Estado e do governo nacional ou local, nesta última ganha o ambiente privado do trabalho e, em contribuições mais recentes das teorias feministas, até mesmo as relações familiares. A realização da autodeterminação pública, assim, se refere à participação direta nas tomadas de decisões, e a igualdade política corresponde à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões. A justificativa da democracia reside antes de tudo no resultado da operação das instituições democráticas sobre a sociedade, mas, sobretudo, em seus efeitos sobre os próprios cidadãos autogovernantes.

Segundo Pateman (1992), a participação no local de trabalho poderia ser encarada como a participação política por excelência, pois nestas áreas o indivíduo pode participar das decisões em assuntos sobre os quais têm experiência mais direta. Nesse sentido, o autogoverno coletivo em locais de trabalho poderá abrir as portas para uma forma de governo verdadeiramente democrática. No intuito de transformar a vontade em ação sem afetar a liberdade individual, é fundamental que os cidadãos participem da organização e da regulamentação de suas associações. O objeto da organização material, segundo a autora, encontra-se essencialmente na autoexpressão dos membros de uma associação, em sua participação na direção dos assuntos comuns à comunidade. Os governos representativos tradicionais não permitem que, após a escolha dos representantes, os cidadãos governem; já o sistema de “representação funcional” implica a participação constante das pessoas naqueles assuntos que lhes dizem respeito mais diretamente. A participação nos locais de trabalho seria importante pois é neste espaço, afora o âmbito do governo, que os indivíduos mais se envolvem em relações hierárquicas. Nessa perspectiva, a maioria torna-se impotente pois as circunstâncias de suas vidas não lhes preparam para o poder e a responsabilidade. Esse modelo associa totalmente o exercício do poder coletivo às práticas comunicativas na sociedade – seria um modelo de uma sociedade, como um todo, discursivamente dirigida.

3.6 Considerações finais

As questões que envolvem o modelo em debate neste capítulo também são amplamente conhecidas. No primeiro plano, devemos estar atentos para a exigência excessiva de virtudes de cidadãos orientados para o bem comum. Barber (1984) e outros tornam a realização do autogoverno e, portanto, da mediação entre o particular e o universal, dependente de uma transformação substantiva dos próprios cidadãos. Isto é, os *bourgeois* devem suspender seus interesses em prol dos *citoyens*, que se formam no processo discursivo. Ademais, a política não se constitui somente de questões relativas à autocompreensão ética dos grupos sociais. O erro está no “estreitamento ético

dos discursos políticos”. Assumo, como parte dos autores vinculados à tese da suficiência, o fato do pluralismo de valores como resultado das trocas de razões entre os cidadãos no contexto de uma sociedade democrática. Todavia, gostaria de sugerir que alguns interesses e orientações valorativas não têm perspectiva de consenso e requerem, pois, algum equilíbrio que não é possível alcançar através de discursos éticos. A condição de equidade é medida por procedimentos que necessitam de uma justificação racional, cujo questionamento sobre a justiça não se refere necessariamente a uma comunidade específica. Segundo Habermas (1992), para ser legítimo, o direito politicamente estabelecido tem de guardar conformidade, ao menos, com princípios morais que pretendem ter validade geral para além de uma comunidade jurídica concreta.

Elster (2007) aponta sete objeções que atingem frontalmente as teses suficientistas, quais sejam: (1) na melhor das hipóteses, ao obrigar os cidadãos a se engajar na deliberação pública, ela teria um viés paternalista, e, na pior, o ideal de discussão racional poderia criar uma elite cujos interesses seriam sobrerrepresentados no sistema político⁵²; (2) o acordo racional unânime não irá surgir necessariamente; (3) como sempre existem limites temporais à discussão, o acordo unânime raramente aparecerá, tornando necessário um mecanismo de escolha social para agregar as preferências; (4) muitas vezes não haver nenhuma discussão pode ser melhor do que qualquer discussão que leve a resultados indesejáveis; (5) a racionalidade das crenças pode ser afetada positiva ou negativamente, ou seja, a discussão pode levar a atitudes mais egoístas ou menos, e o desenho institucional afeta de maneira decisiva esse resultado; (6) a unanimidade seria mais fruto de um conformismo do que de um acordo racional de fato; (7) forçar alguém a expressar as suas preferências em termos compatíveis com o bem comum não remove os seus desejos egoístas, a oposição entre interesse geral e interesse privado é muito simplista (ELSTER, 2007: 236-9).

A teoria mais ligada às práticas participativas inverte o eixo de causalidade de outras teses suficientistas ao considerar que o ponto principal da política reside no efeito que a participação, tomada geralmente como um fim em si mesmo, tem sobre os indivíduos. Elster procura demonstrar que os efeitos da participação são subprodutos do processo político que, se tomados como seu objetivo primordial, pode eliminar os seus próprios propósitos. Para ele, o resultado não pode ser colocado em segundo plano, pois o próprio exercício da liberdade política extrai seu valor da decisão alcançada (*Ibidem*: 245-6).

⁵² Uma objeção como essa foi aventada no capítulo II acima. A ausência de requisitos motivacionais aos cidadãos de uma sociedade marcada pelo fato do pluralismo poderia levar, em um contexto no qual proliferassem arranjos de democracia direta que não passam pelos filtros institucionais do sistema político, a uma desigualdade no ativismo político e, portanto, na defesa de interesses, que seria derivada simplesmente por alguns cidadãos professarem uma concepção sobre a boa vida orientada para a ativismo cívico; enquanto, de outro lado, uma grande maioria de cidadãos não seriam capazes de fazer valer as suas preferências e valores simplesmente por não compartilharem dessa mesma concepção abrangente do que torna uma vida valiosa.

Ademais, em sistemas orientados para o consenso, as minorias têm, em geral, incentivos para operar às margens do processo de tomada de decisão. Por exemplo, a emergência de uma “third way politics”, que tende a tornar menos nítida a linha que distingue entre a esquerda e a direita políticas, foi em parte responsável pela emergência de partidos antisistêmicos. Tais fenômenos sugerem que uma abordagem mais consensualista da política pode enfraquecer a visibilidade do processo democrático, tornando-se um caso de apatia política. Como Rummens argumenta, a publicização determinadas opiniões e pontos de vista pode transformar conflitos “de facto” em conflitos “de jure” (2012: 36-7).

O argumento, nesse caso, não pretende ser uma crítica à institucionalização dos procedimentos deliberativos; antes, é uma crítica à minimização das instituições representativas. A falta de tais instituições, sugere Rummens (2012), pode causar o encerramento precoce da discussão pública, o que ameaça sobremaneira a qualidade discursiva do sistema como um todo. As teorias que defendem a suficiência dos mecanismos participativos como justificação para a legitimidade de uma ordem política, além disso, parecem relegar a um segundo plano o princípio da publicidade, pois o fórum⁵³ permanece uma caixa-preta para a grande maioria dos cidadãos, que estão fisicamente ausentes e não desfrutam de representantes responsivos aos seus valores, uma vez que não há mecanismo de *accountability*.

If deliberative politics is supposed to be inflated into a structure shaping the totality of society, then the discursive mode of sociation expected in the *legal system* would have to expand into a self-organization of *society* and penetrate the latter's complexity as a whole. This is impossible, for the simple reason that democratic procedure must be embedded in contexts it cannot itself regulate (HABERMAS, 1998: 305).

Ademais, a formulação holística sustentada por essa corrente omite a diferença e a relação entre as deliberações reguladas pelo procedimento democrático e os processos informais de formação de opinião na esfera pública. Os públicos fracos (*weak public*) são o veículo da opinião pública, no processo de formação da opinião, que não se compromete com a forma pela qual a tomada de decisões se efetiva uma rede aberta e inclusiva de públicos sub-culturais sobrepostos. Esta opinião pública é canalizada pelos *media* e fluem pelos públicos distintos que se desenvolvem informalmente dentro das associações. A esfera pública geral é mais vulnerável à influência perniciosa da distribuição desigual de poder, da violência estrutural e, em especial, à comunicação sistematicamente distorcida (HABERMAS, 1996: 306-8)⁵⁴.

⁵³ Nos termos de Elster (2007).

⁵⁴ Na visão metafísica da condição humana, Eurípedes apresenta uma crítica sociopolítica virulenta à ideia de democracia. Com um ardor intenso, apoia-se nos mitos gregos para, estilhaçando tradições e lendas de forma inflamada, excluir toda e qualquer forma de coerção e defender a liberdade sob todos os seus signos. Preocupado sobretudo com o destino do homem, dramaturgo grego ilustra a democracia ateniense como uma forma política impura, na qual as

Embora reconheça a importância do deslocamento do debate proporcionado por essa literatura, debate até então centrado na contraposição entre liberalismo e marxismo, concordo com Held (1996) quando ele afirma que os teóricos participativistas deixam em aberto algumas questões importantes, como uma reformulação da forma de organizar a economia e como relacioná-la ao aparato político; como combinar as instituições da democracia representativa com as da democracia direta; como controlar o poder das organizações administrativas; e como tratar a apatia política. Além disso, pode ser questionável também a medida em que indivíduos podem ser livres e iguais e desfrutar das mesmas oportunidades de participar nos processos que determinam a estrutura de governo à qual estão sujeitos, sem abandonar pelos resultados incertos do processo democrático aspectos importantes da liberdade individual (HELD, 1996).

Considero, portanto, que as teses da suficiência apresentam uma concepção da legitimidade democrática insatisfatória. Da forma como interpreto o núcleo dessas teorias, ao conceber a justificação das decisões coletivas como integralmente dependentes dos processos comunicativos – seja em sua versão eticamente carregada de uma comunidade política “autêntica”, seja na percepção que pretende entregar à participação direta dos cidadãos as decisões políticas mais relevantes –, elas acabam conferindo à descrição da esfera pública o reconhecimento do *status* dos cidadãos como pessoas morais livres e iguais. No primeiro caso, pois desconsidera esse atributo das pessoas ou o condiciona à aceitação de uma ética comunitária que pode não ser necessariamente partilhada por todos (VITA, 2008: 156). Ao aceitar esse padrão, teríamos de consentir, por exemplo, com a reprodução de uma comunidade em que se exclui do escopo da cidadania as pessoas que não partilham da orientação sexual considerada padrão. Ou ainda deveríamos considerar democrática uma sociedade que considera as mulheres como membros inferiores e, portanto, não lhes oferece os mesmos direitos à educação que confere aos homens. De minha parte, não parece adequado que a legitimidade política seja uma função de valores conjugados a doutrinas abrangentes do bem, que excluem do campo da igualdade moral aqueles que não partilham dessas mesmas crenças.⁵⁵

De outro lado, uma argumentação semelhante poderia ser dirigida ao segundo caso, das teses da suficiência que se orientam pela substituição dos mecanismos de representação por arranjos

assembleias populares se deixam levar pelos oradores mais convincentes. Chafurdando nos efeitos da demagogia, a multidão se afasta do ideal de cidadania e se torna uma turba desprovida de qualquer senso de equilíbrio e confiança.

⁵⁵ Para não dizer que estou defendendo, também, uma noção eticamente carregada sobre a legitimidade democrática, afirma que tampouco teria legitimidade, do ponto de vista que estou defendendo, uma comunidade que promovesse os valores com os quais eu concordo a partir da minha própria filosofia de vida. Ainda que possa defender com convicção o valor para a boa vida de se ler Euclides da Cunha, Dostoiévsky, Borges e Llosa, de se praticar atividades esportivas com frequência, seria ilegítimo que se atribuísse um peso maior ao voto daqueles que pudessem comprovar a leitura desses clássicos, ou que se condicionasse o acesso ao serviço público de saúde aos cidadãos que têm uma rotina de vida saudável.

participativos nos locais de trabalho, nos bairros e na sociedade em geral. Se a minha interpretação está correta, embora possa concordar do ponto de vista da minha própria concepção sobre a boa vida que a participação cívica é uma atividade que torna a vida mais digna, não posso consentir que a consideração das minhas razões nas decisões politicamente relevantes esteja condicionada a professar tal filosofia de vida. Ademais, conferir aos arranjos participativos a proteção de direitos fundamentais e essenciais à dignidade humana, como as liberdades de consciência e expressão, põe em risco a própria democracia como procedimento decisório.

No próximo capítulo, retomo algumas dessas ideias no intuito de apresentar a tese da necessidade, que busca equilibrar a importância dos processos comunicativos à garantia de direitos que assegurem o reconhecimento de todos como cidadãos livres e iguais. Nesse sentido, vou procurar elaborar a ideia de que a igualdade corresponde menos a uma consideração igual pelos interesses de todos do que a um dever de oferecer razões para as decisões vinculantes, em especial aquelas que lidam com questões de justiça básica e princípios constitucionais essenciais, que possam ser aceitas por todos em termos razoáveis.

IV – A tese da necessidade

4.1 Introdução

Gostaria de sugerir neste capítulo que as ideias de democracia agregativa ou competitiva, democracia participativa, democracia deliberativa etc. não devem ser compreendidas como *modelos* distintos de organização democrática. A comunicação pública não substitui a agregação de votos; a representação não é um *second best* da participação; cada um desses “tipos-ideais” supõe uma forma distinta de decisão coletiva, adequada à solução de problemas particulares a um ou outro locus de uma ordem política democrática. A democracia representativa compete com a democracia direta a respeito de quem deve legislar, enquanto a democracia deliberativa se opõe à visão competitiva em relação ao modo mais adequado de oferecer oportunidades iguais a todos de exercer o autogoverno coletivo. Apesar disso, todos esses mecanismos estão presentes, de uma maneira ou de outra, nas democracias liberais modernas.

Na abordagem baseada nos “modelos de democracia”, é comum que se defina um mecanismo particular como característico e suficiente para se garantir o caráter democrático das decisões

tomadas em uma sociedade. Assim, nas teses que elegem a agregação, a competição entre grupos de interesses e a contagem de votos tornam-se a fórmula por excelência de solucionar problemas em uma ordem política democrática. No intuito de elaborar um conceito de democracia livre do peso normativo das teorias clássicas, a perspectiva minimalista acaba por excluir do escopo dessa forma de organização política elementos fundamentais à justificação e à legitimidade políticas. De outro lado, as teses que privilegiam a discussão pública sustentam a primazia da deliberação ou da participação direta sobre os mecanismos de escolha baseados no voto e na agregação de preferências. Essa vertente, por sua vez, perde de vista o caráter igualitário do ideal “uma cabeça, um voto”, bem como as oportunidades oferecidas por estes mecanismos para a expressão de preferências minoritárias e o surgimentos de novos grupos e ideias. Portanto,

By setting deliberation against aggregation, deliberative democrats focused on problems of collective decision-making in a democracy – in particular, the question as to how to form individual preferences into a common, legitimate, actionable will. This focus organized other problems of democracy out of the picture, the most obvious of which were problems of distributions of power and voice (WARREN, 2012: 3).

A perspectiva dos modelos abre espaço para críticas à pouca atenção dada a questões de poder e interesses na democracia deliberativa, à ausência da política no modelo competitivo, à possibilidade de distorção por parte de atores que agem estrategicamente e ao uso de mecanismos comunicativos como forma de justificar a dominação ideológica nas teses suficientistas. Ao opor a comunicação pública à agregação de votos e a democracia direta à democracia representativa, as perspectivas holísticas argumentam que estes procedimentos decisórios devem executar as mesmas tarefas em um sistema democrático. Contudo, a comunicação pública é capaz de realizar certas funções, como a justificação pública das decisões coletivas, enquanto a agregação, ao garantir o mesmo peso ao voto de todos, poderá promover a representação do dissenso.

Os modelos, portanto, oferecem a mesma resposta a problemas distintos enfrentados pelas sociedades contemporâneas, ofuscando a própria diferença na natureza das questões que emergem em um sistema democrático. Para superar essa insuficiência, faz-se necessário entender o caráter dos problemas enfrentados por um sistema político, procurando analisar os mecanismos mais adequados a oferecer uma resposta a eles. Cada instituição e cada regra promove ou prejudica a qualidade e o caráter das decisões coletivas. Desse modo, uma teoria democrática deve lançar luz sobre a relação entre essas dimensões e procurar compreender como elas operam em conjunto no sentido de promover um *sistema* político democrático. Um sistema implica, a um só tempo, diferenciação e integração entre as partes, assim como certa divisão de funções entre elas. Essa ideia é, ao mesmo tempo, normativa e sistemática: normativa no sentido de definir *normativamente*

como um sistema democrático deve funcionar; sistemática por supor que determinados resultados são *normativamente* mais adequados a certas instituições e não a outras (MANSBRIDGE et al., 2012; WARREN, 2012)⁵⁶.

As sociedades contemporâneas se reproduzem por meio de uma série de sistemas diferenciados, cada um dos quais com objetivos, mecanismos de coordenação e critérios de sucesso distintos. As universidades, os mercados, os *media* e as instituições do Estado se organizam e operam em lógicas específicas e traduzem as interações dentre e entre eles de acordo com seus próprios padrões. A visão que pretendo apresentar neste capítulo se assenta em uma concepção deliberativa da democracia – conquanto distinta das versões, mais fortes, apresentadas no capítulo anterior. Nessa concepção, a democracia se caracteriza como um “sistema deliberativo”, no qual as decisões coletivas são parte de um processo amplo e aberto de comunicação pública. Tal definição “concebe a democracia em si como um ideal político fundamental e não apenas como um ideal derivado que pode se explicar em termos dos valores da equidade ou do igual respeito” (COHEN, 1997: 67)⁵⁷.

Segundo Mainsbridge et al. (2012), o sistema deliberativo democrático inclui desde decisões informais até decisões vinculantes que ocorrem fora do Estado-nação, em organismos internacionais e supranacionais, nas arenas sociais e corporativas que não envolvem o Estado. Neste se dão, de fato, as decisões finais acerca das políticas, o que não significa que ele seja o centro do sistema deliberativo.

Liberal-democratic, constitutional states create spaces of deliberation within political institutions such as legislature and courts. They also enable deliberation within society by protecting free speech and association. They encourage deliberation by underwriting institutions in which deliberation is itself constitutive, such as universities and scientific research establishments. But even though states play a central and often constitutive role in deliberative systems, not all efficacious and important parts in the system lead to the state. The state is not the terminus of all deliberation (*Ibidem*: 10).

Os sistemas deliberativos incluem basicamente quatro dimensões principais: (1) as decisões coletivas vinculantes do Estado (sobre as leis e a sua implementação), (2) atividades ligadas à preparação para tais julgamentos, (3) conversas informais relacionadas a tais decisões e (4) arenas de discussão formal e informal acerca das decisões sobre questões de interesse comum que não são

⁵⁶ O esforço no sentido de elaborar uma concepção sistêmica da democracia vem sendo levado a cabo por um grupo de teóricos da democracia, a maioria norte-americanos. A coletânea editada por Parkinson e Mansbridge, em 2012, é o resultado mais acabado da conferência *Democracy and the Deliberative Society*, que fora realizada, em 2009, na University of York. A ideia dos autores que contribuíram para o trabalho é elaborar uma concepção da democracia deliberativa, baseada nas ideias formuladas por Habermas, que concorra para uma compreensão de como a deliberação pública perpassa toda a sociedade, e não apenas os fóruns mais restritos, como convencionalmente têm se teorizado a respeito dela. Ver Parkinson e Mansbridge (2012).

⁵⁷ No original: “treats democracy itself as a fundamental political ideal and not simply as a derivative ideal that can be explained in terms of the values of fairness or equality of respect”.

dirigidas às decisões coletivamente vinculantes do Estado. Nessa formulação, portanto, uma sociedade democrática “possibilitam um enquadramento normativo das consequências causais de uma variedade de dispositivos democráticos” (WARREN, 2012: 6)⁵⁸.

Como o meu foco nessa primeira parte da tese é compreender a relação entre democracia e comunicação pública, o objetivo deste capítulo será apresentar uma teoria democrática que sustente a necessidade da discussão pública – entendida em sentido amplo – para garantir o caráter democrático de um sistema de decisões coletivas. De acordo com este entendimento, a legitimidade das decisões vinculantes depende dos processos comunicativos que ocorrem na sociedade civil, nas instituições do sistema político, nas instâncias deliberativas formais e entre tais arenas. Compreendo, portanto, que a justificação do exercício da autoridade política vai além dos procedimentos e dos direitos garantidos formalmente, mas tampouco se limita pela qualidade dos resultados obtidos. A justificação plena do poder coletivo da sociedade requer uma comunicação pública que garanta a todos liberdade e direitos formais e condições efetivas de realizá-los. Diferentemente do capítulo anterior, todavia, a tese da necessidade não supõe que se deva entender a democracia exclusivamente como um processo de deliberação entre iguais, nem que se deva avaliar todas as dimensões da política a partir de um único modelo ideal de ação comunicativa. A ideia, desse modo, é compreender como as instituições políticas e sociais podem ser organizadas de forma a constituir um sistema deliberativo que, no agregado, assegura a todos oportunidades equitativas de influenciar as decisões políticas mais importantes, bem como os valores públicos que permeiam a sociedade.

4.2 Primeira aproximação à tese da necessidade

Vou iniciar essa discussão com uma definição básica do que entendo neste capítulo como deliberação ou comunicação pública. A definição inicial não difere significativamente das noções apresentadas nos capítulos anteriores; basicamente, como meio adequado à formação da razão pública, a comunicação pública seria “um modo de formular os planos (de uma associação política), de estabelecer seus objetivos e construir suas decisões de acordo com o plano traçado. O modo como uma sociedade política faz isso é que dá forma à sua razão” (RAWLS, 2011: 212). Contudo, ao contrário da concepção apresentada no capítulo 3, essa perspectiva não caracteriza a democracia como um processo dialógico comunitário, nem tampouco defende que todas as dimensões da vida social se submetam aos mesmos critérios discursivos.

⁵⁸ No original: “enables normative framing of the causal consequences of variety of democratic devices”.

A deliberação se dá em inúmeros tipos de sistemas sociais, mas nem todos eles são democráticos. A discussão pública pode acontecer em enclaves isolados da comunidade de pessoas afetadas pelas decisões ou ainda, mais tipicamente, entre uma elite restrita, cujos argumentos são predominantemente técnico-legais e não remetem à formação reflexiva de preferências dos cidadãos. Mesmo na presença de instituições formalmente democráticas, outros sistemas de poder pressionam os decisores em direções que se afastam do controle democrático, como o sistema judiciário, a burocracia administrativa, o mercado, entre outros. Por vezes, sugere-se que os critérios que sustentam a deliberação e os que sustentam a democracia são vetores em direções opostas. Enquanto a primeira ocorre de forma adequada em espaços menores e com um número restrito de participantes, a última impõe a participação em larga escala. A comunicação é, portanto, apenas um dos valores, dentre outros, que informam a governança moderna.

A democracia, da forma como a compreende a tese da necessidade, remete a duas ideias. A primeira, mais óbvia, é de que em um regime político democrático as decisões sobre os rumos da sociedade são coletivas em algum sentido. Enquanto na tese da colaboração uma decisão será considerada adequadamente “coletiva” na medida em que emergir de um procedimento majoritário que ofereça igual peso aos interesses de todos, na tese da suficiência o caráter coletivo de uma decisão deriva do núcleo ético-comunitário que lhe empresta sentido ou da participação direta de todos os envolvidos e sobre quem recairá a autoridade daquelas decisões. Para a tese da necessidade, todavia, uma decisão será legitimamente “coletiva” na medida em que for o resultado de um arranjo institucional que estabeleça condições adequadas para a comunicação pública livre entre iguais (COHEN, 1998: 186-7).

A segunda ideia, associada a esta última, afirma que a democracia se assenta na justificação da autoridade. Assim, na democracia, os cidadãos tratam uns aos outros como iguais na medida em que se esforçam por oferecer razões para as decisões, especialmente aquelas que dizem respeito às questões de justiça básica e aos princípios constitucionais essenciais, que possam ser mutuamente aceitáveis por todos aqueles que estão submetidos ao poder coletivo⁵⁹. Todavia, é preciso questionar a forma como a comunicação pública se insere nos sistemas democráticos no contexto de Estados sob a influência dos imperativos administrativos (PAPADOPOULOS, 2012), das particularidades de uma esfera pública dominada pela comunicação mediada e das novas maneiras de compreender a ideia de cidadania⁶⁰.

⁵⁹ Segundo Cohen, “a consideration is an acceptable political reason just in case it has the support of the different comprehensive views that might be endorsed by reasonable citizens” (1998: 195).

⁶⁰ Nos próximos capítulos vou discutir com mais atenção as particularidades da comunicação pública devido à

A argumentação pública, na interpretação da tese da necessidade, se apresenta como um componente central da justificação política. A democracia se configura como um sistema de arranjos políticos e sociais que liga institucionalmente o exercício do poder político à comunicação pública entre iguais. Nessa definição, a igualdade política se apresenta como um componente fundamental do ideal kantiano de igualdade humana aplicada ao âmbito do político. Portanto, o propósito central de um sistema democrático seria garantir a presença da razão pública como núcleo da política – embora não exista realmente um consenso acerca das demandas da razão pública.

A ideia de igualdade política, contudo, não se refere e nem tampouco se limita a uma ideia tradicional segundo a qual os arranjos políticos devem ser estruturados de tal maneira que todos tenham igual influência sobre as decisões coletivas vinculantes. Antes, ela afirma que os membros de uma sociedade democrática devem ser substantivamente iguais no sentido de que a distribuição de poder e outros recursos não molda definitivamente as suas chances de contribuir para argumentação pública, nem representa um papel impositivo na participação de cada um nas decisões coletivas. Não se trata, destarte, de uma noção suficientista da democracia como a apresentada no capítulo III, mas, sim, de garantir o valor equitativo das liberdades políticas, pois estas liberdades são os meios institucionais essenciais para assegurar e promover as liberdades fundamentais. A possibilidade de formação de razões públicas está condicionada à possibilidade de os cidadãos argumentarem dentro de um sistema comunicativo, ainda que indiretamente e a partir de arenas dispersas na periferia do sistema. Para tanto, devem ser oferecidas a todos condições equitativas de acesso aos espaços públicos discursivos.

As exigências para a formação de um sistema comunicativo aberto e plural extrapolam o âmbito da organização do Estado. Dentre as características principais do processo discursivo em uma sociedade democrática se destaca a diferenciação, isto é, a deliberação pública acerca de questões envolvendo decisões coletivas e justificação, que influencia a elaboração de leis e políticas públicas, bem como os valores de permeiam a sociedade, ocorre em estruturas bastante distintas – embora, vale a ressalva, pretenda-se que representem contribuições ao mesmo processo comunicativo. Segundo Christiano, “esses diferentes espaços devem ser avaliados normalmente por padrões diferentes, mas eles devem se encaixar em um todo porque devem fazer contribuições ao processo decisório coletivo” (2012: 28)⁶¹. Os arranjos institucionais em sistema democrático deliberativo se

hegemonia dos sistemas de mediação, especialmente no que concerne à forma como se organizam as oportunidades de exercer as liberdades comunicativas.

⁶¹ No original: “these different settings are evaluated normally by different standards but they are meant to fit together as a whole because they are meant to make contributions to a process of collective decision-making”.

organizam a partir de uma divisão do trabalho e de um diálogo interinstitucional, pois a comunicação pública abarca elementos tão distintos quanto o conhecimento especializado sobre o estado da arte da produção de leis e o conhecimento de causa daqueles mais diretamente afetados pela legislação.

Contudo, a divisão de tarefas sempre emerge como uma questão problemática nas preocupações da teoria democrática no que respeita à consolidação da igualdade política. É preciso indagar acerca das condições necessárias ao aproveitamento das vantagens da segmentação das responsabilidades com a garantia de uma forma de igualdade que é a base da própria ideia de autogoverno. Uma das características da ordem política nas democracias modernas é a existência de inúmeras instituições, tais como grupos de interesses, partidos políticos, universidades, meios de comunicação de massa, entre outros, que participam do processo comunicativo, cada qual operando por meio de lógicas distintas, defendendo diversos tipos de interesses e devendo, portanto, ser avaliados a partir de padrões específicos. Isso não significa, de qualquer maneira, que os cidadãos estão à mercê de instituições com interesses particulares, nem tampouco que, por isso, estejam impedidos de exercer o autogoverno.

Há diversas maneiras de compreender a ideia de autogoverno coletivo, bem como a forma por meio da qual os cidadãos o exercem. Como vimos nos capítulos anteriores, as teses da contribuição e da suficiência o fazem de modos particulares: no primeiro caso, os cidadãos exercem a autodeterminação pública na medida em que escolhem os seus representantes em pleitos livres e minimamente igualitários; no segundo, o fazem mediante a participação comunicativa e direta nas decisões coletivas. Para a tese da necessidade, o exercício do autogoverno está associado às oportunidades de participar das escolhas sobre os rumos da sociedade. Em outras palavras, uma sociedade será democrática na medida em que garanta a todos condições equitativas efetivas de discutir e influenciar os valores públicos não-instrumentais que informam as decisões vinculantes. Estes podem representar desde limites à ação do poder coletivo até objetivos que o governo deve perseguir afirmativamente. O sistema deliberativo articula a realização das funções necessárias a esse fim último, que é o próprio processo de autogoverno⁶².

Isso envolve, por um lado, a forma de organização da estrutura básica e o quanto as instituições que a compõem exercem duas funções: (1) facilitar a livre argumentação oferecendo, por exemplo, condições favoráveis à expressão, à participação e à associação, de modo a assegurar que os cidadãos sejam tratados como iguais nos processos discursivos; e (2) amarrar a autorização ao

⁶² Dentre elas, a elaboração dos diferentes “pacotes de objetivos básicos” e a negociação e o acordo entre eles (CHRISTIANO, 2012: 33).

exercício do poder coercitivo da sociedade à justificação pública, mediante a construção de uma estrutura institucional que favoreça a responsividade e o *accountability* do poder político, estabelecendo eleições periódicas, transparência das decisões legislativas, liberdade de imprensa etc. Por outro, exige também a proteção aos valores da tolerância, às liberdades que asseguram o livre exercício da autodeterminação individual e as bases sociais do autorrespeito (RAWLS, 2003: 59). Tal proteção implica e se justifica pelo reconhecimento do status de igualdade entre os cidadãos “no que respeita à realização dos julgamentos impositivos finais sobre os assuntos coletivos” (COHEN, 2003: 109)⁶³. Portanto, questões envolvendo a equidade no acesso às oportunidades de comunicação devem ser levadas em conta.

4.3 Comunicação e agência política

Ao prestar atenção quase que exclusivamente ao processo argumentativo, a tese da suficiência deixa em segundo plano a justificação do porque as decisões políticas devem ser tomadas em um processo decisório no qual *todos* os membros de uma associação devem tomar parte, não apenas exercendo influência através do processo comunicativo, mas também votando. A questão seria elaborar uma concepção de democracia deliberativa que relacione o ato de votar – e não só ele – aos atos públicos de fala. É preciso explicitar o vínculo entre as diversas dimensões da política democrática, que vão desde as ações expressivas e comunicativas, passam pela barganha política e a negociação de interesses, e chegam até o ato de tomar parte das decisões coletivas através do voto para a escolha de representantes e de políticas públicas. Estas são todas formas legítimas de influenciar as decisões. As variantes suficientistas não teriam a capacidade de enfrentar essa questão devido à ênfase no componente discursivo e argumentativo da agência política. Ambas as decisões, coletiva e individual, possuem um aspecto que não se sustenta no discurso, mas que seria ato “puro” e silencioso de vontade, o que não está presente nos ideais republicanos de autodeterminação coletiva.

Isso nos leva a uma discussão sobre a própria ideia de agência tal como foi entendida em diferentes versões da teoria democrática. Nas que partem de uma visão racionalista da agência humana, as ações racionais são determinadas pelas razões ou pela crença em certas razões e são, portanto, explicadas por elas. De outro lado, as que se baseiam na visão clássica, sustentam que as escolhas e ações são determinadas por uma vontade que é informada e constrangida por razões, embora exerçam um papel independente delas nas ações. Se consideramos o ato de votar um ato de vontade,

⁶³ No original: “with respect to making the final authoritative judgments about collective affairs”.

nos inclinamos para esta última concepção. Podemos entender, assim, que a escolha seja uma ação que envolve a decisão de uma alternativa dentro de certo campo de opções que se considera racionalmente elegíveis (ARAÚJO, 2004: 165-6).

Esse seria um momento importante dos processos comunicativos, isto é, a definição da série de razões aceitáveis para justificar o uso do poder político, série esta que poderia ser entendida como um leque de bens que uma associação democrática compartilha num dado momento, sempre aberto a transformações dentro de certos limites (ou o bem comum). O conjunto de razões legítimas não determina uma opção, mas um leque de opções aceitáveis, dentre as quais a agência vai optar por uma. Nesse sentido, o objetivo principal do processo discursivo não é o consenso sobre uma decisão específica, mas ligar a razão pública, que elenca as opções razoáveis, à vontade coletiva. Além disso, ao recuperar o voluntarismo da agência humana, retomamos a noção contratualista de consentimento, segundo a qual a autoridade política se justifica por uma concepção política de justiça que se aplica à estrutura institucional da sociedade (ARAÚJO, 2004).

Parte da literatura contribucionista sustenta a inexistência de tal coisa como o bem comum, pois, em uma sociedade marcada pelo fato do pluralismo, seria implausível que qualquer razão seja aceitável por todos. No limite, essa visão significa que nem uma concepção mínima do bem comum ofereceria as bases para a cooperação social entre os cidadãos. Subjaz a ela a ideia de que os interesses dos cidadãos se identificam com as suas preferências reveladas. Contra esse ponto de vista agnóstico, a perspectiva esposada neste capítulo afirma que uma ordem política democrática pode relacionar a justificação do que se afirma ser justo à justificação intersubjetiva de princípios, normas e leis pelos cidadãos, titulares do autogoverno coletivo. A questão sobre as condições de possibilidade da democracia nessa perspectiva consiste em indagar a respeito do *como* a racionalidade das práticas argumentativas pode servir como base para a construção de referenciais de certeza indispensáveis à democracia. A principal distinção não se refere à necessidade da deliberação *per se*. Antes, consiste no objeto a respeito do qual se delibera e nas razões que são levadas em conta ao tomar decisões coletivas. Assim, as condições necessárias à realização da democracia para a tese da necessidade vão desde exigências de igualdade política até a garantia de direitos substantivos e condições institucionais que vão além das regras procedimentais. Incluem-se geralmente a liberdade de consciência e de expressão não-política, direitos econômicos e oportunidades educacionais equitativas. Essa perspectiva, então, possui uma forte concepção de inclusão no sentido em que Young (2000: 5) concebe este ideal.

A democracia, de acordo com a interpretação que estou sugerindo, pode ser definida ao que na

rubrica rawlsiana se denomina como a garantia do valor equitativo das liberdades políticas. Nos diz Rawls que às liberdades políticas deve ser garantido um valor equitativo, ou seja, todos devem gozar dos direitos básicos e de oportunidades efetivas de exercê-los. Este é o núcleo do conceito de democracia na tese da necessidade. Segundo Rawls, elas são importantes, não para promover os interesses humanos em qualquer sentido, mas para promover o bem dos cidadãos entendidos como pessoas livres e iguais (2011: 384-90). A política democrática se configura como uma arena de argumentação, não como uma espécie de “competição domesticada” por poder, como uma agregação justa de interesses ou como a expressão de compromissos culturais compartilhados. Dentro dessa concepção, julgo que a relação entre a comunicação e a democracia se sustenta no fato de as liberdades expressivas serem constitutivas das liberdades políticas. Em outras palavras, assegurar a todos condições equitativas de fazer parte do corpo político da sociedade consiste, entre outras coisas, mas fundamentalmente, de oferecer a todos oportunidades iguais e efetivas de se expressar e ser tomado em pé de igualdade na concepção dos valores públicos que permeiam a sociedade, assim como de exercer influência comunicativa sobre as decisões políticas relevantes.

Nessa versão deliberativa da democracia, o núcleo do debate na teoria democrática deixa de ser as preferências individuais ou a razão comunitária. Valorizam-se, antes, as razões que oferecemos para sustentar as decisões coletivas – o que é fundamental não apenas para a teoria política, mas também para a ciência política de viés analítico. Mesmo se aceitamos a visão humeana de que, em última instância, o que importa para justificar e explicar as escolhas são as preferências individuais, resta ainda muito a se apreender sobre as preferências individuais a partir dos argumentos oferecidos pelos cidadãos na comunicação pública. É possível argumentar que a discussão é capaz de transformar preferências (para o bem ou para o mal, como sustentei nos capítulos anteriores), como também que as preferências reveladas obscurecem parte dos interesses dos indivíduos. Há, portanto, formas distintas de avaliar as decisões democráticas, que não se referem diretamente às preferências individuais, mas que podem ser usadas para analisar criticamente a legitimidade e a justiça das decisões coletivas (FREEMAN, 2000: 416-7).

4.4 Os valores públicos e a democracia

A política democrática não consiste tão somente no conflito e na competição que serão decididos através da contagem de votos, ela se configura também como uma arena em que se dá o processo de formação do juízo, dos interesses, das opiniões dos cidadãos sobre os temas que lhes afetam como indivíduos e como uma coletividade. A distinção entre os estágios da barganha e do intercâmbio argumentativo é importante para a política democrática e construiríamos um quadro incompleto

quando apresentássemos a democracia apenas como a expressão de preferências através do voto, deixando em segundo plano a formação dessas preferências (OFFE, 2011: 458-9).

Estou assumindo que as preferências políticas não são dadas ou “naturais”, mas formadas e motivadas por considerações cognitivas e morais. Destarte, ganha importância crucial a configuração do processo comunicativo no qual são estabelecidas as condições para a formação reflexiva das preferências. A formação de preferências e valores, insisto, não é um processo individual ou “intrapessoal” que se dá em alguma espécie de *forum internum*: a construção e a elaboração dos interesses e das crenças é um processo eminentemente social, no qual as pessoas tomam conhecimento, preferencialmente através do intercâmbio de informações e argumentos, do que os demais consideram mais adequado e justo para a sociedade, e, mediante um processo reflexivo, acabam constituindo as suas próprias preferências (OFFE, 2011). Assim, são elaboradas e reelaboradas as identidades individuais e coletivas, dando norte e sentido à agência política. Nos discursos fragmentados, constituídos de múltiplos narradores e vozes, compõe-se uma linguagem aparentemente caótica, na qual a sociedade mobiliza a sua capacidade de criar sentido, instaurando e reinstaurando as construções sociais da realidade. Nos termos de Dryzek (2004), o sistema deliberativo democrático se configura pela competição de discursos que são gerados nas arenas periféricas e são capazes de ganhar a adesão de parte da sociedade em um dado momento. Os que aderem a um dado discurso são “capazes de reconhecer e processar os estímulos sensoriais em histórias ou relatos coerentes, os quais, por seu turno, podem ser compartilhados de uma maneira intersubjetivamente significativa” (DRYZEK, 2004: 49). Os discursos são centrados em enredos, que envolvem opiniões sobre fatos e valores, e, embora não sejam dotados de agência, gozam da capacidade de subscrever ou não resultados coletivos – o que, do ponto de vista da justificação pública, é fundamental. Essa perspectiva não implica a aceitação e a acomodação em relação à constelação de discursos ora existente. Tal constelação segue indefinidamente aberta a críticas e novas inserções, o que permite expor o grau em que os próprios discursos são permeados de interesses pessoais e parciais, assim como lançar luz sobre a forma como a competição discursiva é manipulada estrategicamente pelo poder político ou financeiro.

Ocupam o espaço público discursos produzidos tanto em instituições e grupos mais fortemente comunicativos, como algumas organizações da sociedade civil e os fóruns participativos institucionalizados, quanto os que são elaborados por métodos basicamente agregativos ou que não estimulam a discussão pública, como as pesquisas de opinião, no primeiro caso, e as expressões perlocucionárias, no segundo⁶⁴. Não se pode deixar de lado, no entanto, a potencial desigualdade

⁶⁴ Mansbridge *et al.* (2012) argumentam que as ações comunicativas interessadas realizam um papel fundamental no sistema deliberativo quando sinalizam aos cidadãos a importância de determinadas questões, pois tais discursos

inerente à diferença entre as instituições que elaboram os discursos públicos. Não há, portanto, somente uma desigualdade no que concerne à distribuição de recursos entre os cidadãos, mas também um efeito político da desigualdade de posições de acordo com a arena em que se expressam. Cidadãos e representantes formulam as suas preferências políticas mais imediatas e os seus valores individuais e coletivos, mediante um processo que envolve o desenvolvimento de laços de confiança. As avaliações a respeito das motivações e da competência dos emissores exercem um papel demasiado importante na formação das opiniões públicas para serem desconsideradas. Na medida em que essa iniquidade corresponde a uma distribuição desigual de oportunidades para influenciar a comunicação pública, torna-se necessário compreender a natureza e os resultados potenciais desse fenômeno para o caráter democrático da sociedade. Algumas perspectivas, elaboradas em arenas públicas consideradas – por qualquer motivo – mais confiáveis, passam exercer um papel preponderante na formação das opiniões públicas e da vontade democrática (PARKINSON, 2012)⁶⁵.

De alguma maneira, esse processo poderá enfraquecer a capacidade de influência das inserções mais intensamente partidárias ou claramente autointeressadas, pois estas são vistas como iminentemente pouco confiáveis. Por outro lado, todavia, ele permite uma hierarquização dos discursos cuja ordem corresponde a crenças pouco fundamentadas, à tradição e a determinados processos não responsivos aos cidadãos. Isso abre espaço para o predomínio, ainda, de motivações não compromissadas ou contrárias à igualdade, o que contribui para consolidar um contexto opressivo a certas identidades, para não dizer abertamente preconceituoso em relação às minorias.

Se a democracia se sustenta no grau em que o sistema político inclui equitativamente os diversos pontos de vista e o sistema comunicativo age em sentido oposto, há uma objeção de princípio a esse sistema. Na concepção contribucionista, tendo em vista essa potencialidade, é preciso descartar a comunicação pública como componente à garantia de legitimidade do arranjo político⁶⁶. Parece-me que esse movimento corresponde ao que metaforicamente dizemos de “jogar fora o bebê com a água do banho”. Ora, a comunicação pública, como procurei demonstrar nos capítulos anteriores, é um elemento inevitável da ordem democrática⁶⁷. Ela é o fermento e também a válvula de escape do

incrementam o conjuntos de pontos de vista disponíveis na esfera pública.

⁶⁵ Dentre essas instituições por certo figura com destaque o sistema formado pelos meios de comunicação de massa. Em certa medida, a própria construção do contexto social está inextricavelmente relacionado ao que ocupa o espaço pública mediático. Na parte 2, vou tratar deste problema de forma específica.

⁶⁶ Przeworski (1998) particularmente aborda o problema da manipulação ideológica em contextos comunicativos marcados pelo predomínio de oportunidades desiguais de expressão. O argumento central de Przeworski é o de que a deliberação pode levar as pessoas a sustentar crenças que não são em seu melhor interesse. Portanto, dado que a deliberação tem o potencial de levar à manipulação das decisões, seria arriscado basear a legitimidade da democracia na comunicação.

⁶⁷ Não é por mera coincidência que os regimes autoritários recorrem ao expediente de bloquear a comunicação como um dos primeiros movimentos para garantir a obediência.

pluralismo de valores. Conforme defenderam diversos autores da perspectiva deliberativa da democracia, a comunicação pública, dadas certas condições, favorece o desenvolvimento de concepções públicas de justiça que permitem lidar de maneira mais justificável com a discordância moral envolvida na política, promove uma visão mais ampla das questões de interesse comum e contribui para avançarmos na compreensão individual e coletiva dos temas em públicos. A partir dos processos comunicativo, criar-se-ia um marco de tolerância para a cooperação nas relações sociais, através do qual se daria o efetivo exercício de direitos e o reconhecimento da multiplicidade de valores e filosofias de vida. Todavia, como tenho procurado destacar, o exercício deliberativo não poderia, sozinho, garantir a legitimidade das decisões vinculantes. Entre outras razões por que, em determinados contextos, ele pode ser objeto de distorções e manipulações, como sugerem Przeworski e Stokes, discutidos no capítulo II, que se contrapõem e o impedem, por si só, de gerar legitimidade.

Tendo em vista o risco potencial de os processos comunicativos promoverem um viés contrário ao valor equitativo das liberdades políticas, cabe à literatura pensar formas de evitar ou minimizar a capacidade de atores poderosos de restringir as oportunidades comunicativas dos cidadãos. Bohman (2012: 88) sugere a promoção de um “pluralismo institucional”, no qual uma diversidade de procedimentos sobrepostos se controlam mutuamente de acordo com o seu papel na divisão das funções epistêmicas e decisórias⁶⁸. Mais adiante essa questão ficará mais clara. Cabe aqui apenas mencionar que o entendimento geral que sustenta a tese da necessidade é o de que a justificação da autoridade democrática exige um contexto comunicativo de debate e argumentação sobre as questões públicas; todavia, não basta para a legitimidade democrática que se promova *a* discussão pública ou *qualquer* discussão pública. Também é fundamental que se associe publicamente o exercício da autoridade à comunicação por meio de um diálogo interinstitucional capaz de assegurar os direitos e liberdades constitutivos da política democrática, que envolvem tanto os valores integrais ao processo político, como afirma Dahl (1989), quanto os relacionados à “liberdades dos modernos”, no sentido de Constant (1985). Tal concepção não se fia no valor igual atribuído aos interesses de todos, mas em uma ideia de igual consideração e respeito, que implica um dever moral de oferecer publicamente razões aceitáveis a todos ao justificar as decisões vinculantes.

Dessa forma, estou de acordo com a perspectiva sistêmica da democracia deliberativa, que, considerando a necessidade de um processo comunicativo qualificado para a legitimidade da ordem

⁶⁸ Segundo Parkinson, “a deliberative system is more democratic when it *hears* what (the inclusive) people say – that is, takes their communication seriously – but in an imperfect context it may (often) be necessary that people try different means of communicating, even deliberatively disruptive means, before decision-makers start listening. It is yet more democratic when the decision-makers themselves are authorized and accountable, or chosen in a random way that improves judgments about good motivations and thus trust” (2012: 158).

política, contudo não se concentra em fóruns discursivos mais restritos, mas lança luz sobre a interdependência entre estas arenas. O argumento se concentra em afirmar que nenhum desses espaço discursivos mais restritos seria capaz, por si só, de justificar a autoridade democrática. Assim, para compreender a finalidade mais ampla da comunicação pública em uma democracia, é fundamental dar um passo adiante e compreender a interação entre as diversas instâncias deliberativas. Isso significa reconhecer que a complexidade das democracias contemporâneas exige que uma enorme variedade de arenas e instituições, formais e informais, realizem funções comunicativas, dentro de cada uma delas e, também, no intercâmbio entre elas (MANSBRIDGE et al., 2012: 1-2).

4.5 Democracia e justiça

Essa forma de entender a comunicação em uma democracia, porém, nos leva, mais uma vez, ao problema levantado acima, acerca da compatibilidade de um sistema comunicativo complexo e multifacetado com a garantia do valor equitativo das liberdades políticas. Parte da literatura⁶⁹ respondeu a essa questão formulando uma concepção minimalista dos critérios suficientes para assegurar a igualdade política, abrindo mão de uma visão mais ambiciosa sobre a natureza do autogoverno. Segundo essa versão da teoria democrática, a complexidade das questões com as quais o Estado tem de lidar nas sociedades contemporâneas impede que os cidadãos formem preferências fundamentadas sobre todas as questões que envolvem a política. Haveria, assim, uma saída plausível para não abrimos mão de um processo decisório democrático: restringir a participação à escolha de elites governantes ou pacotes de políticas públicas e deixar as questões mais complexas aos políticos profissionais e ao aparato burocrático, tornando a consulta aos cidadãos sobre questões de políticas públicas um requerimento mais ou menos formal porquanto desnecessário. Na medida em que os grupos em competição pelo poder formulam os seus programas e realizam as suas agendas tendo em vista as preferências dos cidadãos – medidas pela regra da maioria –, cujo controle sobre o governo se dá através das eleições periódicas, está garantido o caráter responsivo do Estado e a igual consideração pelo interesse de todos (DOWNS, 1999). Na versão minimalista, a ligação entre as preferências dos cidadãos e a escolha dos representantes é direta – ainda que mediada pelos partidos e os sistemas eleitorais.

Christiano (2012), em uma versão levemente mais ambiciosa desse argumento, sustenta que os sistemas políticos são mais ou menos democráticos na medida em que implementam os objetivos

⁶⁹ Cf. cap. II desta tese.

básicos dos cidadãos⁷⁰. Segundo esse argumento, os sistemas são democráticos quando os interesses dos cidadãos, formulados e escolhidos a partir de um processo comunicativo complexo, no qual há uma divisão de funções entre cidadãos e especialistas, são determinantes da ação do Estado.

Aceitar a divisão do trabalho comunicativo não exige, todavia, que também seja incorporada uma distinção entre discurso e decisão, especialmente uma que privilegie os meios de se realizar determinados objetivos sobre a definição desses objetivos. A política democrática, da forma como a entendo neste trabalho, não pode ser caracterizada apenas por uma disputa entre os meios mais adequados para se chegar a metas definidas. A discordância envolvida no pluralismo de valores é, sobretudo, acerca de quais devem ser os fins últimos da associação política. Tal distinção parte de uma premissa pouco fundamentada sobre a irracionalidade das massas, contrapondo-a à racionalidade técnica, bem como de uma separação entre meios e fins. Enquanto aos cidadãos em geral seria confiada, quando muito, a discussão sobre os últimos, caberia ao aparato administrativo definir os primeiros. Na abordagem proposta neste capítulo, propõe-se uma mudança no que tange à ideia de “comunicação pública”. Ela deixa de ser apenas uma etapa que antecede e contribui para o processo eleitoral, sem contudo tornar-se o meio essencial e suficiente da legitimidade política. Em um sistema comunicativo democrático, não há necessariamente uma ligação direta entre os pontos de vista majoritários em uma associação democrática e os resultados das decisões coletivas. Se, por um lado, considera-se a importância do conhecimento especializado para algumas tarefas essenciais às organizações política modernas, por outro, há que se considerar diferentes formas de *input* ao processo discursivo. Para Parkinson,

The great mass of people are going to have bits of argument and bits of experience, many of which will compete with each other. Some participate only minimally, trusting others to do it maximally; some contribute only in the form of aggregate data in opinion surveys; others may have come to conclusions in one corner of the deliberative system that are at odds with the conclusions reached in another. It is the role of decision-makers (elected, randomly selected, or self-appointed) in empowered sites (whether traditional assemblies or democratic innovations, as in Smith 2009) to put the pieces together into a coherent whole, leaving out some pieces and reconfiguring others in order to resolve disagreements (2012: 160).

Ademais, na versão aqui esposada, a democracia não se configura apenas como um sistema no qual as decisões da maioria, mesmo que deliberativamente informadas, devem ser acatadas. Recordemos que a tese da necessidade, enquanto uma noção deliberativa da democracia, não se configura como um arranjo político e social cuja núcleo possa ser reduzido a uma ideia de os interesse de todos devem ter o mesmo peso. Uma interpretação puramente procedimental de tal ideia, que não distingue entre resultados justos ou injustos, abre espaço para que decisões coletivas ponham em

⁷⁰ “By ‘basic aims’, I mean all the non-instrumental values and trade-offs between those values” (CHRISTIANO, 2012: 33).

risco tanto os próprios procedimentos políticos, quanto outros direitos não associados diretamente com o processo democrático, mas que compõem o que estou concebendo como um arranjo democrático. A democracia expande até o limite factível as oportunidades de os cidadãos viverem sob leis que eles mesmos escolheram. É o que tipicamente se associa à ideia de autogoverno coletivo. Nesse sentido, torna-se necessário identificar uma forma mediante a qual os membros de uma associação possam participar das decisões que obrigam coletivamente e, ao mesmo tempo, preservem a autonomia individual. Somente um sistema político democrático é capaz de garantir que os indivíduos possam decidir a respeito dos princípios morais e outras questões que são profundamente significativas para eles mediante um processo reflexivo.

Ser moralmente autônomo, segundo parte da literatura, é autogovernar-se no domínio das escolhas moralmente relevantes. Assim, qualquer limite às oportunidades de se viver sob leis que nós mesmos escolhemos limita o alcance da autonomia moral. Talvez a justificativa mais comum para se defender a democracia seja a sua importância para a proteção dos interesses gerais dos cidadãos que estão sujeitos ao poder coletivo da sociedade. Isso inclui desde as liberdades e direitos tradicionais até outros desejos que as pessoas possam considerar importantes em determinada sociedade e contexto histórico. Os cidadãos só são capazes de proteger seus direitos e interesses mediante a oportunidade de influenciar e controlar o governo, de participar da determinação da conduta de seus representantes. Nessa perspectiva, a democracia enquanto autogoverno justifica-se apenas se considerarmos que as pessoas em geral são qualificadas para governar a si mesmas. Assume-se, portanto, que (1) todos os membros possuem uma qualificação mínima para participar das decisões coletivas e (2) que nenhum participante é tão bem qualificado/informado a ponto de devermos lhe confiar para realizar tais decisões. Essa suposição pode ser complementada pela ideia segundo a qual nenhuma pessoa pode ser melhor juiz do que o próprio indivíduo para julgar os seus interesses. Todos somos capazes, portanto, de julgar se determinada política condiz ou não com os nossos interesses. Admitir que o processo democrático está aberto, em muitos casos, a decisões que não satisfazem todas as exigências da justiça substantiva não deve nos levar imediatamente a estabelecer proteções estritas às reivindicações da justiça, impedindo que sejam violadas por decisões democráticas (DAHL, 1989: 91-3).

Essa visão parte de uma premissa poderosa, a de que, seja o que for considerado o bem, o interesse, os valores, é preciso olhar com cautela redobrada para argumentos que nos sugiram o domínio de um conhecimento objetivo sobre o que é mais valioso para um indivíduo por parte de alguém que não o próprio sujeito. De acordo com esse argumento, a comunidade respeita a independência moral de seus membros na medida em que permite a eles reconciliarem o seu pertencimento à associação

com um componente de autorrespeito, entendido como a igual liberdade de escolher e seguir as suas convicções éticas. Mesmo em situações, sobremaneira comuns, nas quais nos deparamos com conflitos irreconciliáveis de valores e escolhas últimas, o julgamento acerca dos *trade-offs* dependem do acesso privilegiado a particularidades ou singularidades que não estão disponíveis a não ser ao indivíduo responsável pelo julgamento e sobre quem recairão as suas consequências. A experiência humana, afinal, é única e oferece aos indivíduos uma perspectiva singular sobre os seus interesses (*Ibidem*: 97-9)⁷¹.

Decisões vinculantes, em um regime que se quer democrático, devem ser tomadas por aqueles a que as regras se aplicam, aos que estão sujeitos a essas decisões. Essa afirmação baseia-se no princípio rousseauniano da equidade, de acordo com o qual leis não podem ser impostas às pessoas por indivíduos que não estão, eles mesmos, sujeitos a essas leis. Quando decisões coletivas são tomadas, as reivindicações de cada cidadão acerca da desejabilidade das políticas a serem implementadas devem ser válidas e consideradas equitativamente (DAHL, 1989: 107-8). Mesmo Tocqueville, assaz cauteloso quanto ao risco representado pelas majorias às liberdades fundamentais, reconhecia que a força moral das majorias reside no princípio de que os interesses do maior número devem ser preferidos àqueles das minorias.

Os críticos à primazia do procedimento democrático tipicamente argumentam pela primazia de certos direitos fundamentais que os cidadãos devem desfrutar para limitar o governo. Nos EUA, por exemplo, isso inclui certos direitos morais tornados constitucionalizados, tais como o direito à liberdade de expressão e de imprensa, e à liberdade de associação. Por vezes, essa teoria é classificada como uma teoria da democracia limitada, em contraste com uma suposta democracia ilimitada.

Dahl (1989) sugere que este seria um falso contraste. Segundo ele, o direito ao autogoverno através do processo democrático é, em si, um dos direitos mais fundamentais de que devemos ser munidos. Qualquer violação ao direito ao autogoverno deve ser necessariamente vista como uma violação de um direito inalienável. Sendo este o caso, os cidadãos devem gozar de todos os direitos necessários para exercer o autogoverno, todos os direitos que são essenciais ao processo democrático. Na ausência de quaisquer desses direitos e liberdades, o próprio processo democrático deixa de existir como tal. Cada um dos direitos mais abstratos, tais como a igualdade de oportunidades e o entendimento esclarecido⁷², dependem na prática de outros direitos e liberdades mais específicos,

⁷¹ Argumento semelhante foi discutido no cap. II.

⁷² Cf. Dahl, 1989: 110-3. O princípio do entendimento esclarecido exige que cada cidadão disponha de oportunidades iguais e adequadas de descobrir e validar as escolhas sobre a questão a ser decidida que melhor serviria aos seus

como a liberdade de discurso e o direito a julgamentos justos.

Sabe-se que o processo democrático pode causar danos a direitos substantivos importantes ao menos de três maneiras: (1) mediante a aplicação de um processo democrático imperfeito, poderá violar direitos integrais à política democrática, acabando assim com o próprio processo; (2) direitos e interesses externos ao processo democrático, mas importantes a ele, podem não ser plenamente protegidos; e, por fim, (3) o procedimento democrático poderá ser danoso a bens e interesses externos e não necessários ao próprio processo, mas que são exigidos por princípios fundamentais de justiça (DAHL, 1989: 174-6).

Nessa perspectiva seria equivocado descartar o processo democrático apenas porque, em algumas circunstâncias, ele não conduz aos melhores resultados do ponto de vista moral. Assim, a ideia de democracia aparece como uma ideia impositiva, uma exigência soberana para o caráter coletivo das decisões (pois a democracia parece ser a forma obrigatória dessas decisões tendo em vista o valor fundamental de que os indivíduos devem ser tratados como iguais). As liberdades dos modernos, tipicamente identificadas com a liberdade religiosa e as liberdades de consciência e expressão, que não guardam uma relação direta e evidente com o procedimento democrático, aparecem como constrangimentos à democracia. Tais liberdades vinculam-se a valores independentes, cuja relação com o ideal de igualdade política seria, se tanto, contingente. Nessa concepção, embora a restrição das liberdades dos modernos possa ser considerada injusta, ela não seria ilegítima do ponto de vista democrático (*Ibidem*).

4.5.1 A concepção constitucional da democracia

Esse argumento recebe uma leitura particular em Waldron (1999). Segundo o autor, a democracia não é incompatível com a existência de direitos individuais. Em verdade, não pode haver democracia sem que a todos seja conferido o “direito dos direitos”, ou o direito de participar do processo legislativo democrático. Mais do que isso, há uma relação natural entre democracia e direitos, pois o reconhecimento de um indivíduo como portador de direitos expressa o respeito da sociedade por suas capacidades morais, em especial pela sua capacidade de formar um senso de justiça. Essa crença na competência das pessoas para participar das decisões coletivas a partir de critérios razoáveis é a mesma convicção na qual se assenta a atribuição igual de direitos (WALDRON, 1999: 282).

interesses. Esse critério remete à ideia segundo a qual os cidadãos têm capacidade de se autogovernar e, para tanto, é melhor que eles sejam informados no intuito de tomar decisões que sejam congruentes com os seus interesses.

Contudo, essa relação é uma via de mão dupla: ao mesmo tempo em que ela é incongruente com uma visão dos cidadãos como indivíduos meramente egoístas e irresponsáveis, ela não pode admitir uma percepção estritamente procedimental que vê com indiferença a sorte dos direitos individuais em um sistema majoritário de decisão coletiva. Muitos direitos, incluindo aqueles não relacionados diretamente ao processo democrático, são baseados no respeito à agência moral individual, que é inerente à democracia (*Ibidem*: 283).

Waldron considera dois tipos de direitos: (a) direitos que são constitutivos dos procedimentos democráticos, e (b) direitos que não são formalmente constitutivos desses procedimentos, mas são condições necessárias à sua legitimidade. Embora não haja consenso acerca do procedimento ideal – ou mesmo se a democracia seria tão somente um procedimento ideal –, a literatura tende a concordar que a democracia exige que, nas decisões vinculantes, sejam oferecidos a todos direitos iguais de participação. Não importa qual seja o arranjo escolhido, o objetivo principal é a participação dos cidadãos em condições equitativas.

No caso de (b), considera-se que a relação entre a democracia e a regra da maioria só faz sentido, do ponto de vista moral, dadas certas condições. Dentre estas, a mais óbvia é a garantia dos direitos “liberais” à liberdade de expressão e de associação, necessários ao estabelecimento de um contexto comunicativo para a tomada de decisões políticas formais. Além destas, outras liberdades menos claramente procedimentais podem estar associadas ao pertencimento na qualidade de membro igual da comunidade política. Tal reconhecimento pressupõe o reconhecimento de todos como membros livres e iguais da sociedade política, sem o qual a democracia dificilmente seria, ela própria, um ideal a ser almejado.

Portanto, Waldron considera que o exercício legítimo dos direitos que recaem em (a) pressupõe a existência dos direitos que pertencem à rubrica (b), i.e. este último conjunto de direitos é condição necessária à realização legítima dos primeiros⁷³. A questão da legitimidade torna-se central na medida em que os direitos de participação não são inócuos e, assim, não podem ser apenas uma questão de liberdade individual. O exercício dessas liberdades é capaz de alterar o próprio *status* legal dos demais membros da sociedade, por vezes em sua desvantagem, em certos casos contra a sua vontade. Nesse sentido, “ter esse impacto sobre o outro é permissível apenas sob certas condições, e tais condições podem ser representadas como direitos assegurados a qualquer um que

⁷³ “It is a bit like saying that the right to sell an object presupposes that the seller owns the object” (WALDRON, 1999: 283).

possa estar sujeito a este impacto” (*Ibidem*: 284)⁷⁴. Isto é, tem validade um princípio liberal de autoridade, segundo o qual não pode haver autoridade política legítima a menos que ela possa, em princípio, ser justificada a cada um dos membros da associação sob seu governo.

Parece-me que, até aqui, não haveria um ponto importante de discórdia entre as versões mais favoráveis ao procedimentalismo e as perspectivas substantivistas da democracia. Em ambos os casos, considera-se essencial a garantia das condições políticas e sociais ao exercício do autogoverno, condições, estas, que extrapolam o âmbito da regra da maioria. A exceção seria, talvez, certo populismo moral que sustenta que os valores a que a maioria adere devem ser obrigatórios uma vez que não há outra forma de conceber um contexto moral compartilhado que seja compatível com a igualdade entre os cidadãos⁷⁵.

Contudo, persiste não havendo consenso sobre a maneira mais adequada de compatibilizar a proteção aos direitos ao exercício do poder político pelos cidadãos. De um lado, se situa a posição favorável à revisão judicial por cortes constitucionais formadas por juízes, cujo notório saber jurídico e a impermeabilidade às disputas político-eleitorais asseguraria a imparcialidade e a justiça das decisões; de outro, estão os autores que defendem que a última palavra deve ser conferida a instituições representativas da diversidade de pontos de vista da sociedade, uma vez que tal imparcialidade seria ilusória e, eventualmente, indesejável, além de restringir o exercício do autogoverno, essência da democracia (MENDES, 2008).

Para a primeira posição, a combinação de legislação democrática, direitos constitucionais e revisão judicial seria a melhor maneira de assegurar a manutenção e a realização contínua dos direitos associados de alguma forma ao autogoverno coletivo. Nessa perspectiva, um sistema que relega a proteção dos direitos individuais ao sabor de majorias cambiantes não pode ser considerado realmente democrático, pois não respeita o princípio de igual consideração e respeito por todos (DWORKIN, 2010). A norma de igual consideração e respeito, fundamental à democracia nessa visão, pressupõe direitos e liberdades que não estão incorporados às regras da competição política. Segundo Dworkin, eles a precedem pois estão inscritos na moralidade da democracia. Mesmo admitindo o possível *trade-off* entre democracia e outros valores, como justiça e tolerância – necessariamente presentes na introdução de arranjos contra-majoritários –, essa posição sustenta

⁷⁴ No original: “having this impact on other is permissible only under certain conditions, and those conditions may be represented as rights held by anyone who is liable to be subject to such impact”.

⁷⁵ Segundo essa perspectiva, seria permissível ao Estado e/ou à sociedade lançar mão de seu poder coletivo, seja através da justiça penal, seja por meio de sanções sociais, para forçar os seus membros a viver de acordo com o que, à luz da opinião da maioria, corresponda normas morais compartilhadas pela comunidade. Para uma crítica ao “populismo moral”, cf. Cohen, 1998.

que haveria um ganho, ao se adotar um arranjo de revisão constitucional, em termos da participação dos cidadãos como membros iguais da sociedade na moldagem e na constituição da opinião pública e da vontade democrática.

Contra uma visão tipicamente esposada pelo republicanismo cívico⁷⁶, que olha com desconfiança para as decisões judiciais que removem certas questões dos fóruns de participação mais direta da cidadania, argumenta-se que as cortes constitucionais melhoram a qualidade do debate público. Quando um tema é considerado por essas instâncias, sugere Dworkin, a argumentação perpassa questões de moralidade política que dificilmente emergiriam nos debates promovidos pelos parlamentos e outras instituições representativas, que estão mais envolvidos em questões de *policy* e com a articulação de interesses do que com questões de princípio. Ademais, a notoriedade que assume a partir de então promove tais debates a um patamar de destaque na comunicação pública, tornando-se temas de intensa discussão nas diversas arenas da comunicação mediada, nas universidades e nos diálogos interpessoais, como sói acontecer nos regimes políticos democráticos. Nesse sentido, quando às cortes constitucionais é submetida a última palavra – embora provisória e sujeita a reconstruções –, o debate público torna-se mais congruente com a própria ideia de democracia⁷⁷. Não importa, portanto, que as cortes não sejam responsivas ou que não devam prestar contas à comunidade, desde que tomem decisões baseadas em bons argumentos no que diz respeito à democracia (DWORKIN, 2010).

A segunda perspectiva, por sua vez, observa com desconfiança o oferecimento de tamanhas prerrogativas a atores sem qualquer vínculo de responsividade e *accountability* com os depositários últimos do poder em um regime democrático. Empiricamente, Waldron compara o debate público em países que não adotam as cortes constitucionais com aquele que se dá nos Estados Unidos. Segundo ele, em diversas ocasiões, não parece haver melhor qualidade na discussão pública deste último em relação, por exemplo, à Nova Zelândia e à Inglaterra. Além disso, ainda que se pudesse comprovar o efeito esperado por Dworkin, não parece haver razão de fundo para sustentar que o debate promovido por juízes isolados do quadro político possa substituir ou guiar as práticas discursivas dos que deverão tomar decisões vinculantes nas sociedades democráticas: “pode-se esperar, decerto, que o exercício do poder por algumas celebridades togadas *fascinem* uma população articulada. Mas isso dificilmente corresponde à essência da cidadania ativa”

⁷⁶ No capítulo 3 reconstruo um argumento semelhante.

⁷⁷ Argumento que nos remete naturalmente à ideia de razão pública rawlsiana. Segundo Rawls, “a razão pública é a razão de cidadãos iguais que, como um corpo coletivo, exercem poder político supremo e coercitivo uns sobre os outros ao aprovar leis e emendar a sua Constituição” (2011: 252). Observando que Rawls (2011) considera as cortes supremas ou os tribunais constitucionais um dos fóruns da razão pública, mas concorda com a posição de Dahl (1989). Dahl sugere que não há uma forma ideal de proteger direitos e interesses fundamentais, de modo que as soluções devem ser escolhidas conforme a experiência histórica e a cultura política de cada país. Ver Rawls, 2011: 277-8.

(WALDRON, 1999: 291 – ênfase no original)⁷⁸.

Haveria, no argumento que defende as cortes, uma distinção equivocada entre meios e fins, por um lado, e procedimento e substância, por outro. Para que a tese seja coerente, é necessário assumir que decisões *sobre a democracia* não precisam ser tomadas *democraticamente*. Isto é, quando uma sociedade vai decidir sobre os direitos associados ao valor da democracia e aos procedimentos democráticos, pouco importa o processo institucional por meio do qual serão tomadas as decisões⁷⁹. Ainda que pessoas razoáveis discordem a respeito das condições necessárias e suficientes à comunicação pública e à democracia, mesmo que não haja consenso acerca dos direitos necessários à garantia da democracia, o critério para tomar decisões coletivas que afetam a justiça dos arranjos constitucionais deve ser orientado pelos resultados, não pelos procedimentos decisórios (DWORKIN, 2010)

A questão aqui, rebate Waldron, seria a de distinguir mais propriamente quando uma decisão é *constitucionalmente correta* e quando ela é *democrática*. Se uma corte suprema – ou, de resto, qualquer outra instituição sem vínculos mais ou menos palpáveis com o corpo político – passa a tomar decisões que afetam os titulares do autogoverno, direta ou indiretamente, há uma usurpação de sua autoridade, o que compromete o *status* de igualdade entre os cidadãos. Haverá, inevitavelmente, uma perda do ponto de vista da democracia, na medida em que uma instituição irresponsiva perante a cidadania torna-se soberana em relação ao que exige a democracia. Se aceitamos o desacordo razoável, não deve existir qualquer garantia de que tal instituição tomará, de fato e na maioria das vezes, a decisão correta no que respeita às garantias democráticas. Dado que não há consenso no tocante aos resultados mais adequados, esta não é uma base confiável à construção de princípios constitucionais. Em uma abordagem orientada para os resultados, diferentes grupos e indivíduos vão optar por elaborar a constituição de maneiras distintas. Assim, não podemos conceber alternativas à de conferir ao povo o direito de errar por si mesmo. Segundo Waldron, “o procedimento pode não ser tudo o que importa nas decisões democráticas; mas não deveríamos dizer que, dado que a decisão é *sobre* a democracia, o processo é irrelevante” (1999: 294)⁸⁰.

A premissa básica dessa visão assume que a profundidade e a amplidão do espaço de desacordo

⁷⁸ No original: “the exercise of power by a few black-robed celebrities can certainly be expected to *fascinate* an articulate population. But that is hardly the essence of active citizenship”.

⁷⁹ Muito embora Dworkin conceda que decisões sobre justiça social, por exemplo, devam ser tomadas mediante processos democráticos, por atores representativos e responsivos aos cidadãos.

⁸⁰ No original: “process may not be all that there is to democratic decision-making; but we should not say that, since the decision is *about* democracy, process is therefore irrelevant”.

razoável⁸¹ torna indisponível uma base moral que possa substituir os procedimentos políticos majoritários por formas de controle de constitucionalidade ou mesmo sustentar a legitimidade política na tendência de decisões políticas serem corretas ou justas. Partindo do reconhecimento desse desacordo, faz-se necessário discutir as formas pelas quais a política poderia reivindicar autoridade sobre os cidadãos. A ideia central diz respeito à relação inextricável entre a democracia e o desacordo que, para Waldron, deve nos levar a depositar as nossas esperanças no processo legislativo democrático, em oposição a uma noção de autoridade política assentada em uma concepção pública de legitimidade. Seria impossível, de acordo com essa perspectiva, subordinar os procedimentos políticos majoritários a uma noção determinada de justiça, de direito, ou mesmo de democracia, sem lançar mão de uma concepção abrangente do bem aberta ao desacordo razoável. Por ser um ideal complexo, a democracia abarca inúmeros valores e liberdades com os quais se relaciona direta ou indiretamente, de tal sorte que direitos que são tidos como essenciais em um sistema político aparecem como marginais em outro, sem que o caráter democrático desses sistemas esteja em jogo.

Segundo Waldron, portanto, o respeito por todos como membros iguais da associação democrática implica algo como o que Estlund chama de “procedimentalismo equitativo” (*fair proceduralism*). Seria ilegítimo estabelecer limites à legislação democrática com base no argumento que Elster (2009) discute; isto é, não se pode restringir o autogoverno coletivo devido a uma descrença nas capacidades morais dos cidadãos. A democracia não deve assegurar a estabilidade da ordem política mediante o silenciamento do dissenso ou o descredenciamento dos que expressam o desacordo. Nesse sentido, o autor argumenta que não temos o direito de estabelecer um compromisso constitucional como forma de impedir a discussão pública sobre temas em que os cidadãos ainda estão por desenvolver as suas opiniões e a vontade democrática (*Ibidem*: 274-5).

Reconhecer, por um lado, a necessidade de alguns direitos como condição de legitimidade de um sistema democrático e a fragilidade do apelo às decisões majoritárias em questões sobre as quais não existe acordo na sociedade, não implica, por outro, que a escolha por procedimentos contramajoritários ou orientados para o resultado não padeça de fragilidade semelhante. É preciso admitir, portanto, que há uma erosão do caráter democrático de um sistema no qual as condições da democracia são definidas em arranjos políticos cujos atores estão fora do alcance do poder soberano do povo. Quando um grupo de atores políticos decide denegar uma legislação construída mediante um procedimento democrático baseando-se no fato de a considerarem injusta, perde-se o sentido do

⁸¹ Em oposição a desacordos “desarrazoados”, como da parte de um sujeito que rejeite qualquer escolha que não o tornasse a autoridade suprema de uma associação. Essa forma de desacordo não pode ter peso moral sobre a política democrática.

autogoverno – a despeito dos méritos da decisão (*Ibidem*: 302).

O controle de constitucionalidade deve, assim, ser conferido ao próprio poder legislativo, pois essa é parte da função mais ampla de legislar. No que concerne a essa perspectiva, afirma Mendes que,

ao contrário de juízes e cortes, a relação de legisladores e parlamentos com a democracia é tida como mais óbvia e natural. Não tem um ônus especial de justificação. Por isso, essa instituição não só preserva, suplementa ou dinamiza a democracia. Encarnar, espelhar e representar são verbos mais adequados para as teses aqui enumeradas (2008: 85)⁸².

Essa posição sustenta a convicção de que mesmo as questões de princípio devem ser tratadas no âmbito da democracia, de modo que, mesmo quando as decisões cabem a uma instituição que incorpora apenas uma parte dos cidadãos, este corpo deve ser representativo da diversidade e da pluralidade da sociedade. A lógica do poder democrático sugere que, mesmo em questões envolvendo os arranjos políticos e constitucionais, sejam atribuídos aos cidadãos os direitos de participação. Há algo de democraticamente incompleto em um sistema político que confere a um grupo de atores, sejam juízes ou não, imunes ao controle político dos cidadãos, a autoridade de rejeitar leis que são respostas do corpo político a questões conflituosas a respeito do que exige a democracia. Portanto, a justificação política, seja no que concerne a direitos diretamente relacionados à democracia ou apenas associados a ela, não pode ir além da justificação dos procedimentos majoritários equitativos, que incorporam arranjos diversificados e deliberativos de cidadãos ou representantes. Tudo o que for mais substantivo do que isso desrespeita o desacordo razoável que é inerente às sociedades marcadas pelo fato do pluralismo. Em um arranjo político democrático, estamos continuamente sujeitos à formação de consensos provisórios, seja sobre os valores que constituem o sistema democrático, seja no que concerne às liberdades que o margeiam. É o que nos diz muito claramente Waldron na passagem a seguir:

Do the conclusions to which we have been driven not leave everything up for grabs? The most straightforward answer is 'Yes – everything is up for grabs in democracy, including the rights associated with democracy itself'. Or certainly everything is up for grabs which is subject to good faith disagreement. That's the key to the matter, for to say something which was subject of good-faith disagreement was nevertheless *not* up for grabs would be to imagine ourselves, as a community, in a position to take sides in such a disagreement without ever appearing to have done so (1999: 303).

Tal abertura às contingências do procedimento democrático pode ter um significado distinto a depender de fatores relacionados à constituição da própria sociedade. Em um contexto no qual cidadãos e grupos de pressão estão dispostos a todo o tipo de barganha para garantir a afirmação de

⁸² Mendes (2008) argumenta, no entanto, que a última palavra sobre a interpretação constitucional não deve ser atribuída exclusivamente a nenhuma das duas instâncias, nem ao Parlamento, nem às Cortes. Antes, ela deve emergir da deliberação interinstitucional. Inclino-me a concordar com este ponto de vista, o que ficará mais claro adiante.

seus interesses, em que o regime democrático não passa de um *modus vivendi* temporário e contingente, por certo que os direitos – em especial os direitos das posições sociais menos empoderadas da estrutura básica da sociedade – encontram-se rotineiramente em risco. Contudo, a política democrática não opera necessariamente dessa forma: o desacordo sobre direitos pode não estar relacionado ao autointeresse estreito e egoísta. Uma explicação plausível do conflito pode mobilizar o dissenso, natural em uma sociedade pluralista, acerca dos bens primários mais valiosos à boa vida. A alternativa à perspectiva do autointeresse não exige que se aceite uma versão comunitarista de uma sociedade em que os indivíduos consentem sobre a concepção abrangente do bem. Segundo Waldron, o modelo mais adequado seria o de um “cenário buliçoso no qual homens e mulheres ousados discutem apaixonada e veementemente sobre que direitos nós temos, sobre o que exige a justiça e sobre o que corresponde ao bem comum” (1999: 305)⁸³. Nesse sentido, a ideia de “cautela constitucional” não deve ser mobilizada para restringir a deliberação pública sobre questões sobre as quais os cidadãos ainda não formaram um juízo, mesmo que provisório. Falta à visão baseada no desacordo como autointeresse uma ideia alternativa sobre o autoentendimento da comunidade política, pois ela ignora o elemento cultural inerente a qualquer sociedade humana, demasiadamente humana. Dizer que a sociedade não chegou a um acordo sobre os limites da autolegislação não é o mesmo que afirmar que ela não conhece quaisquer limites. Levar os direitos a sério exige uma determinada postura frente ao desacordo. Essa postura determina o comportamento dos membros da comunidade política perante o choque inevitável entre diferentes filosofias de vida. As liberdades de consciência e expressão, bem como outros direitos associados à democracia e à justiça, são mais respeitados quando prevalece um espírito de liberdade entre os cidadãos e os legisladores do que quando são impostas por declarações formais ou qualquer outro arranjo institucional destinado a proteger os cidadãos deles mesmos. A filosofia política tem impacto muito maior sobre a cultura política do que sobre as nossas instituições: “levar a sério as liberdades significa considerar uns aos outros seriamente como detentores de visões sobre a liberdade” (WALDRON, 1999: 76)⁸⁴.

4.5.2 Procedimento, substância e legitimidade

A perspectiva esposada por Waldron apresenta basicamente duas asserções sobre a ideia de legitimidade política⁸⁵, uma positiva, outra negativa. A primeira delas sugere que a autoridade

⁸³ No original: “noisy scenario in which men and women of high spirit argue passionately and vociferously about what rights we have, what justice requires, what the common good amounts to”.

⁸⁴ No original: “taking liberties seriously means taking each other seriously as holders of views about liberty”.

⁸⁵ Compreendida como a exigência de justificação para as decisões coletivas que possa ser aceita como razoável por todos.

política deriva a sua legitimidade de um procedimento majoritário equitativo para todos os indivíduos e pontos de vista de uma sociedade. A segunda, por sua vez, sustenta que nenhuma concepção sobre os ideais de democracia, justiça ou legitimidade está além do desacordo razoável. Tomadas separadamente, as duas posições, além da ideia de legitimidade liberal, parecem plausíveis e condizem com a premissa da igualdade política. Em conjunto, todavia, elas são incoerentes e dão origem a um “anarquismo filosófico” ou, simplesmente, à afirmação de que nenhuma reivindicação à autoridade pode ser legítima (ESTLUND, 2000: 115-6).

Nesse caso, a mesma distinção, criticada por Waldron, entre procedimento e substância, reaparece de súbito em sua própria teoria, simplesmente com a balança pendendo para o lado oposto, do procedimento. Em outras palavras, assim como na defesa da orientação para os resultados, há aqui uma separação entre procedimento e substância que, porém, concentra o peso da legitimidade no primeiro. Será legítima e, portanto, passível de obediência a decisão que resultar de procedimento equitativo majoritário, a despeito de seu resultado propriamente dito.

Entretanto, se o desacordo razoável se encontra em um nível tão profundo quanto sugere o autor, sendo as próprias regras do jogo democrático passíveis de dissenso legítimo, cabe indagar em que medida o próprio procedimento considerado a base da autoridade legítima seria, ele mesmo, legítimo. Como é permitido à cidadania rejeitar as instituições que não contam com a possibilidade de justificação razoável perante a todos, e dado que o desacordo razoável localiza-se em nível tão profundo, o próprio procedimento por meio do qual são tomadas as decisões poderia ser posto em xeque. Nem mesmo ele não seria capaz de conferir legitimidade às decisões coletivas.

Uma alternativa, sugerida por Estlund, seria simplesmente sustentar que a equidade do procedimento está além dos limites do desacordo razoável, de modo a salvar o “procedimento equitativo” como fonte geradora de autoridade legítima. Um exemplo de um procedimento como esse seria a regra da maioria, que oferece ao voto de cada um o mesmo peso e a mesma chance de influenciar a tomada de decisões. Contudo, esta seria apenas uma entre outras formas de procedimento equitativo em relação a todos os cidadãos. Da mesma forma, arranjos aleatórios – rejeitados por Waldron em sua tese –, também podem ser considerados equitativos por esse mesmo critério, embora ninguém esteja disposto a sugerir que um procedimento aleatório seria adequado à democracia. A única conclusão plausível seria, assim, a de que o procedimentalismo equitativo não seria capaz de produzir, sozinho, leis legítimas (ESTLUND, 2000: 119-20). Uma decisão tomada por procedimento “legítimo” em um dado tempo poderá promover um sistema anti-democrático. Deveríamos, apesar disso, submeter-nos a ela com base no argumento de que foi produzida

democraticamente, ou, como Waldron aposta, por ser um erro cometido por nós mesmos, os cidadãos?

Dada a impossibilidade de sustentar a autoridade política na equidade do procedimento, como seria possível elaborar a questão da relação entre procedimento e substância na promoção da legitimidade política? A aposta de Estlund seria considerar o caráter epistêmico de determinados procedimentos políticos, de forma a estabelecer uma relação de mútua pressuposição entre o conteúdo e a forma da legislação, inferindo a capacidade destes processos de produzir resultados legítimos. Waldron poderia objetar que o fato de haver um desacordo razoável sobre o que exige a democracia, tornaria logicamente impraticável auferir a capacidade de um procedimento qualquer de gerar resultados que não são razoavelmente rejeitáveis. Todavia, se assumimos um princípio liberal de legitimidade política, não podemos ao mesmo tempo afirmar que o desacordo razoável alcança toda e qualquer base de legitimidade da autoridade política (ESTLUND, 2000: 122-3).

Proponho tomarmos, por exemplo, a ideia formulada por Rawls de um “consenso sobreposto” de doutrinas abrangentes professadas por cidadãos razoáveis que desfrutam de um status de pessoas morais livres e iguais. A possibilidade de consenso, aqui, não se refere ao cancelamento do desacordo ou à aceitação de uma concepção substantiva do bem. Antes, ela corresponde ao próprio conceito de legitimidade liberal, ou às exigências de uma justificação dos resultados que não seja rejeitável em termos razoáveis. Reconhecendo a infactibilidade de um consenso, de fato, sobre questões fundamentais à própria concepção das identidades coletivas e individuais, Rawls afirma que estaria garantido o espírito da legitimidade liberal na medida em que possamos notar que o dissenso em certos temas essenciais parte de concepções não-razoáveis. Assim como soa implausível o acordo permanente em questões fundamentais, parece também demasiado otimista afirmar que o desacordo sobre esses temas é sempre plenamente razoável. Então, a saída que nos resta é supor que o acordo entre pessoas razoáveis é o máximo que poderemos obter em uma sociedade marcada pelo fato do pluralismo. Segundo Estlund,

If philosophical anarchism seems implausible or worth trying to avoid, then the liberal account of legitimacy requires that some basis for justice or legitimacy be found on which the actual objections that exist are unreasonable (2000: 125).

O conceito de democracia deve ser, portanto, infundido de valores capazes de promover na cultura pública da sociedade a crença no caráter impositivo do sistema político, de modo a prover motivações fundamentadas para a negociação em questões conflituosas e nas decisões sobre o futuro da coletividade. O ponto principal não deveria ser, portanto, o de excluir de antemão

quaisquer princípios ou concepções públicas de democracia ou justiça, mas, antes, o de que, seja qual for a força de que desfrutam tais concepções, que ela tenha sido construída comunicativamente, e não coercitivamente⁸⁶. Em uma ordem política democrática, agência, consentimento e autoridade estão sempre em uma relação de proximidade, pois, sem os primeiros, o pressuposto moral da obediência não encontra fundamento.

A teoria política democrática sustenta um ideal de igualdade como base última de afirmação do caráter democrático de um sistema político. Tal premissa seria, assim, o valor a justificar a autoridade, tanto do ponto de vista procedimental quanto no âmbito mais substantivo dos resultados obtidos mediante os processos políticos democráticos. Há, contudo, diferentes maneiras de compreender o ideal da igualdade. Na tese da necessidade, um sistema democrático respeita a igualdade na medida em que as instituições sociais, econômicas e políticas tratam os cidadãos como membros moralmente iguais e oferecem a cada um os direitos, liberdades e oportunidades necessários para que possam perseguir os seus fins e convicções morais, sempre dentro do limite do razoável⁸⁷.

Mas isso não resolve todo o problema, pois tal formulação não oferece, de saída, o objeto da democracia, nem nos diz como a igualdade se materializa em arranjos políticos e sociais para a tomada de decisões coletivas. No que se segue, vou discutir brevemente uma alternativa às “teorias da última palavra” (MENDES, 2008) apresentadas acima, procurando mostrar como a tese da necessidade, valendo-se de uma concepção sistêmica da democracia deliberativa, lida com o problema da igualdade democrática.

4.5.3 Justificação e política democrática

A tese sustentada neste capítulo argumenta, com autores como Rawls e Habermas, que os padrões de justiça são independentes dos procedimentos políticos de fato, e não podem, portanto, ser estabelecidos apenas por referência ao consenso popular. Ademais, gostaria de argumentar que, embora distintos, os ideais da democracia e da justiça política se reforçam mutuamente, pois é inevitável admitir que, na democracia, a autoridade política final reside nos cidadãos, tomados como pessoas morais livres e iguais, e uma sociedade só poderá respeitar a igualdade na medida em

⁸⁶ O que implica, necessariamente, o oferecimento a todos de oportunidades iguais de participar das decisões sobre os rumos da sociedade, ou o que Warren (1996: 50) denomina de “authority of voice”.

⁸⁷ Segundo Rawls (2011c: 530), extrapolam o limite do razoável “aqueles cidadãos que acreditam que as questões políticas fundamentais devem ser decididas a partir de razões relacionadas às suas doutrinas abrangentes e não por razões que possam ser compartilhadas por todos os cidadãos em sua condição de livres e iguais”.

que suas instituições nos tratem a todos dessa forma. Não basta, para tanto, afirmar que, “politicamente”, a democracia consiste em eleições periódicas em que todos desfrutam do direito de participação. Nem tampouco que todos devem decidir juntos, comunicativamente, todos os assuntos na ordem do dia (FRANCISQUINI, 2013)⁸⁸.

Decerto que, mesmo decisões tomadas de forma democrática, poderão ser, ao final, injustas, pois o procedimento por si mesmo não pode garantir a justiça dos resultados – do que não decorre, no entanto, que um arranjo alternativo à democracia seja desejável, uma vez que qualquer processo será imperfeito e qualquer julgamento poderá ser equivocado e injusto. Defender a democracia não implica acreditar piamente que qualquer resultado obtido a partir dos processos democráticos serão legítimos, nem tampouco que aceitá-los é condição de possibilidade para a manutenção de um regime democrático. Não há razão pela qual alguém que apoia a democracia não possa vir a se opor diretamente a esses resultados e procurar modificá-los, sempre dentro dos limites do autogoverno coletivo, eventualmente levantando objeções contra os procedimentos majoritários ou o controle de constitucionalidade por via judicial. A teoria política normativa ocupa precisamente o espaço crítico não preenchido pelas teorias positivas ou analíticas da democracia, procurando elaborar um argumento capaz de oferecer um padrão de justificação para as decisões coletivas, que levem em conta tanto o repertório de razões públicas aceitáveis⁸⁹ quanto o conjunto de resultados – em termos de leis e políticas públicas – que não violam o ideal de igualdade.

Segundo a perspectiva da necessidade, não há uma contradição entre os requisitos da democracia e as exigências, mais fortes por certo, da justiça. Estes ideais compõem um sistema orientado para assegurar a igual consideração e respeito, “virtude soberana” das sociedades democráticas (DWORKIN, 2000). Essa visão exige que a estrutura básica da sociedade seja organizada de modo a que todos sejam tratados como iguais, que se reconheçam mutuamente enquanto tais, e que exerçam as suas faculdades morais orientados por esse reconhecimento. De acordo com Habermas (1998), seriam condições necessárias à democracia o Estado representativo democrático, o Estado de Direito e uma sociedade civil (i.e. esferas públicas autônomas nas quais circula livremente o discurso público) *apoiada em um sistema de direitos individuais*. Este reconhecimento, como procurei esclarecer, tem implicações para a justificação política fundamental à democracia, pois sugere que devemos conduzir essa justificação em termos que poderão ser razoavelmente aceitos por visões distintas sobre a boa vida – o que implica um ideal de tolerância com a diferença.

⁸⁸ Em Francisquini (2013) discuti as principais questões relacionadas ao conceito de democracia deliberativa presente nas obras de Rawls e Habermas, procurando mostrar, em especial, que ambos concebem modelos semelhantes de democracia deliberativa.

⁸⁹ Ou a “moeda corrente de discussão”, conforme Rawls (2011a: 212).

Em uma linha semelhante, os princípios da justiça como equidade de Rawls dão suporte a uma constituição democrática, com uma legislatura representativa, direitos políticos universais e eleições regulares. Essa constituição estabelece um procedimento político que será justo na medida em que satisfaça o princípio de participação⁹⁰, mas imperfeito em relação a outros requisitos da justiça. Como uma concepção substantiva, no entanto, a justiça como equidade afirma também direitos e liberdade não-políticos, como as oportunidades equitativas e a justiça distributiva estabelecida pelo princípio de diferença⁹¹. Pelo fato de a constituição representar uma série de procedimentos substantivos que, no entanto, não garantem que os resultados do processo serão coincidentes com os padrões de justiça, ela seria uma forma de *justiça procedimental imperfeita*. Ao avaliar uma constituição, é preciso lançar luz sobre dois pontos: primeiro, sobre a justiça do processo político e, segundo, sobre a justiça dos resultados alcançados. Naquele primeiro, a avaliação leva em conta os direitos e liberdades incluídos no primeiro princípio; no último o padrão é dado pelo segundo princípio de justiça. Às liberdades políticas, em um sentido amplo, deve ser garantido um valor equitativo, ou seja, todos devem gozar de iguais oportunidades para exercê-los. Segundo Rawls,

Essa garantia significa que o valor das liberdades políticas para todos os cidadãos, seja qual for a sua posição social ou econômica, deve ser aproximadamente igual, ou pelo menos suficientemente igual, a fim de que todos tenham uma oportunidade equitativa de ocupar um cargo político e influenciar o resultado das decisões políticas (2011a: 387) .

Além disso, o segundo princípio de justiça, ao afirmar o direito a oportunidades equitativas e o princípio de diferença, representa uma defesa da ideia de igualdade democrática. Seria plausível, assim, recorrer à ideia democrática de “pessoa” (segundo a qual diferenças de classe e talentos naturais não são relevantes, porquanto arbitrários do ponto de vista moral, para problemas que tratam de decisões coletivas) como uma base para avaliar o tema da justiça distributiva em termos políticos.

Rawls sugere que as liberdades políticas são importantes, não para promover os interesses humanos em qualquer sentido, mas para promover o bem dos cidadãos entendidos como pessoas livres e iguais. Na interpretação de Cohen, “a ideia central é a que o argumento segundo o qual a liberdade política é uma liberdade básica está amarrado à consideração dos poderes morais e das condições necessárias ao seu desenvolvimento e expressão” (2003: 107-8)⁹². O argumento, portanto, conecta o

⁹⁰ O princípio de participação assegura que a liberdade política se coloque entre liberdades básicas, sendo a sua atribuição equitativa a todos os membros da sociedade um dos requisitos fundamentais da justiça. Segundo Rawls, às liberdades políticas, e somente a elas, deve ser atribuído um valor equitativo, isto é, devem ser assegurados os direitos formais e as condições efetivas ao seu exercício contínuo.

⁹¹ No que não se distancia da compreensão de Habermas acerca dos direitos e liberdades reciprocamente cedidos (RAWLS, 2011b: 489-91).

⁹² No original: “the central idea is that the argument that political liberty is a basic liberty is tied to the account of the

autorrespeito às liberdades políticas na medida em que estas são entendidas como as condições que favorecem a capacidade de exercer um senso de justiça. O autorrespeito aparece como um bem fundamental por ser considerado uma pré-condição para que os homens possam perseguir seus objetivos – assim também as bases sociais do autorrespeito podem ser vistas. O autorrespeito está fundado, em parte, no reconhecimento que o indivíduo tem de si mesmo como um membro igual que compartilha a responsabilidade de fazer julgamentos, com autoridade, sobre questões sociais e políticas. Quando os demais compartilham com o indivíduo essa percepção, eles confirmam a ele o senso de seu valor igual. Isso ocorre quando os demais membros de uma sociedade reconhecem e protegem o direito do indivíduo de usar o seu senso de justiça em decisões sobre as questões que são postas à associação política. Entre as condições necessárias para tanto estão as liberdades políticas entendidas em um sentido mais amplo. Segundo Cohen,

The basis for self-respect in a just society is not ... one's income share but the publicly affirmed distribution of fundamental rights and liberties. And this distribution been equal, everyone has a similar and secure status when they meet to conduct the common affairs of the wider society (2003: 108-10).

A visão deliberativa encampada pela tese da necessidade apresenta as bases para uma proteção estrita das liberdades básicas. Essa perspectiva exige que se ofereçam razões politicamente aceitáveis para as escolhas coletivas mais significativas – dado um pano de fundo do pluralismo razoável. A lógica que subjaz à proteção da liberdade de consciência, por exemplo, que recai sob a exigência daquilo que Cohen (1998: 206-7) denomina de “inclusão deliberativa”, não é nem estritamente política, nem, tampouco, antipolítica. Não é política em uma concepção restrita pois não se refere apenas à oportunidade de participar da política regular, nem tampouco a um instrumento para aprimorar a discussão pública mediante a inclusão de outras vozes a ela. Não há, portanto, uma crença no procedimentalismo equitativo, como poderia sugerir Estlund (2000). Ela não é antipolítica, assim, pois não tem por objetivo simplesmente assegurar o poder de associações e organizações privadas, como as igrejas, a imprensa ou as universidades, que seriam responsáveis por proteger os indivíduos do poder coletivo da sociedade. A ideia é que restrições a essas liberdades comprometem a posição dos cidadãos como membros iguais do povo soberano, pois impõem a negação da força de razões que, à luz de concepções do bem razoáveis por eles endossadas, parecem convincentes (COHEN, 1998)⁹³.

Em um contexto de pluralismo razoável, “os cidadãos percebem que não podem chegar a um acordo ou mesmo aproximar-se da compreensão mútua com base em suas doutrinas abrangentes

moral powers and the conditions required for their development and expression”.

⁹³ Voltarei a essa discussão adiante, ao lidar com o princípio da liberdade de expressão e a sua relação com o autorrespeito e o voler equitativo das liberdades políticas. Ver cap. X desta tese.

irreconciliáveis. Em vista disso, precisam considerar quais tipos de razões podem razoavelmente oferecer uns aos outros quando se trata de questões políticas fundamentais” (RAWLS, 2011c: 522-3). Pelo fato de visões diferentes discordarem em relação ao que é valioso, os interesses fundamentais a serem protegidos serão geralmente apresentados em termos abstratos. Abstração que não é, entretanto, metafísica ou de predileção filosófica, mas a consequência natural de se levar a sério a diversidade de visões resultante do livre exercício da razão prática. Uma sociedade cujos princípios constitucionais se orientam pela mútua pressuposição dos ideais de democracia e justiça encontra-se aberta às diversas concepções razoáveis do bem, e oferece oportunidades equitativas aos membros de todos os grupos e associações que eventualmente se formarão em seu interior (COHEN, 1998).

A definição de democracia aqui apresentada toma como sua orientação fundamental a ideia de uma comunidade autoorganizada de cidadãos livres e iguais. Nessa visão, o fato fundamental da sociologia política é a relação horizontal, comunicativa, entre cidadãos iguais; a democracia estabelece o arranjo institucional que torna o exercício do poder sensível a essa relação. Tal concepção de democracia tem dois componentes: (1) o primeiro tem o conteúdo associado a essa ideia abstrata, ou seja, ela se propõe a definir o que significa, mais precisamente, para uma sociedade política ser uma associação auto-organizada de cidadãos livres e iguais e para o exercício do poder coletivo ser sensível ao processo comunicativo entre essas pessoas, titulares do autogoverno. É preciso assumir, antes de mais nada, que tal concepção é dirigida a uma sociedade pluralista, que desfruta de uma cultura reflexiva que conscientemente aceita uma distinção entre o fato de que uma prática é socialmente aceita e a legitimidade dessa prática (entre facticidade e validade, vale dizer), cuja complexidade impede que a sua coordenação seja realizada tão somente por meio da comunicação, tomada como distinta das trocas de mercado e do poder administrativo, e, por fim, uma sociedade cujos membros agem estrategicamente; e (2) e o segundo é uma consideração sobre as condições de possibilidade de tal sociedade, ou seja, é uma pergunta a respeito da medida ou o grau em que o ideal normativo que se desenvolve a partir de determinadas suposições sociopolíticas pode se aplicar às sociedades contemporâneas dadas as motivações humanas plausíveis (HABERMAS, 1998).

4.6 Democracia e divisão de tarefas

Como apresentei no início deste capítulo, uma aproximação sistêmica do modelo normativo da democracia deliberativa sugere a divisão de tarefas no sistema deliberativo, que implica certo

compartilhamento das responsabilidades no sentido de assegurar o ideal da igualdade que é base do valor da democracia (MANSBRIDGE et al., 2012). Há pelo menos duas razões para essa distribuição de funções. A primeira, de ordem funcional, se refere ao vasto número de decisões a serem tomadas em sociedades complexas, de modo que limites temporais e cognitivos (afinal, o engajamento em atividades políticas é apenas um dentre vários bens, o que faz com que seja somente uma dentre diversas concepções sobre a boa vida) convergem para restringir radicalmente a participação individual e, ao mesmo tempo, pressionam por outras formas de decisão. Em segundo lugar, é preciso considerar que boa parte dos espaços deliberativos, por uma questão prática, veda a participação mais ampla, seja pela especialização dos discursos que ali circulam, seja para manter a qualidade da deliberação. Com isso, abre-se um campo no qual torna-se necessário confiar a autoridade a outros indivíduos. Em um sistema como esse, a confiança na autoridade – ou, melhor dizendo, a sua legitimidade – se fundamenta na possibilidade perene do desafio discursivo às decisões vinculantes. Mesmo que os cidadãos, em geral, não lancem mão dessa oportunidade, a presença desse elemento pressiona as autoridades a agir responsivamente, isto é, a tomar decisões tendo em vista o possibilidade de serem chamados a público para justificá-las.

Sabemos que a modernidade se caracteriza por uma intensificação da distinção entre domínios de atividades e organizações em termos dos valores a que servem. Assim, a diversidade funcional ganha legitimidade na medida em que serve também a valores diversos: “desafios e deliberações que se desenvolvem nos limites de domínios funcionalmente distintos se referem aos bens que justificam as distinções” (WARREN, 1996: 49)⁹⁴. Em termos práticos, isso significa que conferimos autoridade aos arranjos políticos pela crença em sua capacidade de realizar as funções a eles designadas e em virtude das possibilidades que oferecem de justificação das decisões tomadas. A ordem política democrática torna disponíveis às autoridades as razões públicas razoavelmente aceitáveis. O *status* impositivo de uma razão é dado, portanto, pela comunicação pública ativada pela proteção e o suporte democráticos⁹⁵. Nesse sentido, a tese da necessidade sustenta que a legitimidade política é determinada (1) por oportunidades institucionalizadas de desafio discursivo e (2) por uma cultura pública crítica, institucionalizada em esferas públicas autônomas em intercâmbio comunicativo (*Ibidem*: 55)⁹⁶.

⁹⁴ No original: “challenges and deliberations that develop at the boudaries of functionally distinct domains recur to the goods justifying the distinctions”.

⁹⁵ Em oposição, é claro, às perspectivas que tomam como dadas e disponíveis aos especialistas as boas razões para justificar decisões coletivas. Para uma versão “abrangente” das razões políticas adequadas.

⁹⁶ A legitimidade democrática é corroída por dentro quando os “contextos de desafio crítico” (Warren, 1996: 56) são marcados por desigualdades estruturais, de status etc. Nesse sentido, a influência do dinheiro, por exemplo, torna-se um problema grave na medida em que restringe a capacidade do público de impor questionamentos críticos às autoridades responsáveis por tomar decisões vinculantes.

Uma maneira de se conceber essa imagem se fia nas “teorias do diálogo”, que se contrapõem às teses apresentadas acima que defendem a supremacia das cortes ou a supremacia dos parlamentos no que concerne à última palavra nas decisões coletivas. Segundo essa perspectiva, um diálogo interinstitucional entre cortes, parlamentos e a esfera pública representa uma figura mais adequada e mais realista do procedimento de decisão coletiva em uma democracia. Para Mendes (2008: 165), o “diálogo nos torna sensíveis ao fato de que, na política, as decisões são provisórias, por mais custoso e demorado que seja revertê-las”.

Parte dessa literatura apresenta uma visão “minimalista” sobre o papel da corte no processo deliberativo mais amplo, sustentando uma compreensão de sua função como promotora do diálogo por meio de ações “prudentes e minimalistas” (SUNSTEIN, 2001). Outros autores supõem uma ação mais forte das cortes, que aconselhariam o debate público por meio de suas decisões. Tais conselhos não funcionam como imposições ou decisões definitivas, mas apenas como recomendações fundamentadas a outros poderes sobre rumos específicos a serem adotados. Ela representaria, assim, um dentre outros contextos de desafio discursivo no procedimento decisório, embora com um *status* institucional privilegiado. Nessa perspectiva, não há um intérprete supremo dos princípios constitucionais e normativos da democracia; nela, formas distintas de acomodação decisória vão surgindo e se conformando ao longo do processo discursivo. A interpretação mais adequada da constituição, assim, se constitui a partir de uma disputa política, não sendo passível de presunção administrada.

De acordo com Friedman, a democracia seria como uma “Babel”, em que as diversas vozes se chocam umas com as outras, se transformam mutuamente e, finalmente, se acomodam provisoriamente em um processo indefinido e infinito. Cabe ao governo e ao Estado mediar a discussão e tomar decisões vinculantes de modo a consolidar a pluralidade de vozes em leis e políticas legítimas. Os juízes, ademais, se encontram constantemente sob a pressão de seus pares, das instâncias inferiores, de outras instituições e, decerto, da opinião pública. O sistema constitucional, no caso, o norte-americano, ora se aproxima, ora se afasta da sociedade, de modo que o diálogo estimula a divergência e dá voz a atores políticos e sociais que, de outra forma, não seriam capazes de se fazer ouvir nas decisões coletivas (MENDES, 2008: 140-50).

Havendo rejeitado o procedimentalismo equitativo, a tese da necessidade ao mesmo tempo aceita a existência de critérios independentes, que são necessariamente horizontes utópicos para o mundo real, para julgar a correção ou a justiça das decisões democráticas e de suas consequências. Essa conclusão não implica, por certo, que se deva conferir a qualquer instituição em particular a

presunção da correção; isto é, nem às cortes, nem aos parlamentos, nem à sociedade civil, nem aos mercados se conjuga o peso da infalibilidade. Ainda que o judiciário tenha a prerrogativa de tomar decisões conclusivas, ele o faz tão somente no âmbito jurídico, pois a comunicação pública sobre um tema continua circulando na esfera pública e nas arenas institucionais a despeito dessas decisões, que sempre poderão ser modificadas no futuro. É mister que, após tomadas as decisões, os temas sejam reinaugurados e reinterpretados pela comunidade política.

Nesse sentido, essa tese da necessidade compartilha com a perspectiva do diálogo a imagem da interdependência entre procedimento e substância em uma ordem política democrática. Ou seja, os diversos arranjos políticos que se multiplicam na estrutura básica contribuem para que a política ultrapasse o caráter volitivo das teorias da contribuição e a natureza consensual das teses da suficiência, promovendo as práticas do julgamento fundamentado e de debate político ao longo do tempo. Assim, a construção da opinião pública e da vontade democrática emerge ao palco central da política democrática, surgindo como elemento essencial de um regime que oferece condições formais e efetivas ao exercício das liberdades políticas, de forma equitativa a todos os membros da sociedade. A ideia de sistema deliberativo se preocupa com o fomento de uma cultura pública de justificação das decisões que considero adequada ao autogoverno coletivo e ao ideal de igual respeito.

Essa perspectiva apresenta, portanto, uma noção, inspirada em Habermas, de sociedade descentralizada, que não confere a qualquer instituição em particular a prerrogativa de superioridade decisória sobre as demais. Com as teorias igualitárias inspiradas no liberalismo rawlsiano, a tese da necessidade sugere que as instituições devem ser organizadas não pensando exclusivamente no procedimentalismo ou o descartando por resultados substantivos adequados. Antes, o que se pontua é a necessidade de construir a institucionalidade de modo contribuir e respeitar as condições de igual respeito e consideração por todos enquanto membros plenamente livres e iguais da comunidade política. Os processos comunicativos, portanto, não tem um valor em si, mas também se orientam pela garantia da premissa igualitária, tanto internamente quanto externamente ao debate, i.e. as condições tanto quanto os *outcomes* da discussão pública devem ter como norte a igualdade democrática.

O autogoverno coletivo se apresenta, assim, na elaboração conjunta, entre os titulares da soberania e os seus delegados espalhados nos diversos arranjos sociais, cada qual exercendo a sua função, oferecendo novas perspectivas e respostas às questões que surgem nesse mundo em comum. Esse ideal reconcilia a ideia de que a opinião pública e a vontade democrática são construídas ao longo

do processo comunicativo com a abordagem sistêmica sobre a divisão do trabalho discursivo, pois compreende a comunicação pública como um fenômeno ao mesmo tempo ascendente e descendente, que compartilha a responsabilidade pela garantia da igualdade e do respeito mútuo entre os cidadãos e os arranjos institucionais representativos.

4.7 Democracia e os canais de comunicação

É preciso que estejamos atentos, todavia, para uma questão que surge de maneira intensa a partir dessa discussão: se depositamos o ônus da legitimidade democrática, ao menos em parte, sobre os ombros do processo comunicativo, ou seja, se consideramos a comunicação pública um fator essencial à garantia do valor equitativo das liberdades políticas, não podemos deixar de aprofundar a discussão acerca dos canais por meio dos quais essa discussão ocorre. Em sociedades complexas, o peso da comunicação recai sobre três modelos comunicativos: (1) o modelo face-a-face, em redes relativamente restritas; (2) as formas de comunicação mediadas tradicionais; e (3) nas redes sociais formadas pelas novas tecnologias da informação, algumas de larga escala, outras bastante pequenas (PARKINSON, 2012: 164-5).

A literatura ligada ao ideal normativo da democracia deliberativa reconheceu há um bom tempo as severas limitações da comunicação face-a-face, embora não se possa desconsiderar essa cultura informal, assim como os fóruns deliberativos institucionalizados, e a sua função nos sistemas deliberativos. Além de seus evidentes limites de escala, a comunicação face-a-face em fóruns deliberativos mais restritos padece de inúmeros problemas relacionados à desigualdade no controle de recursos importantes, assim como sugere questões relacionadas à representação e ao controle dos representantes (GURZA-LAVALLE et al., 2006). Ao mesmo tempo, a literatura vem cada vez mais reconhecendo a importância da comunicação mediada para a dinâmica política das sociedades contemporâneas. Torna-se paulatinamente mais comum que a teoria política leve em conta a importância do advento das tecnologias da informação. Sen (2011: 369) sustenta que “uma das iniciativas mais importantes para a promoção da argumentação pública no mundo é a de apoiar uma imprensa livre e independente”. Devido à sua capacidade de transmitir os conteúdos simbólicos para uma infinidade de indivíduos dispersos no espaço e no tempo, os meios de comunicação de massa, tomados em um sentido amplo, são responsáveis pelo estabelecimento de um espaço de visibilidade pública que pode concorrer para um diálogo generalizado, além de informar e reconstituir os espaços de deliberação mais restritos (MAIA, 2002). Porém, parte dessa mesma literatura continua a apresentar uma perspectiva injustificadamente amena sobre os meios de

comunicação de massas, tratando os veículos de imprensa e os meios eletrônicos como meros canais transmissores de informações, deixando de lado os interesses e filtros que lhes caracterizam e definem a mediação exercida. A compreensão da política que molda os filtros jornalísticos que definem a dinâmica de inclusão-exclusão de atores e temas no noticiário político e, nesse sentido, no debate público mediado, não se caracteriza por uma predileção partidária fixa e determinada. Essa dinâmica se dá por meio de uma “permeabilidade seletiva” dos meios, que define o que deve ser politicamente relevante sem, contudo, tematizar o próprio processo de escolha. Portanto, para compreender a discussão pública e a difusão de informações em larga escala nas sociedades complexas, é necessário prestar a atenção à estrutura e à organização dos meios de comunicação, pois o processo de mediação é influenciado pelas regras, constrangimentos e convenções criados pelo sistema dos *media* e autoimpostos pelos profissionais da comunicação social (MAIA, 2008).

Ao avaliar as funções da comunicação pública na democracia é fundamental compreender em que medida a comunicação é livre, aberta e equitativa, quais tipos de razões estão sendo expressos e utilizados para justificar as decisões e, é claro, de onde vêm as informações que participam da formação das opiniões e das identidades públicas e privadas. Todas essas questões definem o caráter democrático de um sistema político e as características da agência política na sociedade. Assim, nas democracias de massas “precisamos saber o papel desempenhado pelos *media* nessas conversações” (CHAMBERS, 2012: 64-6)⁹⁷. Segundo Parkinson,

The traditional media introduce systematic distortion into deliberative systems: even putting aside 'pre-revolution' (Fung, 2005) problems with the political economy of news, their audience and narrative requirements, and physical features mean that the personalistic, unusual, and conflictual dominates over the impersonal, the usual, and the harmonious, while much of the story that deliberative democrats want to tell fall into the latter category, not the former (2012: 165).

A gestão de informações promovida nos meios de comunicação contribui para que o debate público seja diluído em certas categorias legitimadas pela posição que a imprensa ocupa no espaço público. Dada a centralidade dos *media* na organização e difusão das representações sociais e políticas, eles desfrutam de primazia como meio de informação dos cidadãos sobre o sistema político constituído – ao mesmo tempo em que excluem outros atores da esfera pública política (BIROLI, 2013). Os *media* possuem algumas características que se transformam em recursos significativos da dinâmica política, destacando-se, entre eles, o controle do agendamento dos temas mais relevantes politicamente, a moldagem dos atores (individuais ou coletivos) através da construção de imagens sociais, e, sintetizando os dois primeiros, a composição dos cenários políticos (THOMPSON, 1998; IYENGAR, 1994; RUBIM, 1994; MCCOMBS & SHAW, 1972). O tipo de viés envolvido com a

⁹⁷ No original: “we need to know the role played by the media in these conversations”.

mediação da comunicação tem impacto, portanto, sobre as funções que a própria comunicação exerce num regime democrático. Ao identificar esse viés, a literatura sobre a relação entre os *media* e a sociedade torna público o risco de que a deturpação ou a parcialidade tenham consequências importantes sobre a imagem que as pessoas têm de si mesmas, a imagem que temos uns dos outros, e o próprio resultado do processo político e das práticas democráticas (STREET, 2001: 15-6)⁹⁸.

4.8 Conclusão

Segundo Sandel, “a comunidade política depende das narrativas por meio das quais as pessoas compreendem a sua condição e interpretam a vida em comum que compartilham; em seu melhor, a deliberação política não se refere apenas a políticas públicas em competição, mas também sobre interpretações concorrentes sobre o caráter da comunicação, seus propósitos e seus fins” (1998: 350)⁹⁹. Ao reconhecer a importância da comunicação pública para a democracia, encampada pela tese da necessidade, emerge na análise a importância de avaliar as funções da deliberação em uma sociedade democrática e os efeitos da forma como se estrutura esse debate generalizado para a qualidade da democracia. Na abordagem sistêmica, os *media* fazem a ligação entre as diversas partes do sistema, atuando de forma decisiva na construção de identidades coletivas e privadas, bem como nas possibilidades de agência política. Parte majoritária dos cidadãos nas democracias modernas têm nos diversos meios de comunicação a sua principal fonte de informação sobre os temas de interesse público, sobre a imagem dos diversos grupos sociais e sobre a própria realidade política e social. Nesse sentido, “o conhecimento dos cidadãos tanto no governo quanto na esfera pública vem através dos *media*, em conjunto com o enquadramento e com a definição da perspectiva na qual todos os meios devem, por sua natureza, se engajar” (MANSBRIDGE et al., 2012: 20)¹⁰⁰.

Argumentei neste capítulo que a comunicação e os processos decisórios democráticos podem ser elaborados teoricamente como um procedimento no qual os cidadãos e os grupos sociais visitam a situação particular dos demais e formulam soluções para os seus problemas e conflitos comuns a partir de uma visão que está além de suas próprias posições particulares. Nessa concepção, os

⁹⁸ Para Street, “The notion of bias is not confined to the battle between political parties. It applies equally to competing value systems, to the representation of women and men, to the portrayal of ethnic groups and to the priority accorded to whole countries and their peoples” (2001: 17).

⁹⁹ No original: “political community depends on the narratives by which people make sense of their condition and interpret the common life they share; at its best, political deliberation is not only about competing policies but also about competing interpretations of the character of the community, of its purpose and ends”.

¹⁰⁰ No original: “citizen knowledge of debates both in government and in the public sphere comes through the media, along with the framing and perspective-setting in which all media must, by their nature, engage”.

cidadãos e grupos não apenas expressam preferências, eles se engajam em processos interativos nos quais buscam equilibrar interesses em um contexto de inclusão igualitária (YOUNG, 2010: 26). Em uma ordem política inclusiva, na qual todos os membros da associação são equitativamente incluídos nos processos decisórios e desfrutam de oportunidades iguais de influenciar os seus resultados, aumenta a possibilidade de que os que apresentam uma proposta transformem as suas posições, de uma perspectiva mais autocentrada para um apelo mais objetivo a concepções de justiça – pois, é preciso lembrar, em uma associação desse tipo fomenta-se um contexto político e social habitado por pontos de vista diversos e por cidadãos aos quais as decisões devem ser responsivas. Portanto, todos devem desfrutar de chances iguais de se expressar, de acesso equitativo às arenas relevantes de discussão e devem ser considerados em pé de igualdade no processo de tomada de decisões. Nos termos de Bohman (2009: 44), a igualdade política “precisa ser forte o bastante para assegurar a inclusão de todos os cidadãos na deliberação e a exclusão de formas extrapolíticas, ou de formas endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades sociais preexistentes”.

A deliberação nas sociedades complexas deve ser interpessoal em pelo menos um sentido político específico: ela é *pública*. Todos os cidadãos devem ser igualmente empoderados e autorizados a exercer as suas liberdades políticas e participar das decisões que lhes afetam. Além disso, a deliberação deverá ser pública no que toca às razões oferecidas pelos participantes: elas devem ser razoavelmente aceitáveis por todos. A deliberação deve ser conduzida de modo a construir o que Scanlon denominou de “acordo geral informado e sem constrangimento” ou o que Habermas chamou de “consenso não-coercitivo” (BOHMAN, 2009).

O objetivo mais amplo da ideia de comunicação pública é o de assegurar a legitimidade das decisões coletivas ao tornar as instituições da estrutura básica sistematicamente responsivas às razões públicas e não apenas ao peso dos números ou ao poder dos interesses. Tendo em vista a incapacidade de qualquer instituição em particular executar, por si só, essa tarefa, a abordagem sistêmica sugere a divisão de funções entre as diversas arenas periféricas da sociedade. A crescente diversidade das formas de mediação da comunicação torna sobremaneira complexa a discussão sobre o papel dos *media* em um sistema deliberativo democrático. Os papéis realizados pelos distintos meios de comunicação dependem das diferentes funções que os profissionais da comunicação tomam para si. Em alguns momentos, estes profissionais se arrogam o papel de vigilantes dos atos realizados no sistema político, em outras se afirmam como representantes dos cidadãos e comunidades, tradutores de conhecimento, educadores, defensores de causas etc. A tese da necessidade propõe que a comunicação pública, em geral, e a comunicação mediada, em

particular, seja avaliada levando-se em conta a sua capacidade de realizar as funções necessárias ao cumprimento dos objetivos do sistema democrático. Nessa concepção, seria possível acomodar uma diversidade de tipos de funções e objetivos. Para Mansbridge (2012), seriam três as funções relativamente comuns em sua aplicação geral e que podem servir para ilustrar a abordagem que estamos levando adiante: (a) uma função epistêmica, (b) uma função ética e (c) uma função democrática.

Em sua função epistêmica, a deliberação pública deve gerar decisões, preferências e opiniões adequadamente informadas pelos fatos e pela lógica, que sejam resultado de uma consideração substantiva das razões relevantes. Uma estrutura política democrática se caracteriza por oferecer oportunidades – e condições efetivas – para que considerações relevantes sejam trazidas ao espaço público a partir de uma diversidade de locais, podendo ser discutidas e apropriadamente pesadas nas decisões coletivas. Os *media* atuam como transmissores de informações potencialmente confiáveis e úteis, que auxiliam os cidadãos a interpretar os fatos e fazer a conexão entre eles, os papéis, as políticas, além de agir como vigilantes, críticos e investigadores.

A função ética primária da comunicação pública é a de promover o respeito mútuo entre os membros da comunidade. Prudencialmente, o respeito mútuo permite que o sistema continue em funcionamento; eticamente, ele é um bem em si mesmo e um requisito básico dos membros iguais de uma ordem política democrática. As bases morais do respeito mútuo e do autorrespeito em uma democracia se assentam na ideia de que as pessoas não devem ser tratadas meramente como objetos da legislação, como cidadãos que escolhem aqueles que devem governar, mas, antes, devem ser considerados agentes autônomos que tomam parte no autogoverno coletivo de suas sociedades, diretamente ou por meio de seus representantes. Os *media* impactam sobretudo o grau de civilidade e o respeito mútuo entre os cidadãos.

A terceira função, que estou denominando, com Mansbridge et al. (2012), de democrática, seria responsável por produzir um processo político inclusivo em termos de igualdade. A inclusividade do sistema – de uma pluralidade de perspectivas, vozes, interesses etc. – não é meramente uma exigência ética, mas é o que torna o sistema deliberativo propriamente democrático. O sistema deliberativo deve ser inclusivo de duas formas: ele não deve excluir qualquer cidadão do processo democrático sem uma razão legítima, além de, em seu lado proativo, promover a garantia de oportunidades iguais de participação a todos – o que pode envolver representação formal e novos direitos políticos. Os *media* desempenham uma função fundamental na inclusividade do sistema político democrático na medida em que são eles influenciam decisivamente as oportunidades de

atores e pontos de vista de ascenderem ao espaço público e participarem da formulação da opinião pública e da vontade democrática.

Para os propósitos deste trabalho, reorganizo tais funções em termos de alguns ideais, democráticos por excelência, que se relacionam e se influenciam mutuamente. No que se segue, vou pensar a comunicação mediada em termos de seu papel na realização (a) da autonomia pública, (b) da autonomia privada e (c) da agência política. A autonomia pública consiste na distribuição das oportunidades de definir os valores públicos e coletivos que orientam e estruturam a direção da sociedade. A autonomia privada, por sua vez, corresponde às mesmas oportunidades, mas para a sua orientação no plano individual. Isto é, pretendo discutir em que medida a organização dos sistemas mediáticos impactam as chances de que dispõem os indivíduos de formular e perseguir uma concepção da boa vida. Por fim, a agência política se define pelas condições oferecidas aos atores sociais e às diferentes perspectivas sobre o bem comum de exercer influência sobre a elaboração e a escolha das políticas públicas que serão implementadas pelo poder coletivo da sociedade. Para realizar essas funções, pretendo argumentar, os meios de comunicação de massas devem oferecer informações amplas e diversas sobre os temas de interesse público, espaço para a expressão de diferentes perspectivas sobre o bem comum, acesso equitativo às oportunidades comunicativas e desencorajar a ocupação de discursos que causem danos às bases sociais do autorrespeito.

Um “sistema comunicativo ideal”, portanto, consiste de um grupo livremente organizado de instituições e práticas que, em concerto, realizam as três funções enumeradas acima. A realização bem sucedida dessas três funções promove a legitimidade das decisões coletivas vinculantes, pois assegura a razoabilidade das decisões em um contexto de respeito mútuo entre os cidadãos e um processo decisório inclusivo (MANSBRIDGE et al., 2012: 11-2).

Na próxima parte esta tese se debruçará sobre as questões relacionadas à comunicação mediada, de modo a discutir os problemas colocados à realização das funções enumeradas acima, devidos à natureza da comunicação mediada e também à forma como se estruturam os sistemas comunicativos modernos.

PARTE II – O DEBATE PÚBLICO NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

V – Os Meios de Comunicação¹⁰¹ na Teoria Democrática I

*“...music heard so deeply
That it is not heard at all, but you are the music
While the music lasts” (T. S. Eliot, Four Quartets, p. 3).*

5.1 Introdução

A modernidade, que desfaz a crença nas verdades dadas ou pré-estabelecidas, submete as verdades matemáticas, científicas e filosóficas, que são produzidas e reproduzidas pela mente humana, à ideia de verdades racionais. Enquanto isso, de outro lado, está o que se convencionou denominar por verdade factual. Segundo Hannah Arendt, os fatos e eventos, que são resultado da ação conjunta dos homens, junto às ideias e concepções sobre o bem comum, são o que constitui a tessitura do campo político. Estas últimas dão sentido e orientam a organização da sociedade. Todavia, as verdades factuais, linhas de fiar que constituem a urdidura da nossa realidade histórica, social e política, são sobremaneira frágeis, especialmente se comparadas às verdades racionais, cujo fio da meada sempre poderá ser retomado no futuro:

Fatos e eventos são entidades infinitamente mais frágeis que axiomas, descobertas e teorias – ainda que os mais desvairadamente especulativos – produzidos pelo cérebro humano; ocorrem no campo das ocupações dos homens, em sempiterna mudança, em cujo fluxo não há nada mais permanente do que a permanência, reconhecidamente relativa, da estrutura da mente humana (ARENDT, 2009: 287).

Como afirmara Madison, todo governo se assenta na opinião, e nem o mais tirano governante pode alcançar o poder sem o apoio dos que pensam como ele. Toda pretensão de legitimidade no campo dos assuntos humanos, cuja validade não necessite do apoio da opinião dos homens, atinge na raiz o

¹⁰¹ O termo “meios de comunicação de massa”, “*media*”, “meios de massa etc., são muitas vezes utilizados neste trabalho sem o devido cuidado conceitual. Devo esclarecer de saída que não compreendo “massa” como uma massa indiferenciada de indivíduos nem tampouco quero dizer que a comunicação que passa por estes meios seja produzida pela “massa”. O termo, então, refere-se aos meios de comunicação que carregam informações e outros conteúdos simbólicos produzidos por alguns sujeitos e consumidos por uma pluralidade de indivíduos que recebem e interpretam tal conteúdo de formas diversas.

governo e a própria política. Kant argumenta, nesse sentido, que “o poder externo que priva o homem da liberdade de comunicar publicamente seus pensamentos, priva-o ao mesmo tempo de sua liberdade de pensar”. Assim, a única garantia da correção de nosso pensamento encontra-se no fato de que “pensamos como que em comunhão com outrem, aos quais comunicamos nossos pensamentos assim como nos comunicam os seus”. Do reconhecimento da falibilidade ou dos limites da razão humana, decorre a necessidade de seu uso público (apud ARENDT, 2009: 291-2)¹⁰².

A verdade factual, diferentemente das afirmações de natureza filosófica e racional, encontra-se sempre em relação a outrem; isto é, depende da “presença”, testemunho e comprovação dos envolvidos, existe tão somente quando se fala sobre ela. É, portanto, política por definição. Hannah Arendt argumenta que os fatos e as opiniões pertencem ao mesmo domínio e não são antagônicos, embora possam ser mantidos separados. Segundo a autora, “fatos informam opiniões, e as opiniões, inspiradas por diferentes interesses e paixões, podem diferir amplamente e ainda serem legítimas no que respeita à sua verdade factual” (ARENDT, 2009: 295). Em outras palavras, há uma relação de mútua intervenção, em graus variados, entre opinião e verdade.

De acordo com uma visão sistêmica da linguagem, três processos estão implicados inevitavelmente nas práticas semióticas: (a) a função “ideacional” de construção da realidade; (b) a parte “interpessoal” de estabelecimento de relações sociais e identidades; e, por fim, (c) o elemento propriamente “textual” de construção do texto em si (CHOULIARAKI, 2005: 50). É inescapável admitir que aquilo que denominamos real ou realidade não corresponde precisamente à totalidade dos fatos, a qual é, ademais, inaveriguável. O autor de uma narrativa e o narrador de uma história sempre realizam a sua função de modo a que os eventos específicos percam a aparência de caos e ganhem a forma que lhes permita ser logicamente compreensíveis aos que não o testemunharam *in loco*. E isto será sempre determinado pelos valores e princípios políticos que orientam a tarefa de interpretação. O contador de histórias, sugere Arendt, empreende a reconciliação entre fato e realidade, emprestando coerência objetiva¹⁰³ aos eventos muitas vezes aleatórios do mundo que compartilhamos intersubjetivamente (ARENDT, 2009: 322-3).

Em última instância, o que Arendt nos está a dizer é que a disputa pela definição da narrativa “verdadeira”, “válida”, “coerente”, na arena pública, não se apresenta como uma questão de lógica racional; a distinção entre uma interpretação hegemônica, que conta com o assentimento de uma

¹⁰² Verdade que o “uso público da razão”, na filosofia kantiana, não remete especificamente ao que uma teoria da democracia deliberativa, como a esposada no capítulo 4, se refere. Ao lançar essa expressão, estou me referindo ao sentido particular que ela adquire neste último caso – como o fazem, de maneiras distintas, Rawls e Habermas – no qual o imperativo categórico é retomado em um nível intersubjetivo.

¹⁰³ O que poderá, decerto, assumir formas diversas; os fatos podem ser encadeados e interligados em sequências diferentes, com relações de causalidade e interpretações quase inesgotáveis.

maioria dos cidadãos, e outra, contra-hegemônica, que luta por se fazer presente na esfera pública, não se desenha como uma oposição entre verdade e falsidade. A comunicação pública, enquanto parte essencial da democracia, concerne aos fatos; mas, como todo assunto relativo ao âmbito dos homens, não se subsume a eles. Essencialmente, a definição da opinião pública e da vontade democrática nos sistemas democráticos também se relaciona intimamente à percepção dos fatos. A política democrática, no sentido que estou atribuindo a ela neste trabalho, é o terreno onde competem narrativas. Ainda que, na divisão de tarefas característica das sociedades complexas, cada instância seja responsável por realizar determinadas funções, em um nível mais profundo, a definição dos temas públicos e a construção da autonomia pública e privada se dá por meio da elaboração de argumentos e narrativas que buscam definir o que está em jogo. A “realidade” não se esvai ao constituirmos discursos sobre ela. As ideias penetram a realidade social por meio de pressuposições idealizantes que estão presentes nas práticas rotineiras e adquirem imperceptivelmente o caráter de fatos sociais. O ato de expressão não consiste tão-somente em relatar ou descrever um estado de coisas, estabelecer uma relação comunicativa é uma forma de agir através da qual os indivíduos estabelecem e renovam as relações entre si (THOMPSON, 1998). Exercer as liberdades comunicativas é, por excelência, não apenas erguer um espelho em direção ao “mundo real”: o discurso público é uma maneira de interferir na construção da realidade¹⁰⁴. Segundo Bourdieu,

Enquanto enunciado performativo, a pré-visão política é, por si só, uma pré-dição que pretende fazer acontecer o que enuncia; ela contribui praticamente para a realidade do que anuncia pelo fato de enunciar-lo, de prevê-lo e de fazê-lo prever; por torná-lo concebível e sobretudo crível, criando assim a representação e a vontade coletivas em condições de contribuir para produzi-lo (2006: 117-8 – ênfase no original).

A linguagem tem, portanto, um poder constituinte e estruturante, sendo capaz de modificar a realidade social ao transformar a representação que os agentes elaboram a respeito dela. As formas de capital simbólico (prestígio, carisma, sedução etc.), mas também as trocas mediante as quais este capital se acumula, são vulneráveis à intervenção das palavras. As decisões coletivas vinculantes são, nesse sentido, matéria de um intercâmbio de discursos de natureza política, ora conflituoso, ora voltado ao acordo.

Enquanto fenômeno social, o espaço público político se constitui mediante a atividade comunicativa de uma multiplicidade de públicos e indivíduos que se organizam em redes comunicacionais articuladas para debater problemas e temas que lhes afetam. As questões sobre a comunicação

¹⁰⁴ O uso intensivo de propaganda pelos regimes totalitários – e não apenas por eles, decerto – não é mera coincidência. Orienta-se pela necessidade de competir, no campo das ideias, pela legitimidade da ordem institucional. Fora desse domínio, a política é apenas coerção, que é a negação da política.

social vêm se tornando fundamentais na investigação acerca da construção do espaço público e os seus efeitos sobre a democracia, bem como na relação entre os cidadãos e entre estes e os espaços institucionais de formação da vontade política. Os processos comunicativos extrapolam as trocas discursivas, pois se constituem como atividades discursivas capazes de conectar espaços comunicativos formais e informais, nos quais os atores políticos e sociais dialogam no intuito de avaliar e compreender os problemas coletivos e as questões de interesse geral.

Ao definir a deliberação pelo viés comunicativo e ao considerá-la condição necessária à democracia, ressalto, além dos procedimentos e princípios discursivos, a construção comunicativa dos temas de interesse público, das relações entre os diversos interlocutores, dos argumentos defendidos e das opiniões públicas resultantes da dinâmica argumentativa. Não basta, para tanto, investigar as trocas argumentativas, faz-se necessário, sobretudo, analisar os contextos discursivos no qual a dinâmica comunicativa se dá. É preciso considerar os problemas trazidos pelas formas de produção de informações e os limites internos e externos do sistema¹⁰⁵ responsável por essa função.

Nas sociedades contemporâneas, tem crescido em volume e proporção uma forma específica de comunicação pública, qual seja, a comunicação mediada por aparatos técnicos. Essas estruturas complexas de produção e difusão de informações, opiniões, sinais, diálogos e outros bens simbólicos, organizam de maneira particular a possibilidade de comunicação na sociedade, seja entre indivíduos ou entre estes e os espaços institucionalizados. A discussão subsequente neste capítulo buscará evidenciar a necessidade de se pensar sobre a estrutura do sistema formado pelos meios de comunicação de massa e a sua relação com a sociedade e a política. A ideia é que, tendo em vista a sua importância como meio de expressão política e cultural, como uma combinação de práticas discursivas de auto e intercompreensão particulares, é preciso considerar em que medida, devido à sua estrutura, ele é capaz de realizar as funções necessárias à garantia do valor equitativo das liberdades comunicativas.

5.2 Construção da realidade e as novas formas de interação

¹⁰⁵ A ideia de sistema foi incorporada em boa parte da literatura sobre o tema. Nas palavras de Gurevitch e Blumler, “the notion of a communication *system* is intended to highlight the interdependence of key communicators within it, the reciprocal nature of their relationship with each other and with the audience, and a crystallization of communication norms, roles, genres, formats, traditions, and practices that tend to persist over time” (GUREVITCH; BLUMLER, 1990: 274).

Muito embora tenha reconhecido a importância dos diversos loci de decisão e elaboração de argumentos, não seria possível abandonar a premissa, sustentada pela tese da necessidade, segundo a qual a comunicação é, ao mesmo tempo, um componente inevitável e essencial à democracia. Os esforços para se garantir a legitimidade política e o exercício do autogoverno coletivo não podem prescindir da discussão pública como condição de possibilidade. Seja nos espaços institucionalizados do Estado ou da sociedade civil, seja nas arenas informais do mundo da vida, ou em alguma combinação deles, a comunicação (“o ato de tornar comum”, como enunciado no início deste trabalho) aparece como elemento primordial do conceito de democracia. A própria organização política do Estado moderno demanda o fluxo comunicativo de informações, ideias, opiniões e discursos capazes de assegurar o consentimento para além das fronteiras das comunidades de experiência pessoal direta. Seja como processo deliberativo de formação das preferências anterior ao voto, seja como mecanismo para promover a responsividade do sistema, ou mesmo como parte das liberdades que as pessoas têm motivo para valorizar, resta claro que a comunicação pública é um componente necessário à democracia.

Dito isso, cabe agora partir para um outro nível, menos abstrato, da análise, procurando discutir como e em que circunstâncias a comunicação pode representar um empecilho – ou, ao contrário, uma contribuição – à garantia do valor equitativo das liberdades comunicativas. Mencionei no capítulo anterior que, dada a complexidade das sociedades contemporâneas, a discussão pública, o diálogo interinstitucional, a comunicação entre cidadãos e representantes, pressupõem a mediação exercida pelos meios de comunicação de massa e seus congêneres. Desde os eventos no âmbito local, até as noções de alteridade e identidade em relação aos nossos concidadãos e a outras culturas, assim como também os nossos juízos morais e éticos e as nossas atitudes, são sobremaneira influenciados pelo que ocupa o espaço público dos media. Nas palavras de Maia,

os meios de comunicação respondem por importantes aspectos do processo de 'trocar argumentos em público'. Estabelecem relações com os diálogos e debates que ocorrem em esferas públicas episódicas, fóruns e encontros presenciais da sociedade civil e em instâncias formais do Parlamento (2008: 93).

Entra em cena uma nova forma de construção da realidade, na qual a experiência vivenciada em presença pelos indivíduos já não constitui a fonte única de elaboração do imaginário social e político. A realidade, hoje, é tecida em uma mescla das percepções provenientes tanto de experiências vivenciadas presencialmente quanto das imagens e narrativas absorvidas a partir dos meios de comunicação de massa¹⁰⁶. Com isso, até mesmo a distinção entre realidade e ficção fica,

¹⁰⁶ Martin-Barbero, nesse aspecto, se refere à imprensa que surge a partir da década de 1830 como a “indústria de narrativas” (2009: 175).

por vezes, comprometida, confundindo-se em um jogo de linguagens e interpretações¹⁰⁷. O projeto iluminista, que se fundamentava na busca incessante da razão como forma de demarcar essa distinção, dilui-se ao mesmo tempo em que é elevado à undécima potência mediante a publicidade de informações inalcançável sem o advento dos meios de massa.

Como um espaço limítrofe e poroso que se posta entre as arenas comunicativas que compõem o sistema deliberativo democrático, os meios de comunicação têm a função de captar, organizar e fazer emergir ao espaço público uma série de perspectivas e opiniões que, de outro modo, estariam relegadas ao mundo da vida ou às arenas periféricas da sociedade. Os clusters de opinião estruturados pelo sistema mediático e os profissionais que nele atuam são responsáveis por alimentar os fluxos comunicativos que constituem a esfera pública. Os media contribuem para estruturar o mundo social na medida em que articulam, por meio de mecanismos particulares ao seu aparato técnico e profissional, informações, discursos e narrativas (incluindo aquelas tipicamente do mundo do entretenimento) e constituem o que Habermas chama de 'opiniões publicadas' (MARQUES, 2009: 22-4).

Uma das propriedades dos veículos de comunicação é a de conformar um espaço de visibilidade em que uma enorme gama de bens simbólicos torna-se publicamente acessível. Através destes meios e das tecnologias da informação, os discursos, imagens, ações e eventos se estendem no espaço e no tempo, deixando de estar restritos ao seu contexto original. O desenvolvimento dos meios de comunicação de massa trouxe novos contornos para a percepção dos indivíduos sobre a realidade. Nas palavras de Thompson,

...o desenvolvimento dos meios de comunicação é, em sentido fundamental, uma reelaboração do carácter simbólico da vida social, uma reorganização dos meios pelos quais os indivíduos se relacionam entre si. Se o 'homem é um animal suspenso em teias de significado que ele mesmo teceu', como Geertz uma vez observou, então os meios de comunicação são rodas de fiar no mundo moderno e, ao usar estes meios, os seres humanos fabricam teias de significação para si mesmos (1998: 19-20).

A reorganização dos meios através dos quais são produzidos e tornados públicos os conteúdos simbólicos no mundo social foi responsável pela reestruturação das formas de interação entre os

¹⁰⁷ No momento em que escrevo este texto, uma situação inusitada, embora de maneira nenhuma inédita ou incomum, ocupa as discussões nos meios de comunicação tradicionais e nas redes sociais mundo afora. Trata-se do atual contexto político e social venezuelano, cuja verdade factual parece perder-se em infindáveis narrativas contraditórias entre si. Cada relato parece tão demasiadamente carregado de vieses motivados pelos mais variados interesses e pontos de vista, que torna-se uma tarefa quase hercúlea compreender, mesmo em um nível rasteiro, o que, *de facto*, se passa nas ruas, nos sistemas de abastecimento de alimentos básicos, nos meios de comunicação e em outras esferas políticas e sociais de Caracas e de outras cidades do país. Parece que a carência de elementos confiáveis, que nos permitissem elaborar mentalmente um contexto factível, trabalham no sentido de intensificar as disputas para a definição de uma opinião que pudesse contar com um assentimento mínimo.

indivíduos. Passou-se a estabelecer relações dialogais sem a necessidade de uma interação presencial – o que proporcionou, também, a possibilidade de agir e reagir a eventos que ocorrem a milhares de quilômetros de distância¹⁰⁸. Ao alterar a compreensão do lugar e do tempo, o desenvolvimento dos meios de comunicação foi um dos elementos que ajudaram a modificar o sentido de pertencimento dos indivíduos a grupos e locais. O sentimento de compartilhamento de uma história e de valores passa a não ocorrer apenas com aqueles com os quais se tem contato físico e interações face a face, vindo a se dar com indivíduos que se encontram distantes no espaço – e por vezes até no tempo (*Ibidem*: 39). Os *media*, portanto, mexem com os parâmetros de configuração social existentes no mundo atual e dão forma uma nova dimensão de sociabilidade, inaugurando, com isso, o que alguns estudiosos chamaram de “sociedade da informação”. Devido ao volume de comunicação mediada nas sociedades contemporâneas, a comunicação pública depende, em grande medida, para que realize aquilo que dela se exige em um sistema democrático, da estrutura do sistema de comunicação, que engloba a imprensa escrita, rádio, televisão, internet e os meios alternativos (MAIA, 2002; LATTMAN-WELTMAN, 2002; BAKER, 2002; DOWNING, 2002).

A natureza do meio técnico empregado para a comunicação tem influência decisiva sobre os tipos de produção simbólica e de intercâmbios possíveis. Conforme nos diz McLuhan (2002), os *media* têm relevância intrínseca para a comunicação pública, pois o formato dos meios de comunicação é, em si, tão importante quanto as formas simbólicas que ele carrega. Em outras palavras, os atributos estruturais dos veículos, tanto quanto o conteúdo publicado, são, fundamentalmente, uma mensagem. Nesse sentido, o próprio meio, devido à forma como organiza a produção e a publicação de informações, discursos e narrativas, restringe e transforma a discussão pública. Segundo Tavares (2006: 4), “a simples incoerência de censura contra o conteúdo das mensagens políticas não é garantia de que todas as teses e proposições conseguirão se manifestar, senão caso encontrem amparo em suportes adequados à sua divulgação”.

Características como a possibilidade de armazenamento e de reprodução são fundamentais para se entender as relações de produção, difusão e consumo de bens simbólicos nas sociedades contemporâneas. A reprodutibilidade, por exemplo, está no cerne da exploração comercial das formas simbólicas, permitindo que estas sejam transformadas em mercadorias a serem intercambiadas entre indivíduos ou grupos. Outro elemento fundamental dos meios técnicos é a possibilidade de distanciamento espaçotemporal da comunicação: enquanto em uma conversa face-a-face o distanciamento é pequeno, nos meios de massa pode haver um distanciamento espaçotemporal e os discursos podem ser disponibilizados no tempo, repetidos ou lidos em outros

¹⁰⁸ Ainda que se admita que os meios de comunicações tradicionais permitissem esse diálogo, há uma diferença qualitativa fundamental: a possibilidade de atingir um público infinitamente maior e pouco específico.

contextos. Embora todos os meios técnicos tenham implicações sobre as dimensões espaçotemporais, o desenvolvimento das tecnologias da informação, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, foi particularmente significativo na medida em que tornou dispensável o transporte físico das formas simbólicas de um lugar para outro. Dessa maneira, houve uma disjunção entre os elementos do espaço e do tempo, pois o distanciamento espacial passou a não implicar, necessariamente, distanciamento temporal (THOMPSON, 1998).

Até meados do século XV, as interações sociais para a grande maioria das pessoas se dava apenas com a presença física de ambos no mesmo ambiente. Os outros tipos de interação estavam restritos a uma pequena parcela da população letrada (elites políticas, comerciais ou eclesiásticas). O surgimento da imprensa escrita, na Europa, a partir do final do século XV e início do século XVI, assim como a emergência dos meios eletrônicos nos séculos XIX e XX, causaram mudanças bastante significativas nesse quadro. Para conceitualizar essa nova forma de “interação” propiciada pelos meios de comunicação de massa, Thompson (1998) cunhou o termo “quase-interação mediada”. Segundo ele, o caráter essencialmente monológico dessa comunicação e o fato de ser uma produção de formas simbólicas que terá como interlocutores uma quantidade praticamente inestimável de indivíduos, não permitiriam que fosse considerada uma interação *stricto sensu*. O autor argumenta que, na quase-interação mediada, a estrutura interativa é fragmentada, ou seja, a produção acontece em um contexto diverso da recepção, não sofrendo, em geral, influência da audiência. Nessa forma de interação, em geral, os produtores tendem a ter mais liberdade na produção das mensagens, já que não precisam esperar pela resposta dos receptores e não têm que prestar atenção à intervenção destes¹⁰⁹.

Tal como atualmente se estruturam, os meios tradicionais não oferecem oportunidades de interlocução direta entre emissores e receptores. Segundo Habermas, quanto mais os *media* se estabelecem como mediadores da comunicação política, mais clara se torna a diferenciação dos papéis de atores e espectadores. Nesse sentido, é preciso levar em conta se e quanto das tomadas de posição daqueles que se encontram nas galerias deve-se aos processos de convencimento ou a razões políticas de poder mais ou menos disfarçadas, e não à formação de uma razão pública em um contexto de igualdade no tocante às liberdades comunicativas. Sabe-se que, muitas vezes, há uma participação desigual na comunicação mediada, o que se deve ao desequilíbrio das oportunidades de

¹⁰⁹ O que Thompson deixa de lado, no entanto, é que, mesmo não estabelecendo uma relação diretamente dialógica, as informações difundidas pela mídia, em muitos casos, não têm apenas uma via. Se é difícil criar um debate direto, a troca de argumentos pode se dar entre duas mídias distintas ou mesmo entre uma edição e outra de um mesmo jornal, desde que os veículos abram espaço para a apresentação de argumentos e também para a contestação destes. Não se deve esquecer, também, que alguns *media* e novas tecnologias permitem, sim, uma interlocução direta (Internet, TV digital etc.).

influenciar os conteúdos que irão emergir ao espaço público conformado pelos *media* (HABERMAS, 1997b: 108-10).

5.3 As teorias sobre a recepção

Essa perspectiva sugere uma distinção entre “públicos críticos” e uma massa de consumidores dos bens simbólicos que ocupam o espaço público dos meios de comunicação. O crescimento das estruturas comunicativas, em especial a intensificação da organização de uma indústria mediática, seria, assim, responsável por uma ampliação do público acrítico, em detrimento da formação de um público mais reflexivo. Haveria, portanto, certa coincidência entre os processos de produção das formas simbólicas e culturais e o de bens materiais industrializados. De acordo com a leitura da teoria crítica, tal semelhança implicaria em uma convergência na recepção e consumo de bens simbólicos e materiais (HABERMAS, 1998).

Todavia, a convergência imediata entre os processos de produção e consumo acaba por levar a uma visão pouco elucidativa acerca das relações entre as pessoas e as informações que participam da formação das opiniões públicas, bem como do impacto da comunicação mediada sobre os seus receptores. Não se pode desconsiderar que a fixação das mensagens veiculadas nos meios de comunicação de massa não determina, sem mais, os seus efeitos sobre as atitudes políticas dos interlocutores. Para uma compreensão mais adequada da recepção de produtos culturais, é fundamental que sejam considerados as intenções dos produtores e, também, os contextos de recepção. As pessoas, seja qual for o seu *background* cultural, processam de forma mais ou menos sofisticada o conteúdo das mensagens veiculadas, o que proporciona uma flexibilidade que leva à disputa de significados a respeito do que é apresentado publicamente (AVRITZER, 2000b). Ademais, Lupia et al. (2000) afirmam que para os assuntos mais comuns nos quais os cidadãos devem se posicionar, ter competência requer muito pouca informação¹¹⁰ e a informação requerida para tal competência pode ser adquirida através de outros indivíduos ou grupos (como partidos políticos, amigos etc.). As pessoas podem se valer – e, é bom dizer, se valem – de atalhos ou da heurística para tomar decisões competentes, que não diferem sobremaneira das que tomariam caso dispusessem de um volume maior de informação. Assim, mesmo partindo do pressuposto de que os cidadãos não possuem um grande estoque de informações sobre aqueles temas que não lhes dizem

¹¹⁰ Essa análise remonta à perspectiva aristotélica sobre a ideia de razão prática. A democracia não requer que os indivíduos possuam informações especializadas para acompanhar o debate público. Ainda que não tenham uma quantidade de informações estocadas sobre todos os assuntos, os cidadãos, quando requeridos, sabem o que condiz mais com as suas preferências por utilizarem a razão prática para agir politicamente.

respeito mais diretamente, como sugere Schumpeter (1961), o contexto no qual estão inseridos torna possível que as suas decisões e atitudes sejam semelhantes às que se observariam caso dispusessem de todas as informações disponíveis sobre essas questões.

Tipicamente, os produtores, ao elaborar as mensagens, têm como objetivo causar alguma reação nos receptores. Sendo assim, parece adequado inferir que formatarão as narrativas sob influência, ao menos indireta, de seus potenciais interlocutores – o que nos leva, mais uma vez, a voltar o olhar para o contexto de recepção. É certo que a interpretação e a apropriação dos conteúdos das mensagens, bem como a sua transformação em ações responsivas, depende dos atributos sociais do contexto e dos atributos pessoais de cada receptor. Em outras palavras, existe pelo menos certo grau de influência do público sobre os conteúdos veiculados pelos *media*; da mesma forma, a sua recepção e as atitudes que serão influenciadas por ela serão distinta por diversos aspectos individuais e circunstâncias sociais.

A visão sobre os efeitos dos meios de comunicação mudou bastante ao longo do tempo. Os primeiros estudos sobre essa influência, que deram origem ao que se convencionou chamar de “teoria hipodérmica”, sustentavam a crença em efeitos quase ilimitados sobre as atitudes e o comportamento dos indivíduos. Posteriormente, ganharam proeminência pesquisas cujos resultados levaram a um completo ceticismo em relação a tais impactos, afirmando que as atitudes dos cidadãos poderiam ser, se tanto, reforçadas pela recepção dos discursos mediatizados. Hoje, há uma percepção mais nuançada e complexa sobre o tema, que lança luz sobre a capacidade dos meios de influenciar a agenda pública – sobre o que pensam os cidadãos – e o enquadramento dos temas em discussão – como pensam os cidadãos a respeito das questões postas na agenda.

A teoria hipodérmica surgiu no período entre guerras, com ênfase particular na suposta relação entre a ascensão de regimes totalitários em diversas regiões da Europa e a emergência do rádio como veículo de comunicação direta entre líderes populistas e a massa de cidadãos. Sob influência das teorias psicológicas behavioristas, essa perspectiva se baseava em pesquisas acerca das respostas individuais de curto a médio prazo às mensagens mediatizadas. Não à toa, o principal contexto para a realização de tais estudos eram as campanhas eleitorais, que ganhavam então alcance mais amplo devido ao aumento da circulação de jornais impressos e do rádio. Dentre as principais referências dessa vertente, está Walter Lippman (1946), cujo estudo *Public Opinion*, realizado no início da década de 1920, indicava a capacidade quase irresistível de manipulação da população pelos líderes políticos¹¹¹.

¹¹¹ De certa forma, a teoria crítica esposada por Habermas acima sustenta uma crença semelhante na medida em que distingue públicos críticos da massa de cidadãos manipuláveis. Ademais, ao relacionar o processo de produção de bens

Já em meados da década de 1940, surgiram estudos mais complexos sobre a relação entre a comunicação mediada e as atitudes dos cidadãos, mantendo, contudo, o processo eleitoral como *locus* privilegiado. Nas pesquisas que subsidiaram o “modelo sociológico” do comportamento eleitoral, constatou-se que a principal fonte de informação política eram os contatos interpessoais, e não os meios de comunicação de massa. Entre outros motivos, o que estes estudos indicaram foi certa desatenção da maioria dos eleitores em relação aos produtos mediáticos. De modo geral, a porção majoritária dos que se disseram atentos às campanhas e aos noticiários eram de sujeitos politicamente mais sofisticados e cuja decisão no processo eleitoral fora tomada antes mesmo de sua exposição aos meios. Identificou-se, com isso, um fenômeno de exposição seletiva dos atores sociais às informações relativas às campanhas políticas. Além disso, notou-se também uma influência decisiva, dentro dos grupos sociais, de determinados sujeitos que exercem o papel de mediação entre os *media* e os eleitores em geral. Tal processo foi denominado pelos autores como o fluxo de comunicação em duas etapas, ou *two step flow*. Os “líderes de opinião” seriam responsáveis por construir e reconstruir, em seus círculos sociais, a interpretação das mensagens veiculadas nos meios de comunicação (LAZARSFELD et al., 1944)¹¹².

Em estudos posteriores, embora tenha se corroborado a importância dos grupos sociais e dos líderes de opinião, houve a tentativa de relacionar os resultados às teorias democráticas. A conclusão inicial mostrou que os indivíduos, em sua maioria, não demonstraram interesse ou motivação política, dispunham de conhecimento pobre e restrito sobre os temas de natureza política, eram incapaz de mobilizar princípios para justificar as suas decisões e, por fim, não sustentavam as suas decisões eleitorais em “razões” – não desfrutavam, portanto, daquilo que as teorias da democracia consideravam essencial à política democrática, i.e. interesse e motivação, informação, princípios e racionalidade. Esse quadro, sustentavam os autores, ao contrário do que se poderia imaginar, era justamente o responsável pela manutenção da política democrática: se no nível individual não se dispunha do fermento necessário à democracia, no nível agregado era até benéfico que se verificassem essas características, pois, caso os cidadãos dispusessem de interesse e motivação em graus elevados, intensificar-se-iam concomitantemente as clivagens e o conflito político (BERELSON et al., 1954; KATZ; LAZARSFELD, 1955)¹¹³.

simbólicos ao seu consumo acrítico, ignora a capacidade dos cidadãos de resistir aos impulsos promovidos pelas mensagens mediatizadas.

¹¹² No estudo de Lazarsfeld et al., dos 600 participantes que responderam ao questionário, apenas 54 reportaram mudança de posição durante o processo de exposição às mensagens. Os efeitos do pertencimento a grupos sociais foi de tal monta que era possível prever boa parte das escolhas dos cidadãos tendo como base apenas fatores de background, como o *status* socioeconômico, a religião e a área de residência.

¹¹³ Em pesquisas posteriores, realizadas no contexto europeu, Lipset e Rokan (1967) argumentam que o desenvolvimento dos sistemas partidários no continente refletem clivagens que emergiram, de um lado, com a distinção centro/periferia e Estado/Igreja, e, de outro, o conflito entre meio rural/urbano e capital/trabalho, que são resultado,

O modelo sociológico, todavia, apresentava fraquezas advindas, sobretudo, da sua incapacidade de captar os efeitos sobre as escolhas eleitorais de nuances e mudanças que ocorriam nas clivagens sociais e na comunicação política. Sobretudo a partir da emergência da televisão como meio noticioso central, houve um desenvolvimento nos estudos sobre o impacto político e social dos *media*. Na década de 1970, surgiram os primeiros trabalhos centrados na análise da capacidade de agenda dos meios de comunicação, preocupados menos com a influência das mensagens mediatizadas sobre as atitudes individuais do que com seu impacto cognitivo. Nessa perspectiva, sugere-se que aos meios de massa caberia particularmente a definição de uma ou mais agendas relevantes sobre as quais, no entanto, seria dado aos cidadãos decidir *como* se posicionar – esta que ficou conhecida como a abordagem de *agenda-setting* (McCOMBS & SHAW, 1972).

Mais recentemente, autores como Iyengar (1994) vêm se debruçando sobre o enquadramento das informações nos meios de comunicação, em especial no que se refere à sua porção noticiosa. Nesse trabalho, o autor procura mostrar formas distintas adotadas pela imprensa para lidar com a cobertura de eventos, sejam políticos, sociais ou culturais. Enquanto a abordagem do *agenda-setting* lançava luz sobre a saliência de determinados temas nos meios de comunicação, na análise do enquadramento a atenção central é dedicada aos atributos, relacionados aos temas em discussão, que ganham mais evidência. Em outras palavras, o enquadramento de um tema consiste na escolha de certos valores e fatos como os mais importantes para se compreender e se posicionar sobre um tema; estes valores e fatos ganham, assim, relevância mais acentuada em determinada questão do que teriam sob um enquadramento distinto. O enquadramento depende de uma série de fatores, entre eles a lógica de operação dos meios, se públicos, privados ou estatais, e o tipo de *media*, se impresso, eletrônico ou digital. Assim, a depender dos valores e dos objetivos que se deseja promover através da comunicação mediada, é possível desenvolver e implementar normas capazes de dar suporte aos mesmos (FEINTUCK, 2006).

Decerto que os diferentes *media* têm papéis e exercem efeitos distintos sobre a audiência. Enquanto os meios eletrônicos tradicionais e em especial a televisão parecem impactar mais fortemente os espectadores, os meios impressos como revistas e jornais influenciam a parcela possivelmente mais politicamente ativa da sociedade. Os novos meios, a internet e suas redes sociais, de sua parte,

respectivamente, da “revolução nacional” e da “revolução industrial”. Segundo os autores, nesse contexto, os cidadãos desenvolvem percepções sobre tais clivagens que, assim, assumem relevância no sistema político. As distinções são perceptíveis em três níveis: (1) como elementos encrustados na estrutura social, (2) como componente ideológico que se traduz nos conflitos sociais, e (3) como características institucionais que se materializam nas relações interpessoais e nas relações entre instituições e indivíduos.

possuem uma estrutura mais descentralizada, mas tendem a atingir um público mais específico, cuja exposição a ideias contrárias às suas é frequentemente menor (LIMA, 2012).

A informação é uma fonte essencial de poder político; a sua produção e difusão se configuram como mecanismos importantes por meio do qual opera o poder. As distinções em relação ao impacto dos meios de comunicação correspondem a maneiras distintas de traduzir informação em conhecimento e compreensão sobre a política e sobre o mundo que nos cerca. Esse entendimento desloca o nosso olhar de uma noção crua dos efeitos dos *media* para uma discussão sobre o seu papel na circulação das formas simbólicas e do poder comunicativo. As concepções de agenda e enquadramento indicam como os discursos mediados afetam os nossos julgamentos sobre o mundo político e as relações de causa e efeitos dos fenômenos sociais. A partir de uma análise do impacto de enquadramentos distintos sobre a audiência, Iyengar (1994) sugere que eles impactam, sobretudo, a atribuição de responsabilidades, por parte dos cidadãos, de questões tais como desigualdade racial e pobreza.

Segundo nos diz Street (2011: 96)¹¹⁴, “os *media* não produzem 'mensagens' que são recebidas e apropriadas; antes, eles circulam símbolos e sinais que demandam interpretação”. O conteúdo da comunicação mediada compõe o processo de formação do “senso comum” mediante uma recepção ativa das imagens e da linguagem das narrativas apresentadas. O significado do senso comum não deve ser entendido, assim, como uma informação imparcial que sustenta uma visão de mundo; antes, é preciso compreendê-lo em seu entrelaçamento com paixões, com o desejo de interferir no mundo e na forma como julgamos o outro. A cultura, portanto, contribui para a forma como se estruturam os nossos sentimentos, o que é mais amplo do que a influência sobre nosso comportamento eleitoral (*Ibidem*).

Essa interpretação não implica a ausência de qualquer impacto dos *media* sobre o nosso comportamento, ela sugere apenas que tal processo envolve o reconhecimento da complexidade da relação dos indivíduos com as diversas narrativas a que estão expostos e das condições sob as quais as interpretam. Os conteúdos transmitidos através dos meios de comunicação exercem influência sobre a nossa compreensão do mundo, mas o que fazemos com essa visão sobre a realidade que nos circunda também é função de outras variáveis. Todas as demais instituições que compõem a estrutura básica da sociedade participam, junto aos discursos mediados, da formação da nossa concepção sobre a bem comum e a nossa relação com o outro. A interpretação, per se, é produto de características contingente que direcionam a nossa recepção. É preciso, portanto, reconhecer o

¹¹⁴ No original: “the media do not produce ‘messages’ which are received and appropriated; rather they circulate symbols and signs which require interpretation”/.

processo interativo que ocorre entre a produção dos conteúdos simbólicos e as respostas da audiência a eles.

A tradição hermenêutica chama a atenção para um aspecto importante da interpretação das mensagens veiculadas nos meios de comunicação. No processo de interpretação das formas simbólicas, os indivíduos as incorporam à própria compreensão que têm de si mesmos, dos outros e da realidade social. Nesse sentido, tornam-se veículos para a reflexão e autorreflexão¹¹⁵. Os indivíduos compartilham e discutem com seus pares, que podem ou não ter participado do momento inicial da recepção, os produtos mediáticos a que são expostos. Nesse segundo momento, dá-se inevitavelmente uma reinterpretação das mensagens mediatizadas; contudo, desta vez, a compreensão é discursivamente elaborada. Através desse processo, o entendimento dos indivíduos se transforma, pois a sua própria versão é comentada a partir de outras perspectivas, sendo as impressões apenas posteriormente incorporadas no tecido simbólico da vida cotidiana (THOMPSON, 1998: 45).

É um senso comum sociológico a percepção de que o interesse pelos assuntos públicos e a utilização dos meios de comunicação como fontes de informação sobre a política têm uma correlação forte com o *status* social e cultural – o que indicaria uma diferenciação insuficiente do sistema comunicativo em relação à estrutura de classe. Apesar disso, as investigações realizadas desde o final da década de 1980 mostram que os laços entre as origens social e cultural vêm se enfraquecendo, dando lugar a um público cada vez mais fragmentado em torno de temas específicos. Isso sugeriria a possibilidade de haver certa sobreposição entre os públicos temáticos, que seria responsável por combater e enfraquecer a inclinação à fragmentação.

No entanto, a despeito da inclusão de cada vez mais cidadãos nos fluxos de comunicação política, os estudos recentes mencionados por Habermas mostram uma correlação entre a exposição à comunicação de massa e o envolvimento dos cidadãos com a política. As pessoas agem no mundo a partir da forma como enxergam e compreendem a realidade que as cercam. Os meios de comunicação são como lentes que ajustam o nosso campo de visão e interferem naquilo em que prestamos um olhar mais atento (HABERMAS, 2006: 5-7).

¹¹⁵ A este processo Thompson (1998: 45-6) deu o nome de “apropriação”. Ao se apropriar das mensagens e incorporá-las à própria vida, uma pessoa está implicitamente construindo uma compreensão de si mesmo, dos outros e do mundo em que vive.

5.4 Novos meios: fragmentação, interatividade e concentração

De qualquer modo, a enorme expansão, relativamente recente, das novas tecnologias da informação, sobretudo da internet e dos dispositivos interligados representa uma novidade nesse quadro. Nos últimos trinta anos, o desenvolvimento técnico passou por uma fase de inédita aceleração e transformação cujo resultado altera a natureza mesma da comunicação de massa. A descentralização e o potencial interativo associado a essas novas tecnologias, em oposição à concentração e à unidirecionalidade dos meios tradicionais, nos obrigam a reelaborar o contexto da discussão teórica sobre a comunicação mediada. Embora a importância dos meios de comunicação de massa tradicionais não possa ser minimizada, é necessário levar em consideração a parcela significativa de pessoas que faz uso dos meios digitais e entra em contato, direta ou indiretamente, com emissores que não estão no centro do sistema, mas que acabam por se constituir como líderes de opinião intermediários¹¹⁶ (LIMA, 2012).

As modificações se originaram no que se convencionou chamar de “revolução digital”, ou a possibilidade de se armazenar textos, imagens e sons em dados, tornando o estoque e o transporte das formas simbólicas ainda mais eficiente. Tal avanço contribuiu decisivamente para a convergência tecnológica, que borra ou desfaz as linhas que separavam telecomunicações, informática e comunicação de massa. O que antes exigia uma série de diferentes suportes para as distintas formas de transmissão, atualmente foi substituído por redes integradas de utilização ampla. Se antes a comunicação de massa correspondia a uma produção significativamente centralizada de bens simbólicos que eram distribuídos quase que indistintamente a grandes públicos, o quadro hoje se alterou: os novos meios não se caracterizam por uma fonte central de produção e tendem, antes, a fragmentar a oferta de serviços em diversos segmentos do público. Além disso, a distribuição de produtos de som, imagem e impressos convergiram para o mesmo canal eletrônico, oferecendo, por vezes, a possibilidade de interação com os usuários, lhes permitindo maior controle sobre os produtos que consomem, quando e de que forma o fazem (*Ibidem*).

O aumento do acesso às novas fontes de informação tende a reduzir o grau de influência dos grandes veículos de comunicação sobre a cidadania, ao mesmo tempo em que faz crescer a importância das lideranças intermediárias, representadas nesse contexto pelos blogs de opinião e outras redes sociais, muitas vezes criados e fomentados por pessoas que estão fora do mercado dos meios tradicionais. Torna-se, portanto, mais ampla e complexa a cadeia de mediações entre os *media* e a população em geral, alterando-se ainda a direcionalidade dos fluxos comunicativos.

¹¹⁶ Cf. Nota 112 acima.

Idealmente, a internet pode oferecer aos cidadãos uma pluralidade de pontos de vista indisponíveis nos grandes veículos. Nesse sentido, reelabora-se o papel de emissores e receptores, incrementando a diversidade de opiniões e de possibilidades de verificação acerca da veracidade das informações públicas. Dentre as alternativas postas por esse novo modelo de comunicação, tecnologias como os software livres e os telecentros relacionados entre serviços públicos essenciais potencialmente permitem a ampliação de espaços emancipatórios de comunicação através da rede (*Ibidem*: 24).

A convergência causou mudanças importantes para a relação entre comunicação e democracia, dentre as quais se destaca o novo padrão de propriedade dos *media*. Claro está que a nova estrutura tecnológica contribuiu sobremaneira para a emergência de poderosas cadeias de comunicação, que perpassam as antigas divisões entre meios impressos e eletrônicos. Ademais, estes novos atores possuem ainda a característica de estenderem o seu alcance para além das fronteiras nacionais, o que os gabarita a exercer influência global, tanto política quanto socialmente.

Conforme nos diz Feintuck (2006), a convergência tecnológica, junto à integração horizontal e vertical, representam o contexto essencial para discutir as funções da comunicação mediada na democracia. Se, por um lado, os novos meios tornaram possível certa fragmentação da produção e do consumo de informações, entretenimento, opiniões e discursos, por outro, também é verdade que a estrutura de propriedade encontra-se paulatinamente mais concentrada, tanto em nível nacional quanto em nível global (LIMA, 2012: 32). Assim, embora as empresas ligadas ao ramo dos novos *media* não sejam capazes – ao menos não ainda – de ampliar o seu alcance sobre as massas, é certo que as formas de sua expansão continuam no rumo da concentração oligopolista, pelo que podemos considerar as novas tecnologias como parte do sistema de comunicações de massa.

Ademais, muito embora o advento da internet possa ter modificado a relação entre falantes e ouvintes, os milhões de espaços fragmentados que ela fomenta parecem abrir caminho para a segmentação de uma imensa, mas politicamente limitada, audiência de massa em um número enorme de públicos focados em questões específicas. Essa característica não corresponde especificamente à imagem de um ambiente dialógico amplo e sem fronteiras, como é comumente propagado pelos entusiastas da rede; em verdade, ela se assemelha mais a uma imensa colmeia formada por uma infinidade de públicos que não se comunicam entre si. Os efeitos dessa formatação ainda haverão de ser conhecidos mais a fundo. O que se pode dizer de relevante até o momento é que eles transformam o sistema comunicativo, mas não eliminam nem tampouco substituem os meios tradicionais.

Os debates promovidos pelo ambiente virtual estabelecem alguma forma de comunicação política relevante, mas apenas na medida em que grupos de notícias se cristalizam em torno de pontos localizados da imprensa catch all (HABERMAS, 2006: 8-9). Dessa forma, as relações entre os diversos meios definem alguma forma de hierarquia informal, em que a própria imprensa e os jornalistas mais bem conceituados tornam-se uma espécie de líderes de opinião, que tendem a transbordar para os demais meios as informações que veiculam, bem como as interpretações acerca delas. A diferença fundamental é que, no atual contexto, estes líderes de opinião não se encontram necessariamente na “grande imprensa”, o que poderá impactar de maneira definitiva a relação dos cidadãos com a comunicação.

5.5 Desigualdade de acesso e discurso das elites

Se, por um lado, o advento das tecnologias da comunicação permitem disponibilizar no espaço e no tempo discursos de atores dispersos em inúmeras arenas comunicativas, por outro, há uma tendência a que distribuam predominantemente um discurso produzido ao nível das elites políticas em conflito por espaço e poder. Esta é a natureza da comunicação de massa e os *media* digitais não foram capazes até o momento de modificar essa lógica. A sua realização mais significativa foi fazer ascender à “elite” atores que não precisam mais passar pelos filtros dos grandes veículos de comunicação.

Os meios de comunicação contribuem tanto para a exposição de fatos e opiniões na esfera pública, quanto oferecem recursos discursivos para a construção das opiniões públicas, dando continuidade e visibilidade às discussões em outras arenas, seja do sistema político ou de esferas públicas mais periféricas. Enquanto atores sociais e políticos, os meios selecionam e organizam os fluxos comunicativos, tornando-os disponíveis ao público mais geral. Do entrecruzamento de perspectivas diversas no espaço público mediático surge a possibilidade de analisá-lo como uma arena discursiva que reúne uma multiplicidade de versões que se interceptam e confrontam de forma a construir um debate que se alonga no tempo e no espaço.

De qualquer modo, o papel de mediação deve ser observado criticamente, pois não só tende a privilegiar alguns atores, muitas vezes os mesmos atores tradicionais que já ocupavam o espaço público dos meios de comunicação e são provenientes do sistema político institucional, como

também a enquadrar a discussão pública a partir de estratégias e formas de influência relacionadas a mecanismos de seleção, organização e exposição de informações.

Segundo Mauro Wolf, os meios de comunicação, em sentido amplo,

constituem simultaneamente um importantíssimo setor industrial, um universo simbólico, objeto de consumo de massa, um investimento tecnológico em contínua expansão, uma experiência individual cotidiana, um terreno de confronto político, um sistema de intervenção cultural e de agregação social, uma maneira de passar o tempo etc. (1987: 9).

A prática jornalística profissionalizada atua tanto na compreensão da política pelos jornalistas quanto na forma de lidar com o sistema político, materializando-se, por exemplo, na escolha das fontes entre os que ocupam posição consideradas “oficiais”, o que garantiria a consistência e o caráter de autoridade de suas informações. Ao lado dessa característica, a opção por posições de poder no centro do sistema político institucional também seria uma forma de sustentar a objetividade do relato, uma vez que haveria razões óbvias e indiscutíveis para fazê-lo¹¹⁷. Isso dá origem, entre outras coisas, a um noticiário sobremaneira homogêneo. A definição de quem são os atores mais importantes – e, portanto, legítimos – de certa forma organiza a apresentação das notícias e consolida o posicionamento de políticos e jornalistas nessa dinâmica. Além disso, há certo compartilhamento de referências e a consubstanciação¹¹⁸ de que são os jornais quem determinam *o quê e quem* é politicamente relevante – um quadro ainda agravado pela predominância das assessorias de imprensa e, recentemente, pelos meios noticiosos digitais, especialmente os blogs de jornalistas mais respeitados (BIROLI, 2013: 133)¹¹⁹.

O discurso produzido pelos profissionais mediáticos são em grande medida provenientes das elites, i.e. os *media* são alimentados por atores em disputa por acesso aos e influência sobre os meios de comunicação. O acesso diferenciado ao meios de massa resulta em acesso diferenciado às estruturas narrativas que definem a forma de ocupação do espaço público mediático e informam a formação de opiniões. Seriam particularmente três os principais atores que participam desse processo: (1) os atores e partidos políticos que estão no centro do sistema político, (2) lobistas e grupos de interesses

¹¹⁷ Ao não problematizar essa escolha, as práticas mediáticas não poderiam considerá-la uma opção enviesada pela posição política de um veículo ou profissional.

¹¹⁸ Decerto influenciada pela centralidade dos meios de comunicação na constituição e interpretação dos cenários políticos e sociais.

¹¹⁹ Segundo Birolí (2013: 134-5), outra fonte de compartilhamento e homogeneização de referências é “o fato de que os jornalistas são em sua maioria provenientes dos mesmos extratos socioeconômicos (a classe média branca brasileira, no caso) e têm formação, e visão do próprio jornalismo, uniformizada pelas faculdades de jornalismo”. No entanto, essa é uma discussão a qual não gostaria de me envolver aqui. De qualquer maneira, parece importante ressaltar a polarização presente mesmo na “classe média branca brasileira”. Ademais, sabemos que as faculdades de jornalismo, bem como os cursos de ciências humanas de modo geral, tendem a contar com uma maioria de alunos e professores com tendências mais igualitárias do que, por exemplo, as disciplinas das áreas de ciências exatas. Esta é uma opinião plenamente pessoal e fundamentada tão somente pela minha experiência pessoal na área.

que se aproveitam das vantagens dos sistemas funcionais e do status dos grupos que representam, e, por fim, (3) os defensores de determinadas causas, grupos que defendem os interesses públicos, igrejas, intelectuais e outros que partem da cultura de fundo da sociedade civil. Ao lado dos jornalistas, esses atores, ao obter acesso aos meios de comunicação, participam da elaboração daquilo que tradicionalmente se denomina opinião pública – embora esta opinião, no singular, se refira a apenas uma dentre várias opiniões públicas (HABERMAS, 2006: 14)¹²⁰¹²¹.

Parte das restrições à construção do imaginário político e social pelos meios de comunicação advém de fatores relacionados à organização do jornalismo, dentre eles as interações entre os veículos e os valores que orientam os profissionais da área. Dentre os principais valores que, idealmente, devem ser perseguidos pelos jornalistas, estão a imparcialidade e a objetividade. Alguns autores (HALL et al., 1978) notaram, todavia, que o caráter de neutralidade de que desfrutam esses valores pode muitas vezes representar um apoio à manutenção do *status quo* mediante certa naturalização das relações de causalidade. Assim, ao invés de promover um mercado livre de ideias, esses valores poderão privilegiar as posições do *mainstream*.

Além disso, as práticas jornalísticas tendem a organizar certos complexos hierárquicos baseados em *status* e prestígio, invariavelmente construído e reproduzido com o amparo dos suportes mediáticos. Algumas instituições, como a Fiesp, no caso brasileiro, acabam gozando de uma imagem privilegiada, enquanto os sindicatos e outros movimentos sociais são em geral considerados de forma pejorativa. Se entendemos os discursos que ocupam o espaço comunicativo como “um modo compartilhado de se compreender o mundo incrustado na linguagem” (DRYZEK, 2004: 49), que envolve opiniões sobre eventos e valores, há inevitavelmente um componente gerador de desigualdade na lógica da comunicação mediada. Durante o final da década de 1980 e por boa parte dos anos 1990, por exemplo, parece claro o predomínio do discurso econômico neoliberal (FONSECA, 2005). Nas palavras de Gurevitch e Blumler,

social institutions that are regarded as the symbolic embodiment of the core values of their society tend to elicit portrayals of their activities as if 'through their own eyes'. Conversely, the treatment of institutions, groups, and individuals that represent less central values, or dissident or deviant values, is likely to be guided by more strictly journalists' news values (1990: 278).

¹²⁰ A opinião pública que se forma no intercâmbio entre os atores do sistema político, da sociedade civil e dos próprios meios de comunicação exerce, segundo Habermas (2006: 14-5), uma pressão suave sobre a formação das preferências mais geral, sendo portanto uma forma de influência política dentre outras.

¹²¹ É claro que o fato de servirem como as principais fontes do jornalismo, embora possam oferecer os recursos necessários para negociar um acesso privilegiado aos veículos, não permite que as elites políticas tenham controle sobre como as informações fornecidas serão interpretadas, que dizer, então, de como elas serão assimiladas e reinterpretadas pela audiência. O mesmo pode ser dito em relação aos representantes de “sistemas funcionais” e dos grupos de interesses públicos e privados (HABERMAS, 2006: 17-9).

Contudo, a forma como as pessoas experienciam a política nos meios de comunicação não está relacionada apenas ao enquadramento do jornalismo ou das editorias de política. A formação de nosso imaginário social e político é impactada por todo e qualquer contato que temos com os *media*, incluindo aí as manifestações culturais e o entretenimento. Os efeitos dos meios de comunicação ultrapassam a influência sobre as decisões das pessoas em processos eleitorais. Eles se estendem à percepção e aos sentimentos que nutrimos acerca da política, da cultura e da sociedade em geral. Para Street (2011), é isso o que justifica ampliar a ideia de discursos políticos para alcançar a sátira, os filmes, telenovelas etc.

5.6 *Entretenimento e política*

Não é possível compreender a participação dos meios de massa no sistema comunicativo como restrita ao âmbito dos noticiários e dos comentários políticos. A comunicação pública não se restringe ao fluxo informacional e à persuasão mediante a força do melhor argumento. Ela envolve necessariamente a disputa pela imaginação popular e o esforço por conferir importância simbólica às ideias e eventos que participam da construção da realidade social. Os valores públicos que a sociedade sustenta, bem como a forma como se pensa a respeito do sistema e dos atores políticos, são fortemente influenciados pela maneira com que a indústria cultural nos apresenta tais temáticas. As questões políticas surgem em meio ao entretenimento através das narrativas criadas em telenovelas, das relações sociais – e, por vezes, de uma visão preconceituosa sobre elas – repetidamente apresentadas em programas humorísticos e das causas assumidas em filmes e séries (STREET, 2011: 79)¹²².

A suspeita, tipicamente verificada nas pesquisas de opinião, em relação à política e aos atores políticos, coaduna-se de forma inequívoca com a visão satírica do mundo político. Nessa visão, a ordem democrática encontra-se dominada pela ganância individual e pela defesa de interesses paroquiais, sempre em detrimento do bem público e da sociedade. Para Street,

this is a perspective which is necessarily anti-democratic and reactionary, and it takes sustenance from a moral perspective which treats all deviation from narrowly prescribed norms as ripe for mockery and condemnation (*Ibidem*: 67).

¹²² Os estudos culturais ingleses foram fundamentais na ampliação da noção de política à cultura popular, tentando compreender o consumo de bens culturais e as habilidades empregadas em sua interpretação. A contribuição mais óbvia desses estudos se relaciona ao entendimento da cultura popular como uma forma de intervenção política, de modo a não limitar o potencial de influência política dos meios de comunicação à parte propriamente noticiosa (STREET, 2011).

Sartori (1989; 2001) chama a atenção para o papel prejudicial que os meios eletrônicos (com clara ênfase na televisão) cumprem nas democracias ocidentais mediatizadas. A adaptação do discurso político à linguagem dos meios de comunicação de massa teria esvaziado o primeiro de seu conteúdo ideológico, privilegiando apenas o aspecto da imagem¹²³. Para se adaptar a essa nova lógica de publicização, a política estaria se “despolitizando”, pois teria de priorizar a forma em detrimento do conteúdo, chegando, hoje, ao nível de tratar a política como um espetáculo. As campanhas políticas, em especial os comerciais de televisão, assim como os novos telejornais, seriam um sinal inequívoco de esvaziamento do conteúdo político dos discursos. Em uma linguagem habermasiana, poderíamos afirmar que o modelo de produção da indústria cultural, bem como os desdobramentos advindos do desenvolvimento das tecnologias digitais de informação e comunicação, são parte crucial do processo de alienação política da sociedade, que torna-se ainda mais intensamente submetida aos imperativos da associação entre cultura, mercado e Estado.

5.7 Jornalismo e mercado

Ao exercer a função de mediação do debate no espaço público, o jornalismo deve ser o veículo de argumentos e opiniões que dialoguem entre si. A natureza própria à indústria cultural da qual fazem parte os meios de comunicação, contudo, pode ser incompatível com os princípios éticos do jornalismo. O jornalismo, entendido como a instituição à qual caberia proporcionar o direito à informação e dar materialidade à liberdade de expressão, não é congruente com a lógica de operação industrial, pois “a busca da verdade, virtude ancestral do jornalismo, é simplesmente incompatível com a lógica dos conglomerados comerciais da mídia dos nossos dias” (BUCCI, 2004: 129).

A maximização da identidade comercial dos meios de comunicação, por um lado, lhes permitiu

¹²³ No que o autor trabalha com uma contraposição, uma relação de exclusão, de antiga cepa filosófica, entre forma e conteúdo. Segundo Sartori, as imagens, ou a forma, dificilmente podem provocar a reflexão ou o pensamento crítico. Os meios de comunicação de massa – e particularmente a televisão – operam com um conjunto de imagens e arquétipos que recaem sob o que a psicanálise denomina de “lógica da representação dos desejos”. Os programas televisivos, sejam os notadamente produzidos para o entretenimento ou os de conteúdo jornalístico, ao lidar com temas do domínio do político, como valores, opiniões e questões de ordem pública, oferecem um conteúdo voltado ao inconsciente humano, o que conduz a audiência a identificar-se com certos “objetos de desejo”, dispensando o exercício mental de desvelar a conexão simbólica que é típica do ato de reflexão e pensamento crítico. Na busca de identidade entre o “objeto de desejo” e a representação simbólica presente nas imagens televisivas, dá-se o gozo e paralisa-se por um instante o pensamento. A reflexão consiste no estado de inquietude e na procura de uma relação com as representações do mundo. O gozo, por outro lado, realiza-se na satisfação dessa busca. Por isso, postar-se diante das imagens de um televisor tornar-se-ia, segundo Sartori, um estado perene de suspensão da crítica.

maior liberdade de ação em relação ao Estado e mesmo às instituições políticas tradicionais, como os partidos políticos. Os veículos deixaram de ser meros repetidores das “verdades” estatais e também abandonaram a lógica de luta política dos programas partidários. Por outro lado, no entanto, as pressões do mercado e o entendimento de que a notícia é uma mercadoria a ser consumida, impuseram novos limites à expansão do diálogo na grande imprensa, levando a disputas dentro das próprias redações sobre a linha e a identidade jornalística dos veículos. Esse processo teria nos conduzido a uma maior profissionalização da atividade, mas também teria sido responsável pelo crescimento do jornalismo sensacionalista e “denuncista” que tem por intuito apenas gerar lucros para as empresas, relegando a segundo plano a qualidade do seu conteúdo.

De acordo com o modelo mercantil tradicional, sob certas circunstâncias, as empresas em competição no mercado promovem incentivos que levam a uma produção e distribuição maximizadora das preferências dos consumidores, que terão o melhor produto que desejam. É um argumento comum o que sugere que o mercado de comunicação opera em linhas semelhantes: além de sustentar a liberdade de expressão e consumo dos bens simbólicos, ele promoveria a produção de informações, opiniões e entretenimento ajustados ao que o público deseja. Todavia, parece complicado associar os bens materiais aos bens simbólico, também em relação à sua produção. Em primeiro lugar, não podemos desconsiderar que, mais do que nos mercados tradicionais, as preferências e demandas são construídas e fixadas no próprio processo de consumo. Além disso, o sistema formado pelos *media* é permeado por tensões provenientes de lógicas distintas que nele operam: de um lado, o compromisso com a informação; de outro, a busca pelo lucro das empresas. O mercado, nesse sentido, não só é inefetivo na solução de certos problemas de produção e consumo do sistema comunicativo, como também pode funcionar de maneira a reduzir o alcance do valor equitativo das liberdades comunicativas (BAKER, 2002: 7).

Ainda que o modelo mercadológico puro pudesse funcionar relativamente bem no que concerne às mercadorias tradicionais¹²⁴, ele não se aplica de tal forma para os produtos mediáticos, nem tampouco parece ser capaz de produzir o que se espera da comunicação pública em uma sociedade democrática.

Os meios de comunicação possuem quatro características que complicam a sua comparação com mercadorias típicas: (1) são bens públicos, ou seja, o consumo de seus produtos uma pessoa não afeta a possibilidade de consumo pelas demais; (2) os produtos mediáticos frequentemente produzem externalidades positivas e negativas extraordinariamente significativas (externalidades

¹²⁴ Do que muitas linhas da teoria econômica desconfiam.

que se referem, por exemplo, ao efeito que a produção e a publicação de determinados valores, cujo impacto sobre a audiência e a sociedade pode ter um efeito disseminador de preconceitos; boa parte dos efeitos produzidos pelos *media* sobre terceiros ocorre pela influência sobre as crenças, perspectivas e preferências da audiência); (3) os *media* vendem diferentes produtos para diferentes públicos, vendem notícias, cultura e entretenimento para a audiência, ao passo que vendem audiência para anunciantes; assim, os meios de massa escolhem as informações e pontos de vista que veiculam pela combinação daquilo que é valorizado pela audiência e daquilo que é valorizado pelos anunciantes; no entanto, os incentivos são recolhidos apenas do lado dos anunciantes, promovendo conflito potencial entre os interesses dos anunciantes e os da audiência; (4) as pessoas não consomem os produtos mediáticos com preferências pré-definidas como no caso do modelo mercadológico padrão, elas as formam no próprio processo de recepção (*Ibidem*: 9-10).

A combinação de múltiplos “compradores” cria múltiplas lealdades, mas a influência tende a seguir na direção daquele maior comprador, daquele cujo acesso às informações acerca dos processos de construção dos valores e opiniões através da comunicação pública é facilitado¹²⁵. Ou seja, essa é uma relação inerentemente desigual. Parte dos anunciantes e do público mais atento, além disso, tem acesso privilegiado aos contextos de decisão das empresas de comunicação, o que lhes confere uma capacidade maior de avaliar e influenciar os interesses promovidos pelos meios (BAKER, 2002: 14).

Por outro lado, os *media* se conformam em um sistema em que a lógica de operação não é influenciada tão somente pela estrutura econômica e a hierarquia de comando das empresas. O sistema mediático se informa tanto por esses aspectos quanto por certo *ethos* profissional que organiza o comportamento dos atores que produzem o seu conteúdo. Os meios de comunicação, assim, se organizam em um “campo”¹²⁶ reflexivamente autônomo que contém uma ordem axiológica própria e um sistema de especialistas com a função básica de produzir a mediação entre os demais campos sociais. Os padrões de conduta compartilhados pelos profissionais que trabalham nos veículos e empresas impede que apenas a lógica do lucro domine os *media*. A violação das normas inerentes às práticas de construção das matérias e a corrupção do valor da informação imparcial e bem apurada são acompanhadas de sanções que não podem ser descartadas (RUBIM, 1994: 14)¹²⁷.

¹²⁵ A proliferação de assessorias de imprensa especializadas que trabalham para “cuidar” da imagem de produtos, políticos, esportistas e outras celebridades não ocorre por obra do acaso. Elas respondem ao e alimentam o processo de enfraquecimento da distinção entre jornalismo e publicidade.

¹²⁶ No sentido em que Bourdieu (2006) entende esse termo.

¹²⁷ Ao contrário do que os críticos poderiam apontar, não se trata de uma visão maniqueísta sobre a relação entre jornalistas e empresários. Antes, diz respeito ao múltiplos interesses que estão em jogo no exercício da mediação. A atividade de mediação não está originalmente sob o controle de nenhum agente em particular, mas poderá ser

Mesmo a adaptação dos discursos à lógica mediática não se dá simplesmente com a eliminação das formas típicas de discurso político – ou do “conteúdo”, como argumenta parte da literatura. Antes, o que se verifica é uma relação de influência mútua, pois o mundo político busca tornar a sua retórica “mediatizável”, ao tempo que os meios vão ao encontro da retórica política ao formatar as suas formas narrativas. O intercâmbio entre a linguagem dos meios de comunicação e a da política leva a discursos variados, alguns mais adaptados à lógica mediática, outros mais fortemente influenciados pela natureza do debate político. Os media, ademais, não eliminam as demais formas de atuação dos políticos e dos cidadãos. Eles atuam, antes, de modo complementar, embora com primazia em termos de alcance e influência sobre as demais formas de atuação. Dá-se entre os discursos mediados e as outras formas discursivas uma relação de mútua influência. Aquilo que um ator político sustenta nos palanques ou em entrevistas em *off* corresponde a uma rede de narrativas que pode ser tanto uma referência a valores compartilhados quanto uma articulação de sentidos inovadora.

Contra a acusação de que os meios de comunicação levam a uma prioridade da forma sobre o conteúdo, Rubim (1994) chama a atenção para o fato de a política sempre ter se realizado através das formas: segundo ele, seria possível questionar a própria visão dicotômica da relação forma-conteúdo. O uso de simbologias, nos lembra Rubim, se faz presente, por exemplo, na retórica dos discursos políticos; ou seja, não é apenas a partir da entrada dos meios de comunicação de massa que as formas fazem parte do mundo da política. Além disso, o próprio caráter da sociabilidade contemporânea tem um forte componente de mediação do qual os meios de comunicação são, ao mesmo tempo, protagonista e resultado.

Embora os *media* não se organizem, em geral, no sentido de realizar as funções que o sistema deliberativo lhes exige, apenas eles podem exercer algumas funções cruciais para a deliberação pública em sociedades complexas. Diante desse quadro, a resposta não seria simplesmente adotar uma opinião apocalíptica, prevendo a dificuldade da política democrática realizar-se em um contexto intensamente mediatizado, mas elaborar mecanismos que nos aproximem da realização das funções que a comunicação deve exercer para fortalecer o caráter democrático das sociedades. A primeira reação que essa argumentação provoca é a de contrapor um modelo ideal de comunicação ao contexto factual da comunicação pública nas sociedades contemporâneas. Todavia, o uso empírico sugerido dos ideais normativos tem o impulso crítico de nos possibilitar a percepção de que as distorções encontradas podem advir de restrições contingentes que merecem uma

desigualmente controlada por uma pequena parte dos atores sociais, dificultando o acesso de determinados grupos e versões (MAIA 2002: 10).

investigação mais detida.

Seria incorreto rejeitar as oportunidades de alargamento das possibilidades de comunicação propiciadas pelos *media*. Ao eliminar os obstáculos espaçotemporais para o transporte de formas simbólicas e tornar acessíveis a uma enorme gama de sujeitos informações e argumentos, os meios de comunicação de massa contribuem para o que Dahl chamou de entendimento esclarecido¹²⁸. Nas palavras de Thompson (1998: 38), “os horizontes espaciais de nossa compreensão se dilatam grandemente, uma vez que eles não precisam estar presentes fisicamente aos lugares onde os fenômenos observados ocorrem”. Além disso, com o desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação, amplia-se também a capacidade dos cidadãos de se tornarem, eles mesmos, produtores e distribuidores de conteúdo, o que potencialmente incrementa a diversidade de opiniões e pontos de vista disponíveis no espaço público e contribui para o fortalecimento das liberdades comunicativas. Na visão de Habermas (2006), as estruturas de comunicação, por problemáticas que sejam, trazem inerente potencial de democratização. Assim, embora os meios de massa sejam estruturas de comunicação de caráter hierarquizante e de linguagem por vezes imprópria ao mundo da política, os mecanismos de amplificação da comunicação que proporcionam representam, ao mesmo tempo, condição de possibilidade de que manifestações comunicativas ganhem o espaço público – no que reside certa ambivalência de tal advento¹²⁹.

Como fórum de debate, o campo dos *media* deve refletir a diversidade política e cultural presentes em uma sociedade, oferecendo a possibilidade para que a multiplicidade de atores e perspectivas culturais tenham voz no processo de deliberação pública. Nisto, exige-se dos meios tanto pluralidade externa quanto interna¹³⁰, além do suporte à livre expressão de ideias. Todavia, o paralelismo político e o fomento à agência individual não nos conduz necessariamente a um sistema comunicativo que garanta o valor equitativo das liberdades comunicativas. De acordo com a tese da necessidade, é preciso que o sistema discursivo dê sustentação às autonomia pública e privada, o que requer a preservação do que Rawls (2003: 59) denominou de “bases sociais do autorrespeito”. Nesse sentido, a discussão deve se preocupar também com o contexto comunicativo da sociedade e em que medida os valores que são sustentados publicamente não corroem as chances iguais de

¹²⁸ Cf. nota 55.

¹²⁹ Muito embora a visibilidade mediática não seja importante como um fim em si mesmo, mas apenas na medida em que incita o debate público plural na sociedade e contribui para a promoção de valores que estruturam um sistema comunicativo democrático (MAIA, 2002: 14-15).

¹³⁰ Segundo a terminologia proposta por Hallin e Mancini (2004: 29-30), a pluralidade externa se refere à diversidade do sistema como um todo, à existência de veículos que reflitam a diversidade de pontos de vista de uma sociedade. Em geral, sistemas com alto grau de pluralidade externa possuem também um alto nível de paralelismo entre os veículos de comunicação e as principais forças políticas da sociedade. Já a pluralidade interna se refere ao grau de diversidade existente dentro de cada veículo de comunicação. Um alto grau de pluralidade interna, por sua vez, reflete baixo paralelismo entre os *media* e os atores políticos.

todos ocuparem o espaço públicos mediático.

No próximo capítulo vou aprofundar a problematização das questões que surgem a partir da emergência dos meios de comunicação como principal canal de mediação dos discursos provenientes das diversas esferas da sociedade. Buscarei evidenciar de forma mais clara a implicação das características estruturais dos *media* para as três funções que a comunicação deve exercer na democracia.

VI – Os Meios de Comunicação na Teoria Democrática II

6.1 Introdução

Há um consenso nas teorias da comunicação e na literatura sobre as interações entre comunicação e política no que toca ao impacto da estrutura dos meios de comunicação de massa, tanto os veículos tradicionais quanto as novas tecnologias da informação, sobre a produção e a difusão de formas simbólicas no espaço público. No entanto, boa parte dos estudos no campo das comunicações sobre os *media* e o sistema mediático, sob influência, sobretudo, do estruturalismo e da semiótica, tem se

debruçado sobre a mensagem, privilegiando uma análise conteudística dos bens simbólicos produzidos (sejam eles textos escritos ou filmes, imagens etc.), deixando apenas em segundo plano uma análise mais detida acerca dos próprios meios e a sua influência sobre a mensagem. Embora se reconheça a importância daquele tipo de análise, é preciso reconhecer que se constitui como um estudo apenas parcial desses produtos culturais, uma vez que não se leva em consideração as condições sob as quais eles foram produzidos, difundidos e recebidos.

Bourdieu (2006) ressalta a importância fundamental das condições sociais de produção e, mais especificamente, da posição do realizador, na definição das propriedades dos bens simbólicos. Os limites impostos pela estrutura de um campo, ao estabelecer certos padrões de realização, determina também a forma e o conteúdo destes produtos. No limite, as estruturas de produção têm também forte impacto sobre as formas de recepção¹³¹. As características das produções simbólicas demandam formas específicas de recepção, ou seja, elas pressupõem uma consideração pela forma e o conteúdo que ostentam: um discurso filosófico, a depender de seu reconhecimento enquanto tal, demanda a forma de sua recepção como um discurso filosófico, e não como um panfleto político ou como literatura romântica.

Neste capítulo vou me debruçar de forma mais cautelosa sobre a relação entre a organização do sistema mediático e as condicionalidades da comunicação social nas sociedades contemporâneas. Se for bem-sucedido nessa discussão, ao final poderei apresentar um quadro mais claro sobre as implicações da proeminência da forma mediada de comunicação para a democracia, entendida como a garantia do valor equitativo das liberdades políticas. Nesse quadro, o foco recai sobre as três funções da comunicação pública, quais sejam, a realização das autonomias pública e privada e o oferecimento das condições necessárias à agência política por meio do exercício das liberdades comunicativas.

Dentre as garantias que constituem as condições efetivas de realização, em pé de igualdade, das liberdades comunicativas, destaquei, na primeira parte, as oportunidades equitativas de acesso aos canais de mediação e a preservação do que estou chamando, inspirado na formulação rawlsiana, de um contexto comunicativo em que se respeitem as bases sociais do autorrespeito. No que se segue pretendo ressaltar algo que já esteve presente no capítulo anterior, isto é, uma compreensão sobre como a estrutura típica dos canais de mediação representa vetores distintos e, por vezes, opostos no que se refere à realização das funções da comunicação na ordem política democrática. A ideia é entender de que maneira a estrutura do sistema mediático e as normas que informam a sua

¹³¹ Embora, como vimos no capítulo anterior, a primeira não determine a segunda.

organização impactam a abertura ao intercâmbio discursivo e ao diálogo entre as diversas arenas da sociedade, sempre lançando luz sobre a sua influência sobre as possibilidades de agência comunicativa e sobre a formação das autonomias pública e privada.

Diferenciado por injunções estruturais, econômicas e características socioculturais, os *media* podem concorrer para formar opiniões, mudar atitudes e tradições, transformar práticas e percepções de sujeitos, grupos e instituições, contribuir para o avanço das liberdades expressivas e comunicativas. Conforme sugeri no capítulo anterior, para compreender o sistema de mediação da comunicação é necessário considerar a economia política dos meios e as normas, formais e informais, que regulam a sua operação. Afirmo, ademais, que não se pode desconsiderar, além dos meios impressos e eletrônicos tradicionais, as novas tecnologias digitais, que favorecem a produção de bens simbólicos, intensificam a difusão de informações e pontos de vista em uma dimensão espaçotemporal imediata, estabelecendo formas de expressão e sociabilidade inovadoras.

No intuito de delinear a situação estrutural dos meios de comunicação de massa nas sociedades contemporâneas, vou recorrer a uma reconstrução histórico-analítica do desenvolvimento do sistema mediático, procurando demonstrar como a organização deste campo tem relação íntima com as mudanças sociais, culturais, econômicas e políticas no período que marcou a sua ascensão, ademais de ressaltar as influências potenciais, quando adequado, dos *media* sobre aquelas mudanças.

6.2 Breve reconstrução do desenvolvimento dos meios de comunicação

O processo de mudanças que atingiu, na Europa do século XVI, a economia (o estabelecimento de uma economia capitalista), a política (a criação dos Estados-nação, com centralização do poder coercitivo, arrecadação de impostos etc.) e o poder simbólico (que gradualmente deixou de ser monopólio da religião e da tradição) foi fundamental para as transformações que ocorreram no mundo e tiveram implicações sobre a comunicação. O advento da imprensa foi fruto dessas transformações e teve um impacto significativo sobre as interações sociais desde então (THOMPSON, 1998: 50-3).

A publicação periódica de notícias começou a aparecer na segunda metade do século XVI, mas apenas a partir do século XVII é que começaram a aparecer os primeiros periódicos regulares e com preocupação mais acentuada com a sua distribuição. As primeiras tipografias já operavam, em sua

grande maioria, como empresas comerciais organizadas em moldes mercantis. Algumas possuíam fundos próprios com os quais adquiriam os meios técnicos, além do papel, para a produção, e selecionavam aquilo que desejavam imprimir assumindo os riscos do comércio destes textos (*Ibidem*).

O advento da indústria gráfica, de certa forma, foi responsável pelo, ao mesmo tempo em que foi fruto do, aparecimento de novos centros de poder simbólico que não estavam sob o controle direto da Igreja nem do Estado, mas que tanto um quanto outro procuravam controlar, usar em benefício próprio e, por vezes, suprimir¹³². Embora várias medidas tenham sido tomadas no intuito de controlar a nascente imprensa da época, os editores e livreiros criaram formas de imprimir em outros lugares e contrabandear livros proibidos – a Reforma Protestante não teria se espalhado tão rápido de outra forma. Eram muitas as pequenas empresas de impressão para que o monarca ou a igreja conseguisse ter controle sobre todo o conteúdo impresso nos limites de seu território. Ao mesmo tempo em que a imprensa contribuiu para a difusão do protestantismo ela também teve consequências sobre a cultura europeia da época pela distribuição dos escritos clássicos, um dos responsáveis pelo florescimento do humanismo italiano e pela sua expansão pelo norte da Europa. Além disso, a possibilidade de acumular e difundir dados sobre o mundo natural e social, sobre medidas e valores dos bens, permitiu a padronização dessas informações de modo a facilitar o intercâmbio entre pessoas de diversos lugares (*Ibidem*: 54-6).

O desenvolvimento da imprensa contribuiu também para o processo de dissolução do monopólio de que desfrutava o sagrado sobre a interpretação dos fenômenos sociais. A combinação de fatores econômicos e técnicos contribuiu de maneira definitiva para a pluralização de valores e interpretações sobre o mundo compartilhado intersubjetivamente. Nas palavras de Anderson,

a convergência do capitalismo, a tecnologia da imprensa e a diversidade de línguas [possibilitada pela imprensa, que, para se popularizar, deixou de publicar apenas em latim] na Europa dos séculos XV e XVI apressaram a erosão da comunidade sagrada da cristandade e a emergência das 'comunidades imaginadas' e que posteriormente se tornaram as bases para a formação da consciência nacional. Ao difundir o uso das línguas vernáculas, impressores e editores criaram campos unificados de comunicação que eram mais diversificados do que o latim e menos do que a multiplicidade dos dialetos falados (2008: 82).

No mesmo sentido, Thompson sustenta a necessidade de se considerar a importância que a batalha pela emergência e a manutenção de uma imprensa independente e capaz de produzir e publicar

¹³² O Estado e a Igreja, por vezes, se valiam, eles mesmos, desse aparato e encomendavam cópias de documentos oficiais e de textos litúrgicos.

discursos sobre o poder público desempenhou no desenvolvimento do estado constitucional moderno. A liberdade de expressão que, através da imprensa, passou a estabelecer também a capacidade de comunicação entre um público cada vez mais amplo e disperso foi salvaguarda fundamental contra o uso despótico do poder do Estado (THOMPSON, 1998: 75).

O contexto histórico em que se deu o desenvolvimento do capitalismo mercantil no século XVI, aliado às transformações institucionais no Estado, possibilitou o surgimento de uma esfera social que não fazia parte nem do Estado, nem das relações privadas dos indivíduos. Modificou-se, assim, o próprio sentido da autoridade pública. O significado deste termo passou a fazer referência apenas às atividades de um sistema estatal com esfera de ação legitimamente restrita. Junto a isso, a sociedade civil emergiu como o *locus* das relações econômicas privadas sob a égide da autoridade pública. Este domínio privado compreendia, portanto, desde a esfera íntima das relações pessoais, até a esfera das relações econômicas. O que Habermas denominou de esfera pública situava-se entre o domínio da autoridade pública e o domínio das relações sociais e econômicas, e tinha como fundamento a reunião de indivíduos, privadamente, para discutir as normas da sociedade civil e a condução dos negócios do Estado. Fundamental para a emergência dessa esfera pública burguesa foi o surgimento da imprensa periódica, particularmente os jornais críticos e os “semanários morais” que apareceram no final do século XVII e início do século XVIII. Segundo Habermas, o florescimento desse espaço público para o debate acerca de questões políticas e sociais teve um impacto importante sobre as instituições dos estados modernos: ao ser constantemente chamado ao escrutínio público, o Parlamento passou a ser mais aberto às demandas da sociedade, reduzindo, inclusive, a restrição à publicidade de seus procedimentos (HABERMAS, 1989)¹³³.

O jornalismo teve várias funções desde a sua emergência. A partir do final do século XVIII e do início do século XIX, quando os jornais se tornaram centrais na vida política, a *political advocacy* tornou-se a sua principal atividade. Os jornalistas “publicistas” viam como o seu papel fundamental o de influenciar a opinião pública a favor de ideias ou de partidos políticos responsáveis pela manutenção dos seus veículos. Foi apenas a partir do final do século XIX que surgiu uma outra concepção acerca da atividade jornalística, em que o jornalista passou a ser visto como um árbitro imparcial entre os diversos interesses, produzindo informações e análises que se pretendiam neutras e apartidárias. Esse fenômeno coincide com a expansão da imprensa comercial, cujo objetivo era primordialmente o lucro, e cujos patrocinadores eram os anunciantes, não partidos ou facções políticas (HALLIN; MANCINI, 2004: 26).

¹³³ É claro que se tratava, então, de uma porção específica da população, que frequentava os cafés londrinos e os salões parisienses, composta predominantemente por homens, brancos, proprietários e profissionais liberais.

Além disso, uma preocupação com o público sempre esteve presente entre os editores, que buscaram adequar o seu produto ao interesse da audiência pretendida. Assim, enquanto os jornais do século XVII e XVIII tinham como principal público um setor restrito da população, nos séculos XIX e XX passaram a atender a uma massa maior de cidadãos, agora alfabetizada. O desenvolvimento das tecnologias de impressão permitiram que se expandisse a circulação de jornais, que passaram a adotar um estilo mais leve e considerado mais atraente para um público leitor menos específico, de modo a expandir potencialmente o número de compradores. Nesse processo, os jornais tornaram-se importantes meios para a venda de outros bens através da publicidade, fazendo com que os anunciantes se tornassem importantes atores dentro da lógica mercantil que passou a lhes informar. Esse setor comercial passou a necessitar de grandes investimentos iniciais e de sustentação na medida em que surgia um mercado mais competitivo. Os processos de crescimento e consolidação levaram cada vez mais à concentração do mercado em poucas organizações – seja no mercado de jornais impressos, seja na junção, mais recente, entres estes, canais de televisão e rádio, editoras e provedores de acesso e conteúdo (THOMPSON, 1998: 75).

Para Habermas (1989), a comercialização da imprensa representou uma alteração radical de seu caráter: o que fora uma arena importante de debate crítico-racional, tornou-se, com a colonização pelo mercado, somente mais um domínio do consumo, desta feita de bens culturais, o que teria contribuído para o esvaziamento e o declínio da esfera pública burguesa¹³⁴, que perdeu, com isso, parte de sua capacidade de escrutinar o poder e as relações sociais estabelecidas, em favor de um mundo fictício de imagens. O problema com as formas de sociabilidade mediada, segundo Habermas, se relaciona a uma transformação do próprio diálogo que, mediado e administrado pelos meios de comunicação comerciais, teria deixado de se configurar como um debate efetivo entre cidadãos informados, tendo sido substituído pela apropriação privada de um discurso realizado em nome dos cidadãos, embora sem a sua participação¹³⁵.

O problema se agrava quando se considera a tendência, nem tão recente, de concentração do sistema em poucas corporações. Bagdikian (1993) vai ao ponto de comparar o controle centralizado

¹³⁴ Interessante que essas mesmas transformações que Habermas tomou como responsáveis pelo declínio da “esfera pública burguesa” foram responsáveis por tornar a esfera pública mais “burguesa” em pelo menos dois sentidos: ela deixou de ser exclusivamente aristocrática e se tornou mais “mercantil” ao permitir maior competição entre versões plurais sobre o bem comum.

¹³⁵ Uma das principais críticas à teoria habermasiana refere-se à desconsideração de outras formas de discurso e atividades públicas que não faziam parte da sociabilidade burguesa e que, por vezes, a ela se opunham. Outro problema refere-se ao tipo de publicação que Habermas priorizou ao tratar da esfera pública burguesa. Embora tenham tido importância periódicos como o *Review*, de Daniel Defoe ou o *Examiner*, de Swift, estes não foram sem dúvida os veículos únicos ou os mais comuns entre as primeiras formas de material impresso. Subsistiam à época publicações que iam desde livros e panfletos até letreiros e jornais. Além disso, os primeiros jornais tinham um caráter eminentemente comercial, com um conteúdo constantemente inconveniente e sensacionalista (THOMPSON, 1998).

do sistema mediático em poucas corporações privadas, nas sociedades democráticas, à centralização estatal que tipicamente se identifica com as sociedades comunistas. Embora considere improvável que, em uma sociedade complexa social e economicamente, os *media* acabem sob o controle de um único grupo privado, a tendência que se verifica é de uma redução muito grande no número de corporações e/ou acionistas que controlam vasta gama dos meios de comunicação de massa, incluindo jornais, revistas, canais de rádio e televisão, editoras etc. Uma distribuição inadequada da capacidade de produzir relatos sobre a realidade social, sugere Bagdikian, confere aos veículos mediáticos, principalmente aos grandes conglomerados, a capacidade de influenciar desproporcionalmente a agenda pública e o enquadramento dos eventos.

As consequências de um quadro como este para a comunicação na democracia poderia ser desastroso, na medida em que obstrui o acesso equitativo ao espaço público mediatizado, impedindo, a partir de um mecanismo de publicidade seletiva, a livre comunicação de ideias significativas para parte dos membros da associação democrática. Se, como afirma parte da literatura, a estrutura mercantil torna o sistema mediático um “agente discursivo do neoliberalismo”, transformando-o em um “discurso social hegemônico, propagando valores e modos de vida que transferem para o mercado a regulação das demandas coletivas” (MORAES, 2013: 46), excluem-se da deliberação pública formas de comunicação e conteúdos importantes para alguns indivíduos e grupos sociais, e fundamentais para a reprodução simbólica e prática das funções da comunicação na democracia¹³⁶.

6.3 Críticas à visão concertada dos meios de comunicação

Essa visão, aceita em inúmeros estudos sobre o comportamento dos *media*, contudo, simplifica em demasia uma estrutura que é complexa, além de limitar os objetivos com que se comprometem os atores que participam da formulação da linguagem mediada. Se, dados os constrangimentos internos e externos, os meios de comunicação de massa não podem ser considerados uma arena aberta e livre para a circulação de discursos, eles, pelas mesmas razões, tampouco devem ser vistos como atores organizados atuando, em conluio, em um vácuo político e institucional para perpetuar os interesses empresariais e políticos de seus acionistas¹³⁷.

¹³⁶ Problemas, estes, que teriam se agravado ainda mais com o advento das tecnologias digitais e, principalmente, a crescente convergência entre os meios de comunicação, as telecomunicações e a informática.

¹³⁷ No Brasil, recentemente, tornou-se hábito de uma certa porção da esquerda denunciar os grandes veículos de comunicação por formar um “partido”, o Partido da Grande Imprensa, ou, na sigla jocosa, PiG. Tal denominação, embora possa ser útil politicamente, não faz sentido do ponto de vista analítico. A ela escapam até as mais simples contradições e disputas em torno da credibilidade, fundamental em qualquer mercado, e ainda mais no que concerne à

Outra crítica comum ao contexto mercantil se dirige especificamente à expansão global das comunicações a partir da emergência dos novos suportes digitais. Ao permitir a maior circulação das formas simbólicas para além dos limites fronteiriços tradicionais, haveria um enfraquecimento da territorialidade original e das identidades formadas mediante a partilha de crenças e valores, concorrendo para a homogenização cultural e a perda dos laços da tradição (MORAES, 2013: 48). Poderíamos interpretar este processo, no entanto, como uma forma de fortalecimento da autonomia individual e coletiva, uma vez que tornam-se menos apertados os grilhões da “identidade nacional”; o alargamento do acesso a informações, práticas e modos de vida distintos oferece aos indivíduos e grupos sociais uma série mais ampla de opções, que escapa aos limites, decerto mais estreitos, impostos, seja por questões culturais, seja por características adscritivas. Ademais, como foi possível observar em eventos recentes ao redor do mundo, as tecnologias digitais permitiram o espriamento de valores fundamentais à garantia dos direitos humanos e propiciaram a orquestração de ações coletivas em defesa da igualdade e da soberania popular.

Portanto, não parece adequado condenar de antemão o “mercado” ou a “comercialização” como dispensáveis ou nocivos à comunicação mediada. Não se justifica considerar imprópria, como uma questão de princípio, a constituição de um mercado de comunicação, no qual as empresas operam sob uma lógica capitalista e têm a informação como principal bem de troca. Embora as trocas mercantis não sejam consideradas adequadas de um ponto de vista “fraternal” ou sob a ótica moralmente elevada de uma concepção abrangente que condena esse tipo de relação, elas são instrumentais e bem-vindas na perspectiva das relações rotineiras entre estranhos em sociedades complexas. Sociedades “comerciais” são tipicamente favoráveis à multiplicação das fontes de poder e à atomização das fontes decisórias, evitando, com isso, a concentração e a discricionariedade das decisões. O fato de enfraquecer distinções fixas baseadas em critérios de *status* e posição social e, portanto, impingir a liberdade de escolha nas relações sociais, é fundamental para o rompimento das estruturas discriminatórias que durante um período perduraram em grande parte das sociedades ocidentais (REIS, 2003). A liberdade de troca e transação é, ela própria, parte das liberdades que uma sociedade democrática deve valorizar. Ainda que se afirme que a avaliação das oportunidades de realizar transações comerciais deva ser voltada aos resultados produzidos dessas transações, deve-se ressaltar que “há uma perda social quando se nega às pessoas o direito de interagir economicamente umas com as outras” (SEN, 1999: 42). Admitindo que a liberdade está diretamente ligada à eliminação de privações que restringem a estrutura de oportunidades que os indivíduos têm para exercer a sua condição de agente autônomo, é possível que uma estrutura de mediação da

comunicação contribua para assegurar o valor equitativo das liberdades comunicativas quando a escolha a respeito do que tem ou não valor – ou o que deve ou não ascender ao espaço público – não esteja vinculada a uma concepção abrangente da boa vida, seja ela qual for. Dentre as condições essenciais à realização da autonomia privada, que consiste na livre elaboração e escolha das filosofias de vida que norteiam a construção de nossa identidade e do nosso posicionamento em relação à realidade social, se encontra necessariamente a possibilidade de receber uma vasta diversidade de informações e opiniões, assim como a oportunidade equitativa de comunicar as nossas próprias ideias ao mundo¹³⁸.

Há um encadeamento entre as diversas liberdades que é empírico e causal, e não somente constitutivo e compositivo: em geral, por exemplo, as liberdades política e econômica se reforçam mutuamente, não sendo contrárias uma à outra. A liberdade de troca e transação deve ser, ela própria, parte das liberdades de que as pessoas devem desfrutar e de que tem razão para valorizar.

Ser *genericamente contra* os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas (ainda que certas conversas sejam claramente infames e causem problemas a terceiros – ou até mesmo aos próprios interlocutores) (SEN, 1999: 21 – grifo no original).

Em geral, a literatura tende a separar analiticamente a dimensão da solidariedade e da coletividade da dimensão propriamente identificada com a busca individual por interesses, procurando mostrar a tensão e até a contraposição entre elas¹³⁹. Cada vertente da teoria política procura enfocar uma das duas dimensões, colocando a outra em segundo plano. Contudo, argumenta-se neste trabalho que ambas são importantes e seria pouco profícuo separá-las. Se a primeira é a dimensão da solidariedade, ela é também a esfera de dependência do cidadão em relação à coletividade e ao Estado. Se a dimensão da busca individual por interesses é a dimensão da autonomia, ela é também a esfera do egoísmo e do particularismo (REIS, 1994: 130-1). Seria, portanto, na tensão entre esses elementos que se daria o jogo político democrático. Ou seja,

em qualquer circunstância, a vida política envolve necessariamente a dialética permanente entre a afirmação instrumental dos interesses (no limite, dos interesses *individuais*) e a definição de focos de solidariedade e de identidades coletivas em diferentes escalas (de cujo convívio resulta também a definição de interesses *coletivos*). O grande desafio defrontado no processo político moderno pode ser visto como correspondendo justamente à busca de conciliação ou compatibilização de tais tensões (*Ibidem*: 133).

¹³⁸ Condições, estas, que são apenas dois lados de uma mesma moeda e, portanto, mutuamente pressupostas. Sem oportunidades equitativas e efetivas de expressão e comunicação é, no mínimo, improvável que esteja disponível no espaço público uma diversidade de versões sobre o bem comum. Ao mesmo tempo, sem ter à disposição na arena pública uma pluralidade de pontos de vista, é implausível que se constituam na sociedade concepções distintas sobre a boa vida. É nesse sentido que Habermas fala na mútua pressuposição entre as autonomias pública e privada (HABERMAS, 1998: 127).

¹³⁹ E, por vezes, como vimos no capítulo III, por valorizar uma delas em detrimento da outra.

Do ponto de vista normativo da democracia o que se espera não é uma sociedade marcada pela efusão coletiva e pela fusão correspondente ao consenso e à harmonia “a toda prova”, mas uma sociedade na qual as interações sociais abarquem a busca pela afirmação de si e dos interesses diversos e a presença do dissenso correspondente em um clima geral de tolerância com a diferença e em que se reconheça a pluralidade como um aspecto natural da troca de razões no contexto democrático. Analiticamente é a tensão e os equilíbrios diversos entre a afirmação de si e a solidariedade que faz o jogo estratégico da política (REIS, 1994).

6.4 A formas de organização dos sistemas mediáticos

O que cotidianamente denominamos, um tanto vagamente, de “comunicação de mediada” corresponde a uma série de fenômenos que se desenvolveram paulatinamente mediante a emergência de “instituições” mistas, de natureza, a um só tempo, política, econômica, cultural e social, que buscaram explorar oportunidades no setor responsável por produzir e reproduzir formas simbólicas¹⁴⁰, e para transmitir conteúdos para uma audiência diversa sob a expectativa de receber algum tipo de remuneração, especialmente financeira (THOMPSON, 1998: 31).

Boa parte das informações a que estamos expostos sobre eventos que ocorrem mundo afora, bem como as linhas interpretativas sobre eles, chegam até nós através dos meios de comunicação de massa. Mas não apenas isso, parte da literatura sustenta que os *media* estão em geral relacionados também à nossa exposição a pontos de vista distintos dos nossos. Dado o crescente isolamento residencial baseado em critérios ligados à partilha de estilos de vida comuns¹⁴¹, tem se tornado premente uma preocupação com a comunicação entre sujeitos que professam preferências políticas opostas. Cada vez mais, recai sob a responsabilidade dos meios de comunicação estabelecer alguma forma de diálogo entre visões de mundo divergentes. Calhoun, sustenta que “nas sociedades modernas, a maior parte das informações que temos sobre pessoas diferentes de nós vem não por meio de relações diretas, mesmo as relações casuais que se formam constantemente nas ruas e no comércio. Antes, essas informações vêm dos media impressos e eletrônicos” (1988: 225)¹⁴².

¹⁴⁰ Tornando-os, assim, bens com valor de produção, valor de troca etc.

¹⁴¹ Fenômeno que ficou conhecido na literatura como “balcanização residencial” (MUTZ & MARTIN, 2001: 97).

¹⁴² No original: “in modern societies, most of the information we have about people different from ourselves comes not through any direct relationships, even the casual ones formed constantly in urban streets and shops. Rather it comes from printed and electronic media”.

Todavia, muito do que se tem afirmado sobre os meios de comunicação a partir de pesquisas empíricas que se dedicam a avaliar a estrutura e as práticas dos meios ao redor do mundo sugere que eles não atendem a essa expectativa. Antes, o que se costuma indicar é que a estrutura dos meios e as práticas de enquadramento dos eventos tendem a tornar a opinião pública mais homogênea, promovendo certos valores e princípios em detrimento de uma visão mais ampla e complexa dos fenômenos sociais (MORAES, 2013).

6.4.1 Comparando os sistemas mediáticos

Por um lado, poder-se-ia argumentar que a tendência geral no jornalismo, relativamente à comunicação interpessoal, é a de permitir maior diversidade de pontos de vista. Uma das orientações mais convencionais da prática jornalística é a de exigir, via de regra, a exposição de pontos de vista distintos sobre um mesmo tema. É comum que os repórteres ilustrem as suas narrativas fazendo referência a indivíduos ou grupos que expressam visões políticas conflitantes. Senão por motivos estritamente vinculados às boas práticas jornalísticas, como uma forma de se atrair um público mais amplo, que não poderá rechaçar um veículo motivados por suas preferências políticas. A arte e o entretenimento são ainda mais livres para refletir a respeito da estrutura de preferências presente em uma sociedade, de modo a fomentar o debate sobre questões espinhosas, como o preconceito racial e outras formas de discriminação. Além disso, a exposição seletiva pode ser dificultada quando boa parte dos media se esforça para ampliar e manter uma audiência composta por leitores e espectadores proveniente de diversos campos ideológicos e políticos (MUTZ & MARTIN, 2001: 98-9).

Por outro lado, contudo, é preciso admitir que essa não é uma característica de todo e qualquer veículo, nem tampouco reflete a situação do sistema mediático em muitas sociedades democráticas. Hallin e Mancini (2004) estudaram, em uma perspectiva comparada, o sistema formado pelos meios de comunicação em diversos países da Europa ocidental. Nessa avaliação empírica, os autores lançaram luz sobre quatro variáveis inter-relacionadas, quais sejam: (a) o desenvolvimento do mercado de comunicação, com ênfase sobre o desenvolvimento da imprensa de grande circulação; (b) o paralelismo político, ou seja, o grau e a natureza em que o sistema reflete as divisões políticas da sociedade (por exemplo, os partidos políticos e os grupos sociais mais revelantes); (c) o estágio de desenvolvimento do jornalismo profissional; e, por fim, (d) a natureza e o grau de intervenção do Estado (*Ibidem*: 21)¹⁴³.

¹⁴³ Na obra, os autores sustentam a importância de se conhecer a natureza do Estado, do sistema político-partidário e do

A partir dos dados coletados, os autores sugerem a distinção entre três modelos de organização dos sistemas mediáticos, quais sejam: (1) liberal, caracterizado pela relativa dominância de mecanismos de mercado e dos *media* comerciais; com pouca atuação do Estado, favorece a diversidade interna dos veículos, que buscam a audiência a partir de um jornalismo *catch all*; (2) democrático-corporativista, que se estrutura na coexistência histórica de meios comerciais e meios ligados a organizações sociais e grupos políticos, e por um papel relativamente ativo, embora legalmente limitado, do Estado; nesse modelo coexistem a pluralidade interna e externa, a depender da natureza do canal de comunicação; e (3) plural-polarizado, no qual se observa a integração orgânica dos meios de comunicação com os partidos políticos mais tradicionais, o fraco desenvolvimento histórico do mercado mediático e um papel forte do Estado na regulação do sistema, em geral favorecendo os partidos políticos ora ocupando o governo; nesse modelo, a diversidade externa tende a refletir quase de forma especular a polarização das principais forças políticas da sociedade (HALLIN; MANCINI, 2004).

6.4.2 Breve análise dos modelos de organização do sistema mediático

Nesse sentido, poder-se-ia argumentar que o modelo liberal, cujo sistema mais próximo do “tipo ideal” seria o estadunidense, favorece a exposição a pontos de vista mais dispersos no espectro político-ideológico. Ao se ver forçado a buscar uma audiência entre pessoas com preferências distintas, os meios de comunicação acabam por institucionalizar a prática de cobrir de forma, tanto quanto possível, imparcial e equilibrada, de modo a parecer palatável a sujeitos com preferências e interesses distintos e, por vezes, conflitantes. Ademais, o próprio *ethos* predominante no jornalismo “liberal” pressupõe a redução da influência político-partidária sobre os veículos de comunicação e, além da adoção de certo *modus operandi* que atenua a linha que dividia politicamente os *media*¹⁴⁴¹⁴⁵. Mesmo que os *media* estadunidenses não se caracterizem por exibir uma vasta gama de opiniões e

padrão de relações entre interesses políticos e econômicos, e o desenvolvimento da sociedade civil para compreender a natureza e o caráter da estrutura do sistema mediático. No entanto, eles não assumem com tanta pressa a ideia de que os *media* sejam simplesmente um reflexo dessas estruturas; os meios de comunicação de massa são elementos importantes para a formação e a transformação das características simbólicas e políticas da sociedade (HALLIN; MANCINI, 2004).

¹⁴⁴ O ideal liberal foi largamente difundido ao redor do mundo e influenciou mudanças em diversas regiões. Nos sistemas que historicamente se organizavam a partir de uma dinâmica corporativa, houve uma ampliação do espaço de meios comerciais e do *ethos* da comunicação social profissionalizada (HALLIN; MANCINI, 2004: 13).

¹⁴⁵ Essa avaliação teria de ser amplamente revista no contexto atual. Dez anos depois da publicação do estudo de Hallin e Mancini, o panorama nos EUA parece ter se transformado no que diz respeito à neutralidade dos principais meios de comunicação. Com a difusão dos blogs de opinião, mas também devido ao que parece um recrudescimento da polarização entre democratas e republicanos, a audiência migrou em larga escala para canais como *Fox News* e *MSNBC*, cuja posição política é mais bem definida do que um canal que busca uma posição mais imparcial, como a tradicional rede de notícias *CNN*.

argumentos, Mutz e Martin (2001) sugerem que esta gama é mais ampla do que a que os indivíduos estão habitualmente expostos em conversas interpessoais.

Compared to most interpersonal networks, they are hotbeds of diversity, not because media is doing such an exemplary job pursuing diversity, but because individuals are doing such a poor one, in part because of the desire to avoid conflict in interpersonal situations. The media send multiple conflicting messages, and in doing so they advance an important aspect of the democratic process (MUTZ; MARTIN 2001: 110).

Os autores sustentam, portanto, que o fato de os meios de comunicação de massa exporem os cidadãos a pontos de vista distintos dos seus próprios contribui para a formação da opinião pública e, especialmente, para o reconhecimento da diversidade de concepções do bem e a legitimidade das decisões coletivas em uma sociedade plural. Segundo essa perspectiva, potencial democrático dos *media* estaria, hoje, ameaçado, especialmente devido a dois fatores: o primeiro tem a ver com a tendência à proliferação e à popularização do acesso a canais especializados em detrimento dos meios *catch all*; o segundo, mais propriamente com o desenvolvimento de fontes noticiosas na internet, um meio que permite e encoraja a exposição seletiva, oferecendo incentivos para o surgimento de meios menos preocupados com a diversidade de pontos de vista do que com a defesa de determinados valores e interesses, além de um compromisso menor com a apuração dos eventos e a fidelidade da narrativa (*Ibidem*: 111).

Em uma abordagem como a proposta pela tese da necessidade, todavia, o sistema comunicativo deve ser avaliado como um todo – mesmo que cada parte possa ser julgada separadamente segundo critérios particulares. O sistema, de forma ampla, apresenta várias instituições que realizam as funções de pesos e contrapesos, de modo que os desequilíbrios de algumas partes são contrabalançados pela operação das demais. Nessa perspectiva, os *media* “partidários” podem ter, tomados isoladamente, pouca qualidade deliberativa; no entanto, em conjunto com outros meios com características semelhantes, podem dar forma a um ambiente comunicativo rico em informações e perspectivas plurais, em um sentido tornando o sistema mais deliberativo do que se constituído apenas por canais de televisão e pela imprensa escrita imparciais (MANSBRIDGE et al., 2012: 5-7)¹⁴⁶.

Na proposta “sistêmica”, os meios de comunicação são responsáveis por diversas tarefas que envolvem a mediação do diálogo entre as diversas arenas do sistema. Parte majoritária dos cidadãos nas democracias modernas têm nos diversos meios de comunicação a sua principal fonte de informação sobre os temas de interesse público. A crescente diversidade de meios torna

¹⁴⁶ Ao mesmo tempo, seria possível afirmar que a partidarização, se estendida para outras partes do sistema comunicativo, pode ser prejudicial à qualidade da discussão.

sobremaneira importante a discussão sobre as suas funções em um sistema democrático. Nesse contexto, ganha cada vez mais relevância a dinâmica que organiza a visibilidade de determinadas questões que, ao ascenderem ao espaço público, geram a movimentação de pontos de vista diferenciados, que se enfrentam reflexivamente e contribuem para aprimorar as instituições e sua organização estrutural, assim como as formas de entender e reconhecer as demais concepções em jogo (MARQUES, 2009: 22-5).

Os profissionais que atuam nos meios, ao lado dos demais cidadãos que vêm ganhando preponderância cada vez maior através das novas oportunidades abertas pelo advento das redes de debate nos suportes digitais, ora se colocam no papel de vigilantes dos atos realizados pelos atores políticos institucionalizados, ora se afirmam como representantes dos cidadãos, em geral, e de determinados grupos, em particular, noutras ainda se supõem tradutores de conhecimento, educadores, defensores de causas etc. Os *media* que definem uma linha menos imparcial, sem deixar de lado o compromisso com outros princípios do jornalismo, se situam dentro desse emaranhado de estruturas de mediação; eles alimentam a discussão pública organizada em linhas conflitivas – o que me parece natural em uma sociedade marcada pelo fato do pluralismo – na medida em que contribuem para o fluxo de argumentos e opiniões que é o sangue vital de um sistema comunicativo democrático. Por outro lado, é claro, o fortalecimento do partidarismo mediático provoca preocupações acerca da qualidade e até da veracidade das informações publicizadas. Decerto que a desconsideração imprudente em relação à confiabilidade dos fatos que ganham o espaço público mediático pode se apresentar como uma patologia. Mas o caráter partidário das notícias e principalmente do enquadramento e crítica das mesmas não leva necessariamente à desinformação. Os meios de comunicação que atuam na defesa de causas ou na promoção de valores de toda sorte, tomados no sistema mais amplos, podem conter a própria solução para tal problema, pois fortalecem a transparência e o sistema de pesos e contrapesos ao encorajar a publicidade de críticas às diversas partes do sistema político (MANSBRIDGE et al., 2012: 20-2).

6.5 Sobre a partidarização nos meios de comunicação

A compreensão da política que molda, de maneira geral, os filtros dos meios de comunicação e que definem a dinâmica de inclusão e exclusão de atores e temas no espaço público mediático, não aponta para uma predileção partidária ou ideológica fixa e determinada, ao menos não para a

formação de um partido ou uma ideologia “dos meios de comunicação”. O que se poderia denominar de “viés mediático”, dá-se mediante a permeabilidade seletiva dos meios, que define o que deve ser politicamente relevante sem, contudo, tematizar o próprio processo de escolha (BIROLI, 2012).

Embora não se possa excluir, de todo, o alinhamento entre alguns proprietários dos veículos de comunicação e determinados partidos políticos ou linhas de pensamento, a literatura aponta que essa avaliação pode ser meramente especulativa, não correspondendo ao sentido comum do sistema mediático. A definição do *que* deve ganhar espaço nos media e de *como* estes temas devem ser abordados se dá, em grande medida, mediante as rotinas estabelecidas no campo da comunicação. Contudo, a construção das narrativas, no que toca particularmente aos meios noticiosos, pode ser considerada enviesada em pelo menos dois sentidos: ela se dá a partir de uma rede de sentidos que incorpora elementos normativos e empíricos, mas no qual a interpretação dos eventos se faz a partir de critérios normativos que são anteriores a eles e deles independem; e, em segundo lugar, ele apresenta os fatos como uma realidade imutável, bloqueando a transformação da realidade por meio da naturalização de causas e efeitos (*Ibidem*: 132-3).

A prática jornalística profissionalizada atua tanto na compreensão da política pelos profissionais do meio, repórteres, pauteiro e editores, quanto na forma de lidar com o campo político, materializando-se, por exemplo, na escolha das fontes. O privilégio concedido aos que ocupam posição consideradas oficiais seria responsável por garantir a consistência e o caráter crível das informações. Ao lado dessa característica, a opção por essas posições também sustenta a objetividade do relato, uma vez que haveria razões óbvias e indiscutíveis para assim proceder (não sendo esta, portanto, considerada uma escolha enviesada pela posição política de um veículo ou do profissional). Isso dá origem, entre outras coisas, a um noticiário sobremaneira homogêneo. A definição de quem são os atores mais importantes – e, portanto, legítimos – de certa forma organiza a apresentação das notícias e consolida o posicionamento de políticos e jornalistas nessa dinâmica. Além disso, há certo compartilhamento de referências e a consubstanciação de que está definido *o quê* e *quem* é politicamente relevante – um quadro ainda agravado pela predominância das assessorias de imprensa, especializadas na construção de imagens de atores políticos e outras “celebridades” (*Ibidem*: 134-5).

Esse processo seria responsável pelo esvaziamento dos conflitos políticos em sua representação nos *media*. Para Biroli, “estão ausentes os 'ruídos' que são parte das relações sociais de poder nas sociedades democráticas, indícios de interesses que não são acomodados facilmente, vestígios dos

antagonismos que colocariam em xeque os enquadramentos predominantes na política e no jornalismo” (*Ibidem*: 136). A comunicação democrática, nos diz Young, não será simplesmente um meio para encontrar o consenso previamente acordado nas tradições da comunidade, nem tampouco uma discussão entre cavalheiros que compartilham os entendimentos básicos sobre os objetivos da associação. Ela consiste, em sociedades marcadas pelo fato do pluralismo, em um conflito entre os membros da sociedade pelo reconhecimento de seus interesses, experiências e opiniões, assim como uma disputa para persuadir uns aos outros da justiça de suas reivindicações. A compreensão de que existem valores e interesses que estão além da experiência e da perspectiva de cada indivíduo torna-se, portanto, uma condição fundamental (YOUNG, 2004: 79-80).

Não que o jornalismo político esteja imune ao conflito político¹⁴⁷. O problema com este modelo seria reduzir o conflito no campo político tão somente àquele que se dá entre os atores que fazem parte do sistema político institucional, deixando em segundo plano a dinâmica política que ocorre fora desse campo tradicional. As categorias representadas nos noticiários são em geral destacadas a partir da clivagem governo—oposição, sendo a cobertura muitas vezes limitada à metáfora da corrida de cavalos que ocorre nas disputas eleitorais. Tal abordagem essencialista tende a solidificar a fluidez característica das relações sociais e políticas, estabelecendo uma distinção rígida entre o que está dentro e o que está fora do escopo da política legítima.

Assim, a dinâmica política na comunicação mediada tende ser elaborada a partir de uma concepção restrita da política — seja dos espaços em que se dá, dos temas de interesse público e dos atores legítimos. O que emerge como objeto de disputa são os cargos e os recursos públicos disponíveis, que, porém, não são relacionados à importância na construção de políticas públicas, mas apenas ao que isso gera em dividendos políticos aos partidos; estão ausentes, nessa dinâmica, o conflito de valores e as clivagens sociais que não se adaptam ao quadro político-partidário e à disputa por posições de poder.

Tal restrição tende ainda a causar certo esvaziamento do sentido social dos conflitos políticos. A cobertura tende a afirmar e reforçar a distância entre a política (institucional) e as dinâmicas sociais que influenciam as liberdades políticas e a distribuição das oportunidades de exercício efetivos destes direitos. Dessa forma, os meios noticiosos delimitam a esfera do conflito legítimo às disputas eleitorais dos partidos tradicionais e aos debates legislativos entre atores hegemônicos. O jornalismo político, portanto, organiza a pluralidade política legítima em dois movimentos complementares: de um lado, expõe os atores e controvérsias institucionais, com foco especial

¹⁴⁷ Uma forma de analisar o conflito político na comunicação mediada seria lançar luz sobre o paralelismo político, tal como entendido por Hallin e Mancini (2004).

sobre os escândalos políticos; de outro, esconde os personagens e temas que não correspondem aos consensos políticos estabelecidos, delimitando o campo dos conflitos políticos aceitáveis. Naturalizam-se as hierarquias aplicadas ao mundo da política. A gestão de consensos promovida nos meios de comunicação contribui para que o debate público seja diluído em certas categorias legitimadas pela posição que a imprensa ocupa no espaço público. Nesse sentido, a cobertura mediática, por meio da legitimação de determinados discursos, valores e objetivos próprios à política, acaba por amenizar e mesmo borrar as distinções entre programas políticos e concepções sobre o bem comum – tipicamente, destacam-se disputas sobre os meios da ação política, pouco ou quase nada acerca dos fins.

Parece-me claro que a orientação para a imparcialidade encontra-se estreitamente vinculada aos incentivos provenientes da estrutura comercial predominante nos sistemas mediáticos, que encorajam uma cobertura capaz de se fazer aceitável por diferentes posições políticas e ideológicas. Subjacente a esse incentivo, encontra-se também o pressuposto de que uma imprensa livre se constitui mediante a exclusão de restrições por parte do Estado e da afirmação da autorregulação segundo os princípios da ética jornalística. Nessa perspectiva *catch all*, o sistema de mediação, neutro em relação às preferências políticas e aos valores em disputa na sociedade, seria capaz de assegurar o debate político entre pontos de vista e interesses distintos, de modo a impor limites razoáveis ao escopo da discussão e garantir a prevalência do “melhor argumento”. O espaço público mediático, de modo geral, e o jornalismo, em particular, promoveriam, assim, uma dinâmica equilibrada de inclusão e exclusão de discursos, pois os seus critérios normativos seriam neutros em relação às diversas perspectivas em conflito na sociedade, neutralidade garantida pela tecnicidade dos parâmetros de publicidade e relevância estabelecidos de antemão.

Em oposição a essa perspectiva, o “novo jornalismo”¹⁴⁸ argumenta que as narrativas jornalísticas, assim como qualquer outra forma de encadear fatos e eventos de modo a torná-los parte de uma história coerente, são o resultado da interpretação subjetiva dos seus autores. A objetividade, no sentido a que corresponde na visão anterior, seria uma ideia implausível. Todo relato, sugere Street (2011), se escreve desde um ponto de vista, que irá inevitavelmente favorecer algumas formas de ver o mundo em detrimento das demais. Decerto que uma avaliação acerca dos critérios de seleção utilizados pelos canais de mediação e os jornalistas encontra-se em segundo plano na ideia de

¹⁴⁸ Também denominado de “*gonzo journalism*”, este modelo de produção jornalística, que foi capitaneado por figuras como Hunter S. Thompson e Tom Wolfe, busca sustentar o senso de sua integridade a partir de uma concepção de honestidade do relato. Através de relatos detalhados e que flertam com o jornalismo literário (vide as figuras que foram consideradas expoentes dessa prática), essa prática se esforça para evidenciar o absurdo da pretensão de “objetividade olímpica” do jornalismo tradicional. A suposição mais geral é a de que, embora toda narrativa contenha, via de regra, um viés derivado da natureza subjetiva da própria arte de relatar um evento, ele se distribui aleatoriamente entre os veículos de comunicação (STREET, 2011: 154).

imparcialidade. A decisão acerca dos eventos relevantes e das partes e atores relevantes em cada um deles não se configura como uma escolha autoevidente. A explicação para a inclinação dos *media* no que concerne aos parâmetros de importância pública de certos temas deve ser buscada no processo que indica as questões que ganharão o espaço público mediático (*Ibidem*: 154-5).

Sendo assim, não deveríamos nos furtar de olhar mais cautelosamente para a visão de mundo inerente ao critério de interesse público que permeia a seleção dos eventos, dos atores e do enquadramento predominantes no *ethos* do sistema de mediação – que não se restringe, é preciso ressaltar, às narrativas produzidas no noticiário, mas unta todo o espaço de visibilidade dos *media*. É sobremaneira comum a fixidez das representações e dos papéis sociais atribuídos a determinados grupos, seja no jornalismo político, seja na programação de entretenimento. A representatividade, em um sentido pragmático, corresponde a uma preocupação efetiva com a diversidade de pontos de vista, incluindo a atenção para os membros e os discursos menos visíveis na sociedade, de modo a lhes conferir lugar e dignidade justos (ROSANVALLON, 2011: 88).

Se não há a marginalização completa de certos grupos sociais, é possível encontrar farta evidência da construção de estereótipos depreciativos na linguagem dos meios de comunicação que se organizam a partir de uma lógica de neutralidade. Ao se suporem um espelho dirigido ao mundo real, seja lá o que isso for, tais representações podem desencorajar mudanças no sentido do fortalecimento da tolerância e da justiça.

Esses processos fazem com que as divisões e formas de exclusão ativadas cotidianamente sejam percebidas como naturais. A visibilidade diferenciada nos meios de comunicação é entendida como parte desse 'círculo de reforço' justamente por ser um mecanismo importante de ativação (ou neutralização) das relações de opressão existentes. O silenciamento de determinadas perspectivas e a reprodução de estereótipos ligados a alguns grupos e posições sociais são considerados aspectos importantes dessa dinâmica (MIGUEL; BIROLI, 2010: 66).

A distinção entre parcialidade e imparcialidade, usada para distinguir o bom do mau jornalismo, pode obscurecer as condições da construção de imagens pelos canais de mediação, principalmente quando essa distinção não é tematizada e nem aparece como objeto relevante de discussão. Para tornar mais claro o modo de produção de narrativas nos meios de comunicação é necessário atentar tanto para os valores internos ao sistema mediático, quanto para as normas que se internalizam a partir de seu contato com atores externos, em especial do campo político e econômico (*Ibidem*: 68).

6.6 O viés na comunicação mediada

Ao identificar determinados vieses na construção de imagens sociais pelos *media* – que podem significar desde uma representação imprecisa de certas posições quanto a exclusão, voluntária ou não, de algumas vozes do espaço público –, nota-se via de regra uma preocupação com as suas consequências para a forma como nos vemos a nós mesmos e a forma como os demais nos consideram, assim como para os resultados do processo político e das práticas democráticas. Essa noção, portanto, não está relacionada apenas com as disputas partidárias no sistema político, mas se aplica igualmente ao conflito entre sistemas de valores, à representação de gênero e etnia, e às prioridades estabelecidas no agendamento de temas e em seu enquadramento. Ela se estende da cobertura jornalística às demais representações propagadas, nos *best-sellers*, em telenovelas, músicas e filmes.

A inclinação na comunicação mediada pode se manifestar de diversas maneiras, não sendo necessariamente relacionada com a busca deliberada de favorecimento de determinado sistema de valores, preferências políticas ou interesses econômicos¹⁴⁹. Street (2011) sugere a distinção entre quatro tipos de vieses, diferenciados pelo seu lugar em uma matriz bidimensional. Na primeira dimensão, considera-se a medida em que a parcialidade é explícita, se aberta ou oculta; na segunda, a sua intencionalidade, se corresponde a uma intenção deliberada ou se resulta de um processo inconsciente¹⁵⁰.

(1) **Viés partidário**: este caso corresponde a um viés aberto que é fruto de uma escolha deliberada, como ocorre quando uma reportagem ou um editorial sugere claramente o apoio a determinada ideia ou o endosso a uma causa qualquer;

(2) **Viés propagandístico**: esta forma de viés se identifica com a defesa velada de uma causa a partir de uma escolha deliberada; em exemplo seria uma matéria que se pretende imparcial mas que guarda subjacente o suporte a uma política pública específica (como a liberdade de mercado);

(3) **Viés inconsciente**: este tipo envolve a escolha relacionada à importância de um tema, isto é, a decisão é explícita mas as suas consequências não são deliberadamente perseguidas, sendo provenientes dos constrangimentos, identificados acima, envolvidos nas rotinas do jornalismo;

(4) **Viés ideológico**: este, por fim, se caracteriza por não ser nem intencional, nem deliberado; para

¹⁴⁹ Como, aliás, é comumente sugerido na literatura. Cf. Baker, 2004; Herman & Chomsky, 1988.

¹⁵⁰ Ver Tabela 1.

identificá-lo, portanto, é necessário olhar com cuidado para os pressupostos e valores ocultos, e colocar em relevo as normas que influenciam a construção das narrativas (STREET, 2011: 20-2).

Tabela 1: Viés na Comunicação Mediada

	Intencional	Não-intencional
Deliberado	Partidário	Inconsciente
Não-deliberado	Propaganda	Ideológico

O Grupo de Media da Universidade de Glasgow (GUMP – Glasgow University Media Group) realizou uma análise bastante detalhada sobre a cobertura televisiva, abrangendo tópicos tão distintos quanto a representação dos sindicatos, economia e conflitos armados no exterior. Aplicando uma série de ferramentas de pesquisa, tais como a semiótica e a análise de discurso, além de uma observação cautelosa da rotina jornalística, encontraram resultados significativos no que toca à inclinação dos meios de comunicação britânicos. Na análise econômica, a despeito da disponibilidade de diversas linhas explicativas sobre a crise que se abateu sobre a ilha nos anos 1970, houve uma opção clara dos canais por uma abordagem específica, qual seja, a que implicava a ação sindical e o pensamento trabalhista como principais responsáveis. Porém, segundo a avaliação de Street (2011), as inclinações encontradas no estudo se encaixam nos quadrantes 2 e 4 da tabela acima, i.e. não foram explícitas e podem ser consideradas deliberadas apenas na medida em que seguiram as rotinas jornalísticas – os hábitos profissionais e o treinamento, e não a intenção, são, portanto, os principais fatores a contribuir para o desequilíbrio na cobertura (*Ibidem*: 26-8).

6.7 Conclusão

As possibilidades oferecidas pelo desenvolvimento dos meios de comunicação tornaram a política moderna uma arena mais aberta e acessível aos cidadãos em geral, fazendo com que os discursos produzidos nas diversas arenas da sociedade possam ascender ao espaço público. Mais recentemente, as tecnologias digitais e a convergência entre imprensa, telecomunicações e informática, contribuiu para a dispersão das oportunidades de comunicação e, de certa forma, para a quebra o monopólio do jornalismo profissional e dos grandes meios de comunicação na produção e distribuição de informações, argumentos e pontos de vista. Tornou-se sobremaneira mais implausível, com isso, o exercício secreto do poder, o que intensifica a capacidade de responsabilização e a necessidade de se prestar contas e justificar as decisões vinculantes (MANIN,

1995; THOMPSON, 1998).

A legitimidade democrática exige um processo constante de justificação pública e julgamento por parte dos cidadãos. É a isso que me refiro ao sustentar a necessidade de se oferecerem razões aceitáveis para as decisões coletivas, um elemento central da ideia de igual consideração e respeito tal como a entendo neste trabalho. Nesse sentido, os *media*, de forma ampla, podem ser vistos como um advento que contribui para a realização das funções comunicativas necessárias à democracia. O espaço público mediático permite a exposição de questões que surgem no mundo da vida – e que ficariam restritas a ele, de outro modo.

Porém, como venho argumentando neste capítulo, as atividades de mediação podem ser vistas sob uma luz menos otimista no que concerne aos incentivos gerados pelo sistema mediático. Assumindo algum grau de subjetividade na construção de narrativas nos canais de mediação tradicionais, característica inevitável de qualquer forma de relato e divulgação de informações e valores, resta compreender a estrutura de incentivos que opera no sistema e de que forma ela afeta as oportunidades de agência política, bem como a realização das autonomias pública e privada dos cidadãos.

Segundo Schattschneider, a definição dos termos e das alternativas em jogo é um instrumento fundamental de poder (1975: 66). Os *media* exercem uma forma de poder discursivo ao privilegiar determinados formatos e conteúdos na construção da realidade política e social. Uma forma de avaliar o processo de produção do poder discursivo dos meios de comunicação consiste em investigar quais discursos, identidades e preferências ocupam o espaço público mediático. Tendo em vista que os meios oferecem recursos importantes à comunicação de argumentos e visões de mundo, a sua influência também se relaciona à estrutura decisória que define a distribuição de acesso aos arranjos de exposição pública.

Decerto que as entidades mediáticas orientam-se, em boa medida, por uma estrutura de incentivos mercantil, sendo uma das suas principais metas garantir a lucratividade das empresas que lhes controlam. Os mercados não são, decerto, mecanismos adequados para distinguir quais conteúdos são, e quais não são, mais importantes para a democracia. Todavia, esta não é a sua motivação única e o seu comportamento não pode ser reduzido ao “nexo monetário”. Como vimos, os meios de comunicação são organizações complexas, que dispõem de burocracia interna e uma lógica política e profissional específica. A forma como se estruturam tem implicações profundas sobre o conteúdo produzido. Ademais, a atual diversidade de meios e tecnologias torna no mínimo pouco preciso

falar sobre as características dos meios de comunicação em um sentido genérico.

Embora os incentivos econômicos sejam uma característica importante na compreensão do comportamento dos *media*, eles não esgotam os elementos que concorrem para a estruturação do seu esquema produtivo. Para analisar adequadamente as feições da comunicação mediada, precisamos levar em conta outros fatores estruturais que completam o contexto operacional dos veículos de comunicação. A economia política da comunicação mediada envolve pressões orçamentárias provenientes de fatores comerciais, como a necessidade de atrair anunciantes, mas também os atores políticos e sociais que empregam técnicas de gerenciamento de imagens para moldar a difusão de valores e preferências.

Segundo Schudson (2000), a compreensão das práticas jornalísticas nos meios tradicionais deve considerar as rotinas naturalizadas e os hábitos dessas organizações. É preciso entender, destarte, a dinâmica de inclusão e exclusão da comunicação pública como uma atividade cultural comercialmente mediada. Os meios técnicos e os valores que lhes informam não são fenômenos descontínuos, mas extensões uns dos outros, que interagem e se interpenetram ao longo de todo o processo de mediação. Em qualquer contexto, os elementos de estrutura e agência são parte necessária das explanações plausíveis para as ações comunicativas.

Se venho apresentando questões relacionadas à inclinação dos meios de comunicação e aos incentivos comerciais, isso se deve às dificuldades que a distorção e a economia política destes meios impõem para a distribuição das oportunidades comunicativas, essencial à garantia do valor equitativo das liberdades comunicativas. Quando as representações sociais que ascendem ao espaço público dos meios de comunicação marginalizam indivíduos e grupos, a estrutura básica está lhes negando igual consideração e respeito. As liberdades comunicativas pressupõem o reconhecimento de um valor igual a todos. Negar tal reconhecimento impede que alguns sujeitos sejam participantes plenos do autogoverno coletivo. A democracia, segundo o valor que lhe emprestamos neste trabalho, deve ser compreendida como uma forma de governo na qual o debate público tem papel essencial. Nesse sentido, ela deve ser avaliada em termos da capacidade das instituições da sua estrutura básica, e dos meios de comunicação de massa, em especial, de enriquecer a comunicação pública mediante a disponibilidade informacional e das oportunidades de interação discursiva, assim como pela medida em que as vozes das diversas partes da população possam ser ouvidas (SEN, 2009: 15).

De acordo com O'Neill, “no que concerne à comunicação, a acessibilidade é análoga às exigências

para a ação bem-sucedida ou exitosa na qual J. L. Austin concentrou o seu trabalho sobre atos discursivos” (2007: 175)¹⁵¹. Um sistema comunicativo que ofereça espaço para as diversas vozes da sociedade e cujo controle não seja concentrado em quaisquer atores, sejam estatais ou mercantis, contribui fundamentalmente para a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa, oferece condições para a comunicação entre sujeitos e grupos com interesses e valores distintos e permite, com isso, uma compreensão mais ampla e fundamentada do mundo em que vivemos. Para assegurar igual consideração e respeito por todos é fundamental que a todos sejam atribuídos os direitos e as condições efetivas de exercer as liberdades comunicativas. O acesso aos meios através dos quais o exercício da livre expressão ganha ressonância no espaço público e, portanto efetividade enquanto um exercício da liberdade comunicativa, torna-se, assim, de crucial importância. Nas palavras de Feintuck, “faz pouco sentido falar de 'livre discurso' sem uma referência aos métodos por meio dos quais a comunicação (de massa) ocorre. A capacidade de discursar livremente depende do acesso aos meios de comunicação” (2006: 28-9 – destaque no original)¹⁵².

A imprensa, além disso, tem um papel importante na produção e distribuição de informações, elementos centrais para a difusão do conhecimento e para a possibilidade de análise crítica. Um jornalismo investigativo de qualidade funciona como sistema de controle eficaz das ações dos representantes. Ao dar visibilidade a diversas atividades do sistema político, os *media* facilitam o *accountability* eleitoral e incentivam a tomada de decisões responsável por parte dos atores políticos.

Em um sentido mais profundo, o intercâmbio argumentativo no espaço público mediado pode contribuir para a difusão e a formação fundamentada de valores essenciais à tolerância com a diferença e a promoção da equidade entre etnias, gêneros etc. As preferências e escolhas mutuamente tolerantes são cruciais para que as liberdades e direitos “liberais” contem com o apoio das majorias e minorias ocasionais, pois a avaliação essencial à ponderação da justiça política e social envolve inevitavelmente a discussão pública (SEN, 2009: 370-1).

Poder-se-ia argumentar, em parte, que os meios tradicionais, com a sua estrutura de incentivos e a orientação ética dos jornalistas não seria capaz, por si só, de contribuir satisfatoriamente para a realização das tarefas que lhes exige uma sociedade democrática. No entanto, segue o argumento, em conjunto com outros modelos de mediação, em especial a partir do desenvolvimento e da

¹⁵¹ No original: “in matters of communication, accessibility is analogous to the requirements for successful or felicitous action on which J. L. Austin concentrated in his work on speech acts”.

¹⁵² No original: “It makes little sense to talk of 'free speech' without reference to the methods by which (mass) communication occurs. The ability to speak freely depends on access to the means of communication”.

expansão do acesso às tecnologias digitais, torna-se possível à comunicação mediada sustentar as bases comunicativas da democracia. Parte da literatura afirma que o impacto desse desenvolvimento tem forjado as condições para uma ordem política mais democrática, na qual os cidadãos terão oportunidades maiores de se engajar em discussões públicas, o que poderia facilitar o exercício de autodeterminação. Por ser relativamente independente do controle mercantil, a rede seria um fórum aberto ao livre intercâmbio de ideias (STREET, 2011: 216). Ademais, a riqueza das dinâmicas discursivas dos espaços de diálogo online facilita o acesso a um pano de fundo mais amplo e permite a interseção entre formas diversas de comunicação, “de modo a construir diálogos que permitam a expressão das diferenças e a reflexão sobre aspectos da identidade e da alteridade” (MARQUES, 2009: 29).

Correndo o risco de subestimar o impacto das novas tecnologias, seria de todo modo razoável afirmar que as redes sociais e outras plataformas semelhantes não virão em qualquer tempo a substituir os meios convencionais, sejam impressos ou eletrônicos. Assim como o rádio suplementou, mas não suplantou, os jornais impressos, e assim como a televisão não concorreu para a falência de outros media, parece plausível afirmar que as novas tecnologias tendem a fomentar e preencher um novo nicho no sistema mediático, formando uma nova ecologia de instituições mediadoras, sem, contudo, excluir os meios estabelecidos (FEINTUCK, 2006).

Além disso, como discuti acima, as novas tecnologias apresentam problemas próprios, como a concentração transnacional e o seu potencial de homogeneização cultural, a fragmentação do discurso e a sua consequente interrupção do diálogo e da tolerância entre concepções distintas e valores em disputa (MORAES, 2013: 23). Embora haja na rede uma dinâmica de negociação entre diferentes perspectivas políticas, não se pode afirmar que a arquitetura discursiva dos espaços *online* levarão necessariamente ao diálogo e à comunicação entre linhas divergentes de pensamento. A dispersão das vozes e pontos de vista nesse espaço pode contribuir para a formação de uma multiplicidade de públicos fragmentados que não discutem entre si e, portanto, não têm potencial comunicativo mais amplo. Para Marques, essa estrutura deliberativa privilegia a diversidade de opiniões entre pessoas que compartilham as mesmas perspectivas, mas não necessariamente o diálogo entre opiniões adversas. As pessoas, assim, tendem apenas a confirmar e reafirmar ideias pré-concebidas ao invés de questionarem as suas suposições tendo em vista os pontos de vista contrários (2009: 22-3).

De qualquer maneira, se cada destes espaços, os meios tradicionais, *catch all*, os veículos partidários e o espaço virtual, não são capazes de oferecer suporte à comunicação democrática, é

possível que, em conjunto, conformem um sistema que contribua para a exposição de informações e pontos de vista diversificados, para a ampliação do acesso ao espaço público e para um equilíbrio maior das oportunidades comunicativas.

A discussão apresentada nos capítulos V e VI sugerem que a estrutura da comunicação mediada representa vetores distintos em relação à potencialidade dos *media* de assegurar o valor equitativo das liberdades comunicativas e realizar as funções que a democracia exige da comunicação social. As liberdades comunicativas não são e não podem ser absolutas; elas não são, por assim dizer, naturalmente garantidas. Antes, o que se espera é que estejam limitadas, de forma justificada, por fatores políticos, econômicos e culturais que devem ser contestados em termos de direitos e liberdades.

A garantia de direitos e condições efetivas de exercer as liberdades comunicativas impõe a distribuição equitativa das oportunidades de sustentar publicamente argumentos e pontos de vista distintos; de afirmar uma identidade e defender uma concepção do bem sem por isso sofrer ameaças ou represálias; de oferecer razões e tê-las tomadas em pé de igualdade na definição dos rumos da sociedade; de, por fim, exigir razões aceitáveis para as decisões coletivas. Tais direitos e condições só se realizam mediante a organização do sistema mediático a partir de critérios e parâmetros sustentados em bases valorativas cuja justificação subjacente não pode ser banal. A relevância dos *media* para a realização das autonomia pública e privada e para uma distribuição equitativa das oportunidades de se influenciar as políticas públicas também destaca como as estruturas institucionais e as regras que tangem a discussão pública podem alterar o exercício da razão pública. De acordo com Sen, “a imediatez e a força da argumentação pública dependem não só das crenças e tradições historicamente herdadas, mas também das oportunidades de discussão e interação que as instituições e as práticas proporcionam” (2009: 371). Na próxima parte, vou apresentar três interpretações normativas sobre o princípio da liberdade de expressão, buscando discutir como cada uma delas se materializa em distintos regimes regulatórios para os meios de comunicação. Se bem sucedida, essa discussão mostrará como cada um deles contribui para a realização das funções comunicativas necessárias à democracia.

PARTE III – LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O VALOR DAS LIBERDADES COMUNICATIVAS

VII – Primeira aproximação à liberdade de expressão

To try to deny the citizen this freedom [of the pen], means withholding from the ruler all the knowledge of those matters which, if he knew about them, he would himself rectify, so that he is thereby put in a self-stultifying position (Immanuel Kant - “On The Common Saying – ‘This may be true in Theory, but it Does Not Apply in Practice’”. In: *Kant Political Writings*).

7.1 Introdução

O esforço realizado até aqui neste trabalho foi (1) o de construir e defender uma teoria sobre o papel da comunicação na democracia – a “tese da necessidade” – e (2) o de discutir as questões colocadas pela proeminência da forma mediada de comunicação para as funções que a comunicação realiza em uma ordem democrática – a saber, a garantia do exercício das autonomias pública e privada, e a distribuição de oportunidades de agência política através do discurso.

Procurei argumentar que a comunicação é um elemento essencial à justificação da autoridade

política, pois, do ponto de vista da concepção de democracia ora sustentada, é na argumentação pública e nos diálogos interinstitucionais que se processam os valores públicos e as decisões sobre o futuro coletivo; no discurso público os titulares do autogoverno se investem do papel de realizadores do projeto coletivo de autodeterminação e oferecem razões uns aos outros no intuito de justificar as decisões vinculantes (parte 1); além disso, sustentei que a estrutura de mediação, organizada em torno dos meios de comunicação de massa, tornou-se, ao mesmo tempo, um fator a contribuir e a limitar capacidade da comunicação de realizar esses papéis, uma vez que tal estrutura, de um lado, amplia enormemente o alcance das informações e pontos de vista, enquanto, de outro lado, retira do controle da cidadania o processo de escolha dos bens simbólicos que circulam no espaço público (parte 2).

Estas não são, definitivamente, tarefas fáceis de cumprir. Empiricamente, há ao menos dois tipos de obstáculos à sua realização, que se encontram em praticamente todos os sistemas de comunicação ora existentes: (a) o conflito entre objetivos distintos a serem perseguidos no campo da comunicação pode exigir certos *trade-offs* e compromissos na organização e performance dos *media*, como entre a necessidade de dar autonomia editorial aos veículos e a de oferecer oportunidades mais equitativas de influenciar as decisões sobre a organização do sistema de mediação; e (b) a estrutura do sistema de comunicação, que impõe uma diferenciação de papéis entre falantes e ouvintes, limita as condições de acesso igualitário dos discursos e pontos de vista ao espaço público mediático.

A capacidade dos sistemas mediáticos de levar a cabo as tarefas necessárias à democracia depende em grande medida da forma em que se organiza esse sistema e das normas e práticas comunicativas em uma sociedade (HALLIN; MANCINI, 2004). Como procurei evidenciar na parte 2, os sistemas formados pelos meios de comunicação estão envoltos em uma rede de incentivos provenientes das estruturas sociais, políticas e econômicas em que se inserem, bem como das normas e do *ethos* profissional do jornalismo. Nesse contexto, embora na grande maioria das democracias liberais não se possa falar em um domínio hegemônico de uma das forças em disputa, é possível encontrar vencedores ocasionais, que por um determinado período desfrutaram de um poder mais extenso sobre a organização da estrutura de mediação da comunicação. Sugere-se, tipicamente, que, no passado, esse controle ocasional fora exercido pelos principais partidos políticos, que dispunham de canais e veículos próprios e os utilizavam para difundir os valores e preferências que lhes eram caros. Atualmente, por outro lado, costuma-se inferir que, pelo menos nas sociedades democráticas liberais, predominam mais intensamente as forças do mercado, que usam os *media* para propósitos semelhantes, embora sejam também forçados a garantir a sobrevivência financeira das empresas.

Hallin e Mancini (2004) sustentaram que essas distinções estão relacionadas sobretudo ao contexto histórico, social, econômico e político de cada sociedade. Seja como for, o certo é que os sistemas mediáticos são regulados de alguma maneira, ora pela pressão política dos partidos mais relevantes, ora pela lógica mercantil predominante, de modo que faz pouco sentido falar em uma espécie de “liberdade negativa” – ou a liberdade de não sofrer interferência de qualquer autoridade arbitrária – no caso dos meios de comunicação.

Nesta terceira parte gostaria de dar um passo adiante e sugerir que as diversas formas de regulação não surgem ao acaso e a escolha por uma ou outra maneira de estruturar as práticas comunicativas têm, via de regra, uma razão de ser. Subjazem aos regimes regulatórios princípios que determinam os objetivos da sociedade e os meios mais adequados para realizá-los, assim como também se definem o papel do Estado e a capacidade do mercado de promover os valores primazes. Tal forma de justificação é fundamental à garantia da legitimidade dos arranjos regulatórios; compreendê-la torna-se essencial à própria avaliação dos resultados das instituições ora em operação nas sociedades contemporâneas. Conforme nos diz Feintuck, “parece amplamente fútil examinar políticas regulatórias, mecanismos e resultados sem, antes, refletir sobre os objetivos, que derivam de princípios, que, por sua vez, emergiram de razões para a intervenção” (2006: 28)¹⁵³. Para avaliar a legitimidade da política regulatória, faz-se necessário compreender a sua relação com os valores subjacentes à ordem democrática. Como o estabelecimento de tais normas consiste necessariamente no uso do poder coletivo da sociedade para impor limites ao exercício das liberdades comunicativas, a sua justificação está sujeita às injunções da razão pública, ou seja, as razões oferecidas para justificar a aplicação de um regime regulatório devem ser potencialmente aceitas, por todos, como razoáveis¹⁵⁴. A razoabilidade, segundo Rawls, é a característica marcante das sociedades democráticas que reconhecem os cidadãos como pessoas livres e iguais, dotados de um senso de justiça (ou de distinguir o bem do correto) e de professar uma concepção da boa vida.

Gostaria de sugerir que boa parte das razões oferecidas para o alcance e os limites da regulação das comunicações se sustenta em compreensões distintas sobre o princípio da liberdade de expressão. Os *media*, venho sugerindo, têm papel significativo na materialidade do exercício da livre expressão

¹⁵³ No original: “it seems largely futile to examine regulatory policies, mechanisms and outcomes without first reflecting upon the objectives, deriving from principles, in turn born of the rationales for intervention”.

¹⁵⁴ Essa concepção, da forma como a entendo, ficará mais clara a seguir, em especial no capítulo X. Por ora, basta especificar que Rawls considera ideia de razão pública como um concepção de sociedade democrática, pois sua forma e o seu conteúdo se sustentam na própria compreensão sobre o que é uma democracia. Tendo em vista o fato do pluralismo, percebe-se a impossibilidade de se estabelecer um acordo entre cidadãos que professam doutrinas abrangentes e irreconciliáveis do bem. A ideia de razão pública não contraria nem refuta qualquer dessas concepções, desde que reconheçam o regime democrático e a concepção de legitimidade liberal – segundo a qual são legítimas aquelas leis que poderiam contar com o assentimento de cidadãos livres e iguais de uma sociedade bem-ordenada mediante o uso público da razão. Ver Rawls, 2011c: 522-5.

de ideias. Para que se tornem exercício da liberdade comunicativa, ou para que ascendam ao espaço público e sejam ouvidos no processo de autodeterminação coletiva, os atos expressivos têm, necessariamente, de pelos filtros da estrutura de mediação da comunicação. Nesse sentido, as estruturas internas e externas de incentivos, assim como as normas que dizem respeito aos conteúdos que ocupam o espaço público dos meios de comunicação, ganham peso evidente sobre as oportunidades de que desfrutamos todos de nos expressarmos livremente. Tendo em vista a primazia da comunicação mediada na composição da realidade social, das opiniões públicas e a sua forte influência sobre a formação da vontade política, não seria exagero afirmar que as informações, argumentos e pontos de vista que são escolhidos, no embate entre forças internas e externas, para ocupar o seu espaço público, ganham um impulso extremamente desigual em relação aos discursos que permanecem na esfera mais restrita das conversações cotidianas. Decerto que os atos e ideias que circulam pelos *media* não são os únicos a determinar os valores predominantes e as leis e políticas públicas de uma sociedade. No entanto, a capacidade de que desfrutam não pode ser negligenciada.

7.2 A discussão da liberdade de expressão

A liberdade de expressão tem lugar privilegiado no prestigioso rol dos temas fundamentais à teoria política; se não por outros motivos, por ser um entendimento comum às diversas vertentes do pensamento político o de que a política está inevitavelmente associada à construção do imaginário social, à disputa pela formulação das ideias e valores que informam a tessitura das leis e políticas públicas e aos acordos possíveis na elaboração da opinião pública e da vontade democrática. Situada pela unanimidade das teorias democráticas entre as condições de possibilidade de um regime democrático, a livre expressão de ideias costuma ser também considerada um dos direitos fundamentais sem os quais a própria definição de nós mesmos e das nossas relações sociais não pode se realizar plenamente¹⁵⁵.

Mas o acordo acaba aí. Como nos diz Henry Kalven, o debate para definir o alcance e o significado desse princípio encontra-se, como um diálogo socrático, eternamente aberto, pois “uma resposta definitiva, plenamente entendida, nunca será atingida e, então, o processo deve seguir em frente com outras e outras questões sendo colocadas” (1988: 23)¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Milton (1999) sugeria que a expressão pública era parte do que nos constitui enquanto indivíduos únicos e capazes de ação.

¹⁵⁶ No original “a definitive, fully understood answer will never be reached and so the process must go on with another and another question being put”.

Tipicamente, associa-se a liberdade de expressão à busca pela verdade, a um direito natural à autoexpressão ou mesmo à própria ideia de democracia. Ela não é necessária apenas para que os cidadãos exerçam as suas capacidades morais de ter um senso de justiça e defender uma concepção do bem. Combinada aos procedimentos políticos estabelecidos na constituição, a livre expressão de ideias e a liberdade de imprensa aparecem como uma alternativa à revolução e ao uso da força, que ameaçam sobremaneira as liberdades básicas. Segundo Tocqueville, “estaríamos subestimando a importância da liberdade de imprensa se a considerássemos apenas uma garantia à liberdade; ela [a liberdade de imprensa] mantém a civilização” (2004: 518)¹⁵⁷. Nesse sentido, à garantia da livre expressão de ideias tende-se a conferir um valor epistêmico, isto é, melhores decisões ou decisões mais justas e democráticas estão relacionadas à livre circulação de opiniões e pontos de vista distintos e antagônicos.

A leitura “profilática”, como a denomina Dworkin, compreende o argumento segundo o qual a competição de ideias seria a melhor forma de se chegar à verdade, seja na ciência ou em torno de valores – não à verdade a respeito do que os indivíduos desejam, mas do que *deveriam* desejar –, como um argumento em defesa de que a maior quantidade de discurso, puramente, teria um valor epistêmico¹⁵⁸. Na leitura “discriminatória”, por outro lado, o que se enfatiza não é a ideia de que nenhum discurso deva ser excluído, mas de que nenhuma *ideia* o seja. O que importa, portanto, é a “mistura cognitiva e emocional” do que é expresso, não a quantidade em si mesma (DWORKIN, 2000: 380-1)¹⁵⁹¹⁶⁰.

Há um esforço constante, tanto de juízes quanto de teóricos da ciência política, para elaborar princípios mais ou menos abstratos que sejam capazes de endossar uma ideia de liberdade capaz de distinguir quais discursos devem e quais não devem ser protegidos, assim como até que ponto a estrutura do sistema de mediação pode ser regulada pela coletividade – questões cujas respostas não são e nunca foram objeto de consenso, seja na prática judicial ou na teoria política. Outro tema de constante conflito no campo teórico diz respeito aos limites à atuação do Estado para garantir os direitos expressivos a uma parte dos cidadãos que, por diversas razões, têm acesso restrito aos

¹⁵⁷ No original: “we should underrate their [of a free press] importance if we thought they just guaranteed liberty; they maintain civilization”.

¹⁵⁸ Dworkin sugere que esta seria a leitura encampada por Mill e, posteriormente, transmutada em outras versões do argumento autonomista. Tal interpretação sobre o ideal da liberdade de expressão será discutida no próximo capítulo.

¹⁵⁹ Esta seria a leitura feita pela tradição “coletivista”, cujas ideias serão analisadas no capítulo XIX à frente. Segundo essa interpretação, o Estado tem um papel crucial a realizar para garantir que os cidadãos disponham de informações adequadas a tomar boas decisões políticas.

¹⁶⁰ Outros autores pensam a questão em termos da diversidade de posições, valorizando sobretudo a pluralidade de versões sobre o bem comum no espaço público. Para uma elaboração em defesa da diversidade como o objetivo central, ver Raz, 1986.

fóruns de debate público. As liberdades políticas em geral, e a liberdade de expressão em particular, têm tanto uma dimensão defensiva (contra a intervenção indevida do Estado) quanto uma dimensão protetiva (que requer a intervenção do Estado para ser de fato garantida). A questão que se coloca é saber em que medida podem ser legitimamente levadas adiante ou quais seriam os limites impostos a essas duas dimensões pela necessidade de assegurar outros valores. Seria possível a restrição de conteúdos específicos, como discursos de incitação ao ódio, de caráter racista etc. sem se restringir demais a liberdade de expressão? Ou devemos dar preferência a regulações neutras em relação ao conteúdo e aos pontos de vista? Todas essas questões serão debatidas adiante, nos capítulos VIII, IX e X.

Não existe, de fato, um acordo sobre a compreensão do direito relacionado à liberdade de expressão, ou seja, sobre os limites e os requisitos que recaem sobre a autoridade ao decidir questões relacionadas à distribuição das oportunidades de expressão, seja ela política ou não. A falta de um acordo duradouro nessas questões não surpreende. Uma resposta mais concreta depende, entre outras coisas, das condições sob as quais a resposta a essas indagações é dada. Embora algumas ameaças – como o desejo do governo de evitar as críticas direcionadas a ele – sejam duradouras e gozem de certo acordo em relação à forma como remediá-las, outras – como a questão envolvendo a propriedade das empresas de comunicação – surgem com o tempo e exigem novas respostas e novas formas de conceber o direito à livre expressão de ideias. Tais respostas são, elas próprias, objeto de desacordo razoável sobre a melhor maneira de erigir uma proteção aos direitos e liberdades básicas que imponha um custo tolerável aos sujeitos autogovernantes. É o que nos diz Scanlon na passagem abaixo:

This disagreement is partly empirical – a disagreement about what is likely to happen if certain powers are or are not granted to governments. It is also in part a disagreement at the foundational level over the nature and importance of audience and participant interests and, especially, over what constitutes a sufficiently equal distribution of the means to their satisfaction. The main role of a philosophical theory of freedom of expression, in addition to clarifying what it is we are arguing about, is to attempt to resolve these foundational issues (SCANLON, 2003b: 100).

A despeito dessa indefinição oferecer margem ao surgimento de inúmeros problemas no debate sobre a organização das políticas relacionadas ao livre discurso, Kalven (1988) celebra a falta de uma fórmula acabada para lidar com a questão. De acordo com ele, seria justamente nessa abertura à discussão e à disputa que residiria a força particular desse ideal. Seria relativo à própria natureza de um princípio que orienta a comunicação, estar aberto ao conflito de valores inerente às sociedades marcadas pelo fato do pluralismo. A liberdade de expressão se define, portanto, como uma tradição viva e dinâmica em sua interpretação no mundo das ideias e em sua aplicação ao

terreno da prática.

7.3 *Liberdade de expressão e direitos*

A liberdade de expressão, tomada como um problema de investigação filosófica, se situa dentro de uma discussão maior sobre a natureza e o *status* dos direitos fundamentais. Os direitos estabelecem os limites à atuação do Estado e dos indivíduos, e muitas vezes acarretam sacrifícios significativos à ação dos mesmos, mas não interditam definitivamente qualquer forma de regulação. Segundo Kant,

O *direito* é limitação da liberdade de cada um à condição da sua consonância com a liberdade de todos, enquanto esta é possível segundo uma lei universal; e o *direito público* é o conjunto das *leis exteriores* que tornam possível semelhante acordo universal. Ora, visto que toda restrição da liberdade pelo arbítrio de outrem se chama coação, segue-se que a constituição civil é uma relação de homens *livres*, que, (sem dano da sua liberdade no todo de sua relação com os outros) se encontram, no entanto, sujeitos a leis coercivas (2010: 70).

A questão central, nesse caso, se refere à necessidade de justificar, em termos aceitáveis para pessoas que, no papel de cidadãos, reconhecem, a si mesmos e aos demais, como pessoas morais livres e iguais, o estabelecimento de limites e regulações ao direito à livre expressão. Uma discussão associada, também de natureza teórico-normativa, se refere à definição de tais limites e à elaboração de regras legítimas que não ameacem o estatuto da liberdade de expressão enquanto tal. A presunção da literatura que se concentra nesses temas é justamente a de oferecer argumentos no sentido de contribuir para o exercício contínuo da livre expressão. Ao procurar definir o que, de fato, significa exprimir-se livremente, pretende-se argumentar, como nos diz Kant na passagem acima, acerca de uma compreensão da liberdade – ou do direito à liberdade – no plano da limitação recíproca. Isto é, não faria sentido sustentar uma ideia de livre discurso em que o seu exercício por uns significasse necessariamente a restrição à liberdade de outros.

As liberdades fundamentais são, a um só tempo, reciprocamente e autolimitantes. Mas o que isso significa? Na medida em que tais liberdades devem ser igualmente concedidas a todos, sem distinção, somente seria possível aumentar as liberdades de uns caso as mesmas liberdades fossem concedidas aos demais membros da sociedade. O caso das liberdades comunicativas ilustram bem esse argumento, pois implicam o uso livre, por todos que por ventura o desejem, dos recursos necessários a tornar públicos discursos, argumentos e pontos de vista. Todavia, o acesso irrestrito ao espaço público de mediação, quando conferido a todos, podem tornar o exercício da livre expressão

e da comunicação pública tão impraticáveis e socialmente divisivos que acabariam por limitar sobremaneira o valor efetivo do ideal de livre discurso (RAWLS, 2011a: 403-4).

Estas e outras questões seguem em aberto no debate presente. No entanto, gostaria de expor alguns pontos que considero pressupostos fundamentais para que o debate se dê em termos mais ou menos comuns. Precisamos distinguir, antes de mais nada, entre a restrição e a regulação das liberdades fundamentais. Rawls (2011a) sugere que regulamentações razoáveis são aceitáveis desde que mantenham intacto o *âmbito central* de aplicação das liberdades fundamentais. A prioridade dessas liberdades não é ameaçada quando se estabelecem regras, que se combinam em um sistema, no intuito de fomentar as condições sociais necessárias ao seu exercício duradouro. No que concerne à questão da comunicação pública, Rawls sustenta que “são essenciais regras para regular a discussão livre. Sem a aceitação geral de procedimentos razoáveis de indagação e de preceitos relativos ao debate, a liberdade de expressão não pode atender ao seu propósito” (RAWLS, 2011a: 350-1).

A questão seria, então, identificar e discutir que liberdades específicas, ou normas legais, além de quais interesses, são essenciais e constituem o “âmbito central” do exercício público livre e pleno da comunicação. Segundo Rawls, seriam ao menos três os pontos fixos no interior da esfera central da liberdade de expressão: (a) o libelo sedicioso não é crime; (b) não há restrições prévias à liberdade de imprensa, exceto em casos especiais; e (c) as doutrinas revolucionárias e subversivas são plenamente protegidas (RAWLS, 2011a: 405-6).

Retomando as ideias de Henry Kalven, Rawls argumenta que a ausência do crime de libelo sedicioso é uma condição necessária, embora não suficiente, à garantia de um valor equitativo às liberdades comunicativas. Segundo ele, historicamente, os governos se utilizaram desse crime para suprimir críticas e manter uma aparência geral de apoio às suas decisões, prejudicando assim o entendimento esclarecido. Nessa concepção, “[e]nquanto esse crime existir, a imprensa pública e o debate livre não poderão desempenhar seu papel de informar o eleitorado” (RAWLS, 2011a: 406). Veríamos solapadas, assim, as possibilidades de autogoverno, assim como liberdades necessárias à garantia da autodeterminação.

Os dois outros pontos fixos sugeridos por Rawls estão inevitavelmente relacionados a este primeiro, pois a presença do crime de libelo sedicioso justificaria a censura prévia à imprensa, bem como vedaria as formas e os conteúdos ora considerados subversivos pela sociedade. Em muitas circunstâncias, como no caso da doutrina do perigo claro e presente¹⁶¹, argumenta-se que devem ser

¹⁶¹ Regra aprovada pelo juiz Holmes, em 1919, que sustentava que o Congresso Norte-Americano poderia agir para vedar discursos cujo conteúdo potencialmente viesse a provocar danos à sociedade. O objetivo, de modo geral, era

proibidas expressões cujo conteúdo incite a derrubada da ordem vigente ou a revolução. Contudo, “o fato de a defesa da subversão ter se disseminado o suficiente para constituir uma questão política real é um sintoma de uma crise iminente, que tem raízes na percepção de grupos importantes de que a estrutura básica é injusta e opressiva” (RAWLS, 2011a: 410). Proibir a defesa da subversão seria, portanto, o mesmo que impedir a discussão das razões que levaram estes grupos significativos a tal percepção. Isso se constituiria como uma restrição ao uso público e bem-informado da razão, impedindo o processo comunicativo de avaliar a justiça da estrutura básica, bem como de influenciar a formulação de leis e políticas públicas, o que representa grave violação às liberdades políticas essenciais. Uma estrutura como essa perderia legitimidade, pois o seu caráter vinculante e coercitivo não proviria de um acordo entre pessoas livres e iguais, cujo endosso da autoridade política deveria ser o resultado do uso público e bem-informado da razão (*Ibidem*: 411-2).

7.4 Os interesses da liberdade de expressão

Segundo Scanlon (2003a: 6), uma doutrina robusta da liberdade de expressão deve sustentar a proteção da livre expressão de ideias, apesar dos danos que determinados atos expressivos potencialmente poderiam causar e que justificariam a restrição de outras formas de ação. Para que este argumento seja legítimo, torna-se necessário justificar o privilégio de que desfruta tal liberdade. A forma mais comum por que se defende o caráter essencial e particular da proteção à liberdade de expressão, relativamente a outros valores e liberdades, é consequencialistas por natureza: certos atos discursivos devem ser protegidos pois tal proteção gera melhores resultados do que se teria caso eles fossem sujeitos à regulação¹⁶². Por outro lado, no entanto, seria possível assentar essa justificativa em um argumento não consequencialista, mobilizando princípios e direitos tais como uma ideia de lei natural ou uma concepção de autonomia.

Em parte, a controvérsia é de natureza empírica e envolve indagações sobre quais seriam os resultados de facultar ao governo determinados poderes para regular o exercício do livre discurso, particularmente o sistema por meio do qual a ação discursiva se torna uma forma de comunicação. Mas, de outro lado, esta é uma discórdia em nível mais fundamental e diz respeito à natureza e à importância dos interesses associados à liberdade de expressão, bem como ao que constituiria uma

criminalizar o discurso comunista, o que levou à perseguição a jornalistas acusados de promover os ideais comunistas. Considerava-se, então, que a sociedade norte-americana já havia chegado ao consenso de que tais ideias não são razoáveis nem tampouco necessárias no espaço público. A sua exposição tenderia a causar danos à formação da opinião pública.

¹⁶² Ver, a esse respeito, Kalven (1988).

distribuição igualitária dos meios necessários à sua realização. Scanlon (2003b) propõe que se dividam os interesses relacionados à liberdade de expressão em três categorias básicas: (1) o interesse que temos em sermos capazes de nos fazermos ouvir – o interesse do participante; (2) o interesse relacionado ao desejo de sermos expostos ao que os outros irão falar – o interesse da audiência; e (3) o interesse que temos enquanto espectadores que são influenciados ou afetados pela expressão de formas distintas – o interesse do espectador (*Ibidem*: 85-6).

Cada um desses interesses tem peso variado e é objeto de compromissos distintos de acordo com a base teórica que lhe empresta valor. Nas concepções mais preocupadas com o individualismo ético, ganha proeminência o interesse dos participantes, isto é, confere-se à liberdade individual de autoexpressão um peso normativo mais forte, dando primazia à proteção do direito ao livre discurso em contraposição à atuação do Estado¹⁶³. As perspectivas mais preocupadas com a diversidade de opiniões disponível no espaço público deslocam o foco em direção à oportunidade de que desfruta a audiência de se informar, de escolher, tendo um leque adequado de opções, os valores e preferências a que dará o seu apoio, de forma fundamentada¹⁶⁴. Ainda uma visão distinta procura equilibrar os três interesses, enfatizando a equidade de acesso aos recursos necessários à comunicação¹⁶⁵. Cada uma dessas alternativas faz exigências formais distintas ao aparato institucional da sociedade, dando origem a regimes regulatórios diferenciados, que incidem ora sobre as oportunidades de acesso, ora sobre os próprios bens simbólicos produzidos na ação expressiva.

7.5 Regulação pública e o acesso à liberdade

É comum que as regulações que o Estado exerce sobre a liberdade de expressão sejam divididas duas categorias, quais sejam: (a) regulações cujo objetivo tem impacto direto sobre a comunicação; e (b) regulações cujo objetivo é ter impacto “não-comunicativo”, mas que poderão eventualmente causar impacto sobre as oportunidades de comunicação¹⁶⁶. Parte da literatura afirma que qualquer forma de restrição que tenha por objetivo um impacto direto sobre a comunicação interfere frontalmente sobre o direito à liberdade de expressão. Já quando o objetivo é ter impacto “não-comunicativo”, o julgamento das restrições deve ser feito caso a caso e refletirá o equilíbrio dos interesses em competição. Para Laurence Tribe, “escolhas regulatórias destinadas a danos que não

¹⁶³ Uma concepção desse tipo será apresentada no cap. VIII.

¹⁶⁴ Tal ideia é associada às teses coletivistas e será discutida no capítulo IX. Para uma boa defesa dessa concepção também Silva (2009).

¹⁶⁵ Essa é a tese que pretendo defender neste trabalho. Ela será apresentada e sustentada no capítulo X.

¹⁶⁶ Essa seria uma variação da distinção entre regulações da expressão que se dirigem ao conteúdo dos discursos – aos temas ou aos pontos de vista que expressam – e aquelas que são neutras em relação ao conteúdo.

são causados por ideias ou informação como tais são aceitáveis desde que não comprimam *indevidamente* o fluxo de informações e ideias” (*apud* SCANLON, 2003c: 160; grifo no original)¹⁶⁷.

Nem sempre, contudo, uma regulação baseada no conteúdo terá efeitos mais nocivos do que restrições neutras em relação a ele. Algumas formas de regulação neutras em relação ao conteúdo devem simplesmente ser vedadas ao Estado, como, por exemplo, a discricionariedade de banir a publicação de jornais ou o acesso a informações pela internet. Por outro lado, certas formas de regulação de conteúdo, como a punição relacionada à propaganda falsa ou à calúnia, parecem ser, a princípio, permissíveis. O que estou querendo ressaltar aqui é que, em verdade, embora seja essa a impressão inicial, não há uma restrição à regulação de conteúdo em um nível mais fundamental (COHEN, 1993; SCANLON, 2003c).

Embora a impermissibilidade de certas formas de regulação de conteúdo tenha um papel importante para a garantia da liberdade de expressão, disso não decorre que seja uma questão fundamental e definitiva que qualquer restrição a conteúdos seja indesejável. Como ocorre nos julgamentos sobre direitos, essa avaliação recai sobre os julgamentos a respeito das restrições necessárias à proteção do âmbito central de aplicação das liberdades comunicativas. Uma das presunções contra o controle de conteúdo afirma que ele traz consigo a possibilidade de que se excluam inteiramente certos pontos de vista do *mercado de ideias*: a regulação de conteúdos representaria uma ameaça maior de que certas ideias sejam impedidas de serem expressas, a despeito do valor que tais ideias possam ter para os participantes, ouvintes ou espectadores.

Admitindo-se, conforme Cohen (1993), que as pessoas em geral, e os mais poderosos especialmente, desejam afastar qualquer crítica e evitar a expressão de posições das quais discordam¹⁶⁸, depreende-se que a regulação de conteúdos pode ser um instrumento eficaz para que se impeçam a expressão de críticas e posições contrárias às suas. É certo que mesmo a regulação neutra em relação ao conteúdo pode comportar certos mecanismos mais ou menos velados de exclusão, que não dizem respeito ao conteúdo. Não há, no entanto, nenhuma motivação especial para que se reduza a *quantidade* de discurso, pelo menos não com a mesma força que o desejo de excluir certos argumentos. Tendo em vista os problemas associados ao controle de conteúdo, e se assumimos que as pessoas têm a capacidade de mudar as suas opiniões quando apresentadas a novas e distintas razões¹⁶⁹, poder-se-ia sugerir que os possíveis custos de um discurso com conteúdo

¹⁶⁷ No original: “regulatory choices aimed at harms not caused by ideas or information as such are acceptable so long as they do not *unduly* constrict the flow of information and ideas”.

¹⁶⁸ Ou o que Cohen denomina de “fato do poder”.

¹⁶⁹ Ou o que Cohen denomina de “fato da persuasão razoável”.

objetável poderão ser devidamente minimizados permitindo-se mais expressão (COHEN, 1993: 234-6).

Permitam-me tomar um exemplo recente em que se aplicou o pressuposto enunciado acima, i.e. considerou-se a necessidade de apresentar um ponto de vista distinto ao invés de restringir em si o conteúdo de um discurso ou sancionar, simplesmente, a expressão de uma ideia. Em uma decisão sem precedentes, a justiça brasileira condenou a Rede Bandeirantes e o apresentador José Luiz Datena por discurso de ódio contra a comunidade atea. A condenação deveu-se a um programa que foi ao ar em julho de 2010, no qual Datena sustentava, lançando mão de uma argumento que gosto de denominar de “dostoievskiano”, que o suposto criminoso detido pela polícia do estado de São Paulo seria ateu, pois apenas um indivíduo discrente em Deus poderia ter cometido um ato tão atroz. Nas palavras do apresentador, “Ateus não têm limites, por isso vemos crimes como este. Ateus matam e cometem essas atrocidades. Eles acham que são o seu próprio Deus”.

Após protesto da Associação Brasileira de Ateus e Agnósticos (ATEA) e de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (MPF), TV Bandeirantes e Datena foram condenados a exibir um programa, produzido pela sociedade civil organizada, na qual se discutisse a importância da liberdade de consciência e da diversidade religiosa. Em caso de desobediência, estariam obrigados e pagar pena diária no valor de cinco mil reais.

Reagindo à decisão judicial, a Associação Paulista de Imprensa (API) publicou uma nota de desagravo em que afirmava que “todas as vezes que se cala um jornalista ou uma emissora de difusão de informação, você está maculando a democracia e o estado democrático de direito”. A entidade dizia ainda que estaria sendo omissa caso não lutasse “pelos direitos consagrados na carta dos Direitos Humanos declarada pela Organização das Nações Unidas, que é conceber ao ser humano o direito da liberdade de expressão *e por consequência, o direito da comunicação*”¹⁷⁰. A punição seria injusta pois, “não se trata de falarmos sobre a consciência ou a diversidade religiosa, mais importante é a questão da ‘liberdade de expressão’ e do indispensável e legítimo direito da comunicação”. E, por fim, a entidade justificava a nota afirmando que “a justa nota de repúdio cabe em razão da defesa constitucional de um dos mais importantes *princípios do direito natural* que é o da liberdade de expressão, *comparável com o da vida e o da liberdade natural dos seres humanos*”¹⁷¹.

Portanto, a API argumenta que as cortes infringiriam os direitos humanos em qualquer circunstância

¹⁷⁰ Grifos nossos.

¹⁷¹ Grifos nossos.

em que se condenasse jornalistas ou empresas de comunicação por suas atividades. De acordo com essa linha de pensamento, a liberdade de expressão deriva de uma lei natural, podendo ser comparada ao direito à vida! – um direito que, destarte, dispensa outras razões para justificar-se. Este argumento aplica-se, seguindo essa linha de raciocínio, tanto aos indivíduos, portadores legítimos do direito à livre expressão, quanto aos meios de comunicação, responsáveis, em última instância, pela materialização do discurso no espaço público. A ambos, indivíduos e empresas, deve ser conferido um mesmo direito natural contra a interferência do Estado.

Gostaria de sugerir, todavia, que os limites à liberdade de expressão devem ser pensados nos diversos níveis em que se dá o ato expressivo. Não se aplicam os mesmos critérios ao discurso público em todas as arenas da sociedade, nem a todo e qualquer questão em debate. Penso, aqui, na distinção proposta por Rawls no que concerne aos fóruns da razão pública. Segundo Rawls, “a ideia de razão pública não se aplica a todas as discussões políticas sobre questões fundamentais, mas apenas às discussões sobre as questões naquilo a que me refiro como o fórum político público” (2011c: 525). O fórum político público engloba as cortes supremas, os discursos de autoridades públicas dos poderes executivo e legislativo e, por fim, os discursos de candidatos a cargos públicos durante as suas campanhas e programas partidários. Este fórum seria distinto e separado da “cultura de fundo”, que inclui a cultura de Igrejas e outras associações da sociedade civil, como universidades e sociedades científicas, e não é dirigida por nenhum valor político ou filosófico central. A cultura de fundo “existe no interior de uma estrutura de Direito que assegura as conhecidas liberdades de pensamento e expressão e o direito à livre associação” (*Ibidem*: 526).

Nas sociedades democráticas, o poder não público que se manifesta na cultura de fundo deve ser livremente aceito, pois, consideradas as liberdades de consciência e pensamento, nos impomos a nós mesmos o consentimento com as doutrinas abrangentes que ora professamos. Isso não implica uma ideia de autonomia *per se*, mas significa apenas que, na condição de pessoas morais livres e iguais, seguimos uma concepção do bem como parte de nossa competência política, especificada pelas liberdades fundamentais. Em outras palavras, considera-se que, no caso dessas associações, desfrutamos do “direito de saída” (ASSUMPÇÃO, 2012).

Entre a cultura política pública e a cultura de fundo, fazendo a mediação entre elas, se encontra a “cultura política não pública”, que abrange o sistema formado pelos diversos *media*. Decerto que o dever moral da razão pública não se aplica à cultura de fundo, nem tampouco à cultura política não pública e, portanto, à atividade de mediação. Isto é, as injunções da razão pública, que exigem um ideal de reciprocidade e o oferecimento de razões que todos os membros da associação podem

razoavelmente aceitar, não constituem um dever moral dos participantes de discussões nas diversas arenas da sociedade civil e nos meios de comunicação. Nestes, são aceitos argumentos substanciados em razões não públicas e a comunicação segue plena e aberta (RAWLS, 2011c: 526-7).

Entretanto, gostaria de argumentar que a cultura política não pública, ou a estrutura de mediação composta pelos meios de comunicação de massas, não se situam no mesmo nível de outras esferas da sociedade que compõem a cultura de fundo e, portanto, devem receber tratamento especial no que concerne aos critérios comunicativos. Nas palavras de Tocqueville, “a influência da imprensa vai além das opiniões políticas de alguém, ela alcança todos os pontos de vista dos homens – ambos os costumes e as leis são de alguma forma influenciados pelo grau com que uma sociedade atribui liberdade para a imprensa” (2004: 179)¹⁷².

Dentre as razões para considerar a importância dos suportes mediadores da comunicação e elaborar maneiras de torná-lo livre se assente em sua relação com a liberdade de consciência, tal como a concebe Mill (2000). Segundo o filósofo inglês, a própria liberdade de praticar um credo religioso ou conduzir a vida a partir de uma filosofia que consideramos mais adequada têm uma relação forte com o exercício da livre discussão. O ato expressivo, em si, ou a liberdade negativa de expressar-se, pode tornar-se um direito inócuo caso não haja ressonância ou caso ele não seja acompanhado da publicidade das ideias e pontos de vista que lhe acompanham. Não seria exagero afirmar, nesse sentido, que os *media* exercem um papel essencial e são condição necessária à realização plena da liberdade de expressão. Portanto, dado o alcance e o potencial das narrativas que ocupam o espaço público dos meios de comunicação de massa, além do fato de tratar-se de elemento fundamental ao exercício da comunicação social, a garantia do valor equitativo das liberdades comunicativas prevê certas normas que assegurem o exercício contínuo dos direitos expressivos. A discussão pública mediada requer condições que promovam a equidade no acesso ao espaço público dos *media*, assim como o estabelecimento de normas para evitar que a comunicação corroa as bases sociais do autorrespeito. Por se tratar do uso do poder coercitivo da sociedade para regular o exercício de liberdades fundamentais, a sua justificação deve ser de acordo com valores e princípios que possam ser razoavelmente aceitos pelos cidadãos. O esforço desta terceira parte da pesquisa será nessa direção.

¹⁷² No original: “the influence of the press goes beyond one's political opinions, it reaches all the views of men – both mores and laws are somewhat influenced by the degree to which a society ascribes freedom for the press”.

7.5 *Considerações finais*

No que se segue, vou apresentar três versões sobre a liberdade de expressão e especular acerca da sua materialização em regimes regulatórios que incidam sobre a estrutura organizacional dos *media* e sobre a regulação de pontos de vista e conteúdos. No capítulo VIII, exploro uma visão da liberdade de expressão ancorada nas exigências da autonomia individual. A ideia, basicamente, é a de que existiria uma proteção especial à autoexpressão que se sustenta na ideia de que seria ilegítimo ao Estado limitar a liberdade de expressão sob a premissa de que certas ideias fomentam crenças “falsas” ou levam a ações baseadas nessas crenças. Segundo essa concepção, deve se conferir aos indivíduos a prerrogativa de organizar a comunicação pública, de um modo que impeça que autoridades coletivas e arbitrárias interfiram sobre a realização da autonomia.

No capítulo seguinte, discuto a visão usualmente denominada “coletivista”, que argumenta que apenas aquelas expressões que contribuem ao debate público de cidadãos autogovernantes devem ser protegidas. De acordo com essa perspectiva, seriam justas certas regulações que tornassem mais equitativo o acesso de certas ideias ao espaço público, desde que estas representassem, aos olhos da teoria, contribuições ao discurso público político. Ao mesmo tempo, seria possível limitar certas formas de expressão que, ou ocupem um espaço demasiado largo na opinião pública, ou não representem contribuição clara à deliberação pública política.

Finalmente, no capítulo X, argumento que, de modo geral, nenhuma dessas alternativas oferece uma justificação adequada à liberdade de imprensa – ou, ao menos, não uma que seja condizente com as funções democráticas que, espera-se, sejam realizadas pela comunicação pública em sociedades democráticas. Por essa razão, sustento um princípio de equidade comunicativa que reivindica uma compreensão distinta da liberdade de expressão. A liberdade de expressão, sugiro, deve se justificar pela garantia de oportunidades equitativas para o exercício das liberdades comunicativas. A isto denomino, com base na rubrica rawlsiana do “valor equitativo das liberdades políticas”, o “valor equitativo das liberdades comunicativas”: todos devem desfrutar dos direitos e das condições necessárias à livre comunicação, compreendida como componente crucial do ideal de igual respeito que deve ser assegurado a todos pela estrutura básica da sociedade.

VIII – Liberdade de expressão como autonomia

É de esperar que já tenha passado o tempo em que havia a necessidade de defender a 'liberdade de imprensa' como uma das garantias contra governos corruptos ou tirânicos. Podemos supor que não é mais necessário argumento algum contrário a permitir-se a um legislativo ou executivo não identificado aos interesses do povo prescrever-lhe opiniões e determinar as doutrinas e argumentos que está autorizado a ouvir (Mill, 2000 [1859], p. 27).

8.1 Introdução

De acordo com o que estou sugerindo neste trabalho, a liberdade de expressão e a liberdade dos meios, em um determinado nível, andam juntas, pois a capacidade de os discursos tornarem-se públicos e participarem da formulação dos valores e de influenciarem as decisões sobre leis e políticas públicas depende da estrutura composta pelo sistema mediático. Portanto, a compreensão do que implica assegurar a livre expressão de ideias se dirige também à forma como se organiza a escolha acerca das informações, argumentos e pontos de vista que desfrutarão do privilégio da publicidade.

Neste capítulo vou apresentar uma interpretação do princípio da liberdade de expressão e discussão que se sustenta no valor da autonomia pessoal. De acordo com essa perspectiva, seria fundamental estabelecer um limite rígido à discricção do Estado para regular o valor das liberdades comunicativas. Tais limites seriam essenciais ao reconhecimento de todos como pessoas livres,

iguais e racionais, capazes de, autonomamente, exercer um senso de justiça e de aderir a uma concepção abrangente do bem.

Não me parece que um argumento tal qual o esposado na nota da Associação Paulista de Imprensa (API), citada no capítulo VII, faça sentido enquanto um direito à liberdade negativa de expressão, a ser estendido dos indivíduos aos meios de comunicação. Nem a famigerada jurisprudência à Primeira Emenda à Constituição Norte-Americana¹⁷³ aplicou este comando de maneira tão direta. Nem mesmo um textualista obstinado, como foi o caso do Juiz Hugo L. Black, aplicou de forma absoluta tal sentença às decisões acerca do princípio do livre discurso. Como argumentei anteriormente, do ponto de vista prático não soa plausível um sistema comunicativo estritamente desregulado. Se não por outras razões, pois, na medida em que o Estado se abstém de regular a livre expressão, outras formas de poder o farão, seja à força de majorias morais que lutam, com recursos desiguais, para impor à sociedade uma concepção abrangente do bem, seja por meio do controle econômico sobre a estrutura de mediação, que lança mão de uma defesa da liberdade de expressão para exercer discricionariamente o poder de escolha sobre quem desfrutará, em que circunstâncias e com que intensidade, do direito a tornar públicos os seus pontos de vista. Alguma regulação representa, nesse sentido, uma forma de proteger a livre expressão de ideias, não uma maneira de restringi-la. Estratégias regulatórias podem não sanar todos os problemas envolvidos com o sistema mediático. No entanto, elas podem contribuir para a realização dos objetivos que se espera que os processos comunicativos realizem em uma democracia (SUNSTEIN, 1995: 67-8).

A metáfora do “mercado livre de ideias” soa falaciosa, portanto, quando atribui a construção de um espaço livre para o debate público ao estabelecimento de uma área livre de interferências, na qual o Estado se abstém de pôr as mãos sobre o “direito natural” à livre expressão – para ficar com o argumento sugerido pela API. Seria necessário demonstrar que a ausência de controle por parte do poder coletivo da sociedade daria origem a um sistema autorregulado e que este sistema, por sua vez, seria capaz de fazer emergir uma ordem justa de distribuição das oportunidades de exercer as liberdades comunicativas. Este não me parece ser o caso, uma vez que uma ordem aleatória como esta pode levar a resultados justos e a uma distribuição mais ou menos igualitária das chances de participação comunicativa¹⁷⁴, quanto promover o domínio perene de determinados atores e pontos de vista, silenciando o dissenso e corroendo a tolerância entre visões antagônicas sobre o bem comum.

¹⁷³ “Congress shall make no law ... abridging freedom of speech, or of the press” (*apud* O'Brien, 2010: X). O'Brien, David. *Congress Shall Make no Law*. The First Amendment, Unprotected Expression, and the U.S. Supreme Court. New York: Roman & Littlefield Publishers, Inc., 2010.

¹⁷⁴ Muito embora tal estratégia não soe como a mais plausível. No decorrer deste capítulo vou discutir de forma mais detida essa questão.

Soa enganosa, também, a ideia de que um mercado de expressão, que confere discricionariedade às empresas do campo da comunicação para escolher as vozes e pontos de vista que irão ocupar o espaço público, tende a refletir a diversidade de preferências da sociedade e a oferecer à audiência precisamente o que ela deseja. Para sustentar essa uma posição como esta seria necessário, antes de mais nada, um mecanismo capaz de mensurar as preferências e pré-disposições das pessoas para, em seguida, cotejar com o que foi exibido nos canais de mediação. Seria indispensável, além disso, sustentar que haja preferências exógenas e anteriores à comunicação, que possam ser captadas pelos *media*, através ferramentes de aferição da audiência ou pesquisas de opinião pública tradicionais, no intuito de oferecer à audiência o que ela deseja. Ora, tal premissa não se sustenta, entre outras razões, porque os interesses, preferências e valores dos indivíduos são construídos durante o processo comunicativo, mediante a recepção e a interpretação das informações e argumentos, bem como na troca de razões em público (BAKER, 2002: 8-12).

Parece-me igualmente impreciso atribuir a metáfora em questão a certo liberalismo, identificado, no debate público, com a posição de figuras como John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville. Estes autores elaboraram visões sobre a liberdade de expressão e de imprensa que não excluía toda e qualquer forma de regulação no intuito de contribuir para que o debate público floresça e promova os fins desejados. Seria impreciso afirmar que Mill ou Tocqueville faziam um elogio desatento à liberdade individual em oposição, simplesmente, ao Estado ou qualquer forma de pressão coletiva sobre a esfera privada. Argumentava-se, em verdade, contra as autoridades arbitrárias ou ilegítimas, que fossem injustificáveis em relação a uma concepção particular sobre a autonomia.

A perspectiva a ser apresentada neste capítulo sugere que são inadequados os argumentos que concedem ao Estado ou à coletividade a discricção para determinar os argumentos que devem ocupar o espaço público, bem como a estrutura por meio da qual se distribuem as chances de ocupar este espaço. De acordo com essa visão, cabe à sociedade promover, por meio de suas instituições, a exposição pública da maior diversidade possível de pontos de vista sobre os fins da sociedade e os meios necessários à sua realização. A livre discussão seria, assim, uma maneira de sustentar o pluralismo de concepções sobre o bem comum. Mediante a organização de um sistema que estimule a diversidade, contribuir-se-ia para evitar a arbitrariedade do poder e oferecer-se-iam as condições adequadas ao exercício da autodeterminação.

8.2 O argumento milliano

Impossível enumerar em quantas oportunidades foram mobilizados os argumentos de Mill, no clássico *On Liberty*, para tratar sobre o problema da liberdade de comunicação em sua vertente liberal. Não foi à toa, por certo. O filósofo inglês lutou e defendeu muitas causas polêmicas ao longo de sua vida, tendo apresentado uma visão ímpar sobre temas por natureza controversos e questões normativas de importância fundamental para os direitos universais e inalienáveis dos indivíduos. A defesa de uma proteção rígida e estrita à livre discussão de ideias, promovida pelo autor, sobretudo no capítulo III dessa obra, parte de premissas poderosas e largamente compartilhadas ainda nos tempos atuais. O ideal universal da autonomia individual serve como norte aos esforços para se estruturar um sistema social capaz de garantir o florescimento de um caráter crítico nos indivíduos e de uma natureza moral superior à sociedade – o particular e o coletivo, nesse caso, se alimentam e se influenciam mutuamente, formando um ciclo virtuoso que beneficia a ambos.

Ao contrário do que sugere certo senso comum, Mill não pode ser considerado um polemista favorável, em termos absolutos, à ideia da liberdade negativa como um direito inalienável dos indivíduos¹⁷⁵. Mill não se opôs de maneira absoluta ao papel do Estado na educação e na política trabalhista, na medida em que considerava esta regulação fundamental à preservação dos direitos e liberdades dos mais destituídos de recursos e também porque acreditava que essa seria a maneira mais correta de assegurar aos indivíduos condições adequadas para escolher entre os diversos caminhos possíveis; mediante a garantia de expressão da pluralidade, os indivíduos poderiam escolher a sua própria filosofia de vida de maneira mais autônoma, porquanto tal decisão seria fundamentada no conhecimento e na rejeição de outras concepções sobre a boa vida. Considera-se, portanto, a liberdade enquanto um meio, o mais adequado, para se alcançar o objetivo maior, o desabrochar de uma individualidade autônoma e de uma sociedade capaz de sustentar o pluralismo. Ela não é um fim em si mesmo, mas um instrumento necessário à realização de um ideal de sociedade considerado superior – em uma linha utilitarista em sentido lato (BERLIN, 2000: X-XIV).

Em uma variação do utilitarismo benthamita, decerto negando-o em vários pontos, Mill (2000) afirmou que a felicidade podia significar, simplesmente, “realizar os próprios sonhos”, sejam estes quais forem. Daí deriva uma defesa obstinada da variedade, sem a qual formas imprevisíveis dessa

¹⁷⁵ Muito embora possa concordar que o *princípio do dano* implica uma noção de autonomia como proteção à interferência da coletividade, seja por meio das instituições do Estado, seja por maiorias morais, sobre a liberdade individual.

concepção de felicidade restariam inteiramente irrealizáveis, desconhecidas. Mill odiava a padronização, que notava com resignação na sociedade inglesa do século XIX, e percebia, em linha semelhante a Tocqueville, que a defesa de certa igualdade fomentava uma sociedade na qual os valores e metas das pessoas tornavam-se cada vez mais superficiais, convertendo os cidadãos em “ovelhas industriais”, cuja mediocridade coletiva reprimia paulatinamente a originalidade (BERLIN, 2000: XV-XVII).

No projeto de promoção da mais ampla variedade da vida e do caráter humano, Mill assinalou com tintas fortes a necessidade de proteger os indivíduos uns dos outros e, sobretudo, da opressão social de maiorias morais, para além do Estado. Por considerar a tolerância um valor fundamental à sociedade enquanto um empreendimento cooperativo para a realização do ideal da autonomia humana, o autor sustentava, de maneira obtusa, a necessidade de preservar, a todo o custo, a convivência de todas as doutrinas que viessem a emergir em uma sociedade livre, em um clima geral de aceitabilidade. Argumentar, condenar, rejeitar com paixão e ódio são comportamentos absolutamente legítimos; suprimir ou sufocar, por outro lado, não são aceitáveis pois destroem os bons e os maus objetivos e, ao suprimir a defesa racional ou apaixonada de preceitos éticos e razões subjetivas, representam o suicídio intelectual da sociedade, que se vê apartada da chance de desenvolver e proteger a natureza autônoma dos indivíduos e da coletividade (*Ibidem*: XX-XXIII).

As pessoas, segundo Mill (2000), pretendem restringir as liberdades de discurso pelo desejo de impor as suas preferências e valores e/ou porque consideram que existe um, e somente um, modo de vida correto. A autoridade dessa razão é tal que justificaria legislar contra os que sustentam posições diversas – portanto incorretas – ou até mesmo extirpá-las do espaço público. Em oposição a essa linha de pensamento, o autor argumenta pelo reconhecimento da falibilidade humana ou dos limites da razão. Para Mill, a supressão de determinados pontos de vista do espaço público será perniciosa em vários sentidos, e, assim, inaceitável. Ao silenciar uma opinião, corremos o risco de impedir o conhecimento da verdade por uma de três razões: (1) caso tal opinião seja verdadeira, relegaremos a verdade à câmara escura da história; (2) caso ela contenha uma parte da verdade, deixaremos de nos inteirar do conhecimento necessário à compreensão de um fenômeno por inteiro; ou (3) caso ela seja equivocada, deixaremos de reforçar a nossa convicção no argumento verdadeiro, pois não lhe ofereceremos a chance de sobreviver à contestação.

Na concepção de Mill (2000), é incomparável a presunção de verdade associada a um argumento ou opinião que não foram refutados, a despeito de todas as chances de contestá-los, com a suposição de sua verdade que se presta a impedir a sua refutação. Uma verdade fundada na ausência de refutação

não pode ser racional, pois tal convicção sustenta-se apenas como um dogma, que não pode ser alterado ou revisto à luz de novas considerações. A sua convicção na importância da pluralidade e da disputa entre versões distintas sobre o bem comum era tão intensa a ponto de ter afirmado que, caso não existissem ideias divergentes às nossas, teríamos que inventar, nós mesmos, argumentos contrários para que elas não perdessem a sua potência cognitiva. Portanto, “a menos que se permita uma completa liberdade de opinião e argumento, nada poderá ser estabelecido racionalmente” (BERLIN, 2000: XXVII).

Portanto, a proteção à diversidade de posições e à sua expressão no espaço público, reconhecendo o papel fundamental da imprensa livre nesse intuito, se sustenta na crença segundo a qual o florescimento humano não pode se dar senão mediante a garantia de uma área de inviolabilidade para o exercício da liberdade individual, na qual está vedada a interferência de qualquer forma de autoridade. Essa é uma concepção forte acerca da essência da humanidade, daquilo que Mill, em sua veia utilitarista, considera as necessidades morais e intelectuais superiores de todas as pessoas. Reside no centro do pensamento de Mill a crença de que o que distingue as pessoas enquanto tais é a sua capacidade de escolha, pelo bem ou pelo mal, igualmente. A falibilidade humana e os limites da razão são, portanto, corolário do autodesenvolvimento (BERLIN, 2000: XXXV-XLIII).

O significado e o limites das liberdades, para Mill, remetem sempre às duas máximas que formam, em conjunto, a doutrina que sustenta os seus argumentos. Estas máximas são:

Primeiro, o indivíduo não é responsável perante a sociedade por suas ações, enquanto estas não afetarem os interesses de nenhum outro além dele mesmo. Conselhos, instrução, persuasão e isolamento, caso outros julguem necessário recorrer a este último meio para o seu próprio bem, são as únicas medidas pelas quais a sociedade pode com justiça exprimir seu desagrado ou desaprovação quanto à conduta do indivíduo. Segundo, o indivíduo é responsável pelas ações prejudiciais aos interesses de outros, sujeitando-se então quer à punição social, quer à legal, se a sociedade julgar que uma ou outra seja necessária à sua proteção (MILL, 2000: 143-4).

De acordo com tais premissas, estão vedados tanto ao Estado quanto à sociedade – assim como à sociedade através do Estado –, coagir a expressão de opiniões, estejam elas em acordo ou desacordo em relação às opiniões da maioria dos cidadãos. Segundo Mill, o exercício da censura configura um “roubo à raça humana”, em qualquer circunstância (2000: 29). A falibilidade da razão, embora raramente reconhecida pelos seres humanos, estende-se para além dos limites do julgamento individual¹⁷⁶. A autoridade coletiva de um grupo, de uma nação ou até de uma época não pode jamais se fechar ao conflito de ideias e nem ser imposta aos outros. Uma nação ou uma época

¹⁷⁶ Dados os limites da razão humana, ponto central para o argumento milliano, soa implausível determinar, em qualquer circunstância, se uma opinião é verdadeira ou falsa. O instituto da verdade, nesse caso, impõem-se qual um horizonte utópico, um rumo a ser seguido – embora de alcance implausível –, e não como um ponto de chegada a ser descoberto.

podem se enganar tanto quanto um indivíduo. A legitimidade das normas vigentes em uma ordem política está relacionada à possibilidade perene de sua refutação e à irrestrita abertura para a contestação: “a completa liberdade de se contradizer e desaprovar nossa opinião é a única condição que justifica pressupormos sua verdade para os propósitos da ação” (MILL, 2000: 32-3).

Poder-se-ia sugerir, em contraposição, que a utilidade de determinadas crenças para a manutenção e o fomento ao bem-estar dos indivíduos e da sociedade é de tal monta que justifica-se plenamente que o governo as proteja das maiorias cambiantes. Este argumento não deve se basear necessariamente na verdade de uma opinião; antes, a sua proteção seria plenamente justificada à luz de sua importância para a sociedade. Não haveria um mal, portanto, em sugerir a restrição de argumentos ruins e que não contribuem para o desenvolvimento pessoal, pois o que está em questão não é a verdade de uma opinião, mas a sua utilidade, o que poderia ser definido pela sociedade em acordos comuns.

No entanto, na filosofia milliana essa seria uma forma de novamente recuar ao terreno da infalibilidade, embora em um campo distinto. Assim como a verdade de uma opinião, a sua utilidade também se configura como uma questão em aberto, que exige contestação e deve, portanto, estar sujeita a disputas em torno de seu significado. Seja qual for a persuasão absoluta de um indivíduo ou do juízo público da sociedade sobre a inutilidade de um ponto de vista, a sua exclusão da esfera pública configura necessariamente uma negação dos limites de razão¹⁷⁷. O argumento segundo o qual uma ideia, se verdadeira, triunfará sobre a falsidade seria uma falácia “que os homens repetem uns aos outros até as transformarem em lugares-comum, ainda que toda a experiência as refute” (MILL, 2000: 45). A intolerância social, embora não elimine, por si só, a diversidade de opiniões e pontos de vista, pode desencorajar a expressão de argumentos heterodoxos. A humanidade perde duplamente nesse caso, pois, tanto se vê tolhida da possibilidade de descobrir e fortalecer crenças verdadeiras, quanto deixa de promover a coragem moral da sociedade.

Para cultivar a capacidade de julgamento dos indivíduos e preservar o desenvolvimento do juízo moral da sociedade, é fundamental que sejam conhecidos todos os argumentos e razões que subsistem e que se formam no tecido social. É fundamental, assim, que uma diversidade de atores, que se filiam à maior pluralidade possível de concepções, possam se expressar livremente em público. Apenas dessa maneira podemos conhecer os seus argumentos em toda a sua plausibilidade e persuasão. Na ausência de tal diversidade se esvaem os fundamentos e o significado de uma

¹⁷⁷ Segundo Mill, não seria demasiado lembrar de Sócrates, que, a seu tempo, ousou contradizer a opinião pública e as autoridades legais de Atenas, sofrendo com isso as consequências já conhecidas.

opinião, por verdadeira que seja, de modo que qualquer ponto de vista ou concepção abrangente corre o risco de se tornar um dogma sem conteúdo razoável e pouco convincente aos olhos da sociedade. Nas grandes questões morais com que se deparam as sociedades, é a oposição entre concepções distintas sobre o bem o que assegura que todos os lados se mantenham dentro dos limites da tolerância. Segundo Mill, “apenas mediante a diversidade de opinião existe, no atual estado do intelecto humano, possibilidade de fazer justiça a todos os lados da verdade” (2000: 74). Não basta, para tanto, que nos abstenhamos de interferir sobre o “mercado livre de ideias”, pois a preservação e o estímulo à diversidade não são decorrências naturais das relações entre os indivíduos. Especialmente os pontos de vista minoritários correm o risco de se verem silenciados quando não lhes é oferecida uma proteção segura contra a opressão moral. Poderíamos dizer, portanto, que, de acordo com essa perspectiva, as leis e dispositivos sociais devem encorajar, mediante o estímulo à diversidade de opiniões, a coerência entre os interesses de cada sujeito e os interesses da coletividade (*Ibidem*: 202-5).

O principal pressuposto dessa concepção, por certo, é o reconhecimento do pluralismo moral como resultado do exercício livre da razão em um contexto que assegura a todos um amplo espectro de liberdades individuais. Seria, assim, dever da sociedade impedir que se interrompa o desenvolvimento de uma diversidade de formas de vida mediante o uso de um poder coercitivo arbitrário. A oportunidade de se expressar e de se expor a uma pluralidade de concepções sobre a boa vida constitui a condição de possibilidade da formação de uma sociedade livre e que promova a coragem moral e o caráter autônomo dos cidadãos. Somente a partir do choque e da disputa entre filosofias distintas de vida seria possível, de um lado, a busca da verdade¹⁷⁸ e, de outro, a formulação autônoma dos valores a que iremos nos dedicar a realizar.

8.3 A interpretação da autonomia no princípio milliano

Um ideal de autonomia política de inspiração kantiana¹⁷⁹ sustenta que um governo legítimo é aquele cuja autoridade é reconhecida pelos cidadãos considerados livres, iguais, autônomos e racionais, a partir de seu uso público da razão. No que concerne à livre expressão de ideias, um ideal como este sugere a proteção a inúmeros atos expressivos a despeito do dano que poderiam, potencialmente, causar; danos, estes, que justificariam a restrição a outras formas de ação. Cabe aos indivíduos o

¹⁷⁸ Ainda que uma verdade inatingível.

¹⁷⁹ Embora, como argumenta Scanlon, as exigências da autonomia que ele subscreve são, de longe, mais fracas do que os requisitos kantianos para esse ideal.

dever de tolerar a exposição de argumentos, pontos de vista e outras formas de discurso, a despeito de sua influência sobre as crenças cultivadas na sociedade e a despeito de quanto as consideramos repugnantes. Isso significa, entre outras coisas, que a razoabilidade se manifesta ao não exigirmos do Estado a supressão de um ponto de vista que consideramos repulsivo ou que, assim nos parece, poderá encorajar comportamentos que consideramos inadequados a partir de nossa própria concepção sobre a boa vida. Seria ilegítimo conferir à sociedade, seja como for, a discricionariedade para determinar quais argumentos e pontos de vista devem circular pelo espaço público. Especialmente, não soa plausível a essa perspectiva a regulação do discurso sob a justificativa de que determinadas ações expressivas fomentariam crenças indesejáveis (ou falsas, para usar a linguagem de Mill) ou levariam os indivíduos a práticas perniciosas à sociedade. Partindo dessa premissa, Scanlon apresenta o que ele denomina como o “princípio milliano”, que limita as razões a que se poderia apelar para regular a livre discussão:

There are certain harms which, although they would not occur but for certain acts of expression, nonetheless cannot be taken as part of a justification for legal restrictions on these acts. These harms are: (a) harms to certain individuals which consist in their coming to have false beliefs as a result of those acts of expression; (b) harmful consequences of acts performed as a result of those acts of expression, where the connection between the acts of expression and the subsequent harmful acts consists merely in the fact that the act of expression led the agents to believe (or increased their tendency to believe) these acts to be worth performing (2003a: 14).

De acordo com tal princípio, não se pode penalizar um ato expressivo (ou o ator responsável pelo mesmo) que encoraja quaisquer atitudes de outrem, sejam elas quais forem, contanto que consideramos que o indivíduo que realiza a ação desfruta de capacidade suficiente para ponderar as razões que o levariam a realizar uma ação qualquer. A contribuição de uma ação expressiva para a prática de um ato lesivo será, em todo caso, suplantada pelo julgamento e a decisão do próprio ator que o realiza. O princípio milliano, nesse aspecto, está enraizado em uma concepção sobre a agência humana da qual emergem, também, inúmeras das nossas noções de responsabilidade. Ele deriva de um entendimento particular sobre a legitimidade do poder coercitivo da sociedade, qual seja, a de que o exercício da autoridade se justifica se, e somente se, preserva a autonomia dos indivíduos, permitindo que se reconheçam como cidadãos livres, iguais e racionais. Reconhecer-se como autônomo consiste, portanto, em considerar-se soberano nas decisões sobre a que crenças aderir e no julgamento das diversas razões para agir (SCANLON, 2003a: 15).

A vantagem deste princípio, afirma Scanlon (2003a), reside no fato de se aplicar a qualquer ato expressivo, uma vez que não se assenta na superioridade de um determinado tipo de direito (e.g. direitos políticos) nem no valor de certos discursos pertencentes a um domínio particular (e.g. expressões artísticas, discursos científicos). Em outras palavras, o princípio milliano assegura a

natureza especial dos atos de expressão bem como sustenta a distinção básica entre estes e outras formas de ação sem, para tanto, dirigir-se ao conteúdo dos mesmos. Na medida em que a concepção de autonomia que subjaz ao princípio é deveras fraca, o princípio milliano é um princípio “sem exceção” (*exceptionless*) de restrição à autoridade governamental. O princípio milliano seria, dessa maneira, um limite estrito às razões que poderiam justificar a interferência estatal sobre o sistema de liberdade de expressão.

Isso não significa, contudo, que tal máxima corresponda a um direito individual *strictu sensu*. O princípio se aplica como um limite à autoridade do Estado para interferir sobre a ação comunicativa dos cidadãos, não aos cidadãos em si. Os indivíduos têm, por outro lado – e, nesse caso, damos um passo para fora dos limites do princípio milliano –, o direito de exigir do Estado que se esforce para que lhes seja ofertada uma diversidade de informações e opiniões de modo a que possam fazer julgamentos fundamentados no que concerne às suas decisões de natureza política. Este seria um dever na medida em que toca a relação entre o governo democrático e os cidadãos. Tal direito se justifica por referência às exigências de legitimidade política, que, por sua vez, se conecta com a ideia, por certo mais exigente, de autonomia política. No campo da política, destarte, no intuito de assegurar o exercício do autogoverno coletivo, podem ser incorporados outros princípios. Outras razões, para além do princípio milliano, podem ser mobilizadas para justificar as políticas que recaem sobre as oportunidades de expressão. Seja como for, em outros campos, de natureza não política, foge ao escopo do princípio milliano o estabelecimento de um direito como este – embora, por certo, o oferecimento de informações a partir de uma pluralidade de fontes e outras condições ao exercício da autonomia pudesse ser desejável a partir do ponto de vista do filósofo (SCANLON, 2003a: 20-1).

Nesse caso, o argumento sobre a liberdade de discussão ganha um caráter instrumental, tornando-se consequentialista por natureza. Não se trata mais do valor que se atribui ao direito expressivo do participante em relação aos demais bens que poderíamos valorizar. À sociedade deve ser oferecida a prerrogativa de decidir, dentro de certos limites, quais formas de expressão deverão florescer no espaço público. Tais limites devem ser estabelecidos por considerações relativas à justiça distributiva, por exemplo, no caso do acesso aos meios de expressão, que tornou-se condição necessária à participação discursiva nos processos democráticos.

Access to means of expression for whatever purposes one may have in mind is a good which can be fairly or unfairly distributed among the members of a society, and many cases which strike us as violations of freedom of expression are in fact instances of distributive injustice. This would be true of a case where, in an economically egalitarian society, access to the principal means of expression was controlled by the government and

auctioned off by it to the highest bidders, as is essentially the case with broadcasting licenses in the United States today (SCANLON, 2003a: 22).

O reconhecimento dessa condição e, portanto, do acesso aos *media* como um direito abstrato a que os cidadãos têm razões para reclamar, por sua vez, dá origem a uma exigência semelhante em relação à estrutura básica da sociedade. Cabe às instituições públicas oferecer oportunidades a que os cidadãos e os grupos sociais possam fazer emergir ao espaço público mediático as suas vozes e pontos de vista no tocante às questões políticas mais importantes. No entanto, este é o ponto onde para a teoria e as decisões se abrem à discricionariedade da esfera pública, a quem cabe definir os direitos e deveres mais específicos e a forma mais adequada de sua aplicação (*Ibidem*: 22-3).

8.4 Autodeterminação e pluralismo

Essa perspectiva repousa, portanto, sobre a premissa de que o fato do pluralismo pressupõe que todas as crenças, os objetivos e as concepções sobre o papel do Estado e os rumos da sociedade estão abertos ao escrutínio público. O que deve ou não ser expresso e discutido, o que é um argumento válido ou que concepções devem desfrutar de maior proeminência nas decisões acerca dos rumos da sociedade, são todas questões que estão abertas ao desacordo e à disputa entre pontos de vista diversos. Nenhuma concepção sobre o que é a democracia ou a justiça poderia justificar a restrição à ação comunicativa, pois isto iria de encontro ao ideal de autodeterminação mediante o uso público da razão, que está implícito na perspectiva autonomista sobre a liberdade de expressão.

Ao sustentar uma concepção autonomista que, embora semelhante à concepção de Mill e à interpretação de Scanlon apresentadas acima, procura relacionar de forma mais direta a autonomia individual ao autogoverno coletivo, o filósofo norte-americano Robert Post afirma que não haveria um ponto arquimediano a partir do qual poderíamos, ou deveríamos, determinar quais visões seriam aceitáveis no espaço público. Na visão de Post (1995) a aspiração ao autogoverno coletivo seria inseparável do exercício da autonomia individual. O processo comunicativo merece proteção excepcional pois ele é o processo através do qual se constitui o *self* democrático, mediante a reconciliação entre as autonomias pública e privada. Objetivos coletivos, ainda que coletivamente definidos em processos legítimos, não podem justificar a regulação de uma liberdade fundamental, como é o caso da livre expressão de ideias – a não ser que nos dispuséssemos a concordar com o a fusão rousseauiana entre a vontade individual de cada sujeito e a vontade coletiva da sociedade. A democracia funciona de acordo com a vontade da maioria e mediante a formação de consensos

razoáveis na sociedade, desde que estes não violem direitos e liberdades fundamentais. Os direitos individuais, tais como expostos em Cartas de Direitos e outros dispositivos constitucionais, têm justamente um sentido contramajoritário, representam uma proteção de que os cidadãos devem dispor contra maiorias ocasionais e governos que, por ventura, desejem cercear a sua autonomia; a coincidência entre as vontades individual e coletiva está descartada sob uma sociedade pluralista (POST, 1995: 1112-4).

Um regime democrático, nessa visão, caracteriza-se por resguardar a autonomia dos cidadãos, isto é, a autoridade deve estar necessariamente relacionada à vontade dos cidadãos tal como manifesta a partir de mecanismos que assegurem a expressão de sua vontade autônoma. Essa concepção, portanto, respeita o senso comum segundo o qual a democracia configura-se, enquanto tal, somente na medida em que os indivíduos sob quem recai o ônus das leis são os mesmos a quem se atribui o poder de legislar. Uma ordem política democrática orienta-se, via de regra, pela ideia de que o poder político repousa, em última instância, nos cidadãos. Descartada a dissolução das vontades individual e coletiva em uma vontade única e indivisível, a legitimidade da ordem democrática deverá estar relacionada à crença dos cidadãos na responsividade do governo aos seus interesses e a uma visão do Estado como um resultado de seu exercício de autodeterminação. A questão central, portanto, passa a ser a de determinar como os cidadãos sentir-se-iam incluídos no processo de autodeterminação coletiva e como o governo poderia subordinar-se ao processo de formação da opinião pública que emerge da deliberação pública democrática (*Ibidem*: 1115-6).

Por inúmeras razões, de natureza material ou de caráter prático, sabemos que as sociedades desenvolveram formas distintas de realizar o ideia do autogoverno, seja pelo estabelecimento de sistemas representativos e mecanismos que estimulam a responsividade e o *accountability* do governo aos cidadãos, seja por meio de direitos de participação direta em decisões políticas controversas. Nesse sentido, organizam-se estruturas de governo que correspondem à natureza normativa da democracia, ou seja, à ideia subjacente segundo a qual os cidadãos só devem obedecer às leis construídas em um processo do qual participaram de alguma maneira. Nas palavras de Post,

On this account, democracy attempts to reconcile individual autonomy with collective self-determination by subordinating governmental decisionmaking to communicative processes sufficient to instil in citizens a sense of participation, legitimacy, and identification (1995: 1115).

Post (1995) sustenta que o empreendimento do discurso público¹⁸⁰ é capaz de criar o consenso

¹⁸⁰ Ou os processos comunicativos por meio dos quais os cidadãos garantem a sua autonomia privada ao tomar parte no autogoverno coletivo (POST, 1995: 1115-6).

necessário para que os cidadãos reconheçam a sociedade como realização de sua autodeterminação coletiva. Na medida em que se faculta aos cidadãos a participação na elaboração dos consensos, inevitavelmente provisórios, que deverão direcionar a ação do Estado, se lhes oferece, concomitantemente, a oportunidade de constituir o governo da sociedade. Assim, o ponto central a ser considerado são as oportunidades de que os cidadãos desfrutam para se engajar no discurso público – de tal sorte que a restrição à livre expressão de ideias surge necessariamente como uma forma de exclusão de alguns cidadãos do exercício autônomo do autogoverno. Os processos comunicativos devem permanecer sempre abertos às intervenções dos cidadãos, que assim poderão reconhecer, conciliar e visitar as suas diferenças, evitando que o exercício do poder coletivo seja orientado por uma visão fixa e estabelecida *a priori* sobre o que constitui a “verdadeira” identidade coletiva. Nesse ponto, a teoria de Post está plenamente de acordo com a concepção sobre a liberdade de expressão de Mill. O livre discurso, nas teses autonomistas, é internamente ligado à salvaguarda do debate público livre e aberto, e deve ser entendido como uma norma que exclui regulações às liberdades expressivas dos emissores: “o discurso público não é organizado para realizar qualquer coisa em particular, mas, antes, para servir como meio no qual versões heterogêneas da identidade coletiva possam ser continuamente livres para colidir e reconciliar” (*Ibidem*: 1119)¹⁸¹.

Pelo fato de as identidades coletivas serem formuladas mediante a comunicação pública, e não prescindirem dos processos discursivos, elas não podem exercer autoridade legítima sobre o debate responsável por sua conformação. O conteúdo e a estrutura em que se desenvolvem os processos comunicativos não podem ser avaliados a partir de um padrão que lhes seja externo. Não se segue, de tal argumento, que todas as formas de regulação sejam consideradas, de antemão, injustas. Da mesma forma, não se exclui qualquer regra cujo intuito seja expressamente o de incrementar a diversidade de versões disponíveis no espaço público – a função democrática da comunicação impede tão somente que ao governo seja facultada a opção de *suprimir* determinadas vozes em nome de uma concepção abrangente sobre o bem público.

O princípio da autonomia individual, entendido apenas como uma garantia contra a influência da autoridade coletiva sobre a liberdade de autoexpressão, pretende assegurar, portanto, que os processos comunicativos não sejam determinados por razões que não as dos próprios indivíduos. Isso implica, necessariamente, uma distinção entre “público” e “privado”, de modo que se possa identificar quais formas de expressão devem ser protegidas e, ao contrário, quais recaem fora do escopo da autonomia privada. Generalizar o domínio do público para toda e qualquer forma de

¹⁸¹ No original: “public discourse is organized not to accomplish anything in particular, but instead to serve as a medium within which heterogenous versions of collective identity can be free continuously to collide and reconcile”.

expressão, com vistas a atenuar a barreira que impede a interferência do Estado sobre o exercício da autonomia, constitui uma grave violação da legitimidade essencial ao autogoverno, que se conforma justamente na reconciliação entre as autonomias privada e pública, de toda maneira inseparáveis uma da outra (POST, 1995: 1125-9).

8.5 Liberdade de expressão, autonomia e autogoverno

A livre expressão de ideias, em sentido amplo, se relaciona de diversas maneiras com o desenvolvimento do valor da autonomia e, portanto, com o ideal de autogoverno no plano individual e coletivo. De acordo com essa concepção, a liberdade de formular e defender publicamente uma concepção da boa vida se configura como um meio fundamental para o desenvolvimento moral dos indivíduos e, através deles, da boa sociedade.

Ao observar a sociedade norte-americana, Tocqueville notou determinadas características que parecem se coadunar com o argumento formulado pela concepção esposada neste capítulo. Na América observada por Tocqueville (2004), havia o risco perene de que a autoridade moral da maioria, dado o contexto democrático, viesse a silenciar os discursos que lhe contradissem. O despotismo da opinião, em uma ordem democrática, se apresenta de uma forma distinta da que se verifica em outros regimes. Em uma sociedade democrática, o despotismo toma a forma de uma falsa ilusão de escolha, como se a sociedade houvesse livremente optado por uma determinada filosofia de vida ou por um ponto de vista particular, de modo que a divergência soa como engano e a diversidade como um mal a ser combatido¹⁸².

A ausência de controle sobre a impressão aparecia, nesse sentido, como uma salvaguarda fundamental à possibilidade iminente de que viessem a se calar vozes minoritárias e/ou que se desviassem de certo senso comum. Segundo Tocqueville, o controle das atividades da imprensa e a restrição a determinados pontos de vista constitui não apenas um risco à sociedade, mas torna-se um enorme absurdo em qualquer sociedade comprometida com o princípio da soberania popular. Se consideramos a capacidade moral dos indivíduos para o autogoverno, devemos ao mesmo tempo lhes oferecer oportunidades de exprimir opiniões e escolher entre perspectivas distintas e concorrentes. Para que isso seja possível, faz-se necessário que estejam disponíveis no espaço

¹⁸² Este era, precisamente, o argumento usado ao defender o Macartismo. Sugeria-se, então, que o comunismo era uma doutrina que já havia sido descartada pela sociedade norte-americana, de modo a não merecer a proteção da Primeira Emenda.

público uma pluralidade de vozes e discursos, que representem a diversidade de filosofias de vida e opiniões sobre o dever do Estado e da sociedade (TOCQUEVILLE, 2004:180-1).

Não há alternativa, nessa perspectiva, entre uma independência completa e uma completa servidão da imprensa. Para que o espaço público de discussão seja livre e aberto à contribuição de todos os que eventualmente o desejarem, a despeito do juízo moral de uma sociedade, é necessário que se formem inúmeros centros difusores de informação. Nesse sentido, a liberdade para se imprimir e expressar quaisquer argumentos aparece como uma condição de possibilidade para a livre discussão. Aos que sugerem os riscos e pretendem conter os abusos da liberdade de discussão, Tocqueville se contrapõe sugerindo apontando o argumento do *slippery slope*; isto é, uma vez que a liberdade de imprensa seja restrita para se conter o que se presume ser pernicioso à sociedade, o caminho está aberto para que outras e mais graves intervenções do Estado contra a autonomia dos indivíduos sejam defendidas e implementadas. Assim, segundo o autor, “você começou com um abuso da liberdade e acabou por se encontrar sob os pés de um déspota”¹⁸³ (TOCQUEVILLE, 2004: 182). As estruturas de controle acabam por ganhar vida e ameaçar a autonomia dos mesmos que lhes criaram: “se criamos estruturas de heteronomia, estaremos todos, cedo ou tarde, condenados a habitá-las. Nos tornaremos todos sujeitos a um poder que não o nosso próprio” (POST, 1995: 1129)¹⁸⁴.

Para Tocqueville, não se trata de defender a liberdade de discurso e de imprensa como um fim em si mesmo. O papel da imprensa, segundo ele, representa um vetor contrário ao governo autoritário; a sua função é, portanto, defensiva, atua no sentido de evitar a tirania da opinião:

I admit that I do not feel toward freedom of the press that complete and instantaneous love which one accords to things by their nature supremely good. I love it more from considering the evils it prevents than on account of the good it does (TOCQUEVILLE, 2004: 182).

Para evitar as más consequências associadas à livre discussão, como o poder exacerbado de uma determinada opinião publicada sobre a opinião pública e as atitudes dos cidadãos, faz-se necessário o desenvolvimento de uma estrutura policêntrica de influências discursivas. Segundo o autor francês, “a força efetiva de qualquer poder cresce proporcionalmente à centralização do seu controle; esta é uma lei geral da natureza confirmada pela observação, uma lei que mesmo o mais convicto dos instintos sempre revelou mesmo ao menor dos déspotas” (TOCQUEVILLE, 2004:

¹⁸³ No original: “you started from an abuse of liberty, and I find you beneath a despot's feet”.

¹⁸⁴ No original: “If we create structures of heteronomy, we shall all, sooner or later, be condemned to inhabit them. We shall become the subjects of a power not our own”.

184)¹⁸⁵. Assim, os benefícios da liberdade de imprensa estão relacionados à estrutura policêntrica do sistema de comunicação, que conduz a uma interação competitiva entre os diversos veículos. A multiplicidade de atores em competição pela persuasão da opinião pública traria dois benefícios associados: por um lado, tal estrutura refletiria a pluralidade de públicos e pontos de vista e, portanto, contribuiria para sustentar a sociedade pluralista e o desenvolvimento individual; por outro, a competição entre argumentos e pontos de vista distintos e opostos possibilitaria o autocontrole recíproco, evitando que qualquer um deles pudesse abusar da liberdade que lhes foi concedida. Na linha de Madison e Montesquieu, os poderes equilibram-se uns aos outros, as ambições de uns se interpõem às de outros. O desacordo, portanto, se constitui enquanto uma força criativa. Livre dos diques capazes de conter o seu fluxo, a livre expressão e comunicação de ideias limita o poder e nutre o governo de contra-argumentos e novas perspectivas, estimulando a emergência de propostas inovadoras e que abranjam um escopo maior de opiniões e pontos de vista¹⁸⁶ (SARTORI, 1994a: 139).

8.6 *Autonomia como atributo*

De acordo com essa visão autonomista, a cidadania, em termos normativos, pressupõe abandonar teorias sociais e desconsiderar a influência do contexto sobre a opinião e o comportamento dos indivíduos. Os cidadãos, quando sob as lentes das ciências sociais, deixam de ser plenamente cidadãos, tornando-se meros objetos cujas atitudes são determinadas por uma multiplicidade de características culturais, econômicas e sociais. Portanto, “a atribuição de autonomia é ... a pré-condição transcendental da possibilidade de autogoverno democrático” (POST, 1995: 1131)¹⁸⁷.

Quando pensamos a autonomia em termos de algo a ser conquistado e não a entendemos, como nesse caso, como uma característica de que todos somos portadores, passamos a orientar as estruturas de poder para as relações entre indivíduos que não são autônomos. Isso nos levaria, assim, a desenhar estruturas de gerenciamento para cidadãos que estão sob os constrangimentos da razão instrumental e devem ser, por isso, objeto de regulação, em um sentido quase paternalista¹⁸⁸.

¹⁸⁵ No original: “the effective force of any power is increased in proportion to the centralization of its control; that is a general law of nature confirmed by observation, and one which the surest instinct has always revealed even to the least of despots”.

¹⁸⁶ Nessa perspectiva, portanto, a própria racionalidade está ligada à consideração e ao conhecimento de uma multiplicidade de pontos de vista.

¹⁸⁷ No original: “the ascription of autonomy is in this sense the transcendental precondition for the possibility of democratic self-government”.

¹⁸⁸ No sentido oposto, ao atribuímos, de saída, autonomia aos cidadãos, somos levados a elaborar estruturas de autogoverno em que os cidadãos estão situados em “redes hermenêuticas de interação” e são capazes, portanto, de

Aceitar essa limitação implica reservar o autogoverno a reis-filósofos e/ou excluir as contribuições de atores cujos pontos de vista são considerados, de antemão, como adaptações irrefletidas de contextos injustos. Se, por um lado, aceitamos certas formas de regulação e não as consideramos incompatíveis com o ideal de autodeterminação, o fazemos por terem sido definidas livremente pelos cidadãos mediante um procedimento legítimo; por outro, contudo, não se poderia dizer o mesmo no que concerne ao controle do discurso público, pois o controle das vozes que podem se manifestar publicamente danifica o processo de autogoverno em si mesmo. O ideal de autonomia opera, na comunicação pública, como um atributo moral que estabelece as fronteiras do compromisso com a autodeterminação democrática. A preservação da legitimidade democrática exige que uma área suficiente do discurso público permaneça imune à intervenção pública, restando sob o domínio da liberdade, de tal maneira que seja possível dar sentido ao compromisso com o autogoverno (*Ibidem*: 1132-3).

Não se trata, é preciso ressaltar, de excluir toda e qualquer forma de regulação que possa facilitar a realização de determinados objetivos definidos pelo discurso público. A ideia segundo a qual haveria uma ordem social natural não está no horizonte dessa visão sobre a organização da livre discussão de ideias. Todavia, há mais a se considerar nesse debate do que as questões relacionadas ao *laissez faire* e os seus problemas distributivos. Para além do valor atribuído às liberdades individuais e outros direitos associados à cidadania ativa, deve ser prezado o valor da autodeterminação em condições nas quais os indivíduos poderiam reconhecer, em seus interesses e valores, pessoas morais autônomas – portanto, cujas opiniões e pontos de vista que expressam no discurso público são o resultado de sua própria razão, independente do que a coletividade considera mais adequado. Uma doutrina da liberdade discursiva deve direcionar-se, sobretudo, à salvaguarda da autonomia e à indeterminação dos processos comunicativos em termos das identidades coletivas (*Ibidem*: 1134-7).

No que se segue, vou retomar de forma mais direta a discussão realizada nos capítulos V e VI, procurando inserir nela os argumentos elaborados e defendidos pelas teses autonomistas. Tendo em vista as questões colocadas pela proeminência dos meios de comunicação para o exercício da livre expressão de ideias, pretendo especular a respeito das respostas que as teorias autonomistas apresentadas aqui ofereceriam no sentido de organizar os processos comunicativos mediados de maneira a que possam contribuir para a realização do valor equitativo das liberdades comunicativas. Reconheço as distinções entre as perspectivas discutidas neste capítulo; porém, gostaria de sugerir que, de modo geral, elas fundamentam e dão materialidade a uma estrutura de comunicação em que

exercer a autodeterminação sem a necessidade de um poder a lhes orientar o sentido de suas preferências e interesses.

se impõem restrições fortes à intervenção pública tanto sobre as regras neutras em relação ao conteúdo quanto, e ainda mais, sobre aquelas que se dirigem ao conteúdo dos discursos.

8.7 Considerações sobre os limites do público

De modo geral, acredito ser possível afirmar que, da concepção apresentada neste capítulo, tenderia a emergir um sistema de liberdade de expressão no qual o papel do Estado sobre a estrutura discursiva seria, tanto quanto possível, reduzido. No intuito de não interferir sobre a autonomia dos agentes privados de exercer a livre expressão de ideias, constituir-se-ia um sistema comunicativo regulado basicamente de acordo com os princípios de mercado¹⁸⁹. Neste sistema, a oportunidade de ocupar o espaço público mediático será distribuída, de forma mais ou menos aleatória, em consonância com a rede de incentivos em que estão envolvidos os veículos de mediação. Ganham acesso ao espaço público, portanto, os atores que são capazes de convencer os jornais impressos e os canais de rádio e televisão a lhes abrir as portas. Os veículos apuram o valor potencial das informações, argumentos, pontos de vista e manifestações artísticas através de pesquisas de opinião pública, índices de audiência, número de assinaturas dos diários e semanários impressos etc. Dessa aferição, define-se o valor dos bens simbólicos a serem expostos posteriormente à audiência. Da segmentação desta em classes sociais, ocupação e tipo de consumo, define-se o valor dos espaços a serem vendidos aos anunciantes, pois são estes que, de fato, dão suporte financeiro aos meios de comunicação. Em um sentido mais restrito, também são capazes de se fazer ouvir, embora não se possa falar de modo preciso em seu alcance, as vozes que utilizam os novos meios eletrônicos, as redes sociais e os blogs de opinião e discussão.

Os veículos de comunicação operam predominantemente, embora não exclusivamente, decerto, de acordo com o princípio do lucro, alocando o direito de comunicação conforme a expectativa de retorno mercantil. Embora estejam presentes incentivos relacionados ao *ethos* jornalístico e ao valor-notícia de uma opinião, as organizações que compõem o sistema mediático serão mais receptivas aos argumentos e pontos de vista que serão capazes de lhes angariar a maior audiência; em alguns casos, isso corresponde, também, ao grau de confiabilidade de uma informação, o que é alocado, via de regra, conforme a posição ocupada pela fonte em relação ao padrão estabelecido pelo jornalismo profissional¹⁹⁰ (SUNSTEIN, 1995: 17-8).

¹⁸⁹ Ora, se ao poder coletivo é vedado o acesso à expressão dos atores privados, resta aos agentes particulares a discrição para organizar as estruturas do discurso público. E, como nos sugere Weber, o mercado é a forma por excelência de socialização entre estranhos (REIS, 2003).

¹⁹⁰ Para uma discussão mais detida sobre a estrutura de incentivos dos media comerciais, ver caps. V e VI.

Para que seja protegida a autonomia dos cidadãos, o fundamental seria que o Estado se abstinhasse de lidar com quaisquer questões relativas ao fomento, distribuição e controle dos conteúdos produzidos e expostos na esfera pública. Segundo essa perspectiva, o respeito igual pelo interesse de todos se expressa num direito à igual liberdade de formular e emitir opiniões, e na mesma autonomia para decidir quais pontos de vista deverão ascender ao espaço público mediático e quais serão relevantes para a construção da nossa própria identidade e das nossas atitudes políticas.

Nesse sistema, não cabe ao governo se envolver em qualquer decisão acerca dos indivíduos ou grupos que poderão acessar os canais de mediação, nem com que frequência e intensidade, e nem tampouco quais pontos de vista deverão ser expostos. Embora possa haver um processo de concentração, como observou Bagdikian (1993), a tendência geral é a de que se forme um sistema mais diversificado relativamente ao que se constituiria caso fosse atribuída ao Estado a prerrogativa de controlar o sistema de mediação. Vários atores e inúmeros pontos de vista poderão ter acesso a alguma parte do sistema, desde que se excluam as interferências ao funcionamento do livre mercado de ideias. O modelo de regulação, por excelência, corresponde à aplicação de leis antitruste, capazes de eliminar as barreiras à entrada de novos atores na disputa para direcionar a opinião pública. Não apenas perspectivas políticas divergentes, como também uma pluralidade de manifestações artísticas, religiosas e culturais terão oportunidades iguais de florescer no espaço público. Estabelecidos os limites à interferência do público sobre os agentes privados, asseguradas as medidas necessárias à materialização do princípio do dano, competiria à sociedade organizar, a partir da competição comunicativa, as estruturas do discurso público.

8.8 Os problemas do mercado desregulado

Parece simplificador assumir com tanta naturalidade as implicações e os resultados da operação de um mercado desregulado¹⁹¹. É preciso problematizar em que medida a construção de uma área livre de interferência do poder público de fato seria capaz de promover os interesses prezados pelos

¹⁹¹ Difícil fugir à tentação de comparar um sistema como este com o modelo liberal identificado por Hallin e Mancini (2004) em países como EUA, Canadá e Inglaterra. Segundo os autores, este modelo caracteriza-se, entre outras coisas, por um predomínio da imprensa comercial, um baixo nível de paralelismo político e um alto grau de pluralidade interna. A profissionalização do jornalismo é elevada, mas sem a tradição de organização da classe. A autonomia jornalística tende a ser limitada pelas pressões comerciais e não pela instrumentalização política (embora possa se considerar que as pressões comerciais possam ser uma forma de instrumentalização política velada). O jornalismo é orientado pela divulgação de informações de uma forma mais neutra e pouco opinativa. Instituições comerciais se desenvolveram cedo nos países enquadrados no modelo liberal e o mercado é tradicionalmente diversificado e forte. Os países em que esse modelo predomina se caracterizam por um pluralismo moderado, uma tendência à democracia majoritária e uma fraca organização de grupos sociais (HALLIN; MANCINI, 2004: 71-5).

autores, como a diversidade e a autonomia. Em um passo posterior, devemos indagar, também, acerca da própria adequação destes ideais à conformação de um sistema comunicativo que assegure o valor equitativo das liberdades comunicativas.

Não tem contornos nítidos as implicações da estrutura mercantil para o fomento de uma imprensa livre e plural, capaz de abarcar uma diversidade de perspectivas políticas e manifestações culturais. Hallin e Mancini (2004) sustentam que o modelo liberal de organização do sistema mediático, com predominância da regulação comercial, privada, em contraposição à regulação pública, concorre para a pluralização interna do sistema. Isto é, a diversidade de meios de comunicação não corresponde à distinção de perspectivas políticas, pois os veículos têm, de modo geral, uma orientação para a neutralidade no debate público¹⁹². Contudo, cada jornal impresso, bem como cada canal de televisão e rádio, limita-se a apresentar, de forma tão “informativa” quanto possível, os argumentos divergentes em relação a um tema qualquer. As análises buscam, como objetivo por excelência do jornalismo, o equilíbrio entre os pontos de vista em competição. É como se dissessem: que vença o melhor argumento, dado que a todos foi oferecido espaço para se manifestar.

A operação dos mecanismos de mercado, no entanto, tem outras implicações que não se encontram claramente consideradas na perspectiva em tela. Entre outras coisas, os incentivos comerciais podem limitar a própria autonomia da prática jornalística em favor daquele que é a sua meta principal, gerar lucros. Nem sempre se confirma a expectativa de que a competição comercial promova a busca por informações relevantes e bem fundamentadas, a independência da estrutura de jornalismo em relação à área comercial ou o oferecimento dos produtos simbólicos que os cidadãos “realmente” desejam¹⁹³. É comum que se encontre na literatura os seguintes resultados no que concerne ao funcionamento dos meios de comunicação em um sistema predominantemente comercial: (1) um limite à cobertura de assuntos públicos em nome de uma programação mais voltada para o entretenimento e/ou a mudança de um modelo informativo para um estilo de informação construído a partir do formato de entretenimento (*infotainment*); (2) a imposição de um formato rígido para a cobertura dos temas públicos que limite a qualidade e a extensão do noticiário; (3) a busca por uma forma mais amena para lidar com as questões sociais nos programas não-noticiosos, de modo evitar a evasão da audiência (GUREVITCH; BLUMLER, 1990: 276).

¹⁹² Fenômeno distinto tende a se dar nas novas tecnologias da informação. Dado o seu caráter mais aberto e a ausência de limites espaçotemporais e de armazenamento, a comunicação torna-se mais fragmentada e pouco dialógica. Ou seja, cada grupo social fala apenas para o seu público interno, tendo como interlocutores aqueles que, de uma forma ou de outra, compartilham minimamente os pressupostos e preferências políticas dos emissores.

¹⁹³ Os mercados, além de satisfazerem preferências, as moldam. Assim, não parece muito plausível defender um sistema de mercado apelando para a ideia de que satisfazem preferências exógenas (HOLMES, 1990: 54).

É preciso reconhecer que um sistema de mercado não monopolizado parece, via de regra, mais atraente do que um sistema controlado de forma autocrática pelo Estado. As normas de conteúdo amoral do mercado são neutras em relação aos pontos de vista dos bens simbólicos que por ele circulam. Além disso, numa organização mercantil o sistema mediático dispensa a observação do Estado e o valor das mensagens que são veiculadas não se mensura pela lógica do poder – mas, como vimos, por critérios definidos pelos agentes econômicos. Contudo, surge como uma questão distinta definir se, sob tais normas, os *media* promoverão os objetivos sugeridos ou se serão outros os resultados de sua estrutura.

Gostaria de sugerir que a ideia segundo a qual uma área livre de interferência no sistema de mediação da comunicação não se sustenta pois, antes de mais nada, carece de um sentido histórico. Isto é, nessa ideia não está contemplado o fato de que as condições iniciais da competição são, via de regra, desiguais – e tendem a tornar-se ainda mais desiguais quando não se interpõe uma forma de equilíbrio. Ademais, uma ordem competitiva tal como a estabelecida pela lógica mercantil implica e pressupõe hierarquia, pois, embora todos devam ser igualmente capazes de competir, “ao mesmo tempo, o êmulo básico da competição é ... a distinção, a reprodução de desigualdades, a hierarquização” (REIS, 2003: 60). Num sistema de comunicação que se conforma ao ideal da não-interferência, o direito à expressão será alocado àqueles indivíduos (ou grupos) cujas opiniões os demais indivíduos estejam dispostos a pagar para que sejam tornadas públicas. Isto é, o direito à liberdade de expressão será decidido por um sistema tradicional de preços, no qual algumas pessoas poderão ter a sua liberdade de expressão restrita caso as pessoas não estejam dispostas a pagar um custo estimado para que elas tenham acesso a tal direito¹⁹⁴.

Como ocorre com os mercados tradicionais, o mercado de comunicação pode tornar-se mais competitivo a partir de leis que incentivem a diversidade. Isto não me parece contradizer a perspectiva apresentada neste capítulo, desde que signifique o oferecimento de mais janelas de comunicação sem que, com isso, seja reduzido o espaço para outras manifestações expressivas. Ao pressupor que as preferências são mais fundamentadas quando mais bem informadas, seria admissível que o poder coletivo se orientasse no sentido de ampliar o número de opiniões e pontos de vista aos quais os cidadãos estarão expostos. As regras que impedem a propriedade cruzada ou a formação de estruturas monopolísticas concorrem nesse sentido (HOLMES, 1990: 55).

¹⁹⁴ Sunstein (1995) sugere que esta é precisamente a norma central que estrutura o sistema mediático comercial.

Todavia, ainda que fosse possível, a partir de uma dispersão do controle sobre o sistema de mediação dos discursos, de garantir a diversidade das formas de expressão e dos pontos de vista que ocupam o espaço público, restariam ainda outras questões com as quais a perspectiva autonomista teria de lidar. O mercado, como os demais sistemas sociais, opera em uma lógica própria, qual seja, o valor monetário. Isto significa que a escolha dos temas e informações, bem como a forma como serão enquadrados – é dizer, a sua regulação –, são definidos pelo seu valor no sistema de acumulação capitalista, e não pelo valor que terão para os indivíduos em si ou para a sociedade (HABERMAS, 1998). Assim, parte do importante espaço de livre intercâmbio argumentativo torna-se dependente das estruturas do sistema de mercado, sendo os demais valores que se poderia atribuir a um bem cultural subjugados pelo seu valor em termos do retorno financeiro esperado.

Um sistema de mercado no campo da expressão (política ou não) torna possível que dele sejam excluídos, pelas regras do mercado, vários cidadãos que deveriam desfrutar dos direitos de expressão – e de que suas expressões sejam ouvidas. Promove-se a diversidade, mas uma diversidade limitada, restrita àquilo que a lógica comercial viria a prover. Nesse sentido, o valor das liberdades comunicativas estaria à mercê das vicissitudes deste sistema, no qual não haveria espaço – e, dessa forma, liberdade – para aquelas formas de comunicação que não atendem às normas e à estrutura de incentivos que organizam a comercialização de bens simbólicos.

8.9 Considerações finais

Ao defender um ideal ético de autonomia pessoal, a perspectiva esposada neste capítulo acaba por estabelecer uma estrutura para a liberdade de expressão que se restringe a proteger um atributo supostamente preexistente dos indivíduos. De acordo com tal visão, caberia à sociedade estabelecer limites à interferência pública sobre as oportunidades de comunicação dos cidadãos, pois apenas dessa maneira seria possível aos sujeitos livres, iguais e autônomos definir a sua concepção do bem mediante a comunicação pública. A ausência de controle – ou, no limite, o incentivo à entrada de quaisquer atores que assim o desejem no espaço público – constituiria um sistema em que a autonomia pessoal seria protegida, pois teríamos acesso às informações e pontos de vista relevantes à constituição autônoma de nossa identidade privada, assim como dos argumentos mais importantes ao nosso posicionamento no âmbito do autogoverno coletivo. Dado o atributo da autonomia, o sentido geral da regulação deve ser o de impedir que a comunicação pública seja dominada por concepções parciais da identidade coletiva ou dos bens mais valiosos à coletividade – ainda que,

conforme sugerir, a própria valorização da diversidade e a percepção da autonomia como a formação de um caráter autônomo e crítica, em Mill, possam ser consideradas concepções abrangentes sobre a boa vida.

Gostaria de argumentar, no entanto, que, ainda que a operação do sistema orientado pelo princípio de autonomia resultasse em uma estrutura politicamente diversificada, está ausente do horizonte uma preocupação mais acentuada com um princípio de igualdade, fundamental ao autogoverno coletivo – ao menos da forma como estou entendendo este conceito. Ou seja, para que desfrutemos do esquema mais adequado de liberdades fundamentais compatível com o mesmo esquema para todos, é necessário que a todos sejam garantidos os mesmos direitos e condições efetivas de realizar as liberdades políticas. À sociedade compete assegurar, efetivamente, oportunidades equitativas de participação no discurso público através do sistema comunicativo, pois esta é uma condição essencial à realização das três funções exigidas pela democracia.

Se reconhecemos a importância do discurso para a formação das opiniões públicas e para a própria construção da imagem que a sociedade tem sobre si mesma, seus valores e o seu norte enquanto projeto coletivo – especialmente daqueles atos expressivos que são também performances comunicativas e ocupam o espaço público mediático – devemos considerar, também, as condições de fundo para o exercício das liberdades comunicativas. Uma determinada conformação da opinião pública pode ser condicionada, entre outras coisas, pela insuficiência de informações disponíveis, causada pelo acesso desigual aos meios de comunicação. Mas pode também ser fomentada pela operação de um princípio de regulação que impeça o poder coletivo da sociedade de evitar os resultados injustos provenientes do exercício de um poder arbitrário¹⁹⁵.

Consideremos, a título de ilustração, uma pessoa que foi socializada em um contexto no qual o discurso público tende a apresentar os membros de sua classe, raça, sexo etc. como meros instrumentos à realização dos fins de outros indivíduos. Aquelas pessoas com as quais essa pessoa se identifica se encontram, via de regra, em posição de subordinação em filmes, telenovelas e no noticiário. Nessa mesma sociedade, o mercado de bens simbólicos é fortemente influenciado por certa filosofia de vida, cujo princípio de justiça sustenta um ideal de boa vida baseado em certo parâmetro de conduta que desrespeita indivíduos que compartilham uma característica adscritiva. Nos principais veículos de comunicação, os programas, sejam jornalísticos ou de entretenimento, trazem a público cenas de violência nas quais negros, mulheres e trabalhadores são, tipicamente, de uma forma ou de outra, culpados pelas consequências. Uma pessoa pertencente a um desses grupos

¹⁹⁵ A constituição de uma estrutura aleatória de distribuição das liberdades comunicativas proveniente da concepção autonomista abre caminho ao exercício de um poder arbitrário privado sobre o sistema de comunicação.

estaria em condição de ver a si mesma como um membro plenamente igual e autônomo da sociedade que a apresenta sempre em posição inferior? Seria possível a ela e aos que compartilham certas características adscritícias considerar-se indivíduos autogovernantes e agir de acordo com essa posição?

Parece impossível não levar em conta o fenômeno das “uvas azedas” (*sour-grapes*) para responder a essas perguntas; ou seja, seria um equívoco desconsiderar o fato de as pessoas terem sido socializadas em uma sociedade que não lhes oferece oportunidades iguais, na qual são levadas a crer que não são capazes de se autogovernar. A autodeterminação não depende apenas das escolhas e decisões dos próprios indivíduos a quem se confere autonomia, ela é fortemente influenciada pelo sistema de crenças que informa às pessoas quais são as alternativas disponíveis (BRISON, 1998).

Senão por outras razões, o discurso público deve ser valorizado na medida em que a audiência e as galerias participam tanto quanto os emissores da formação da opinião pública. De acordo com Redish e Mollen, “assim como os falantes se beneficiam por contribuir ao discurso público, os horizontes moral e intelectual dos ouvintes pode ser expandido pela recepção de informações e opiniões” (2009: 1337)¹⁹⁶ – ou, poderíamos adicionar, os seus horizontes podem ser limitados devido ao tipo de informação e opinião a que são expostos. Se um emissor tem o direito à autoexpressão mas não tem acesso aos meios necessários para atingir a sua audiência e as galerias, seria possível afirmar que ele se sente parte do autogoverno coletivo?

No intuito de sustentar uma noção estreita de autodeterminação, esta perspectiva lança mão de um princípio de tolerância que, se seguido de forma descuidada, nega igual respeito a determinados indivíduos e grupos. Ao reconhecer isso, não precisamos necessariamente nos remeter à defesa da censura prévia ou a fórmulas anti-democráticas para evitar que visões intolerantes ocupem o espaço público dos meios de comunicação. O meu argumento deve ser entendido, antes, como sustentando regras que venham a desencorajar a publicação ou a transmissão de pontos de vista que vão de encontro ao igual respeito que devemos uns aos outros¹⁹⁷. Os indivíduos são “seres situados” (*situated selves*), que possuem identidades que são formadas nos grupos aos quais pertencem e que são influenciados pelas interações com outros indivíduos e grupos. Portanto, os atos discursivos e comunicativos são fundamentais para a formação da nossa identidade e da imagem que as sociedades constroem de si mesmas e de seus membros (SANDEL, 1998: 87-90). Quando o Estado

¹⁹⁶ No original: “just as the speaker may benefit by contributing to public discourse, so too may listeners’ moral and intellectual horizons be expanded by the receipt of information and opinion”.

¹⁹⁷ Como ficará mais claro no capítulo X, não se trata de suprimir quaisquer formas de discursos por meio de censura prévia ou ameaça de prisão àqueles que venham a expressar certas ideias no fórum público. Antes, a minha ideia é a de que se apliquem regras sobre o direito de resposta ou, no limite, sanções administrativas.

deixa de impedir que atores privados restrinjam as liberdades expressivas iguais de outros, ele falha na proteção do valor equitativo das liberdades políticas e, portanto, da própria autodeterminação individual e coletiva (COHEN, 1993: 216-7).

O acesso aos meios de publicação e transmissão são condições essenciais ao exercício das liberdades comunicativas e das oportunidades iguais de participar da definição dos rumos da sociedade. Ao aventar o estabelecimento de uma área livre interferência do público sobre o privado, não se nos apresenta qualquer indício de que o sistema comunicativo poderia funcionar como um limite à autoridade do Estado, como sugerem Tocqueville e Mill. Nem tampouco que a organização comercial virá a oferecer oportunidades equitativas ao exercício das liberdades comunicativas. O fato de os agentes estatais desfrutarem da capacidade de violar as liberdades fundamentais quando se lhes oferece discricionariedade não deve nos levar à conclusão inversa, de que o poder privado não pode fazer o mesmo. O questionamento essencial não corresponde à forma mais adequada de se promover a autorrealização ética ou a autonomia pessoal dos indivíduos; antes, o papel da estrutura básica deve ser o de impedir que as instituições da sociedade determinem de maneira arbitrária os rumos da vida das pessoas.

IX – A Visão Coletivista da Liberdade de Expressão

9.1 Introdução

No capítulo anterior, discuti os principais argumentos mobilizados pela literatura para defender um princípio de autonomia como limite à regulação pública sobre as liberdades de comunicação. O conceito de autonomia tem sido usado na teoria política para defender inúmeros direitos e liberdades, dentre os quais as liberdades de expressão e consciência ganham proeminência. Ao mobilizar o argumento da autonomia, é possível relacionar a proteção do discurso público à busca da verdade e do florescimento do caráter individual, como no caso de Mill, ou mesmo à operação adequada do autogoverno coletivo, como no caso de Post.

De modo geral, tais teorias têm um sentido protetivo, isto é, orientam-se para o estabelecimento de limites à intervenção pública sobre a atuação dos agentes privados. Ao se tratar de questões contemporâneas, reconhecendo a importância do sistema de mediação da comunicação, as doutrinas autonomistas estendem o caráter protetivo à garantia da autonomia do sistema de mediação da comunicação, em si um desdobramento da proteção à livre expressão de ideias. Em consonância com o atributo da autonomia, sustentam que a autorregulação do sistema comunicativo caracteriza-se como o reconhecimento da autonomia de cidadãos livres e igualmente capazes de julgamento. Cabe à sociedade, portanto, apenas protegê-los contra as formas de autoridade arbitrárias. Nesse sentido, predomina o entendimento de que a Constituição e as Cartas de Direitos se configuram

como diques a proteger os indivíduos da furiosa torrente heteronomizante da coletividade, capaz de exercer, por meio das instituições públicas ou de maiorias morais, a opressão da individualidade e o silenciamento da discussão pública. Segundo essa visão sobre a autonomia, o Estado tem uma função negativa. Tendo em vista que no discurso público se constitui a vontade democrática, cabe ao poder coletivo não intervir em sua realização e orientar-se a partir das diretrizes definidas por ele.

Contudo, esta não é a única interpretação possível acerca das liberdades associadas ao discurso público. A teoria a ser examinada neste capítulo sustenta que a liberdade de expressão constitui-se em um instrumento, uma condição de possibilidade, vale dizer, para a realização de um debate público rico e valioso. O ideal democrático da igualdade política, quando incide sobre o princípio do livre discurso, sustenta o papel positivo do Estado no fomento de um público de cidadãos informados e, por isso, capazes de exercer o autogoverno. O foco da perspectiva coletivista¹⁹⁸ se desloca, assim, da proteção da autonomia pessoal, para os impactos coletivos do debate público. Protege-se o discurso na medida em que se incrementam os processos comunicativos, não quando se defende o valor da autonomia. Eventualmente, é justificável que se sacrifique a autonomia no intuito de se garantir um discurso público suficientemente robusto, capaz de promover, verdadeiramente, a autodeterminação coletiva (FISS, 2005).

As liberdades públicas, em geral, e a liberdade de expressão, em particular, têm tanto uma dimensão defensiva (contra a intervenção indevida do Estado) quanto uma dimensão proativa (que requer a intervenção do Estado para ser de fato assegurada a todos). O poder coletivo da sociedade, materializado nas suas instituições e práticas políticas, pode tanto cercear a livre expressão de ideias quanto contribuir para a sua realização. O acesso diferenciado aos fóruns de comunicação pública concorre para a manutenção de um contexto em que algumas perspectivas estão ausentes do espaço público, distorcendo o processo de construção das razões públicas, já que as decisões passam a ser tomadas sem que conheçam todas as alternativas possíveis, em uma sociedade pluralista, sejam conhecidas pelos cidadãos.

De acordo com as teses coletivistas, o Estado seria um ator fundamental para a abertura dos espaços conferidos aos indivíduos e grupos que desejam se engajar na discussão pública, bem como o agente responsável pelo equilíbrio e a organização do discurso público. Em oposição à leitura autonomista apresentada no capítulo anterior, considera-se que a omissão do poder coletivo pode

¹⁹⁸ Segundo Post (1993), essa concepção “subordina os direitos individuais de expressão aos processos *coletivos* da deliberação pública” (1993: 1109; grifo nosso). No original: “subordinates individual rights of expression to collective processes of public deliberation”. Por tal razão, denomina-se “coletivista” a esta teoria.

culminar em um acesso desigual às alternativas em disputa pela influência sobre a formação das opiniões públicas e da vontade política; em determinadas circunstâncias, admite-se que o estabelecimento de barreiras demasiado rígidas à legitimidade da ação pública sobre o sistema comunicativo abre espaço para que os processos comunicativos favoreçam arbitrariamente determinadas posições, devido a critérios como a tradição e o status econômico e social dos atores que as sustentam¹⁹⁹. Ademais, corre-se o risco de que a desregulação do discurso público venha a excluir a voz daqueles que não detêm um quinhão no mercado de comunicação social. Grosso modo, é daí que surge a defesa da regulação do Estado sobre algumas manifestações discursivas e a proscrição de outras, como uma forma de equilibrar o acesso ao debate público (FISS, 2005: 1-4).

A perspectiva coletivista entende a discussão pública como um instrumento de autogoverno, na medida em que oferece os subsídios informacionais necessários à tomada de decisões fundamentadas. Quando se estabelece um sistema adequado de liberdade de expressão, os cidadãos, em geral, desfrutam de oportunidades mais adequadas de se informar sobre os temas públicos e assim se posicionar livremente e de maneira fundamentada a respeito dos mesmos; nessa linha de argumentação, a livre expressão de ideias “visa à construção de um *ethos* argumentativo-deliberativo, propiciando a realização do processo coletivo de debate e tomada de decisões na esfera pública” (*Ibidem*: 6).

9.2 O discurso público como town meeting

Poder-se-ia dizer que o precursor da teoria coletivista, e talvez ainda um de seus mais influentes defensores, é o filósofo norte-americano Alexander Meiklejohn. Em oposição à doutrina do “perigo claro e presente”²⁰⁰, sustentada pelo Juiz Holmes, em 1919, o autor associava o livre discurso à sua contribuição para o exercício do autogoverno, mas de uma maneira bem particular. Segundo Meiklejohn (1948), a regra do perigo claro e presente representava uma restrição – em oposição a uma interpretação – da Primeira Emenda à Constituição Norte-Americana. Mas por que o autor via em tal doutrina um risco tão eminente à livre expressão de ideias? Seguindo a sua linha de raciocínio, Meiklejohn notava nessa regra a possibilidade de que certos argumentos fossem proibidos de circular no espaço público, o que reduziria a riqueza dos processos comunicativos, impedindo a audiência de ser propriamente informada sobre os temas de interesse público evidente.

¹⁹⁹ Poderíamos imaginar, por exemplo, um discurso público ancorado em padrões culturais que definam o valor de indivíduos e grupos a partir de critérios arbitrários.

²⁰⁰ Segundo a qual ao Congresso norte-americano seria permitido proibir certos discursos cujo conteúdo potencialmente poderia causar danos à sociedade.

O resultado, para ele, seria o enfraquecimento do próprio empreendimento da autodeterminação, uma vez que os cidadãos não desfrutariam de todos os recursos necessários à tomada de decisões coletivas. Deve ser vedado ao poder coletivo a restrição dos atos expressivos com base no argumento de que determinada expressão se oporia ao que a sociedade presumivelmente considera repugnante ou inadequado. Nas palavras do autor, ninguém pode ser impedido de se expressar porque “seus pontos de vista são considerados falsos ou perigosos. Nenhum plano de ação deve ser declarado ilegal porque alguém que está no controle o considera insensato, injusto ou anti-americano” (MEIKLEJOHN, 1948: 26)²⁰¹.

Meiklejohn (1948) argumenta, portanto, que o ideal do livre discurso se refere ao direito que os cidadãos têm de ser devidamente informados para que possam exercer bem o seu papel na política democrática. Em uma de suas sentenças mais conhecidas, o filósofo norte-americano afirma que “o que é essencial não é que todos devam falar, mas que seja exposto tudo o que merece ser dito” (1948: 26)²⁰². Para Meiklejohn, uma organização adequada dos processos comunicativos, a partir de um sistema de liberdade de expressão, impede a mutilação do processo de pensamento (*thinking process*) da comunidade. O seu objetivo não deve ser, assim, o de proteger a autonomia pessoal dos cidadãos – pois o estabelecimento de barreiras muito altas para isolar a autonomia poderá impedir o exercício da autodeterminação coletiva. O núcleo da autodeterminação e, dessa forma, o objetivo de garantir-se a liberdade de expressão e discussão, deve ser a garantia de que os cidadãos receberão todas as informações necessárias para que tomem decisões “corretas”. O interesse mais imediato associado às liberdades comunicativas não recai sobre “as palavras dos falantes, mas [sobre] as mentes dos ouvintes”. A autonomia estrutural da discussão pública deve ser estabelecida de modo a preservar o direito do público de formar opiniões de forma adequada, preservando a sua capacidade de autogoverno (MEIKLEJOHN, 1948: 25)²⁰³.

A Constituição e as Cartas de Direitos, sugere Meiklejohn, são parte integrante do autogoverno coletivo, nesse sentido devem ser entendidas como princípios que orientam a sua promoção e o seu enriquecimento. A proteção à livre expressão de ideias seria uma derivação do acordo democrático mais geral segundo o qual a legitimidade do emprego do poder coercitivo da sociedade está vinculada aos processos discursivos por meio dos quais foram tomadas as decisões.

Os objetivos e a direção geral do livre discurso se encontram na constituição de processos

²⁰¹ No original: “their views are thought to be false or dangerous. No plan of action should be outlawed because someone in control thinks it unwise, unfair, un-American”.

²⁰² No original: “What is essential is not that everyone shall speak, but that everything worth saying shall be said”.

²⁰³ No original: “the words of the speakers, but the mind of the listeners”.

comunicativos adequados ao empreendimento da autodeterminação coletiva. Resta, contudo, estabelecer um padrão a partir do qual poderíamos avaliar a adequação dos processos comunicativos; ou, para remeter às palavras do autor, precisamos de um critério para definir se tudo o que merece ser dito foi de fato exposto ao público. Segundo Meiklejohn, tal medida pode ser dada por referência aos *town meetings*, arranjos institucionais de democracia discursiva direta característicos da Nova Inglaterra. Em oposição ao modelo do “Hyde Park”, este não seria um padrão de “falas desregulado” (*unregulated talkativeness*), mas sim o de um grupo de pessoas livres e iguais cooperando em um empreendimento coletivo, no qual são mobilizados argumentos responsáveis e regulados. O seu ideal dirige-se principalmente à garantia de que os ouvintes possam receber informações e interpretações a partir de fontes distintas, no intuito de tomar decisões fundamentadas. O propósito da proteção à livre expressão de ideias é “dar a cada membro votante do corpo político a mais completa participação possível no entendimento dos problemas com os quais os cidadãos de uma sociedade autogovernante devem lidar” (*Ibidem*: 88)²⁰⁴.

Tendo definido o objetivo a que se presta a realização da discussão pública, basta que se organize a sua estrutura no intuito de alcançar a meta estabelecida. Para agir de acordo com o interesse público de uma cidadania autogovernante, portanto, regula-se a expressão de ideias de modo a que seja possível tornar o discurso público condizente com o entendimento esclarecido²⁰⁵. Torna-se necessário, assim, constituir uma autoridade capaz de fazer valer a estrutura estabelecida, definindo os temas a serem tratados, assegurando o espaço e o tempo da fala e avaliando a razoabilidade das contribuições. A legitimidade desta autoridade recai sobre os objetivos e entendimentos sobre o empreendimento do discurso público que são compartilhados pelos membros da associação. Tais premissas são, portanto, anteriores ao próprio discurso público, antecedem qualquer decisão que venha a ser tomada ao longo do processo comunicativo. Portanto, as decisões políticas tomadas a partir desses processos comunicativos seguem abertas; todavia, o arranjo discursivo permanece fora do alcance da cidadania.

Nessa concepção, a estrutura e a agenda da comunicação pública podem ser reguladas se o intuito é promover os objetivos estabelecidos pela teoria. Por outro lado, mantém-se protegido o conteúdo da expressão. Em uma linha semelhante à apresentada por Scanlon no capítulo anterior, a visão coletivista repudia restrições baseadas no ponto de vista dos discursos, pois elas silenciariam certas opiniões e restringiriam o fluxo de informações, causando uma interferência indevida sobre o debate público e, conseqüentemente, reduziriam a qualidade das decisões democráticas. As

²⁰⁴ No original: “give to every voting member of the body politic the fullest possible participation in the understanding of the problems with which the citizens of a self-governing society must deal”.

²⁰⁵ Para uma discussão sobre o conceito de “entendimento esclarecido”, consultar o capítulo IV, pp. 86-90.

restrições seriam, portanto, inadequadas na medida em que causariam danos à qualidade e à reflexividade do discurso público.

Shall we, then, as practitioners of freedom, listen to ideas which, being opposed to our own, might destroy confidence in our form of government? Shall we give a hearing to those who hate and despise freedom, to those who, if they had the power, would destroy our institutions? Certainly yes! Our actions must be guided, not by their principles, but by ours. We listen not because they desire to speak, but because we need to hear. If there are arguments against our theory of government, our policies in our or in piece, we the citizens, the rulers, must hear and consider them for ourselves. That is the way of public safety. It is the program of self-government” (MEIKLEJOHN, 1948: 56-7).

Entretanto, Meiklijohn não estabelece por definitivo que todo e qualquer discurso deve receber proteção constitucional. Embora vede a restrição a um discurso por referência ao ponto de vista expresso em seu conteúdo, o autor mantém a ressalva àquilo que “merece ser dito”. Isto é, devemos considerar a função instrumental de uma expressão para o autogoverno coletivo²⁰⁶ com vistas a determinar se ela merece proteção.

9.3 Discursos públicos e discursos privados

A livre expressão de ideias pode ser cerceada, mediante o procedimento correto se, e somente se, o discurso a que se aplica a restrição for de natureza privada – ou não representar uma contribuição relevante ao debate público. Os discursos privados contribuiriam para a exacerbação do individualismo, um valor pernicioso à ordem democrática. O interesse privado, sugere Meiklejohn (1948), não repousa sob o manto de proteção das liberdades individuais, sendo legítima, portanto, a sua regulação – desde que mediante um procedimento legítimo estabelecido pela Constituição.

A perspectiva coletivista divide as liberdades expressivas em duas categorias: uma delas, pública, assegurada através de dispositivos Constitucionais, como a Primeira Emenda; a outra, privada, aberta ao escrutínio público, desde que garantido o devido processo decisório. À primeira categoria Meiklejohn garante proteção absoluta; à última, subscreve uma proteção limitada, subordinada ao que representa o interesse público. A separação em duas categorias, uma relacionada aos discursos públicos e outra à ação expressiva exercida em função dos interesses particulares de seus autores, justifica-se mediante o duplo papel que devemos realizar enquanto cidadãos. Quando estamos representando o primeiro cidadãos governantes, pensamos, falamos e agimos orientados pelo bem geral; neste caso, o discurso é público. De outro lado, enquanto governados, podemos

²⁰⁶ Ou para o “processo de pensamento” da sociedade.

legitimamente perseguir os nossos próprios interesses e buscar o bem-estar pessoal; o discurso, neste papel, é privado. Em última instância, isso significa que o grau de proteção de um discurso depende da intenção de seus autores. Se o seu objetivo corresponde àquilo que desejamos para nós enquanto empreendimento cooperativo, estará garantida proteção absoluta. Se, no entanto, pretende defender um interesse particular ou um privilégio privado, configura-se uma situação de liberdade limitada (*Ibidem*: 94-5).

Seriam três, portanto, os princípios norteadores da interpretação coletivista da livre expressão oferecida por Meiklejohn: (1) o valor do discurso corresponde ao seu potencial para enriquecer a discussão pública; (2) o discurso contribui para o processo decisório democrático ao transmitir informações e pontos de vista à audiência que permita aos cidadãos autogovernantes tomar decisões fundamentadas; e (3) as escolhas fundamentadas dependem do acesso a todas as informações e opiniões relevantes sobre o tema em debate (1948: 26-7). A vertente coletivista veda restrições baseadas nas ideias conduzidas pelos discursos, mas abre espaço para que o autogoverno democrático formule regras que se aplicam à agenda e ao procedimento do debate público, no intuito de assegurar a qualidade e a diversidade da deliberação política. De fato, na agenda coletivista, as liberdades expressivas são justificadas por referência à qualidade da discussão pública democrática. Segundo Meiklejohn (1948), a distinção entre discursos públicos e privados, conferindo maior proteção aos primeiros, associada à regulação do debate público à maneira dos *town meetings*, configuram-se como o núcleo de uma doutrina adequada da livre discussão de ideias; tais características representam o reconhecimento da sociedade como um corpo político autogovernante.

A razão subjacente ao processo deliberativo, por sua vez, reside nas oportunidades oferecidas aos cidadãos de formar opiniões fundamentadas, e não na possibilidade de autoexpressão individual. Se esse é o objetivo funcional atribuído à comunicação na ordem democrática, então os sistemas comunicativos devem se alinhar a ele. Portanto, ainda que esta concepção exclua as regulações dirigidas às ideias que informam um discurso, ela o faz apenas na medida em que estas ideias representam contribuições ao discurso público político.

9.4 O neocoletivismo e a discussão pública

Alguns autores contemporâneos vêm recuperando o argumento de Meiklejohn, sobretudo no sentido

de salientar a conexão entre o sistema da liberdade de expressão e a garantia do autogoverno democrático, com oportunidades iguais a todos de se informar sobre os temas de interesse público. Dentre os autores mais destacados nessa perspectiva, a que estou chamando aqui, inspirado em Silva (2009), de “neocoletivistas”, encontram-se Cass Sunstein e Owen Fiss.

Em consonância com a concepção coletivista, Sunstein (1995) sustenta que o objetivo mais básico e nuclear do sistema de liberdade de expressão é assegurar uma comunicação pública ampla e rica acerca das questões de interesse da associação política. Dentre as condições necessárias à realização do processo comunicativo estão a oferta de uma pluralidade de informações e pontos de vista, uma norma de igualdade política que exclui as razões políticas de poder, a ausência de manipulação estratégica da comunicação e seus resultados e uma orientação geral no sentido de buscar consensos em detrimento da procura exclusiva pela satisfação do autointeresse. Ainda que as circunstâncias da discussão pública de facto não se conformem a tais premissas, mesmo que o debate não leve na maioria das vezes ao acordo e não contribua para reforçar o senso de cooperação entre os cidadãos, normativamente deveríamos admitir que, sob as condições apropriadas, o sistema de discussão pública é capaz de conduzir a decisões de alguma maneira melhores (SUNSTEIN, 1995: 19-20).

Em oposição à visão autonomista, que atribuía, de saída, aos indivíduos a capacidade de tomar decisões autônomas, a tese coletivista considera que as preferências políticas e as crenças mais abstratas dos cidadãos não são permanentes ou estáticas, pois elas dependem inextricavelmente dos processos comunicativos na sociedade. Dada a possibilidade perene de condições inadequadas à formação de preferências nas decisões políticas mais importantes, soa pouco acurada a acusação de paternalismo ou de ameaça à autonomia dos cidadãos conferida à promoção, através das instituições públicas, de uma discussão pública mais adequada à escolha pública. Entre outras coisas, o debate público expõe e contrasta preferências e interesses divergentes, fomentando a legitimidade dos resultados e permitindo ao corpo político autogovernante tomar decisões mais informadas. Nas palavras de Sunstein, “as preferências existentes devem ser submetidas à discussão pública geral ao invés de serem tomadas como os blocos de construção inevitáveis aos resultados do governo” (1995: 20)²⁰⁷.

Essa argumentação nos conduz a um passo mais arrojado do que o dado pelo precursor das teses coletivistas; isto é, nos dirigimos para a ideia de um sistema democrático que se sustenta na comunicação pública, que se define e se limita por seu compromisso com a igualdade política. Ao menos no que concerne à esfera pública, reafirma Sunstein, a todos os argumentos e pontos de vista

²⁰⁷ No original: “existing preferences should be subjected to general public discussion, rather than taken as the inevitable building-blocks for government outcomes”.

deve ser, de início, conferido o mesmo valor – uma variação da máxima segundo a qual todos têm direito a um voto e o voto de cada um tem valor idêntico. Nesse sentido, é fundamental que todas as contribuições sejam avaliadas a partir do mesmo critério, qual seja, a qualidade do argumento que se expõe. A influência que determinada opinião exerce sobre a formação da opinião pública deve se assentar exclusivamente nesse critério, vedando, portanto, a identidade, o *status* e os recursos como fundamentos para valorizar ou desvalorizar os atos expressivos de quaisquer indivíduos ou grupos.

Consistente com a distinção entre discursos públicos e privados – e em oposição absoluta ao argumento autonomista – Sunstein indica que determinados discursos, quando potencialmente causadores de danos a outros sujeitos, podem ser restritos por decisão democrática da sociedade. Este seria o caso, por exemplo, da pornografia que envolve violência sexual contra as mulheres. A pornografia deve ser regulada se e quando causa danos ao status de igualdade de uma parte dos cidadãos²⁰⁸. Desde que publicamente justificáveis em termos da qualidade da deliberação política, desde que associadas à proteção da igual capacidade de participar do autogoverno coletivo, seriam legítimas determinadas formas de regulação dirigidas ao conteúdo de uma forma expressiva. Na visão do autor,

the problem of pornography does not stem from offense, from public access to sexual explicit materials, from an unregulated erotic life, or from violation of traditional values or community standards. Instead the problem consists of tangible real-world harms, produced by the portrayal of women and children as objects for the control and use of others, most prominently through sexual violence. On this view, the goal of regulation is not to stop 'offense' or to protect current social values, but to recognize and counteract sexual practices that are a vehicle for sex discrimination. Materials that eroticize rape and other forms of violence should be treated as part of sex discrimination (SUNSTEIN, 1995: 213).

Na medida em que tais formas de comunicação não representam contribuição direta ou significativa ao discurso público político, o que as posiciona na periferia do sistema *madisoniano*²⁰⁹ a que o autor relaciona a sua teoria sobre a liberdade de expressão, estes materiais se encontram fora do núcleo de discursos que merecem proteção constitucional. Com isso, torna-se apropriada a aplicação de uma argumentação consequencialista que nos leve a balancear custos e benefícios de se restringir uma expressão. Neste caso, predomina a visão de que a regulação restritiva, em um balanço geral, causa menos danos do que, por exemplo, a tentativa de fomentar “mais discurso” ou perspectivas que possam se contrapor às posições expostas. Quando uma expressão causa danos significativos e

²⁰⁸ Vale ressaltar que, ao falar em regulação, Sunstein não procura justificar um banimento criminal aos produtores e criadores de material considerado ofensivo. Trata-se, em verdade, da possibilidade de um recurso civil dirigido àqueles que sintam-se ofendidos e possam provar danos que resultaram da pornografia. Ela se dirigiria, por exemplo, a mulheres que sentiram-se abusadas na produção de material pornográfico ou que sofreram danos resultantes do uso da pornografia em crimes sexuais (SUNSTEIN, 1995: 214-5).

²⁰⁹ Este sistema, afirma Sunstein, consiste em um compromisso da livre expressão de ideias com o estabelecimento de uma estrutura comunicativa democrática, na qual se incluem um conceito de soberania popular, uma norma de igualdade política e uma compreensão da distinção entre público e privado.

previsíveis, permitir mais discurso não é uma solução adequada, podendo tornar-se uma medida ineficaz contra os danos produzidos. Essa abordagem, no que concerne à pornografia, se sustenta na crença de que o *status quo* sexual e reprodutivo é permeado por desigualdades arbitrárias em desfavor das mulheres²¹⁰. Uma vez que se reconhece a desigualdade entre homens e mulheres no que concerne às condições necessárias ao exercício do autogoverno, na medida em que consideramos a violência sexual de homens contra mulheres um problema social grave a ser combatido, é preciso combater a injustiça que pode ser expressa e perpetuada através da sexualidade (*Ibidem*: 219-22).

Mas, além disso, a posição de Sunstein possui um componente mais forte do tipo de republicanismo sobre o qual tratamos no capítulo III deste trabalho. Ao sugerir a interpretação da livre expressão de ideias a partir da visão *madosoniana*, o autor precisa admitir no desenvolvimento de sua perspectiva a necessidade de que o processo comunicativo ofereça informações amplas e profundos sobre os temas de interesse público. Isso se reflete tanto em um limite estrito à restrição a pontos de vista que representem uma contribuição à deliberação pública política, quanto no fomento a uma exposição intensa e comprometida das questões políticas candentes, de modo a que os cidadãos possam se aproveitar de tal disponibilidade de informações para formar as suas próprias opiniões e preferências: “se escândalos sensacionalistas e anedotas avulsas que não se referem realisticamente a questões políticas substantivas são a fonte básica dos julgamentos políticos, o sistema não pode funcionar” (SUNSTEIN, 1995: 20-1)²¹¹.

Não basta, para tanto, que haja disponibilidade de informações, pois os próprios cidadãos não têm o hábito de buscar uma cobertura de boa qualidade sobre os temas políticos. Por mais paternalista que este argumento possa soar, Sunstein (1995) sustenta que o Estado democrático tem o dever de promover as condições adequadas ao bom funcionamento dos processos comunicativos. A ausência de uma preocupação mais acentuada com as questões políticas controversas pode causar sérios danos a um sistema de autogoverno como o imaginado pelos autores dessa vertente. Muito embora estejam fora de cogitação políticas públicas que pressionem diretamente os cidadãos a se informar sobre assuntos políticos, não devemos considerar que tal falta de interesse seja inevitável ou um produto natural do que nos define enquanto indivíduos livres, racionais e autônomos. O desinteresse pode ser fruto de fatores contextuais ou adaptativos, ou das alternativas que nos parecem disponíveis. Portanto, seria desejável que a sociedade prestasse atenção à necessidade de regular o mercado de comunicação, mirando a promoção de uma “cidadania genuína”, porquanto mais atenta

²¹⁰ De modo que a pornografia homossexual estaria, a princípio, imune ao argumento.

²¹¹ No original: “if sensationalist scandals and odd anecdotes not realistically bearing on substantive policy issues are the basic source of political judgments, the system cannot work”.

às discussões acerca dos assuntos que dizem respeito aos interesses da coletividade (*Ibidem*: 21-2).

Uma segunda exigência, relacionada a essa, diz respeito à diversidade de visões presentes no espaço público de comunicação. Segundo Sunstein, “é preciso haver exposição pública a uma diversidade *apropriada* de visões” (1995: 21; grifo nosso)²¹². Isso significa um limite à autoridade do governo para restringir perspectivas críticas ou dissidentes, mas também um requisito de exposição adequada a argumentos divergentes dirigido aos cidadãos – entre outras coisas, a exposição à diversidade de pontos de vista não deve ser condicionada por características arbitrárias como gênero ou *status* socioeconômico (*Ibidem*: 22-3). Argumentar, nesse sentido, que as novas tecnologias da informação, em especial a internet, seriam capazes, por si só, de corrigir as falhas de um sistema de comunicação pouco ou nada diversificado soa como uma falácia. Estes novos meios digitais e interativos, como vimos nos capítulos V e VI, têm enorme potencial para ampliar a circulação de bens simbólicos e evitar o monopólio dos grandes meios sobre a difusão de informações e pontos de vista. Todavia, parece haver uma tendência geral de busca por opiniões e perspectivas que reforçam as preferências ou volições já previamente formadas em outros âmbitos da comunicação, mediada ou não. Assim, de acordo com essa visão, seguimos devendo olhar com cautela para a diversidade de opiniões que estamos promovendo nos *media* tradicionais.

Em termos normativos, a lógica que relaciona a autonomia à ausência ou à presença mínima de um marco regulatório sobre o sistema de comunicação pública não seria capaz de promover as condições adequadas, em termos de riqueza e diversidade, para o discurso público. É o que nos diz Sunstein na passagem a seguir.

A flourishing public debate, in which many people are focused on public problems, requires a degree of common exposure. In a deregulated market, it is therefore possible that each person will make a consumption choice that will fail to bring about the optimal outcome. In a free market for information, each person is in something of a prisoner's dilemma, in which rational individual action leads to collective or social harm (SUNSTEIN, 1995: 70).

Sunstein, portanto, assenta a garantia da liberdade de expressão em critérios *madisonianos*, em contraposição à métrica autonomista que informa a versão esposada no capítulo VIII. Segundo o autor, devemos avaliar o sistema de liberdade de expressão por sua capacidade de criar as condições adequadas ao autogoverno coletivo. Faz-se necessário examinar a sua capacidade de sustentar atenção ampla e profunda às questões de interesse da coletividade, bem como de oferecer espaço a uma pluralidade de pontos de vista acerca de tais temas. Não deveríamos consentir com o argumento segundo o qual o mercado livre de ideias seria um resultado natural de um sistema

²¹² No original: “there must be public exposure to an *appropriate* diversity of view”.

comunicativo livre e autônomo (*Ibidem*: 23).

Em uma crítica à estrutura desse sistema no contexto norte-americano, Sunstein reafirma a importância das leis e políticas públicas que incidem sobre a comunicação pública. Se o sistema de liberdade de expressão confere prioridade aos escândalos políticos (THOMPSON, 2002) e à representação da política por meio do entretenimento (BAKER, 2002), isso se deve essencialmente à forma como se gerencia o debate público: “é a lei que cria o sistema operado pelos meios de comunicação eletrônicos [rádio e televisão, neste caso]; é a lei que cria mesmo o sistema operado pelos *media* impressos. Ambos os sistemas são um artefato, ou um produto, de uma série muito distinta de exigências legais” (*Ibidem*: 23)²¹³. A organização do sistema de livre expressão deve ser consoante o julgamento de um corpo político democrático mediante um processo político legítimo; ela não deve ser relegada à estrutura de incentivos do mercado.

No que concerne à livre expressão de ideias, portanto, a soberania não deve ser entendida como a soberania do sujeito autônomo que vai ao mercado de ideias e seleciona aquelas que mais lhe soam convincentes e, a partir delas, toma as suas decisões. A soberania, em um contexto democrático, supõe determinadas condições do sistema de comunicação pública. Celebrando a decisão da Suprema Corte norte-americana quando analisou, em 1969, o protesto da *Red Lion Broadcasting Co.* contra a lei que buscava garantir a diversidade e o equilíbrio de pontos de vista, Sunstein afirmou que

A core insight of the *Red Lion* case is that when the law promotes the interest in private autonomy from government (made possible in the first place only by government's rules), it is not always acting consistently with our effort to promote democratic self-governance... If we give broadcasters unrestricted control, we may compromise both quality and diversity in broadcasting. We may undermine the constitutional commitments to political deliberation and political equality (1995: 53).

Nesse sentido, a estrutura e a organização do debate público devem se guiar pelas necessidades que derivam do ideal de autogoverno: “na visão *madisoniana*, uma soberania genuína implica o respeito não pelas chances de consumo privado tal como refletido em decisões no mercado, mas julgamentos fundamentados de um corpo político democrático” (SUNSTEIN, 1995: 72)²¹⁴. Tais julgamentos devem se dar em um contexto em que haja discussão pública sob condições adequadas, sob uma norma de igualdade política, informação apropriada, respeito aos fatos, compromisso com

²¹³ No original: “it is the law that creates the system operated by the broadcasting media; it is even the law that creates the system operated by the print media. Both systems are an artifact, or a product, of a very distinctive set of legal requirements”.

²¹⁴ No original: “on the Madisonian view, genuine sovereignty entails respect not for private consumption choices as reflected in market decisions, but for the considered judgements of a democratic polity”.

o argumento razoável e um esforço para chegar a decisões coletivas publicamente justificáveis²¹⁵. A autonomia, segue o autor, não deve ser um atributo inato e igualmente conferido a todos os indivíduos a despeito e independente do contexto de sua realização. O exercício da autonomia consiste na tomada de decisões em condições de completa e clara ciência das alternativas disponíveis, o que requer oportunidades informacionais robustas e um contexto em que estão ausentes interferências excessivas e arbitrárias no processo de formação das opiniões.

Os sistemas comunicativos democráticos têm, portanto, o dever de oferecer informações diversas e debate aprofundado sobre temas de interesse público; a sua principal função é esta e não a de oferecer espaço à autoexpressão de todos ou responder às demandas ora existentes no mercado. É preciso conferir primazia à promoção dos processos comunicativos democráticos, ainda que isso não seja congruente com o interesse expressivo dos emissores ou com o autointeresse econômico das empresas de comunicação (*Ibidem*: 81).

9.5 Fiss e o efeito silenciador do discurso

Seguindo a linha argumentativa das teses coletivistas sobre o livre discurso, cujo mote central se fundamenta na relação entre a liberdade de expressão e a soberania popular, chegamos à elaboração teórica de Owen Fiss (2005) acerca dos efeitos silenciadores do discurso. O principal fator envolvido neste efeito seria o acesso desigual ao espaço público e, portanto, às oportunidades de participar das decisões que dizem respeito aos rumos da sociedade. Mas o foco recai, como sói ocorrer nessa perspectiva, sobre as implicações do *contexto comunicativo* para as chances de que desfrutam os diversos grupos de ter os seus pontos de vista igualmente valorizados. Assim como Sunstein, Fiss direciona a sua argumentação no sentido de se contrapor aos modelos que defendem uma forma de autoorganização do sistema da liberdade de expressão. Os obstáculos que inevitavelmente se interpõem à livre discussão de ideias devem ser combatidos por meio de uma disposição mais ativa do Estado na regulação do discurso, tanto no que concerne à estrutura do sistema de mediação da comunicação quanto em relação ao seu conteúdo.

Estes obstáculos seriam, em termos gerais, provenientes de três fontes distintas, quais sejam: (1) de

²¹⁵ Há, portanto, uma generosa hospitalidade à divergência e à heterogeneidade, e mesmo uma crença na força epistêmica da diversidade de opiniões. Se não poderíamos falar em decisões tecnicamente “melhores”, já que essa é uma concepção pouco receptiva na teoria política deliberativa, decerto seria possível sugerir que, para a vertente coletivista, um sistema adequado de liberdade de expressão aumenta as chances de que as decisões coletivas sejam legítimas e responsivas à soberania popular.

grupos economicamente hegemônicos, que controlam o acesso ao sistema de expressão²¹⁶; (2) de governos que são capazes de influenciar o mercado de ideias e, com isso, evitar a difusão de críticas às suas ações e omissões²¹⁷; e (3) de crenças difundidas na sociedade, que excluem determinadas vozes do espaço público por meio da desvalorização de sua identidade ou de alguma de suas características²¹⁸. O processo de silenciamento de algumas vozes teria efeito perverso sobre a formação das opiniões públicas e da vontade política, uma vez que acabariam desconhecidos os pontos de vista de uma parte dos cidadãos, que ficariam alijados das oportunidades de participar do empreendimento da autodeterminação coletiva (FISS, 2005: 10-2).

De acordo com Fiss, o Estado não se caracteriza como um predador natural das liberdades comunicativas. Em suas diversas atribuições de fiscalização, alocação e distribuição, ele pode operar tanto como cerceador da liberdade de expressão e de imprensa, como um órgão necessário à sua garantia e à sua distribuição equitativa. Da mesma forma, agentes privados – as empresas de comunicação, os grupos sociais e as maiorias morais – podem protagonizar os mesmos papéis, funcionando, por vezes, como algozes tão vorazes das liberdades expressivas quanto governos autoritários. A fim de evitar o controle arbitrário sobre o exercício da livre discussão de ideias, “uma atuação positiva do Estado pode ser essencial para garantir que a voz de grupos minoritários da sociedade possa ser ouvida, ampliando a diversidade e o pluralismo no debate público, em prol da democracia” (FISS, 2005: 10). Para garantir a qualidade do debate público, não há alternativa senão a de recorrer às instituições políticas responsáveis por gerenciar as relações sociais mediante o estabelecimento de objetivos publicamente compartilhados. Da mesma forma que se exige a atuação do Estado na economia para garantir o bom funcionamento do mercado, evitando a formação de cartéis e oligopólios, deve-se exigir a sua intervenção sobre o sistema de comunicação.

O princípio da liberdade de expressão deve ser compreendido menos como uma vedação absoluta à intervenção estatal sobre a liberdade de discurso do que como um dispositivo para estabelecer as fronteiras móveis da atuação do Estado. Para além do valor da liberdade de expressão como uma liberdade negativa, é preciso observar também o que Fiss denomina de “contravalores”, dentre os quais se destaca a ideia de igualdade política. Admite-se, portanto, de acordo com a metáfora usada por Fiss (2005: 30), a necessidade de se distribuir “megafones” (ou o equivalente ao acesso aos meios de expressão capazes de conferir publicidade aos atos discursivos) no intuito de tornar

²¹⁶ Essa forma de controle se materializa na vicissitude dos incentivos comerciais que valorizam determinadas formas de expressão por seu valor de mercado.

²¹⁷ Ou forcem a organização do discurso público a partir da lógica do poder, em contraposição à busca de consensos possíveis.

²¹⁸ Por meio de sanções sociais que pressionam pela exclusão de conteúdos que, à luz da opinião da maioria, infringem normas de moralidade e decência.

públicos os discursos que contribuem para a riqueza do debate. Ao mesmo tempo, reduz-se a proteção a outros discursos, pois considera-se mais importante, no intuito de assegurar o contravalor da igualdade, que se limite o potencial efeito silenciador de tais atos expressivos (*Ibidem*: 34-9).

Não se trata de sobrepor, em todos os casos, a igualdade ao valor da liberdade; o que se busca é, sobretudo, admitir a possibilidade de conflitos entre os dois princípios e a necessidade de um esforço no sentido de elaborar um esquema capaz de evitar o *trade off* entre direitos que pode se mostrar pernicioso à democracia. A própria existência de inúmeros impasses no que tange à relação entre liberdade e igualdade parece sugerir a necessidade de uma argumentação, que não seja apenas consequencialista, capaz de, ao menos em certa medida, harmonizar o conflito entre o valor da liberdade e o contravalor da igualdade. A regulação deve ser encarada, neste caso, como uma forma de promover, ao invés de limitar, a liberdade de expressão, mas em uma perspectiva em que se compreende a liberdade como limitação recíproca. Uma compreensão adequada do que o Estado estaria buscando realizar pode transmutar o conflito em uma controvérsia envolvendo formas distintas de se entender a liberdade (*Ibidem*: 45-6).

Quando pretendemos argumentar em torno da legitimidade da regulação de discursos como o *hate speech* e a pornografia o que está em jogo é a própria capacidade de certos grupos ou indivíduos de participar de forma relevante do debate público – diferentemente do que se supõe ao afirmar que a melhor forma de evitar o convencimento dos cidadãos por um discurso de ódio seria a promoção de maiores oportunidades discursivas a outras perspectivas. No caso dos discursos de incitação ao ódio, afirma-se que as suas vítimas perdem ou tem muito reduzida a sua capacidade mesmo de se contrapor a ele, uma vez que as suas opiniões são de antemão desvalorizadas.

Afirma-se que o discurso de incitação do ódio tende a diminuir a autoestima das vítimas, impedindo assim a sua integral participação em várias atividades da sociedade civil, incluindo o debate público. Mesmo quando essas vítimas falam, falta autoridade às suas palavras; é como se elas nada dissessem (*Ibidem*: 47).

A ação do proativa do Estado no sentido de reduzir o espaço a certas formas de expressão se sustenta na ideia de que o debate público aberto e plural, condição *sine qua non* ao exercício contínuo do autogoverno coletivo, deve ser o objetivo fundamental da sociedade política. Quando peca por omissão, na medida em que negligencia o proteção das liberdades políticas de uma parte dos cidadãos, o Estado deve ser responsabilizado por aquilo que Pogge (2001) chama de “desrespeito oficial” – tanto quanto nos casos em que age diretamente contra as liberdades fundamentais.

Mas se este é um fim público legítimo e até imperioso, não podemos deixar de lado a questão acerca dos meios a serem utilizados para persegui-lo, uma vez que ao regular essas questões o Estado estaria promovendo a liberdade de expressão de mulheres, minorias étnicas e raciais e dos pobres, e, ao mesmo tempo, limitando efetivamente os direitos discursivos de sexistas, racistas, entre outros. Essa discussão recai, segundo Fiss, na própria definição de liberdade. Em sua concepção, ao intervir nesse sentido, o Estado não estaria escolhendo entre dois interesses qual deve ser promovido, mas “tentando estabelecer precondições essenciais para a autogovernança global, assegurando que todos os lados sejam apresentados ao público” (FISS, 2005: 49). Isto, segundo o autor, não poderia ser feito apenas pela ampliação das oportunidades discursivas de alguns, pois que não seria possível tornar as suas vozes mais audíveis sem silenciar em parte as vozes de outros.

Está em jogo, nesse caso, não apenas a promoção da igualdade ou uma defesa da liberdade de expressão a qualquer grupo social, mas o próprio valor da democracia. A liberdade de expressão, segundo Fiss, prevê uma concepção estruturada e organizada da liberdade, reconhecendo limites quanto ao que pode ou não ser incluído sob o manto de proteção da Constituição e das Cartas de Direitos. O Estado regula as atividades discursivas, nesse sentido, no intuito de assegurar um debate público aberto e plural, pois que a democracia não pressupõe a escolha pública simplesmente, mas uma escolha pública informada e sob condições adequadas de debate e reflexão (*Ibidem*: 55-6).

Decerto que a regulação pode ter como intuito oculto a produção de certos resultados que favoreçam grupos políticos ou econômicos. Segundo Fiss, a melhor maneira de evitar esse perigo é atribuir a responsabilidade pela regulação a uma agência tanto quanto possível independente do jogo político partidário. Nesse sentido, “um pesado ônus de controlar a ação estatal deve recair sobre o Judiciário, especialmente porque este se situa fora da arena política” (*Ibidem*: 57).

Além da função de regulação das atividades comunicativas, o Estado pode assumir a forma de um agente alocador e distribuidor de recursos. Nesse papel, o Estado atua por meio da concessão de licenças, da contratação direta de pessoas, do financiamento da ciência e das artes. Muitas dessas atividades têm relação direta com a liberdade de expressão, pois afetam as chances de que desfrutem os agentes discursivos de ocupar o espaço público e exercer influência sobre decisões políticas ou sobre os valores que cultiva uma sociedade. Tendo em vista a inevitabilidade de alguma forma de alocação de recursos por parte do Estado, a questão seria definir critérios imparciais para a distribuição de tais recursos. De acordo com a perspectiva coletivista, a principal função dos processos comunicativos é a garantia da integralidade e da riqueza do debate público político. Portanto, a alocação de recursos deve estar direcionada ao objetivo de tornar a discussão sobre

temas de interesse público mais adequada à autodeterminação coletiva. Em outras palavras, mesmo que se reconheça a legitimidade de critérios como o mérito artístico ou a incomensurabilidade dos interesses expressivos, a distribuição de recursos públicos escassos deve se dar à luz de sua contribuição à qualidade do debate público. É preciso levar em conta, portanto, não a excelência ou a importância pessoal dos autores das manifestações expressivas; mais significativo deve ser o direito que o público tem de conhecer uma diversidade de perspectivas e pontos de vista relevantes à autodeterminação coletiva (*Ibidem*: 85-7).

A democracia exige, segundo a doutrina coletivista, que os cidadãos desfrutem de oportunidades abundantes de obter informações e opiniões de fontes diversas. Nas sociedades contemporâneas, parte significativa dos bens simbólicos que transita no espaço público e que estão, portanto, disponíveis à sociedade, passam pelos filtros dos meios de comunicação. Como vimos nos capítulos V e VI, tal contexto coloca inúmeras questões para as liberdades comunicativas e, assim, para o exercício das autonomias pública e privada, bem como das oportunidades de agência política através da comunicação. Impõe-se uma discussão sobre a melhor forma de estruturar o sistema de mediação, uma maneira de regular o sistema formado pelos diversos meios de comunicação que ofereça a todos oportunidades efetivos, além de direitos formais, de exercer as liberdades comunicativas. A concepção esposada neste capítulo enxerga com desconfiança a resposta segundo a qual a melhor maneira de organizar o sistema de liberdade de expressão seria o estabelecimento de barreiras espessas à capacidade do Estado de intervir sobre as oportunidades de livre discurso. Seria um equívoco, sugerem Meiklejohn, Sunstein e Fiss, atribuir autonomia aos indivíduos desconsiderando o contexto em que formam as suas opiniões e em que exercem as liberdades discursivas. Absurdo maior seria atribuir esta mesma autonomia à imprensa e sustentar a necessidade de impedir a regulação pública da estrutura de mediação como uma defesa da liberdade de comunicação. Na medida em que o Estado se abstém de seu papel regulador e de sua função alocadora, outras “forças”, sobretudo o mercado, que carece de qualquer responsabilidade com a democracia, estarão livres para influenciar a operação dos meios de comunicação e, em decorrência, a realização do debate público. Para Fiss, “uma imprensa controlada por entidades privadas é livre de controles econômicos pelo Estado, o que é, obviamente, para o bem, mas ela é constrangida pela estrutura econômica na qual está inserida” (2005: 101).

9.6 A regulação coletivista do sistema de comunicação

Dentre as estratégias de regulação previstas pela visão coletivista estaria, portanto, a proteção estrita aos discursos que, do ponto de vista normativo, possam ser considerados contribuições legítimas ao debate público – e desde que não causem danos a este debate, extrapolando, por exemplo, o espaço que lhe seria adequado. No entanto, há de se levar em conta, o quanto os atos expressivos de natureza política representam alternativas que enriquecem o *pool* de visões disponíveis aos cidadãos para se informarem e tomarem decisões fundamentadas. Uma vez que tenha sido exposto “tudo o que merece” ser falado, entra em campo uma norma de equidade, que impede o desequilíbrio na disputa argumentativa entre pontos de vista divergentes. Compete, assim, ao sistema de gerenciamento estatal – vale dizer, independente do jogo político comezinho – garantir esse equilíbrio, eventualmente recorrendo à constrição de algumas vozes que poderiam, se operasse puramente o princípio amoral do mercado, ocupar um espaço mais significativo devido à sua congruência com a lógica de incentivos comerciais²¹⁹. A estrutura mercantil, sustentam os autores, é incompatível com a lógica que deve informar a deliberação pública.

Associa-se esse princípio regulatório, tipicamente, à *Fairness Doctrine*²²⁰ por seu caráter imparcial em relação ao ponto de vista dos discursos e pelo reconhecimento do mercado como mecanismo de distribuição justa do acesso ao espaço público. Ao julgar essa forma de regulamentação, em 1969, a Suprema Corte lançou mão de uma posição que guarda semelhanças nítidas com a tese coletivista. Argumentando a favor desta doutrina, a Corte recusou um princípio absolutista em relação à autonomia dos *media*. De acordo com a decisão, a “doutrina da equidade” não seria inconstitucional na medida em que a Primeira Emenda à Constituição Norte-Americana recomendava a promoção de condições para que o público fosse informado adequadamente sobre as questões de interesse público. Portanto, julgou-se que a Primeira Emenda representava um princípio cujo objetivo fundamental era promover um debate público diversificado e equilibrado (FISS, 2005: 108).

Para lidar com a estrutura de incentivos do mercado e a sua influência perniciosa sobre o debate

²¹⁹ Este problema tem sido, tradicionalmente, elaborado no sentido de impedir o domínio do dinheiro sobre a política, possibilitando limites, por exemplo, às contribuições ou aos gastos em campanhas políticas. Para uma discussão sobre essa questão dentro dos limites do debate acerca da liberdade de expressão, ver Dworkin (2000). Contudo, parece-me que não seria equivocado mobilizar esta argumentação para se pensar a respeito da organização do sistema de mediação da comunicação pública. Quando o Estado se abstém de regular a estrutura do mercado de comunicação, a tendência geral é de alocação do acesso ao espaço público mediático a partir da lógica mercantil, isto é, levando-se em conta a relação custo-benefício financeiro de uma expressão para os veículos de comunicação. Não que se trate de uma configuração simplória, outras mediações se interpõem. Mas, não seria exagero dizer que é o imperativo do lucro o que, em última instância, determina a distribuição do acesso.

²²⁰ A *Fairnes Doctrine* foi estabelecida, no final da década de 1940, pela *Federal Communication Commission*, órgão responsável pela regulação das comunicações nos EUA. Considerando o espectro de radiofrequência por meio do qual transitam as informações distribuídas pelos canais de televisão e rádio como um bem público por natureza escasso, a FCC determinou que os concessionários responsáveis pela operação desses canais deveriam (a) oferecer uma quantidade adequada de informações relevantes ao debate político e (b) conferir aos pontos de vista divergentes em temas controversos o mesmo espaço para exposição de seus pontos de vista. A doutrina foi abandonada na década de 1980 na onda liberalizante que se espalhou mundo afora a partir dos governos Thatcher e Reagan.

público, todavia, não seria suficiente o estabelecimento de normas visando o equilíbrio na exposição de argumentos contrários. Tendo em vista que o mercado, mesmo regulado, poderia não ser capaz de exibir toda a diversidade de posições disponíveis na sociedade, pois algumas formas de expressão não seriam capazes de ganhar ressonância em um sistema regido pela lógica mercantil, Fiss (2005) sugere que o Estado exerça a sua função alocadora. Nos anos 1960, o Congresso Norte-Americano decidiu exercer essa função e acabou por incentivar a criação da *Corporation for Public Broadcasting* (CBS). Essa estratégia, seguindo a lógica coletivista, tinha como intuito principal introduzir no espaço público as vozes que não seriam capazes de emergir se o fórum público fosse regido exclusivamente pela lógica comercial. Segundo Fiss, a decisão sobre a criação da CBS foi tomada a partir da percepção de que “o sistema de televisão público cobriria de forma geral as questões excluídas pelo sistema comercial mas que, ainda assim, são vitais para a auto-governança coletiva” (*Ibidem*: 108)²²¹.

Uma premissa forte dessa posição é a de que o desequilíbrio nas oportunidades de acesso ao espaço público de comunicação representa a negação a certos indivíduos ou grupos do direito à participação na vida cívica, condição essencial ao reconhecimento da cidadania. O Estado pode, assim, tanto restringir quanto promover as liberdades comunicativas e a democracia de modo geral. Em determinados contextos, por exemplo, atores privados que controlam os meios através dos quais as ideias ascendem ao espaço público poderão restringir o livre discurso de outros. Nessas situações, o Estado deve realizar um papel ativo para assegurar que os cidadãos recebam todas as informações necessárias para fundamentar as suas decisões. Uma liberdade meramente negativa pode gerar o que Fiss denomina de um efeito silenciador, isto é, dado que nenhuma ideia poderá tornar-se amplamente disponível sem o auxílio de alguma forma de publicação, a falta de acesso aos meios de comunicação leva à exclusão de determinadas ideias do fórum público. Estratégias reguladoras podem não sanar todos os problemas envolvidos com o sistema mediático. No entanto, elas podem contribuir para a realização dos objetivos que se espera que os *media* realizem em uma democracia – ao menos de forma mais apropriada do que no formato atual em que são regulados tão somente pelas regras do mercado (SUNSTEIN, 1995: 67-8).

Os Estados democráticos possuem, via de regra – diferentemente do mercado autorregulado –, instituições de controle que o impedem, tanto quanto possível, de agir em benefício próprio ou dos

²²¹ Uma estratégia como esta poderia ser usada, ainda, para promover determinadas formas de expressão artística ou como uma política cultural mais geral. Para uma discussão sobre o incentivo estatal à produção cultural, ver Fiss (2005) cap. 2. Segundo Fiss, os fundos para financiamento das artes são recursos fundamentais para “libertar” certas formas de expressão das vicissitudes do mercado ou da riqueza controlada privadamente, eles deveriam ser utilizados para promover o direito e o dever de autogoverno da sociedade, o que não pode se realizar adequadamente sem que os cidadãos sejam informados adequadamente e possam tomar decisões refletidas e ponderadas.

grupos que o apoiam. Além disso, os cidadãos são representados por líderes políticos escolhidos em processos eleitorais periódicos, que contam com um alto grau de publicidade e com a atenção de parcela significativa da população. Assim, seria possível dizer que a regulação estatal e a alocação de recursos públicos pelos governos são permeados por processos deliberativos, fluxos comunicativos da sociedade civil e mecanismos de controle público que lhe garantem a legitimidade que falta ao mercado.

Todavia, gostaria de argumentar que a estratégia coletivista se sustenta em uma premissa, para dizer o mínimo, controversa. Isto é, a ideia de que cabe ao Estado promover e organizar o debate público, pois ele dispõe da capacidade de encorajar formas de pensamento autônomo mediante os mecanismos de alocação de recursos públicos que possam contrabalançar a lógica mercantil na decisão acerca das formas de expressão que irão alcançar o espaço público mediático. Se a minha interpretação está correta, essa concepção faz exigências morais ao aparato estatal que, talvez, ele não seja capaz de atender. Ao entregar ao Estado o gerenciamento da comunicação pública, deixamos à discrição dos arranjos burocráticos a possibilidade de interferir sobre a estrutura da discussão pública de modo a condicionar a alocação de recursos ao atendimento das demandas do poder político²²².

Ao conferir ao Estado a prerrogativa de determinar a distribuição do acesso aos *media*, o modelo coletivista deixa de considerar que a adequada operação de um sistema de liberdade de expressão como este passa a depender de arriscadas contingências. Para que o Estado cumprisse o que se espera dele, isto é, promover a disponibilidade de uma diversidade de alternativas sobre os temas de interesse comum, é necessário de hajam mecanismos efetivos de controle da ação estatal, um processo de escolha dos representantes que não seja, ele próprio, pautado pela desigualdade no acesso ao espaço público, e, por fim, que o sistema político seja poroso à influência comunicativa que emerge da sociedade civil. A possibilidade iminente de falhas nos mecanismos de controle, por quaisquer razões, torna latente o risco de que este modelo torne-se uma forma de censura ao discurso de oposição e de dirigismo estatal no sistema mediático. Assim também, corre-se o risco de que o sistema político não esteja aberto de forma adequada aos fluxos comunicativos provenientes da esfera pública, afastando certos pontos de vista do acesso aos meios de comunicação²²³. Os constrangimentos políticos assumem formas distintas, variando de um controle político direto

²²² É o que parece ocorrer, por exemplo, com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), criada como uma empresa pública e com vistas a promover um meio de comunicação de caráter público, mas cujas regras de nomeação de diretores e outras características do desenho institucional permitem ao governo, ao menos potencialmente, controlar as suas atividades sem a devida prestação de contas à sociedade.

²²³ Uma visão como esta poderia ser transmutada em uma linguagem habitual à teoria crítica, que fala na colonização do mundo da vida pelo subsistema do Estado. Para uma crítica ao modelo estatal de organização da política cultural, ver Tavares (2011).

restringindo a entrada de novos atores no sistema mediático, passando por pressões políticas para se promover ou suprimir determinados conteúdos, até estratégias diversas para influenciar jornalistas a favor de determinadas versões ou fatos.

Essa crítica pode ser direcionada à analogia, proposta por Meiklejohn (1948), entre os *town meetings* da Nova Inglaterra e o discurso público de modo geral. O autor norte-americano sugere haver, neste caso, uma distinção entre a censura e a restrição da livre expressão de ideias, de um lado, e a sua regulação a partir de critérios públicos, de outro. Seriam permitidos dispositivos de organização do debate público, desde que orientados para o enriquecimento da diversidade do processo comunicativo. O modelo dos *town meetings* seria adequado por corresponder a uma forma de discussão pública regulada em que o moderador poderia determinar se tudo o que merece ser dito foi expresso ao público, se uma contribuição é interna ou externa ao tema em pauta, ou mesmo se um ponto de vista ameaça frustrar os propósitos da reunião – estando vedada, portanto, a moderação baseada na discordância, do ator responsável pela regulação, em relação ao argumento de uma expressão. Contudo, se são adequados para a estrutura de um encontro cujos participantes compartilham, de saída, um entendimento comum sobre os objetivos do arranjo coletivo, bem como os métodos a serem adotados na escolha de sua agenda e para distinguir o que merece ser dito, não parece ser este o caso do discurso público no contexto mais amplo da sociedade pluralista. Ao colocar à parte a função e o procedimento legítimos do discurso público, oferecendo ao Estado a discricção de defini-los, a visão coletivista desconsidera o interesse expressivo dos indivíduos e abre espaço para a restrição de determinadas vozes consideradas prescindíveis à formação dos valores que irão guiar as decisões coletivas. O peso epistêmico recai sobre o procedimento em si, abrindo espaço para violações de direitos decididas em procedimentos “corretos”. Uma visão como essa apresenta uma base insuficiente para um ideal de legitimidade, pois algumas escolhas são excessivamente repulsivas a despeito do procedimento mediante o qual foram realizadas (COHEN, 1998).

A política democrática, tal como a compreendo – seguindo a tese da necessidade –, supõe, entre outras coisas, a garantia da autonomia pública; ou seja, ela exige que os cidadãos possam participar, em condições equitativas, da construção dos valores que deverão orientar as decisões coletivas. Por estabelecer de forma imanente quais são estes valores e objetivos, a doutrina coletivista cerceia um elemento primordial ao processo de autodeterminação coletiva. No modelo discursivo derivado dos *town meetings* os cidadãos estão livres para deliberar a respeito das questões que lhes são apresentadas, mas não se lhes permite abandonar os pressupostos sobre a função, os objetivos e o procedimento que constitui o próprio modelo:

If the state excludes communicative contributions on the grounds of a specific sense of what is good or valuable, the state then stands in contradiction in the central project of collective self-determination. It displaces that project for the sake of heteronomously imposed norms. The internal logic of self-government thus implies that with regard to the censorship of speech the state must act as though the meaning of collective identity were perpetually indeterminate within the medium of public discourse, where 'the debate as to what is legitimate and what is illegitimate must necessarily remain 'without any guarantor and without any end (POST, 1993: 1116).

O mesmo problema se apresenta quando a teoria coletivista sugere a superioridade do discurso público e a primazia da comunicação de natureza política, em detrimento dos discursos privados e, por consequência, do intercâmbio de expressões que não representam contribuições à deliberação política. Quando oferece argumentos para distinguir discursos públicos e privados, a visão coletivista apresenta razões que se opõem aos seus princípios subjacentes. Tal distinção poderia ser levada a cabo de duas maneiras, dependendo da base de justificação a que a teoria confere primazia: (a) a primeira delas considera públicos e, portanto, merecedores de uma proteção estrita, os discursos cujos pontos de vista sejam relevantes à tomada de decisões fundamentadas por parte da audiência; o valor de uma expressão para o seu orador seria, nesse caso, imaterial e incomensurável; (b) a segunda, cujo foco recai sobre os interesses dos oradores, considera públicos e, assim, justifica a sua proteção constitucional, os discursos que contribuem para o exercício do autogoverno por parte destes atores; o valor dos atos expressivos para a audiência seria, neste caso, imaterial e incomensurável.

Embora os autores refiram o valor da livre expressão de ideais aos seus efeitos sobre a audiência, ou ao oferecimento de uma diversidade de perspectivas à tomada de decisões fundamentadas, a distinção entre o caráter público ou privado de um discurso – e, portanto, o grau de proteção que lhe é devido – remete ao interesse dos emissores, não dos efeitos potenciais dos discursos sobre os seus interlocutores. Ora, ao fazer isso, a tese coletivista ignora o valor das ações expressivas para aquele que é o principal elemento do autogoverno de acordo com essa perspectiva, isto é, a possibilidade de a audiência se informar adequadamente. A motivação de um orador não determina o valor de uma expressão para o grau de competência decisória de seus interlocutores e da plateia em geral. O fato de um ator político expressar-se orientado para a busca de suas próprias preferências ou motivado por aquilo que, do ponto de vista de sua filosofia de vida, seja o mais correto, não nos diz muito sobre o valor deste conteúdo para que a audiência se informe adequadamente (REDISH; MOLLEN, 2009: 1113-6).

Além de se configurar como uma confusão lógica dentro da configuração da própria teoria coletivista, os argumentos apresentados para justificar a regulação pública partem de uma visão

parcial sobre o bem comum, uma perspectiva que poderia ser rejeitada em termos razoáveis. A distinção entre público e privado na doutrina coletivista pode converter-se em uma forma de restrição dos discursos que se sustenta em uma visão específica sobre o que deve ser valorizado pela sociedade. Apesar de rejeitar a supressão de atos expressivos pelo fato de majorias morais ou outras fontes arbitrárias de poder considerá-los repulsivos ou inadequados, a teoria apresentada neste capítulo implicitamente aceita uma forma de regulação que só pode se sustentar em sua própria perspectiva normativa. Impõe-se à distinção entre discursos que devem ou não ser protegidos a visão de uma concepção abrangente, cuja base de justificação não passa pelo teste da razoabilidade, sobre o que deve ser valorizado pela sociedade. Além disso, cria-se a necessidade de se elucidar as intenções dos atores responsáveis pelo discurso. A sua teoria recusa proteção constitucional aos discursos privados baseado na ideia normativa de que a motivação pelo autointeresse dos emissores desqualificaria os seus atos expressivos como parte da formação da opinião e da vontade democrática. De acordo com Redish e Mollen,

a speaker who refuses to believe in the value of community and instead seeks solely to further his own personal interests through expression is to be constitutionally shunned. But what is this, other than an ideological prerequisite that a speaker commit himself to communitarianism, rather than to individualism or economic pluralism? (2009: 1318-9).

Seguindo essa linha de raciocínio, ao governo seria legítimo restringir, suponhamos, certas formas de discurso de ódio, sob a justificativa de que estas ideias não representam contribuições ao debate público e à autodeterminação coletiva. Ao mesmo tempo, contudo, o governo não estaria obrigado a apoiar – e poderia até mesmo lhe ser legítimo restringir – certas formas de expressão artística ou religiosa baseado nas mesmas razões. Discussões acerca do valor artístico de uma expressão ou debates sobre a superioridade de um estilo de vida, entre outras atividades discursivas, podem ser importantes para os indivíduos que tomam parte nos mesmos, assim como para a sociedade como um todo, mas não são cobertos pelo manto de proteção que lhes tornaria imunes à constrição.

Ao excluir também os discursos motivados pelos ganhos privados, financeiros, seriam postos sob ameaça quaisquer contribuições comunicativas produzidas com a expectativa de obter lucros. Estariam sujeitos à restrição – pelo procedimento correto – jornais, revistas e livros produzidos e editados por empresas privadas; canais de rádio e televisão controlados privadamente, produtoras de filmes e músicas, autores que vendem os seus livros de poesia e cordel nas praças públicas; enfim, todos os oradores que, através da expressão de ideias, estivessem motivados pela busca de vantagens pessoais, sejam elas materiais ou intangíveis, encontrar-se-iam sujeitos à possibilidade de regulação, sendo-lhes vedado acesso, ademais, aos recursos públicos que pudessem ser usados para incentivar a produção cultural (*Ibidem*: 1320).

Por não proteger tais atos discursivos, a teoria coletivista viola uma condição essencial ao processo de autodeterminação coletiva, qual seja, a de que aos cidadãos devem ser garantidas tanto as liberdades mais diretamente políticas quanto aquelas relacionadas à sua autonomia privada. Estas últimas, em conjunto com as liberdades políticas tradicionais, garantem oportunidades iguais e a possibilidade de fazer *inputs* fundamentados à deliberação pública. Considerar o direito dos cidadãos de se informarem adequadamente sobre os temas de interesse público como o elemento central da teoria acaba por esvaziar o conteúdo das liberdades políticas, pois relega ao segundo plano o direito de participar, em condições equitativas, dos processos comunicativos, sobretudo o de expor e argumentar a favor de nossas preferências e pontos de vista²²⁴. Scanlon sugere que “o direito de se defender as preferências e de tentar persuadir os demais de sua validade não evaporaria se pudesse ser assumido que os demais estivessem perfeitamente informados sobre as questões em tela” (2003: 94)²²⁵. A agência política, portanto, não pode ser o único valor a ser protegido. A garantia do valor equitativo das liberdades políticas exige que nenhuma concepção abrangente, seja filosófica, religiosa ou de outro tipo, condicione o pertencimento, em condições de igualdade, dos indivíduos à cidadania, nem tampouco a sua autorização para participar do exercício do autogoverno coletivo.

²²⁴ Seria pouco reconfortante ao orador (ou ao orador em potencial) cuja expressão for objeto de proscrição ser informado que a regulação de seu discurso não compromete a livre expressão de ideias, mas, antes, a fortalece ao exigir dos cidadãos em geral que exerçam as suas liberdades em consonância com uma concepção da qual o próprio autor da expressão discorda em termos razoáveis.

²²⁵ No original: “the right to press one’s case and to try to persuade others of its validity would not evaporate if it could be assumed that others were already perfectly informed on the questions at issue”.

X – Liberdade de Expressão, Igualdade Comunicativa e a Garantia do Valor Equitativo das Liberdades Comunicativas

10.1 Introdução

Dei início a esta terceira, e derradeira, parte do trabalho sugerindo uma primeira aproximação à ideia ou ao princípio da liberdade de expressão; conceito, este, que considerei desde o início da tese – quiçá desde os primeiros meses do curso de doutorado – ser a principal batalha a que me propus a combater. O trajeto percorrido até aqui passou pela primeira aproximação, em que exponho as características básicas de um ideal normativo de liberdade de expressão, a sua ligação inextricável com outras liberdades e a exigência de acesso ao espaço público. Seguiu caminhando pelas teses autonomistas, que lançam luz sobre os interesses individuais dos oradores e lhes atribuem uma autonomia independente do contexto e que deve ser protegida de autoridades heterônomas. E chegou, no último capítulo, à teoria coletivista, que desloca o peso da justificação para as oportunidades de que desfrutam os cidadãos de se informar adequadamente sobre os temas de interesse público.

Todas as alternativas analisadas partem de premissas atraentes e sobremaneira difíceis de se refutar a partir de argumentos razoáveis. As teses autonomistas se sustentam na ideia de que a defesa do autogoverno coletivo só faz sentido se consideramos que as pessoas em geral são qualificadas para governar a si mesmas. A presunção da autonomia pessoal se materializa na rejeição da legitimidade da autoridade paternalista, seja no que concerne às decisões de caráter privado, como no exercício de uma concepção do bem, seja em relação às decisões coletivas, que se desdobram em normas de caráter vinculante a todos os membros da associação. Segundo os autores dessa vertente, toda e qualquer forma de emprego do poder coercitivo da sociedade sobre a interação entre os membros iguais de uma sociedade política deve ser consistente com o reconhecimento da autonomia pessoal.

Em sentido oposto, os argumentos coletivistas sugerem que a operação das instituições políticas e sociais da estrutura básica da sociedade podem dar origem a arbitrariedades e patologias sociais capazes de comprometer o exercício autônomo das liberdades comunicativas. Desse ponto de vista, sustentam a importância crucial do Estado para garantir que todos tenham acesso ao autogoverno coletivo. As funções de regulação e alocação de recursos públicos ganham destaque para essa concepção, pois apenas o emprego do poder coercitivo do Estado seria capaz de impedir que outras formas de poder controlem a distribuição de oportunidades de acesso ao espaço público. Faz-se necessário, assim, um papel ativo das instituições estatais no sentido de que seja oferecida aos cidadãos uma dieta rica e diversificada de informações e opiniões sobre os temas de interesse público. Caberia ao Estado, portanto, assegurar que estejam disponíveis todos os recursos simbólicos necessários a escolhas fundamentadas, impedindo a influência de forças arbitrárias.

A sentença segundo a qual a democracia e a liberdade de discurso estão normativa e praticamente interconectadas não seria refutada, seja qual for a interpretação a que damos preferência dentro da teoria política. Assim como não se poderia conceber a democracia em qualquer sentido significativo sem um componente comunicativo²²⁶, tampouco seria plausível a existência de liberdades comunicativas em uma sociedade descomprometida com a democracia. Ambas, então, pressupõem-se mutuamente, dependem uma da outra para a sua realização plena. Tanto autonomistas quanto coletivistas, embora de maneiras distintas, reconhecem essa cooriginalidade. Os primeiros assumem que a livre expressão de ideias protege os cidadãos de autoridades arbitrárias, de modo que uma sociedade democrática deve salvaguardar esta liberdade contra a pressão coletiva; ao passo que os últimos, mais preocupados com a gestão coletiva das questões que envolvem a associação política, lançam luz sobre a capacidade dos cidadãos de fazer escolhas fundamentadas – portanto, sobre a necessidade de que estejam à sua disposição as informações e pontos de vista indispensáveis à realização da autodeterminação. Seja como for, nos dois casos se reconhece a posição central das liberdades comunicativas para o exercício do autogoverno coletivo, embora haja uma discordância acerca do valor a ser protegido.

Um dos lados da disputa reafirma o seu compromisso com a liberdade discursiva erguendo um escudo a guardar o território privado contra as investidas das forças públicas. Como o aviso de “*no trespassing*” que surge na primeira cena de *Cidadão Kane*, a perspectiva apresentada no capítulo VIII estabelece um limite à intervenção externa sobre a formação autônoma de nossas preferências

²²⁶ Nos capítulos de I a IV lidei diretamente com o papel da comunicação nas teorias e na prática democrática.

Argumentei, no capítulo IV, pela “tese da necessidade”, segundo a qual a comunicação pública – e a garantia do valor equitativo das liberdades comunicativas – se apresenta como um componente fundamental à garantia da legitimidade democrática.

e predisposições. O lado oposto considera as ameaças à nossa capacidade de fazer julgamentos fundamentados que se apresenta quando o espaço público é tomado por formas de poder arbitrárias, que determinam a validade de um argumento por critérios externos ao próprio argumento. Ao enquadrar a questão nesses termos, parece que nos deparamos com uma escolha, para dizer o mínimo, de natureza trágica: ou bem protegemos os interesses dos emissores e assumimos a racionalidade dos indivíduos em uma chave instrumental, como se fosse autônoma face aos valores que circulam pelo espaço público, ou somos obrigados a defender a organização da estrutura comunicativa no intuito de favorecer a expressão, regulada e responsável, de informações e argumentos que representem contribuições relevantes à discussão pública. Considero, porém, que ambos os valores são igualmente importantes e, por isso, incomensuráveis. É preciso proteger tanto o interesse dos oradores em fazer conhecer o conteúdo de sua expressão, quanto o da audiência de conviver em um contexto informacional que tolere e respeite os seus valores e lhe permita conhecer a pluralidade de doutrinas abrangentes que se formam em uma sociedade livre.

Pode soar, a princípio, que estou construindo um *corpus* teórico que sobrepõe outros valores, como a igualdade ou a dignidade humana, ao valor da livre expressão de ideias. Em verdade, porém, o que pretendo é reconciliar, em um esquema coerente de liberdades e direitos, nossos compromissos com os valores fundamentais à garantia do valor equitativo das liberdades comunicativas. No que se segue pretendo argumentar que a liberdade de discurso não tem um valor meramente instrumental para a realização de outros objetivos. A proteção às oportunidades equitativas de comunicação, em minha avaliação, se conecta à democracia de forma mais profunda, pois “a dignidade que a liberdade de expressão protege é um componente essencial da democracia adequadamente concebida” (DWORKIN, 2000: 354)²²⁷.

Ora, se as liberdades comunicativas são um valor essencial e condição de possibilidade da realização das autonomias pública e privada, bem como da oportunidade de participar comunicativamente das decisões políticas mais importantes – em si elementos fundamentais à concepção de democracia que venho defendendo –, então é preciso que as normas que a ela se aplicam tenham como pressuposto a necessidade de proteger o seu exercício contínuo por todos os membros da associação política.

Argumentei, no capítulo IV, que democracia se caracteriza pela garantia do valor equitativo das liberdades políticas, de maneira geral. Em outras palavras, uma associação será democrática na medida em que ela for capaz de assegurar a todos os seus membros os direitos e liberdades

²²⁷ No original: “the dignity that freedom of speech protects is an essential component of democracy rightly conceived”.

políticos formais e as condições efetivas ao seu exercício contínuo e duradouro. Dentre estes direitos e liberdades, encontram-se, via de regra, os direitos e liberdades de se expressar publicamente e defender uma determinada concepção sobre a boa vida, assim como as preferências e interesses que desejamos ver inscritos nas leis e transformados em políticas públicas. Logo, a livre expressão de ideias, é parte central e componente básico da democracia compreendida dessa maneira. À liberdade de fazer ascender ao espaço público as formas expressivas que consideramos relevantes à formação das opiniões públicas e da vontade democrática deve ser assegurado também um valor equitativo. Ou seja, a associação política tem o dever de oferecer a todos os mesmos direitos e liberdades de comunicação, além das condições efetivas à sua realização perene. Esta é uma norma democrática por excelência e a sua observância não pode ser desconsiderada, sob o risco de impedir o acesso de uma parte dos membros da associação às oportunidades necessárias ao seu pertencimento à cidadania e, assim, ao seu reconhecimento pleno como membros iguais da sociedade²²⁸.

10.2 Por que proteger a livre expressão de ideias

Estabelecidos os parâmetros iniciais da concepção sobre a livre expressão de ideias que pretendo defender neste capítulo, passarei agora a apresentar os argumentos para sustentá-la frente às perspectivas que refutei nos capítulos anteriores. Nesta seção vou discutir as questões envolvidas na ideia segundo a qual o livre discurso merece proteção especial, uma que não deveria ser conferida a outras formas de “ação”.

Parte da literatura sugere que a proteção especial ao discurso se deve ao fato de os atos expressivos serem incapazes de causar danos, ao menos não no mesmo sentido do dano causado por uma ação que envolve coerção física. Reddish e Mollen (2009) afirmam que, embora a ação comunicativa possa causar determinados danos, não se justifica equipará-los aos danos causados pela “conduta”. Dworkin (2000), por sua vez, considera a liberdade de expressão parte das liberdades individuais básicas cuja restrição seria um desrespeito ao status de igualdade no pertencimento à cidadania, pois as consequências do discurso são, na imensa maioria das vezes, meramente especulativas.

²²⁸ Gostaria de sugerir que o espírito desse argumento é o mesmo da última formulação de Rawls para a primeira parte do primeiro princípio de justiça, qual seja: “cada pessoa deve ter um direito a um sistema plenamente adequado de direitos e liberdades iguais, sistema este que deve ser compatível com um sistema similar para todos” (RAWLS, 2011a: 6).

Nesse aspecto, se acreditamos que 95% dos membros de um tipo de conduta “X” (o discurso) possuem a propriedade “p” (não causam danos) e que, ao mesmo tempo, não existe um critério aplicável que nos permitisse distinguir, dentre os membros deste tipo de conduta, quais não possuem tal propriedade, seria plausível tratar todos os membros de “X” da mesma maneira – embora reconhecendo que alguns “X” que não possuem “p” serão contemplados com esse tratamento.

A hipótese mais comum para sustentar a premissa de que as ações expressivas não estão na mesma posição de outras condutas lança mão do seguinte exemplo: um orador (O) encoraja um interlocutor (I) a agredir uma vítima (V); I agride V. Embora esteja claro que houve um dano para V, os autores que partem dessa premissa assumem que o dano não pode ser creditado a O, pois quem o responsável pela agressão foi, sem dúvida, I. Ademais, seria, no mínimo, especulativo afirmar que I não haveria agredido V mesmo sem o incentivo de O. Mesmo que o discurso seja uma condição *necessária* – tipicamente uma entre outras – à realização de uma ação danosa, seria altamente implausível considerar que ele seja uma condição *suficiente* para tanto.

Vamos considerar, porém, uma situação que exclui o intermediário I, na qual o discurso de O causa danos sobre a vítima V, suponhamos, lhe causando sentimentos desagradáveis. Se tais sentimentos são menos graves do que o sofrimento causado pela agressão física mencionada na hipótese anterior, então a premissa segundo a qual o discurso causa menos dano do que a conduta se sustenta. No entanto, se admitimos que a “dor” causada por uma agressão verbal, um discurso de ódio racista dirigido diretamente ao agente, pode se assemelhar à “dor” impingida por uma agressão física, o argumento deve ser revisto.

Poder-se-ia contraargumentar que a forma de dor causada pelo discurso não tem a mesma permanência de um dano irreversível ocasionado pela agressão que quebra a perna da vítima. Neste último caso, há uma redução do escopo de escolhas do indivíduo que, por exemplo, não poderá mais praticar certos esportes. Contudo, esta é uma suposição que pode não se confirmar. Uma especulação, para usar o termo mencionado por Dworkin (2000). A literatura feminista sustenta que os discursos sexistas têm a capacidade de causar danos graves e permanentes sobre as mulheres, dentre eles, torná-las menos inclinadas a se expressar, silenciando-as, portanto, do que teriam caso tais formas de expressão fossem desencorajadas (MacKINNON, 1987). Uma agressão física, assim como uma agressão verbal, pode ou não causar danos mais perenes. Portanto, se o critério for a permanência, seria incorreto inferir que o discurso causará menos danos que a conduta em todos os casos.

Uma outra maneira de distinguir danos aceitáveis, que se relacionam com o discurso, de danos inaceitáveis, físicos, se refere à natureza da dor causada. No primeiro rol se incluem as aflições mediadas pela crença (*belief-mediated*), como a culpa, a vergonha e a frustração; no segundo, os dissabores não mediados pela crença, como a dor e a náusea. Argumenta-se que apenas os últimos são passíveis de punição aos infratores intencionais, pois os sentimentos mediados por crenças, embora “racionais”, são evitáveis. Neste caso, caberia à própria vítima convencer-se de que a crença na qual se assenta o seu desprazer pode ser modificada; tornar-se imune ao contexto comunicativo desigual e hostil é uma responsabilidade de quem sofre algum tipo de preconceito, não de quem o protagoniza. Seria como dizer: o preconceito está nos olhos de quem vê, pois, não houvesse o conhecimento sobre a distinção entre classes sociais, etnias, gêneros, a tolerância não seria sequer objeto de discussão. Não seria possível, distinguir, por exemplo, se uma expressão designa de forma desrespeitosa as mulheres, uma vez em que não se conhece o signo e o seu significado. Isto, ao passo que a dor física não requer qualquer sentimento abstrato ou conhecimento sobre as relações sociais ou o significado de uma expressão: sente-se, ponto. Enquanto nas aflições mediadas por crenças há uma liberdade de escolha entre sofrê-las ou não, não somos capazes de não sentir dor ao chutar uma pedra, por exemplo.

Seria, contudo, o caso de indagar em que medida as chagas da frustração seriam mais facilmente evitáveis do que as agruras de uma lesão física. Uma pessoa que torna-se alvo de um discurso que a desqualifica por atributos adscritícios poderia com menos dificuldade se livrar dessa agressão do que evitar ser alvo de um ataque contra a sua integridade física? Segundo Schauer, “se boa parte da dor consiste no conhecimento da atitude de orador em relação ao ouvinte, então a possibilidade de se esquivar parece mais difícil” (1993: 650)²²⁹.

Ainda que atribuíssemos o dano causado pela expressão às crenças professadas em um determinado período e, portanto, cambiáveis e provisórias, a questão permanece, pois a mudança nos valores a que aderimos e que a sociedade decide usar como bússola ao seu empreendimento coletivo não é um fenômeno instantâneo, que ocorre de um dia para o outro. Ademais, o fato de ter se realizado em um contexto em que tais crenças predominam garante que o dano terá sido causado de qualquer maneira. Evitar a dor física de ser alvo de um tiro de arma de fogo pode ser a consequência de entregarmos a nossa carteira ao assaltante de que nos ameaça. Parece mais plausível considerar, destarte, que danos mediados por crenças e danos não mediados por elas são evitáveis. Resta saber, todavia, comparar a razoabilidade de que alguém transforme as suas crenças

²²⁹ No original: “if much of the pain consists of knowledge of the speaker's attitude toward the hearer that the epithet reveals, then the possibility of steeling one's self seems more difficult”.

para não sofrer as agruras de ser atingido por discursos de ódio com a de que essa mesma pessoa se guarde contra um risco de ser fisicamente ferido.

Thomson (1989) sugere que a premissa da autonomia exige que consideremos os indivíduos responsáveis pelas crenças que professam, de modo que a aflição causada por uma ação comunicativa pode ser atribuída à resistência do indivíduo em professar uma concepção distinta sobre o bem. Porém, não seria tão simples sustentar que o fato de professar autonomamente uma crença nos torne responsáveis por fazê-lo. Caso a crença seja justificada, o fato de ser uma crença não basta para se responsabilizar o sujeito que a professa pelo dano causado, excluindo completamente a descrição do autor do discurso. Além disso, pessoas autônomas também são capazes de se precaver contra as diversas formas de agressões físicas promovidas por outros agentes ou até mesmo as que são causadas por acidentes (SCHAUER, 1989: 650-3).

Por todas essas razões, não parece acurado conferir à distinção entre danos ou aflições mediados por crenças daqueles que não o são. Ao menos não como um critério para justificar a proteção especial ao discurso relativamente às outras formas de ofensa. Para definir o status privilegiado da expressão o caminho mais adequado não parece ser o de afirmar, de antemão, que um ato expressivo é, por natureza, inofensivo. Esta interpretação deixa de lado as vulnerabilidades e as relações de interdependência que permeiam uma associação de pessoas com fins diversos. Em verdade, seria mais interessante sugerir que, a despeito dos danos causados, vale a pena manter o discurso sob um manto de proteção que não seria concedido a outras formas de ação. Embora por outras razões.

10.3 O valor das liberdades e o autorrespeito

O exercício das liberdades comunicativas é um elemento fundamental à igualdade na qual se funda um regime político democrático. Na concepção que venho defendendo neste trabalho, a democracia possui um componente mais forte do que aquele de “democracia política”, pois assumo que a legitimidade da autoridade democrática depende de atributos como um ideal de oportunidades iguais que compreende, além das liberdades mais diretamente associadas ao processo político, oportunidades efetivas de autorrealização. As liberdades políticas estão referidas, portanto, à possibilidade, de fato, de determinarmos o que valorizamos e, a partir disso, tomar decisões autônomas – i.e. independente de poderes arbitrários – acerca de nossas ações.

Considerando que a livre expressão de ideias consta do rol de liberdades básicas fundamentais, de carácter essencial à atribuição do adjetivo “democrático” a uma ordem política, torna-se uma condição *sine qua non* para justificar as decisões coletivas que se dirigem à sua aplicação o oferecimento de razões publicamente aceitáveis por cidadãos livres e iguais. Como argumentei na primeira parte deste trabalho, a democracia é o sistema político no qual a autoridade política final reside nos cidadãos concebidos como pessoas livres e iguais, em que os princípios de justiça são uma forma de limite para os julgamentos dos cidadãos. Ou seja, o reconhecimento do status de igualdade, em um regime democrático, reside no dever de oferecer razões para as decisões vinculantes que não possam ser rejeitadas, em termos razoáveis, por ninguém. E é neste reconhecimento que repousa, em última instância, a legitimidade do exercício da autoridade.

Ao pensar em um sistema para organizar a livre expressão de ideias não pretendo que ele esteja orientado pela maximização da liberdade como um valor absoluto; em verdade, a ideia é que se assegurem uma série de direitos e liberdades que perfazem as condições necessárias à realização das autonomias pública e privada, que é o que garante o reconhecimento de todos como membros plenos do corpo político. A impossibilidade de determinar de forma imanente a configuração de facto deste sistema impõe que a sua definição esteja a cabo do poder coletivo da sociedade, que se legitima nos processos comunicativos que são conforme o valor equitativo das liberdades políticas e os critérios da razão pública.

No intuito de promover as condições necessárias ao autogoverno coletivo, é preciso organizar as principais instituições políticas e sociais de sorte a permitir aos indivíduos que se realizem enquanto membros iguais da sociedade²³⁰. Assumindo, na linha de Rawls (2011a: 22), que as pessoas possuem as duas capacidades morais – de formular um senso de justiça e de professar uma concepção abrangente do bem –, considero, como a tese coletivista, que o exercício das autonomias pública e pessoal está relacionado a um contexto intersubjetivo que trate a todos como pessoas morais livres e iguais. Nesse aspecto, a pluralidade de filosofias de vida é o resultado inevitável do uso público da razão em um contexto adequado, isto é, em uma moldura que aloca oportunidades iguais de exercer as liberdades políticas, dentre elas, por certo, as liberdades comunicativas. A garantia do valor equitativo das liberdades comunicativas reside no reconhecimento deste valor como condição necessária ao desenvolvimento integral da autonomia dos cidadãos, ou ao exercício das faculdades morais que caracterizam as pessoas enquanto cidadãos morais livres e iguais.

Não se trata tão somente de aplicar princípios redistributivos, como a distribuição do acesso ao

²³⁰ Na linguagem rawlsiana, poderia dizer que a estrutura básica deve ser o objeto da justiça (Rawls, 2011a, Conferência VII).

espaço público de mediação da comunicação, que é importante por si mesmo. Trata-se, isto sim, de promover um contexto discursivo no qual seja possível às pessoas se reconhecerem como iguais perante os demais membros da sociedade. É fundamental, portanto, assegurar as bases sociais do autorrespeito, que se refere ao senso de que somos membros iguais da sociedade, capazes de compartilhar os direitos e deveres associados às decisões coletivas. A posse de um senso moral de que podemos formular e exercer uma concepção de justiça é essencial ao reconhecimento da igualdade. Mostrar respeito uns aos outros é, assim, consentir e proteger o direitos de todos ao uso público da razão. Reconhecemos uns aos outros como iguais na medida em que conferimos a todos o direito de fazer os julgamentos finais sobre as questões públicas (COHEN, 2003: 109). Nas palavras de Rawls,

a base do autorrespeito em uma sociedade justa não está, ..., na parcela de renda que a pessoa tem, mas na distribuição publicamente afirmada dos direitos e das liberdades fundamentais. E, sendo essa distribuição igual, todos têm um *status* semelhante e garantido ao se reunirem par tratar dos assuntos comuns da sociedade em geral. Ninguém se inclina a ultrapassar a afirmação constitucional de igualdade para alcançar outros meios políticos para garantir o próprio *status* (2008: 671).

O autorrespeito é, destarte, um componente fundamental da igualdade moral que sustenta e justifica, em última instância, um regime democrático²³¹. O nível mais primário em que ele deve ser assegurado é o das liberdades básicas iguais. Ao fazê-lo, os cidadãos de uma sociedade justa expressam publicamente o seu respeito aos demais enquanto pessoas livres e iguais, assim como o seu reconhecimento de que cada um é o juiz mais seguro para atribuir valor à concepção da boa vida que deseja exercer (*Ibidem*).

Seria insuficiente, entretanto, o estabelecimento formal das liberdades comunicativas no texto constitucional ou nas Cartas de Direito sem que lhes acompanhassem os meios materiais e outras condições efetivas para exercê-las em termos equitativos. Segundo Rawls, para efetivar o valor das liberdades fundamentais, às liberdades políticas deve ser assegurado um valor equitativo, de modo a oferecer a todos, efetivamente, oportunidades equitativas de influenciar os rumos da sociedade. Da forma como interpreto esse ideal, aplicado ao contexto das liberdades comunicativas²³², isso inclui não apenas o acesso, em condições adequadas, a cargos e posições de poder; nem tampouco somente à participação no discurso público político, que conflui para o processo decisório institucionalizado. Para que as pessoas sejam capazes de exercer as duas faculdades morais, as

²³¹ Rawls chega a afirmar que o autorrespeito é o bem primário mais importante. Em suas palavras, “sem ele [o autorrespeito], parece que não vale a pena fazer nada, ou, se alguma coisa tem valor para nós, falta-nos disposição para lutar por ela. Todos os desejos e todas as atividades se tornam vazios e fúteis, e naufragamos na apatia e no ceticismo” (2008: 543-4).

²³² Que, muito provavelmente, não corresponde à maneira corrente de interpretá-lo no igualitarismo de viés rawlsiano.

condições para a realização das liberdades comunicativas – a garantia de seu valor – englobam o acesso equitativo aos fóruns públicos de comunicação bem como às instâncias que definem os critérios de entrada no espaço público dos meios de comunicação.

Dada a importância crucial dos processos comunicativos mediados para a formação de identidades coletivas e pessoais, além da influência que exerce sobre as decisões políticas, assegurar oportunidades equitativas de acesso ao seu espaço torna-se um objetivo fundamental. Por considerar o papel da comunicação mediada essencial na autodeterminação individual e coletiva, bem como a sua função na agência política, parece-me claro que ela deve receber uma proteção particular. As liberdades comunicativas iguais habilitam as pessoas a julgar a estrutura básica da sociedade e a realizar a capacidade moral de formular, revisar e perseguir uma concepção do bem. Segundo a interpretação que estou propondo neste trabalho, as liberdades mais diretamente políticas e as “liberdades dos modernos” são, ambas, elementos constituintes da democracia. Embora a ideia de discussão política razoável orientada ao entendimento seja importante para a visão deliberativa da democracia, não se segue que a liberdade comunicativa se refira apenas aos discursos projetados e/ou recebidos como contribuições ao debate político. A exigência de razões aceitáveis para justificar as decisões coletivas mais importantes, que está no âmago da ideia de pertencimento igual ao corpo soberano responsável por autorizar e exercer o poder político, requer que sejam asseguradas também as liberdades expressivas orientadas para o que nos define enquanto indivíduos (COHEN, 1998: 213-22)²³³.

10.4 A tese da necessidade frente aos direitos individuais

Antes de mais nada, tomo por certo que uma sociedade democrática deve proteger as liberdades expressivas de todos os cidadãos. Contudo, também aceito como premissa que isso não deve ser entendido meramente como a exclusão da censura; antes, a democracia exige que os indivíduos tenham meios efetivos de trazer as suas ideias à esfera pública. Segundo concepção de democracia que afirma a comunicação como um componente essencial da legitimidade política, o caráter coletivo de uma decisão remete ao fato de ela emergir de um arranjo institucional que estabelece as condições apropriadas à livre argumentação entre iguais. De acordo com essa visão, os cidadãos tratam uns aos outros como iguais ao oferecer publicamente razões às decisões coletivas que

²³³ Poderíamos afirmar, ademais, que o próprio direito abstrato à justificação, que cria o dever de justificar as decisões coletivas centrais a partir de razões potencialmente aceitáveis por todos, representa o reconhecimento da importância das bases sociais do autorrespeito.

poderiam ser aceitas como legítimas por todos os membros da sociedade. Portanto, o discurso público torna-se um elemento fundamental à justificação da coerção coletiva.

Deliberative democracy, then, is not simply ensuring a public culture of reasoned discussion on political affairs, nor simply about fostering the bare conjunction of such a culture with conventional democratic institutions of voting, parties, elections. The idea instead is manifestly to tie the exercise of power to conditions of public reasoning (COHEN, 1998: 185-6).

O valor das liberdades fundamentais, em geral, e das liberdades comunicativas, em particular, dessa forma, é fabricado nas interações sociais e políticas determinadas pela estrutura básica da sociedade. A democracia incorpora as diversas dimensões da efetivação das liberdades iguais e os vários aspectos das oportunidades de autorrealização das concepções abrangentes do bem. Nesse aspecto, a garantia de liberdades iguais a todos remete à efetiva realização dos direitos de acesso aos fóruns comunicativos. Isso não significa um dever de o Estado fomentar a realização de ideais individuais ou coletivos da boa vida. A ideia, antes, consiste na consideração das ameaças internas e externas à realização autônoma da uma filosofia de vida, de modo a promover um senso de igual valor nos indivíduos consistente com o seu status de pessoas livres e iguais.

No intuito de assegurar que os cidadãos sejam tratados como iguais no processo argumentativo, a estrutura básica da sociedade deve: (1) promover a livre argumentação pública oferecendo, por exemplo, condições favoráveis à expressão, participação e associação, e (2) amarrar o exercício do poder coletivo a esse processo comunicativo, construindo uma estrutura institucional que favoreça a responsividade e o *accountability* do poder político. É, basicamente, o que nos diz Habermas em seu princípio do discurso: “só são válidas aquelas normas que poderiam contar com a aprovação daqueles potencialmente afetados, de forma a que estes últimos participem do discurso racional” (1998: 127 – grifo nosso)²³⁴. A possibilidade de participar dos processos comunicativos que influenciam os rumos da sociedade de forma ampla, um componente fundamental do ideal de autogoverno, deve ser estruturada “de uma forma que ofereça a cada pessoa chances iguais de exercer a liberdade comunicativa” (*Ibidem*)²³⁵. O núcleo da cidadania, segue Habermas, é composto por direitos humanos e políticos, de modo que a autonomia pública não se restringe por direitos morais e, ao mesmo tempo, a autonomia individual não é instrumentalizada para os propósitos da soberania popular (*Ibidem*).

Portanto, do ponto de vista normativo, não deve haver primazia dos interesses dos oradores nem da

²³⁴ No original: “just those norms deserve to be valid that could meet with the approval of those potentially affected, insofar as the later participate in the rational discourse”.

²³⁵ No original: “in a way that provides each person with equal chances to exercise the communicative freedom”

audiência. Ambos devem ser considerados valores fundamentais em uma ordem política democrática. O valor das liberdades comunicativas vai além dos direitos estritamente ligados aos processo políticos institucionais, ele abarca a ideia de que todos os membros da sociedade devem ter oportunidades equitativas de participar da definição do que a sociedade é e do que virá a ser no futuro. Essa participação requer mais do que o direito ao voto e a concorrer aos cargos públicos, ela inclui o que Scanlon está chamando de políticas informais da vida social: “a democracia é uma questão de leis e instituições (uma questão, por exemplo, de regulação da expressão). Mas ela também é, importante e irredutivelmente, uma questão de atitude” (2003d: 190)²³⁶. Não seria o caso, como alguns poderiam sugerir, de impor restrições, sob o pretexto de proteger a audiência ou a sociedade, ao conteúdo que pode circular na cultura pública de fundo. Em contraste com as perspectivas apresentadas nos capítulos VIII e IX, argumento que é preciso considerar, ao mesmo tempo, os interesses dos participantes, da audiência e da plateia de modo geral. Considero a democracia valiosa pois “ela potencializa o autogoverno *individual e coletivo*; um sistema político é mais democrático quanto mais igualmente as suas instituições fortalecem o autogoverno individual e quanto mais igualmente ele assegura as chances individuais de influenciar os julgamentos e decisões coletivos” (WARREN, 2001: 60 – grifos nossos)²³⁷.

10.5 Pluralismo de valores e o valor das liberdades comunicativas

Repetidas vezes neste texto afirmei que o fato do pluralismo é uma circunstância inevitável do intercâmbio comunicativo em condições de liberdade. Assumindo a inevitabilidade da formulação de concepções diversas sobre a boa vida, também considero o conflito entre tais doutrinas abrangentes, no intuito de definir os valores e práticas sociais aceitáveis, uma condição “natural” das sociedades democráticas. Descartados os valores irrazoáveis e inadmissíveis, todos temos preferências e razões legítimas que gostaríamos de ver compartilhadas e fazendo parte das crenças e atitudes que ora predominam em nossa associação.

Apresentei, nos capítulos anteriores, duas soluções possíveis para equilibrar o conflito de valores subjacentes às sociedades marcadas pelo fato do pluralismo: a primeira sustenta o valor da autonomia e, com isso, o estabelecimento de uma proteção especial aos interesses dos oradores;

²³⁶ No original: “democracy is a matter of laws and institutions (a matter, for example, of the regulation of expression). But it is also, importantly and irreducibly, a matter of attitude”.

²³⁷ No original: “it enhances individual and collective self-rule; a political system is more democratic the more equally its institutions enhance individual self-rule and the more equally it underwrites individual chances to influence collective judgments and decisions”.

caberia ao espaço informal da política tal definição; a segunda, por sua vez, confere ao Estado (ou a uma instituição neutra do Estado, como o Judiciário, para Fiss) a tarefa de proteger o processo de pensamento da sociedade, conferindo primazia aos interesses da audiência.

No primeiro caso, haveria uma questão de fundo a ser examinada antes de afirmar que se trata de uma forma justa de lidar com a controvérsia moral. Seria preciso conceber, de saída, que o acesso aos meios de exercer influência na política informal é distribuído equitativamente, impedindo que o desequilíbrio inicial fosse responsável por produzir resultados injustos. Em uma sociedade que distribui desigualmente os direitos expressivos e, em consequência disso, também a capacidade de influenciar a formação dos valores públicos mais importantes, as normas perdem o caráter de validade essencial à legitimidade democrática. Se a ideia de liberdade serve principalmente à manutenção de uma sociedade repressiva, neutraliza-se a oposição e imunizam-se os indivíduos contra outras formas de vida. Repelido pela solidez de uma sociedade governada, o esforço pela emancipação e a autonomia plena²³⁸ torna-se abstrato, reduzindo-se a facilitar o reconhecimento do status quo e enfraquecendo a capacidade de julgar a estrutura básica da sociedade.

O segundo caso padece por defeitos semelhantes: de um lado, a legitimidade de decisões majoritárias depende de considerações acerca da possibilidade efetiva de se apresentarem alternativas plausíveis e sobre o acesso à informação e aos meios de persuasão necessários para que possamos convencer outros membros de que uma opção é melhor do que as demais; de outro, seria preciso demonstrar que os interesses da maioria devem sobrepujar os direitos individuais no intuito de proteger um valor mais importante, como os costumes, a tradição etc. A garantia do valor das liberdades comunicativas exige que haja oportunidades equitativas de influenciar as decisões políticas tanto quanto os costumes e a tradição que orientam a sociedade. Ademais, mesmo que se conferisse a uma agência relativamente independente do jogo político comezinho, como sugere Fiss (2005), seria preciso definir a fonte de legitimidade de tal arranjo para decidir questões que dizem respeito ao direito à livre expressão de ideias²³⁹.

Por certo o direito de exercer as liberdades comunicativas no intuito de influenciar os valores que orientam a sociedade e participar das decisões políticas tem importância crucial. Não por entender que a *vita activa* ou a participação política se configurem como um ideal de boa vida a ser

²³⁸ Nas palavras de Rawls, “a autonomia plena é realizada pelos cidadãos quando agem de acordo com os princípios de justiça que especificam os termos equitativos de cooperação que aplicariam a si mesmos, quando equitativamente representados como pessoas livres e iguais” (2011a: 122).

²³⁹ No capítulo IV, acima, discuti as teorias da última palavra e a ideia do diálogo interinstitucional. O debate mostra os problemas envolvidos tanto com a supremacia judicial quanto com a supremacia parlamentar nas decisões envolvendo direitos essenciais à democracia. Para uma discussão mais aprofundada sobre a questão, ver Mendes (2009).

promovido pelas instituições da estrutura básica. Mas, antes, por considerar que a garantia de oportunidades equitativas à expressão de informações, argumentos e pontos de vista constitui o âmago do valor das liberdades políticas essenciais à democracia. Todavia, ao mesmo tempo que assumo o interesse dos emissores de autorrealização através do engajamento nos processos comunicativos, bem como o de se reconhecerem como cidadãos autogovernantes, não posso relegar os interesses da audiência e da plateia geral de conhecer narrativas e pontos de vista diversos e evitar a exposição a argumentos que reduzam a sua capacidade de autodeterminação. Aceitar a ideia de que a democracia requer (e pressupõe) a possibilidade de comunicação pública entre os cidadãos – como o faz a tese da necessidade –, nos obrigam a formular princípios e normas que não apenas não enfraqueçam como preservem as condições para a comunicação pública entre cidadãos que se reconhecem como livres e iguais.

A democracia, de acordo com a tese da necessidade, sustenta que todos devem desfrutar dos direitos e condições efetivas de intervir nos processos comunicativos, levando a público as suas preferências, valores e crenças. Nestes processos os interesses e concepções do bem são publicamente reavaliados, podendo ser modificados ou ajustado à luz do intercâmbio de razões. A comunicação pública tem, portanto, um valor instrumental; isto é, ela justifica-se normativamente na medida em que pode contribuir para a realização das duas faculdades morais e para o reconhecimento recíproco de todos como pessoas livres e iguais. Contudo, isso não significa que a deliberação, em si, seja capaz de exercer tais funções. Segundo Pereira, “a deliberação pública é instrumentalmente valiosa e a igualdade é o critério independente que a justifica” (2013: 179)²⁴⁰. Tal predicado impõe, assim, a exigência de que sejam garantidas oportunidades iguais e efetivas de tomar parte nos processos comunicativos (*Ibidem*)²⁴¹. Nesse aspecto, a garantia de condições adequadas ao exercício das liberdades comunicativas se assenta no valor mais geral associado ao direito de sermos tratados como iguais²⁴².

Se consideramos o princípio segundo o qual todos os cidadãos devem dispor de oportunidades iguais para exercer as suas liberdades comunicativas, devemos assumir a necessidade de reduzir as assimetrias relativas às capacidades de expressão – as normas e os direitos tanto quanto as condições materiais e sociais relacionadas à livre expressão e à possibilidade de se fazer ouvir de forma relevante. Quando tais assimetrias são demasiadas, abre-se espaço a formas de poder

²⁴⁰ No original: “public deliberation is instrumentally valuable and equality is the independent criterion that justifies it”.

²⁴¹ Segundo Pereira, a inobservância das condições necessárias à participação na deliberação pública pode levar, de um lado, à exclusão de determinadas pessoas ou grupos e seus pontos de vista do espaço público e, de outro, à sua inclusão no sistema de direitos sem que sejam capazes de exercê-los. O silêncio, sugere o autor, pode ser considerado uma forma de consentimento, condenando tais atores políticos e sociais à invisibilidade pública (PEREIRA, 2013: 180).

²⁴² Penso esta ideia da forma como Dworkin o faz ao conceber o ideal de igual consideração como a virtude soberana da comunidade política. Ver Dworkin 2010, cap. 12.

arbitrário que ameaçam a nossa capacidade de julgar a justiça da estrutura básica da sociedade. Além disso, compromete-se o *status* de igualdade a que todos temos direito e sem o qual não podemos ser membros plenamente participativos do empreendimento coletivo de autogoverno (BRISON, 1998: 330).

A autonomia, nesse aspecto, corresponde à capacidade que as pessoas possuem de formular as suas preferências com as devidas considerações e de oferecer razões para fazê-lo. Do ponto de vista pessoal, a autonomia não está relacionada ao isolamento, ao individualismo ou à autossuficiência em relação aos demais indivíduos. Ela faz referência, em verdade, à faculdade dos indivíduos de tomar parte no exame crítico de si mesmo e dos que o circundam, de modo a fazer julgamentos publicamente defensáveis. Segundo Warren (2011: 62-4), essa concepção de autonomia pessoal implica a capacidade reflexiva de reconhecer a si mesmo como um indivíduo único e a faculdade da agência e da natalidade, no sentido arendtiano, que descreve a condição humana. Já a autonomia pública se revela quando as decisões coletivas resultam de um processo de argumentação pública e troca de razões. Ela envolve forma de validade e influência que não se assentam na relação entre mente e objeto, mas no intercâmbio de razões entre participantes que reconhecem a validade de uma reivindicação e da autoridade (*Ibidem*: 65-6). Na medida em que concebo as autonomias como atributos contingente às condições políticas e sociais, que dependem, destarte, do contexto em que se dá o julgamento, sugiro a necessidade organizar as instituições que determinam este contexto de modo a assegurar o valor equitativo das liberdades comunicativas. Os arranjos institucionais que sustentam os processos comunicativos devem ser de tal sorte que promovam a inclusão e contribuam para que as decisões coletivas sejam orientadas para a garantia e pela realização das autonomias pública e privada. Estas são cooriginárias na medida em que os julgamentos individuais de cada um possam ser traduzidos para a razão pública, de modo que a sua força não seja derivada de uma dimensão individual. A cooriginalidade se constitui sobre os direitos e liberdades básicas.

No que concerne às liberdades comunicativas, meu argumento se dirige à maneira em que se estruturam os meios de comunicação de massas. O ideal almejado de uma igualdade de oportunidades de expressão suscita uma preocupação com a igualdade de acesso aos meios através dos quais as expressões ganham ressonância e publicidade. Embora algumas ameaças – como o desejo do governo de evitar as críticas direcionadas a ele – sejam perenes e gozem de certo acordo em relação à forma de remediá-las, outras surgem com o tempo e exigem novas respostas e novas formas de assegurar condições adequadas de comunicação.

10.6 A regulação e o valor equitativo das liberdades comunicativas

Dada a infactibilidade de se constituir um espaço público mediático neutro e imparcial, que se oferecesse à contribuição de qualquer um que assim o desejasse, torna-se necessário o estabelecimento de formas de regulação que excluam o elemento arbitrário que estaria presente caso o poder coletivo da sociedade se abstinhasse completamente de organizá-lo. Consinto, portanto, com a ideia de que as regulações não são meros obstáculos ao livre discurso, elas podem garantir o valor equitativo das liberdades discursivas e, conseqüentemente, promover o exercício das autonomias pública e privada e da agência política através da comunicação.

Pode ser objetado que a inclusão de exigências de acesso equitativo, ao propor uma forma positiva de ampliação das oportunidades de expressão – e não tratar apenas sobre como negativamente proteger essas liberdades – seria uma forma ilegítima de impor limites à liberdade de expressão. Cohen sustenta, entretanto, que não seria uma forma de estender indevidamente o termo “proteção”, pois, segundo o autor, quando o Estado impede que um poder arbitrário restrinja a liberdade de expressão de cidadãos, ele estaria protegendo a liberdade dos indivíduos de se expressarem (COHEN, 1993: 216-7)²⁴³. A tentativa de estabelecer um mercado livre de ideias a partir do bloqueio à ação do poder coletivo sobre a estrutura de organização do sistema de comunicação torna-se perniciosa ao exercício, em termos iguais, das liberdades comunicativas. Ela permite que se estabeleça um contexto discursivo dominado pela lógica comercial ou por majorias morais capazes de impedir o acesso ao espaço público por posições das quais discordam. Torna-se fundamental, no intuito de garantir oportunidades equitativas de participar dos processos comunicativos, que se imponham certas exigências à estrutura básica. Dentre elas, regulações específicas ao sistema de livre mercado de modo a adequar os termos e os resultados da competição de longo prazo entre as forças econômicas ao valor equitativo das liberdades políticas (RAWLS, 2003: 44).

Este trabalho assume a perspectiva segundo a qual a comunicação pública, com foco especial sobre a comunicação pública mediada, tem dupla face; i.e. ao mesmo tempo em que ela constitui fonte necessária de legitimidade à democracia, ela requer um regime democrático como meio necessário à sua realização em termos adequados. Não gostaria de sugerir, com isso, que a discussão pública em termos equitativos ocorrerá se, e somente se, não houver qualquer assimetria entre os interlocutores. Para que comunicação pública possa realizar as função que a democracia requer não é necessário organizar um sistema de mediação no qual, no limite, todos possuam chances e competências

²⁴³ Ao mesmo tempo, poderíamos acrescentar, o Estado deixa de proteger a livre expressão de ideias quando permite que as estruturas políticas ou sociais limitem sobremaneira a capacidade de alguns atores de participar da discussão pública e contribuir para a formação da vontade política.

estritamente iguais de se expressar. Ainda que considere a igualdade um princípio regulador da deliberação pública, impõe reconhecermos que esta é uma situação infactível no mundo real, tanto porque haverá, inevitavelmente, algumas diferenças no acesso aos meios de expressão quanto devido às competências discursivas e às motivações distintas dos cidadãos. Contudo, gostaria de sugerir que as formas de publicidade promovidas pela comunicação, assim como a ampliação do escopo da representação política para além das fronteiras institucionais, pode contribuir para a superação das desigualdades. Ao iluminar os processos geradores de condições iníquas, o discurso público constrange o exercício do poder arbitrário e permite a tematização das desigualdades (MENDONÇA, 2009: 11-2). A garantia das liberdades comunicativas está diretamente ligada à eliminação de estruturas arbitrárias que restringem a estrutura de oportunidades que os indivíduos têm para exercer a sua condição de agente. Existiria, nesse caso, uma relação de mão dupla, pois as disposições institucionais que estruturam as oportunidades dos indivíduos de participarem dos processos comunicativos são também influenciadas por tais oportunidades.

10.7 Propostas tentativas de um modelo regulatório (ou à guisa de conclusão)

A comunicação pública mediada, como foi discutido nos capítulos V e VI, é necessariamente condicionada por aspectos tecnológicos, administrativos, econômicos e éticos relacionados ao sistema formado pelos meios de comunicação. Os meios de comunicação podem prover informações por meio da coleta, da organização e da distribuição de bens simbólicos que se constituem em recursos importantes aos cidadãos. Por meio do escrutínio das ações do governo e do mercado, tais recursos fortalecem a demanda por mais transparência e responsividade das instituições políticas e dos grandes empreendimentos de poder econômico. Embora desde o fim da década de 1970 haja um predomínio bastante claro dos *media* que se organizam de acordo com uma lógica mercantil, buscando atingir um público inespecífico e diversificado a partir de políticas editoriais de neutralidade e objetividade, não seria correto afirmar que esta é a única – e, provavelmente, também não a melhor – maneira de estruturar um sistema comunicativo que promova as condições ao exercício das liberdades comunicativas em termos equitativos (HALLIN; MANCINI, 2004). As novas tecnologias da informação, a internet e as redes específicas que se formam dentro de sua rede mais ampla contam com estruturas distintas, menos centralizadas. Elas propiciam condições mais efetivas de interatividade, relativamente aos *media* tradicionais, além de maior liberdade discursiva e fóruns temáticos diversificados. A internet fortaleceu dramaticamente a capacidade da sociedade civil organizada de reunir, organizar e, especialmente, compartilhar

informações e pontos de vista. Tais redes, no entanto, por suas características, suscitam questões próprias, como a dificuldade de estabelecer diálogos entre linhas de pensamentos divergentes e a formação de públicos temáticos que não interagem entre si.

Conforme a ideia de sistema deliberativo apresentada no capítulo IV, gostaria de sugerir a possibilidade de que os *media* atuem em um sistema de mediação da comunicação, de forma a que se forme um sistema comunicativo sem que cada parte do mesmo opere por pressupostos discursivos idênticos, mas que, no geral, realizem as funções que a democracia exige da comunicação mediada. Isso se refere tanto aos próprios veículos, impressos, eletrônicos e digitais, quanto à lógica que informa a operação de cada um, privada, estatal ou pública. A democracia requer dos meios de comunicação uma pluralidade de efeitos distintos que, agregados, formam como que uma “ecologia comunicativa”. A lógica que subjaz à operação dos diferentes meios define as tarefas que cada um deles pode cumprir, se o provimento das informações necessárias à tomada de decisões fundamentadas, a abertura às contribuições expressivas da diversidade de atores políticos etc. A constituição de um sistema comunicativo que promova o valor equitativo das liberdades políticas depende da proteção, do ajuste e da regulação dos *media* no intuito de conceber uma configuração adequada de seus efeitos democráticos.

De forma um tanto especulativa, gostaria de esboçar um quadro institucional de regulação das estruturas de mediação da comunicação orientadas para a realização das diretrizes elaboradas teoricamente neste capítulo. Uma agenda de reformas para o sistema de comunicação que seja conforme o estatuto democrático construído a partir da tese da necessidade, cujo mote seria o fortalecimento das autonomias pública e privada, bem como das oportunidades de agência política, de modo a assegurar um valor equitativo às liberdades políticas, deveria conter ao menos as seguintes propostas²⁴⁴:

- Restrição à concentração do mercado de comunicação, determinando limites à propriedade horizontal, vertical e cruzada;
- Constituição de canais de comunicação públicos de televisão e rádio, que estejam tanto quanto possível livres das vicissitudes do mercado na definição da programação (pressão de anunciantes, busca pela audiência etc.); suporte a meios alternativos e comunitários de comunicação, controlados pela sociedade civil organizada;

²⁴⁴ Na sequência, oferecerei uma breve justificação de cada uma delas que, pretendo, seja de acordo com as ideias apresentadas ao longo da tese, levando em conta a necessidade da comunicação pública segundo o valor equitativo das liberdades comunicativas, a constituição de um sistema comunicativo em que cada parte contribui para a qualidade da discussão como um todo e a ideia de diálogo interinstitucional como forma de garantir os direitos e liberdades básicas.

- Criação de conselhos de políticas públicas, rotinização das conferências e outros mecanismos deliberativos/participativos para discutir e orientar as normas do setor;
- Garantia de acesso aos meios digitais por meio da universalização do serviço e da neutralidade da rede; e, por fim,
- Desencorajamento da expressão de conteúdos capazes de corroer o valor equitativo das liberdades comunicativas, de modo a assegurar a todos oportunidades de participar como iguais dos processos discursivos públicos.

10.7.1 Mercado de comunicação, concentração e liberdade

Em linhas gerais, a percepção do senso comum e a autopercepção publicamente encampada dos meios de comunicação consideram o estabelecimento de um livre mercado como a materialização da ideia de livre expressão de ideias. De acordo com essa concepção, para que sejam capazes de fiscalizar as ações do governo e oferecer informações para que os cidadãos possam tomar decisões eleitorais fundamentadas, é importante que haja liberdade de operação aos veículos de comunicação, cuja orientação mais ampla responde aos princípios jornalísticos de independência, objetividade e neutralidade em torno das disputas político-partidárias.

Essa orientação se materializa nos temas e no enquadramento da cobertura, bem como na escolha das fontes e na separação entre opinião e informação. As diretrizes se manifestam de formas distintas em meios impressos e eletrônicos. De qualquer, mantém-se a meta de produzir informações que possam ser assimiladas e consumidas por pessoas das mais diversas filiações políticas, religiosas e sociais – pois, de qualquer maneira, o fim último é alcançar níveis mais elevados de audiência e obter, em recompensa, fatias maiores do bolo publicitário. Assim, jornalismo e administração econômica se adaptam um à outra, ainda que, vez por outra, com atritos significativos.

Todavia, como discutido nos capítulos anteriores, a lógica comercial não parece ser capaz de levar a cabo as inúmeras tarefas que a democracia requer da comunicação mediada. Em primeiro lugar, pois verifica-se uma tendência geral de concentração nos mercados que obstrui a entrada de novos atores e restringe a competição (REIS, 2003: 60). Esse fenômeno se faz notar em inúmeros contextos regionais e mesmo, de alguma forma, no âmbito internacional (BAGDIKIAN, 1990; BAKER, 2002). Ademais, a concentração vem ganhando novos contornos, pois ultrapassa os

fenômenos de oligopolização dentro de um mesmo setor ou entre meios distintos. Com a convergência tecnológica, a concentração perpassa toda a cadeia produtiva e de distribuição de bens simbólicos, unindo imprensa, telecomunicações e informática, assim como plataformas e suportes de transmissão, distribuição e consumo (MORAES, 2013).

Uma resposta tentativa a este fenômeno que pode ser, a princípio, pernicioso à abertura do sistema de comunicação a pontos de vista alternativos, consiste na implementação de leis e políticas públicas que impeçam a concentração e incentivem a entrada de novos atores no mercado. Ao vedar a constituição de grandes corporações, evitaríamos o controle de comunicação pública mediada por um poder irresponsivo – e que torna-se cada vez mais independente à medida em que aumenta o seu predomínio sobre o mercado – à sociedade. Essa forma de legislação se destina a preservar a livre e irrestrita concorrência como regra da atividade econômica através do impedimento à fusão ou através da divisão de empresas (FRANCISQUINI, 2009: 96)²⁴⁵. Ademais, ela tem um componente igualitário que não pode ser descartado. Segundo Rawls (2003: 131), algum grau de igualdade é uma condição à justiça econômica. O monopólio e seus semelhantes devem ser evitados, tanto por causa de seus efeitos perniciosos, como a ineficiência, quanto por tornar a competição mercantil injusta²⁴⁶.

Contudo, há uma questão de primeira ordem que deve ser levada em consideração ao se pensar um sistema de comunicação que se organiza de acordo com a lógica mercantil, isto é, a estrutura de incentivos que determina as escolhas de jornalistas e administradores destes veículos. Argumentei, nos capítulos V e VI, que o modelo econômico que opera no mercado dos *media* pode não ser o mais adequado para assegurar o valor equitativo das liberdades políticas. A disputa entre jornalistas e CEOs no interior das redações ameaça o compromisso com os princípios do jornalismo. Com o advento das tecnologias digitais, a cobertura jornalística ganhou um caráter de imediatismo que não pudera ser imaginado há dez ou quinze anos. A pressão para superar a concorrência não se materializa, como poderia sugerir a teoria econômica, no oferecimento de um produto de melhor qualidade; ela acaba se transformando, em verdade, em uma corrida pelo “furo”, pelo escândalo político, muitas vezes em detrimento de um enquadramento mais analítico dos eventos

²⁴⁵ Poder-se-ia sugerir, como por vezes se faz no debate público, que a constituição de empresas maiores assegura a independência dos veículos em relação ao Estado, pois eles deixam de depender de suporte financeiro estatal e tornam-se entidades suficientemente poderosas para impedir o assédio do governo. Contudo, embora do ponto de vista prático faça sentido uma sugestão como essa, ela se sustenta unicamente em uma contingência. O poder financeiro de uma empresa de comunicação não assegura a sua imparcialidade em relação ao Estado, nem tampouco o contrário é necessariamente verdadeiro.

²⁴⁶ Feintuck afirma ainda que a experiência britânica evidencia que a emergência de um mercado competitivo não represente um benefício claro em termos de qualidade ou diversidade da programação. Segundo o autor, “the opposite, in form of homogenous, lowest-common-denominator programming has largely been the outcome of the American experience of minimalist regulation” (2006: 37)

(THOMPSON, 2002). A tendência geral é de uma redução da programação voltada ao debate público, em favor de conteúdos mais voltados ao entretenimento pasteurizado. Nas palavras de Feintuck,

Audience maximization will be the key to attracting advertising, and if what holds or increases audience share is soap-opera, violence, top-less dart, or chat shows, then that is what commercial broadcasters will offer; if such programming is cheap to produce, so much the better (2006: 38-9).

No que concerne ao jornalismo político, parece haver uma orientação semelhante. Segundo Ramonet (2013: 56), o jornalista “é o analista da jornada, de um período, como a própria palavra diz. Mas o período não existe mais e, em consequência, não há mais jornalismo, mas sim ‘imediatistas’ que não são capazes de analisar, pois, para isso, é preciso tempo”. Um tempo de que não dispõem mais, sob o risco de serem “furados” por blogueiros ou portais que se tornaram, agora, seus concorrentes diretos. Mas não é só isso. Mesmo os princípios jornalísticos, em boa medida não tematizados e não debatidos, concorrem para representar a política institucional e a diluir os conflitos de valores como se fossem, simplesmente, um embate entre duas forças antagônicas, o governo e a oposição (BIROLI, 2012).

Dessa forma, o mercado, embora desfrute de uma relativa independência em relação ao Estado, não irá presumivelmente fornecer sequer a diversidade de informações necessárias aos cidadãos para tomar decisões fundamentadas. Além disso, por não reconhecer a política fora dos muros do espaço institucional dos poderes Executivo, Legislativo e, mais recentemente Judiciário, não oferece ressonância às vozes que participam dos processos comunicativos da sociedade civil. Que dizer, então, da exposição de formas expressivas não relacionadas diretamente à política e que não possuem o apelo mercantil essencial a seu aproveitamento como bem simbólico? Considero que o mercado de comunicação, em situações ideais, pode contribuir para o escrutínio das ações do governo. Dada a sua sanha em encontrar o escândalo político e outras informações que contribuem para a circulação de seus produtos, além de sua também relativa independência das forças políticas partidárias, os jornais e os canais de rádio e televisão estão capacitados a fiscalizar e tornar públicas as ações e omissões do governo e dos partidos de oposição sem que isso afete significativamente as suas margens de lucro. Isso contribui para que sejamos capazes de tomar decisões mais informadas no sentido de punir ou recompensar as forças políticas em disputa no espaço institucional da política.

Para além dessa função, torna-se necessário pensar outras formas de organização que possam contribuir para a expansão do espaço público de modo a incorporar atores e grupos que não

consegue emergir no contexto comercial. Incluem-se, aqui, tanto formas de expressão mais diretamente relacionadas ao debate político, quanto expressões artísticas e culturais, entretenimento etc. Isso nos leva ao segundo ponto mencionado acima, i.e. a necessidade de constituir canais orientados pelos princípios públicos, que não se limitam pelos incentivos mercantis.

10.7.2 O sistema público de comunicação

Uma primeira forma de superar as deficiências do mercado pouco ou parcialmente regulado poderia seguir o modelo implantado no Reino Unido ao quebrar o monopólio da BBC, na década de 1950, e, posteriormente, em 1982, na criação do Canal 4. Embora tenham sido concedidos como canais privados, as licenças da ITV (*Independent Television*) e do Canal 4 impunham uma série de requisitos à programação no intuito de evitar a comercialização no padrão norte-americano (FEINTUCK, 2006: 44-6)²⁴⁷. A Constituição Federal de 1988 também especifica, em seu Artigo 221, os critérios a serem observados pelas concessionárias do setor de radiodifusão como orientação à sua programação:

A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; promover a cultura nacional e regional e estimular a produção independente que objetive a sua divulgação; obedecer aos princípios da regionalização da produção cultural, artística e jornalística e do respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (*apud* LIMA, 2011: 95)²⁴⁸.

Outra maneira de fortalecer os processos comunicativos no sentido almejado pelos princípios estabelecidos neste trabalho pode também fiar-se na experiência britânica, em particular, e europeia, de modo geral. A BBC, assim como as suas contrapartes nos outros países da Europa Ocidental, representam o que se convencionou denominar de o sistema público de comunicação. Este sistema distingue-se dos sistemas comercial e estatal por se estruturar a partir de um controle *público*, no sentido habermasiano, como independente do Estado e do mercado. Em geral, três aspectos são centrais para se definir o caráter público de um veículo: (a) a natureza institucional, os princípios e regras que o organizam; (b) as formas de financiamento; e (c) o sistema de controle social existente (MOTA, 2004). A BBC, por exemplo, é financiada por taxas anuais pagas por todos os proprietários

²⁴⁷ O abandono deste modelo a partir do governo do Partido Conservador, no fim da década de 1980, acabou resultando em um fracasso dos objetivos pretendidos, pois a liberalização do mercado de comunicação teve um efeito perverso sobre a qualidade e a diversidade da programação, além de ter promovido a formação de um império mediático, controlado por Rupert Murdoch (FEINTUCK, 2006: 116-7).

²⁴⁸ Embora, como se sabe, as outorgas e renovações das concessões não se orientem, de facto, pelo estabelecido na Constituição.

de aparelhos de rádio e televisão no Reino Unido; além disso, a sua independência é assegurada pela Carta Real (*Royal Charter*), que é a base constitucional da empresa, e pelo reconhecimento da independência editorial na licença que estabelece os seus deveres legais (FEINTUCK, 2006: 133-4). De modo geral, o sistema público não pode prescindir de formas de financiamento que garantam a sua sobrevivência. Tipicamente, o suporte financeiro é dado pelo Estado, mas sob a forma de taxas aplicadas aos cidadãos ou mesmo às concessionárias privadas de serviços de radiodifusão. Contudo, ao estabelecer regras para o aporte de recursos que não dependem das maiorias cambiantes, garante-se certa independência financeira às empresas. Importante, sobretudo, é que a sua rotina diária e o gerenciamento de suas atividades seja conferido a entidades públicas, como universidades e outras organizações da sociedade civil.

A expectativa inicial é a de que os canais públicos exerçam aquelas atividades que os meios comerciais em geral não conseguem realizar satisfatoriamente. O seu papel não é competir com o sistema privado pela audiência, nem tampouco promover expressões artísticas e culturais que já encontram ressonância nos *media* comerciais. Nas experiências bem sucedidas de meios públicos, a participação da sociedade civil tem sido assegurada por comitês ou conselhos gestores nos quais a sociedade organizada tem espaço privilegiado. Os canais públicos em geral oferecem uma programação diferenciada da que é exibida pelos serviços comerciais, com uma ênfase menor na audiência do que na qualidade da programação, privilegiando a diversidade de manifestações políticas e culturais, bem como a produção de um jornalismo investigativo. Também seria desejável que os canais públicos promovessem uma crítica aos próprios pressupostos do jornalismo profissional, como a mencionada escolha de fontes e a concepção da política como um embate institucional entre governo e oposição.

Uma das contribuições mais importantes desses *media* é a possibilidade de redefinição dos lugares dos receptores e dos emissores e produtores de informação. Os meios públicos proporcionam a composição de uma “audiência ativa”, na qual o público seria menos receptor (dos bens simbólicos produzidos) do que interlocutor dos produtores das mensagens. Em oposição à separação nítida no setor comercial, em algumas experiências de canais públicos a audiência participa ativamente da formulação destes produtos. Nessa linha se organizam os meios alternativos teorizados por Downing (2002), que se materializam em canais de rádio e televisão comunitários e outras experiências associadas aos movimentos da sociedade civil organizada. A linha que separa os “usuários ativos” dos produtores dos meios alternativos é muito mais tênue e indistinta do que a que separa produtores e consumidores de bens produzidos pela indústria cultural. Dessa forma, o incentivo à proliferação de canais públicos, ligados a universidades ou aos movimentos sociais e

associações da sociedade civil, poderá ser uma forma de se ampliarem os espaços e as oportunidades de exercício das liberdades comunicativas.

Essa perspectiva também fora contemplada na Constituição Federal de 1988, por meio do princípio da “complementaridade” entre os sistemas público, estatal e privado. Em seu artigo 223, a CF afirma que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, **observado o princípio de complementaridade dos sistemas privado, público e estatal**” (*apud* LIMA, 2011: 96)²⁴⁹.

10.7.3 Regulação pública da comunicação

No entanto, ao sustentar a particularidade destes meios em sua independência em relação ao mercado e ao Estado, é preciso problematizar em que medida tal presunção seria factível. Seria desejável prestar atenção aos atores responsáveis por sua gestão. Nesse sentido, cabe discutir quais seriam as entidades “representariam” a sociedade civil e a legitimidade do processo através do qual se constituiriam como tais. Seria necessário, ademais, uma discussão ampla e profunda sobre quais seriam os grupos beneficiados com subsídios do Estado e quais as implicações dessa escolha para as relações de poder em uma sociedade.

A ideia presente na perspectiva discursiva sobre a democracia – da qual a tese da necessidade é uma interpretação – supõe uma via de mão dupla entre, de um lado, o processo de tematização dos problemas que surgem no mundo da vida e, de outro, as decisões democráticas na esfera do Estado. Essa maneira de conceber o processo político, na visão habermasiana, sugere a constituição de oportunidades aos cidadãos para, não apenas exercer influência sobre a formação das opiniões e da vontade democrática, mas também participar mais diretamente da programação de políticas públicas. Oferecer aos cidadãos oportunidades de discutir as leis que regulam o setor, bem como as os pressupostos que informam as escolhas dos discursos que ganham acesso ao espaço público mediático, poderá contribuir para o fortalecimento das liberdades comunicativas. Práticas já implementadas no Brasil, como conselhos de políticas públicas, conferências, orçamentos participativos, são sugestões relevantes para lidar com o equilíbrio das oportunidades de expressão política através dos meios de comunicação. Não se trata de substituir a democracia representativa por formas diretas de participação, que se sobreponham às instituições de mediação e se

²⁴⁹ Da forma semelhante ao artigo 221 supra citado, este também não tem sido observado nas decisões sobre as concessões do direito de explorar o espectro de radiofrequência, pois cerca de 90% das outorgas foram dadas a entidades cujo fim é o lucro.

caracterizem como um novo modelo para a democracia. Segundo nos diz Urbinati,

A deliberative form of politics favors representation; it fosters a relationship between the assembly and the people that enables the demos to reflect upon itself and judge its laws, institutions, and leaders... The spatial and temporal gap opened by representation buttresses trust, control, and accountability if it is filled with speech (an articulated public sphere). Representation can also encourage political participation insofar as its deliberative character expands politics beyond the narrow limits of decision and administration (URBINATI, 2000: 761).

Decerto que não são triviais as questões relativas aos próprios arranjos institucionais das instâncias participativas e deliberativas, que, como demonstra a crescente literatura sobre o tema, têm um caráter representativo distinto e podem reiterar a estrutura assimétrica da participação política nas instituições tradicionais (GURZA-LAVALLE et al, 2006; URBINATI, 2006). Contudo, se corroborados os resultados encontrados em pesquisas realizadas no Brasil e afora, de que tais instituições de fato promovem a entrada de novos atores e temas na esfera pública, há de fato um potencial democratizante para a regulação dos meios de comunicação de massa.

10.7.4 As novas tecnologias, neutralidade e acesso

No cenário atual, contudo, parece surgir uma oportunidade ainda mais forte à abertura do espaço público às contribuições comunicativas difusas na sociedade. Castells (2003) considerava que a internet teria um papel fundamental para os processos interativos e de intercâmbio argumentativo, pois ampliaria a esfera de visibilidade e nos faria expostos a uma gama maior de fontes informativas. Assim como o sistema público de comunicação, e incrementando a este, as novas tecnologias abririam o espaço público de mediação às questões que de outra maneira não desfrutariam do privilégio da publicidade.

Talvez seja difícil, ainda hoje, predizer em que medida as novas tecnologias da informação irão afetar o consumo e a produção de bens simbólicos e os processos comunicativos de modo geral. É possível, embora soe hoje improvável, que os meios de comunicação tradicionais se tornem obsoletos à medida em que cada pessoa venha a ser o seu próprio editor e, muitas vezes, produtor de narrativas. Sendo assim, ao invés de recorrer à seleção e à distribuição das informações e pontos de vista pelos profissionais que atuam nos veículos de comunicação, passaremos a acessar seletivamente o que desejamos ler ou assistir, estando cada vez menos expostos a argumentos e opiniões opostos aos nossos. Costuma-se afirmar que, dado o componente forte de seletividade oferecido pela rede, seria improvável a formação de um ambiente deliberativo. Embora se abram

possibilidades para a livre expressão, isso não significa que os conteúdos expostos no ambiente virtual teriam, de fato, visibilidade. Ou, se o tivessem, permaneceriam restritos às pessoas que já compartilham daqueles pontos de vista, o que, portanto, não poderia configurar uma situação comunicativa. Afirmar-se, inclusive, que a partidarização contribuiria para a polarização do quadro político, o que seria pernicioso ao contexto democrático. Porém, no espírito da concepção sistêmica sobre o sistema comunicativo, seria possível afirmar que a reduzida capacidade deliberativa dos meios polarizados, em conjunto com outros meios também de baixa qualidade deliberativa, poderia fomentar um ambiente deliberativo rico em informações e perspectivas, principalmente se comparados aos canais de televisão e à imprensa *catch all*.

É comum que se perceba o ciberespaço como um ambiente impenetrável ao Estado e à sua capacidade regulatória. Inúmeras tentativas de retirar do ar músicas, filmes e outras produções culturais cujos direitos autorais eram reclamados por artistas e produtoras falharam. Contudo, a percepção das possibilidades de comercialização que estão em campo nesse espaço não deixa dúvidas de que há uma constelação de interesses pressionando por determinar a sua estrutura.

Não há dúvidas sobre o grau e a intensidade do impacto, sobre a ecologia comunicativa, do advento da internet. Dentre todos os meios mencionados até aqui, este é, claramente, o que oferece maiores oportunidades de expressão aos cidadãos. Se os meios alternativos, como canais de rádio e televisão comunitários, seriam capazes de ampliar a porta de entrada ao espaço público mediado, os blogs, redes sociais e outras veias abertas na comunicação potencializam esse processo de maneira inigualável. Segundo Ramonet (2013: 87), “cada cidadão, com um simples telefone inteligente, um *notebook* ou um iPad, já pode enviar mensagens, corrigir as informações dadas pelos meios de comunicação centrais ou completá-las com imagens, textos, vídeos”. Assim como possibilitou a difusão de informações, a internet também trouxe à baila a oportunidade de interagir direta e imediatamente com os emissores.

Todavia, como insisti neste capítulo, não basta lançar luz sobre os direitos e liberdades que se oferecem às pessoas sem considerar, ao mesmo tempo, as condições efetivas de que dispõem para exercer tais direitos e liberdades. Para que as potencialidades do advento da internet, aliado às redes sociais e outros mecanismos de comunicação associados às tecnologias digitais, é necessário que se estabeleçam as condições necessárias à sua realização. Argumentei acima que a pluralidade é um resultado natural da razão humana em condições de liberdade. A liberdade a que me referi, no entanto, significa não a ausência de regulação, mas a constituição de um espaço público que ofereça a todos condições e oportunidades efetivas de exercer as suas liberdades comunicativas – como

parte do que nos confere o status de pessoas livres e iguais e membros plenamente ativos da associação política. Ser livre, nesse sentido, é não ser objeto de nenhum poder arbitrário, represente ele uma forma de interferência *de facto* ou apenas uma possibilidade de interferência que não está submetida à nossa vontade. Dentre as medidas que poderiam contribuir para a realização das liberdades estão a garantia de acesso em bases mais igualitárias e o tratamento isonômico dos pacotes de dados, de modo a vedar aos provedores a discriminação dos usuários conforme os serviços e conteúdos acessados.

10.7.5 O nó górdio do conteúdo

O tema é espinhoso e eu não pretendo oferecer aqui uma resposta clara e definitiva sobre a questão da regulação de conteúdo – apesar da metáfora que dá título a esta subseção. Tendo rejeitado as versões autonomista e coletivista, por razões distintas embora relacionadas, sustentei ao longo do trabalho que uma interpretação adequada da livre expressão de ideias deve se dirigir ao reconhecimento de nosso status de pessoas livres e iguais, capazes de autogovernar-se e tomar decisões competentes. Argumentei, ainda, que o exercício das liberdades expressivas depende de condições que são, no limite, sociais e comunicativas. A igualdade, nesse aspecto, deve ser assegurada de modo a excluir as razões políticas de poder e as formas de controle arbitrário sobre o debate público.

Se a minha interpretação está correta, pode ser argumentado que as bases sociais do autorrespeito são condições de possibilidade para a realização do valor equitativo das liberdades comunicativas, que são parte constitutiva e necessária a efetivação das liberdades políticas. Se entendemos que a garantia do valor das liberdades políticas, elemento constante do primeiro princípio de justiça rawlsiano, se traduz em assegurar oportunidades equitativas – direitos e condições efetivas – de participação nas decisões, o status de igualdade, fundamental às bases sociais do autorrespeito, deve ser componente às condições básicas de realização de tais liberdades. Baseado nessas premissas, argumentei que a democracia implica uma preocupação com o acesso equitativo às oportunidades de se expressar e ser ouvido no processo de formação da opinião e da vontade democrática. Mas, ao mesmo tempo, ela exige que se desencoraje a disseminação de pontos de vista que violem o ideal de igual respeito, na medida em que um contexto comunicativo discriminatório corrói as bases sociais do autorrespeito, que considero essenciais à realização do valor equitativo das liberdades comunicativas.

Não se trata de uma forma de regulação orientada pela moralidade comunitária. O dever de tolerância que se coloca diante de nós, membros de uma sociedade igualitária, envolve por certo o ideal de aceitar como iguais os que são diferentes de nós, os que aprovam condutas e realizam em suas próprias trajetórias concepções sobre a boa vida de que discordamos profundamente e que, por vezes, consideramos repugnantes. Todavia, se, em nome da tolerância, aquiescemos com a construção de uma associação intolerante e que nega a uma parte de seus membros o pertencimento igual ao corpo político autogovernante, estaríamos realmente contribuindo para a realização da livre expressão de ideias? Da forma como interpreto a ideia de tolerância, ela representa um “dever” de refrear o nosso impulso de interferir sobre as oportunidades de expressão e comunicação de outros, especialmente no caso de tal volição se assentar em critérios discriminatórios relacionados às características de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, e representar uma redução de seu *status* de membros plenamente iguais da sociedade.

A teoria política não deve oferecer à sociedade as respostas definitivas a questões envolvendo controvérsias morais importantes. O seu papel, e é o que pretendo aqui, é oferecer o ponto de vista da moral, isto é, argumentar que todas as pessoas são igualmente capazes de sofrimento e frustração, somos todos capazes de formar concepções fundamentadas sobre a boa vida, e de agir de consoante a elas. À estrutura básica da sociedade cabe, portanto, reconhecer essa igualdade humana fundamental, do que deriva o dever de não somente tratar as pessoas com consideração e respeito, mas com igual consideração e igual respeito.

Não se trata de estabelecer a censura prévia ao que pode ocupar o espaço público dos meios de comunicação, nem tampouco de conferir a um órgão gerencial, de qualquer natureza, a prerrogativa de definir se tudo o que merece ser dito o foi, oferecendo-lhe a discricção de interromper o discurso público. A ideia, antes, é garantir direitos e liberdades comunicativas iguais, cuja interpretação se dá a partir do diálogo interinstitucional entre a sociedade civil, o Parlamento e as cortes, podendo desencorajar expressões que sejam capazes de corromper o reconhecimento da igualdade moral. Dessa forma, parece razoável pensar em leis que regulamentem o direito de resposta e eventuais sanções administrativas direcionadas às formas de expressão pública e comunicação que tenham forte potencial de vedar oportunidades iguais de exercer as liberdades comunicativas. Conforme nos diz Dworkin, “nenhum governo que não expressa igual consideração pela sorte de todos os cidadãos sobre quem reclama autoridade e de quem reivindica obediência é legítimo. A igual consideração é a virtude soberana da comunidade política” (2000: 1)²⁵⁰.

²⁵⁰ No original: “No government is legitimate that does not show equal concern for the fate of all those citizens over

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acredito não ter muito a complementar ao que já foi exposto no trabalho até aqui. Todavia, ao reler

whom it claims dominion and from whom it claims allegiance. Equal concern is the sovereign virtue of political community”.

o texto sinto que talvez seja o caso de retomar alguns pontos elaborados ao longo do caminho no sentido de ressaltar as ideias que procurei defender. Espero ter deixado relativamente claras, de qualquer maneira, as questões centrais que nortearam a tese e os argumentos que gostaria de defender.

No debate público, o tema da regulação dos sistemas mediáticos acaba inevitavelmente recaindo no campo dos limites e dos significados da liberdade de expressão. O que não ocorre com tanta frequência quando a discussão se dá no âmbito acadêmico. Em verdade, a minha impressão é a de que, na teoria política, nota-se uma indiferença lancinante ou, quando muito, uma completa superficialidade ao tratar das questões que tocam o impacto dos meios de comunicação sobre o valor das liberdades expressivas. E penso que essa discrepância torna-se em desfavor da linha esposada por mim. Isto, pois, entre outras coisas, o senso comum, sobremaneira influenciado pelo que articulam os próprios veículos mediadores e associações empresariais que os representam, como a famigerada Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP, na sigla em espanhol), tende a relacionar o conceito de livre expressão de ideias à ausência de regulação pública sobre os meios de comunicação. Ao passo que os textos de teoria política centram-se no debate de princípios e nas interpretações sobre a Primeira Emenda à Constituição Norte-Americana.

Esta pesquisa de doutorado integra o discurso acadêmico, no campo da teoria democrática, sobre a interpretação do princípio da livre expressão de ideias. Mas gosto de pensá-la como se lançando, também, um olhar interessado ao debate público fora da “torre de marfim”. Pode ser que isso explique, ao menos em parte, o mosaico de temático que aparece na constituição final do trabalho. Pensando nesse aspecto, quiçá tenha sido demasiado ambicioso e pouco estratégico, do ponto de vista puramente racional-instrumental, despender tamanhos recursos nas entranhas da teoria democrática tendo em vista os benefícios que emergiram desse esforço em termos do fortalecimento do argumento central, ou dos argumentos que compõem o núcleo normativo da tese.

Seja como for, continuo acreditando que esse debate precisa ser feito. É preciso se constituir uma interlocução mais intensa entre os campos da teoria democrática e das teorias contemporâneas da justiça. A incompreensão mútua leva a resultados duvidosos quando as narrativas de um lado ousam penetrar o terreno alheio. Veja-se, por exemplo, a apropriação imprecisa que alguém como Habermas, autor de insuspeito brilhantismo, fez sobre a função do autogoverno coletivo na justiça como equidade. O desejo de lidar com esse problema foi o que motivou a incursão exploratória à arena em que essas duas áreas da teoria política se encontram. Desse exercício que estou chamando de exploratório emergiu uma concepção de *democracia* que, objetivamente, carrega o conceito de

autogoverno coletivo com exigências que tradicionalmente se identificam com uma noção mais demandante de *justiça*.

Não parece-me absurdo, entretanto, elevar um pouco as reivindicações que fazemos à ordem política democrática. Sigo convicto de que algumas ideias de “democracia política” que a entendem como um conjunto de direitos e liberdades formais e deixam em segundo plano as condições necessárias ao seu exercício perene por todos os membros sobre quem recaem o ônus e o benefício da cooperação, abrem espaço para uma série de distorções relevantes na formação da vontade política. Da forma como vejo parte significativa das concepções de democracia política não passam de conceitos de governabilidade, que não tem ligação de ordem axiológica com o requisito da igualdade. A própria forma como concebo a concepção de “valor equitativo das liberdades políticas”, em si mais exigente do que aquelas noções de “democracia política” a que me referia, contém, propositalmente, vale dizer, um conteúdo forte de requisitos associados ao valor da igualdade moral. Mas, ora, se a ideia de democracia desde sempre se sustenta e se limita pela igualdade moral, porque deveríamos restringi-la a uma série de dispositivos que visam assegurar um peso igual à expressão da vontade individual através da contagem de votos ou a “liberdade de expressão”, sem que se considere o peso do contexto comunicativo sobre a formação das preferências e valores dos indivíduos? Ao desincumbir o regime democrático de oferecer efetivamente oportunidades equitativas de acesso ao fórum comunicativo, a teoria desobriga as instituições da estrutura básica da sociedade de dar suporte às liberdades políticas que determinam as nossas chances de nos reconhecermos enquanto membros iguais da associação. Sub-repticiamente, portanto, a democracia deixa de se orientar por esse entendimento, restando esvaziada do conteúdo normativo que nos permitisse avaliar os seus resultados e servisse de orientação geral à organização das instituições.

A minha proposta, destarte, não vai além de reivindicar que o conceito de democracia seja novamente atrelado à igualdade perante o fórum público. Nesse sentido, a comunicação pública, da forma como a compreendem as teorias sistêmicas da deliberação, aparece como um requisito essencial à justificação da autoridade do poder coletivo da sociedade. Reconhecendo a sua inevitabilidade e, ao mesmo tempo, considerando os seus limites e potencialidades, sugeri lançar luz sobre as condições institucionais e sociais ao exercício das liberdades comunicativas, parte constitutiva e integral às liberdades políticas. Dentre essas condições, não pode haver dúvida que se encontra uma organização adequada do sistema formado pelos meios de comunicação de massa, com todas as implicações de sua estrutura para a circulação de formas simbólicas no espaço público. Por este sistema flui o que Rawls chamou de cultura de cultura política não pública, que

faz a mediação entre o mundo da vida e os arranjos institucionalizados da cultura política pública. Os *media*, em um sentido amplo, suportam o intercâmbio de discursos provenientes das diversas arenas da sociedade.

Conforme a visão dos sistemas deliberativos, sustentei que, ao executar a tarefa de organização dos fluxos comunicativos, os meios de massa passam a cumprir um papel central às associações democráticas, i.e. ao recair, em boa medida, sob a sua responsabilidade a escolha das informações, opiniões e pontos de vista que poderão ascender ao espaço público, o sistema de mediação tem impacto importante sobre a construção dos valores coletivos, das noções de alteridade e identidade, assim como da formulação dos nossos juízos morais e éticos. O contexto comunicativo tecido nesse sistema tem impacto crucial sobre a concepção e a persecução de nossos planos de vida livres de interferências arbitrárias. Dessa forma, assumi que os meios de comunicação devem realizar três funções essenciais à garantia da legitimidade democrática. Essas funções são: (a) a autonomia pública, ou a constituição cultura pública que media as relações política e sociais entre os cidadãos; (2) a autonomia pessoal, ou a elaboração das identidades parciais dos membros da comunidade política; e (3) a agência política, ou a urdidura dos fluxos de comunicação que informam as decisões políticas.

É a partir desse entendimento geral que pensei construir o núcleo argumentativo da tese. É com base no ideal de autogoverno como a garantia do valor equitativo das liberdades políticas que olhei para o sistema de mediação da comunicação pública. O diagnóstico que realizei na segunda parte, muito embora merecesse dar uma atenção maior às distinções entre os diferentes *media*, procura identificar como eles podem contribuir para a comunicação pública ou, ao contrário, como são capazes de distorcer o processo comunicativo. No primeiro caso, isso se dá pelo fato de as tecnologias da comunicação possibilitarem o acesso a discursos e imagens que se realizam ou são produzidos em pontos diversos do contexto espaçotemporal em que são recebidos; no segundo, podem haver distorções quando os meios põem à parte de maneira arbitrária oradores e plateia ou quando decidem sobre os argumentos que poderão ocupar o espaço de mediação a partir de critérios unicamente não públicos. O que estabelece as potencialidades dos *media* é, nesse aspecto, o mesmo que causa ruído na comunicação mediada, isto é, a sua estrutura material e as normas que se desenvolvem no interior do sistema.

Por entender que o exercício da autoridade política será legítimo apenas na medida em que se possa justificar publicamente a partir de critérios fundamentados na razão pública, sugeri que as respostas institucionais para lidar com as condições estruturais do sistema de mediação da comunicação se

sustentam em interpretações sobre o princípio da livre expressão de ideias, que pretendem ser reconhecidas como razões legítimas à intervenção pública. Acredito, ademais, que cada uma dessas interpretações se refere, implícita ou explicitamente, a uma concepção distinta sobre o autogoverno coletivo. Em minha formulação, considero que a compreensão mais adequada sobre a liberdade de expressão, consistente com a concepção de democracia discursiva expressa na tese da necessidade, relaciona este ideal com um ideal de igualdade de *status* ou como a exigência de que todos sejam tratados como iguais pela estrutura básica da sociedade.

Portanto, se a liberdade de expressão consiste na capacidade de se expressar em público, ela pressupõe a garantia do que estou chamando, conforme a rubrica rawlsiana, de o “valor equitativo das liberdades comunicativas”. Haja vista que assegurar as condições adequadas ao exercício das liberdades políticas está no rol de garantias essenciais ao autogoverno, e que as liberdades comunicativas integram o âmbito central de aplicação das liberdades políticas (em sentido amplo), entende-se que devem ser oferecidas oportunidades equitativas efetivas de acesso ao fórum público mediático. Da forma como estou interpretando a ideia de “oportunidades equitativas”, elas consistem tanto em direitos e liberdades formais, quanto nas condições materiais e nas bases sociais do autorrespeito. E implica uma distribuição mais equitativa do acesso ao espaço público mediático e às decisões sobre os critérios que informam a escolha dos discursos que podem ocupá-lo. E implica, por fim, um contexto comunicativo que concorra para a preservação de um sentido coletivo igualdade.

Estou ciente de que a interpretação que ofereci para diversos desses conceitos é, para dizer o mínimo, controversa, e se afasta da leitura canônica sobre os mesmos. Compreendo, também, que em muitos sentidos este trabalho não consegue ir além de um esforço exploratório, de uma tentativa, que pode ser bem ou malsucedida, de construir um mosaico teórico capaz de orientar a avaliação das liberdades expressivas no debate público. Assumo os limites e a parcialidade do trabalho. O avançado da hora e as minhas próprias limitações intelectuais impedem que eu vá além. Seja como for, acredito que as questões aventadas pela tese apontam sentidos e espaços abertos na teoria política e na comunicação pública. O meu desejo, neste momento, é que possa, ao menos, ser reconhecido como um convite ao debate, feito de dentro para fora da comunidade acadêmica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas*. (Trad. Denise Bottman). São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

- ARENDT, Hannah. *Sobre a revolução*. São Paulo: Relógio D'Água, 2001.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2003.
- ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2007.
- ARENDT, Hannah. *A Promessa da Política*. (Org. Jerome Kohn./ Trad. Pedro Jorgensen Jr.). Rio de Janeiro: DIFEL, 2008.
- ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley, 1951.
- ASSUMPÇÃO, San R. *Justiça e Gênero sob uma Perspectiva Cosmopolita*. Tese de Doutorado – DCP/ FFLCH-USP. São Paulo, 2012.
- AUSTIN, J. L. Other Minds. *Philosophical Papers*: 76-116. Traduzido por Marcelo Guimarães da Silva Lima – "Outras Mentes". In: *Os Pensadores*. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1989, pp. 21-47.
- AVRITZER, L. "Teoria Democrática e Deliberação Pública". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 50, 2000a. pp. 25-46.
- AVRITZER, L. "Entre o diálogo e a reflexividade: A modernidade tardia e a mídia" In: AVRITZER, L. e DOMINGUES, José M. (orgs.) *Teoria Social e Modernidade no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000b.
- BAGDIKIAN, Ben. *O Monopólio da Mídia*. São Paulo: Editora Página Aberta, 1993.
- BAKER, C. Edwin. *Media, markets and democracy*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- BARBER, Benjamin R. *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- BELLAH, Robert N. *The Good Society*. New York: Knopf, 1991.
- BENHABIB, Seyla. Sobre um Modelo Deliberativo de Legitimidade Democrática. In: WERLE, Denílson & MELO, Rúion Soares (orgs. e tradutores). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Esfera Pública, 2007.
- BERELSON, Bernard; LAZARFELD, Paul; McPHEE, William. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press, 1954.
- BERLIN, Isaiah. "Does Political Theory Still Exist?" In: *Concepts and Categories*, ed. Henry Hardy. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- BERLIN, Isaiah. "Prefácio". In: MILL, John S. *O Utilitarismo. Da Liberdade*. (Trad. Eunice Ostrensky). São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- BERLIN, Isaiah. Two concepts of liberty. In: HARDY, Henry (org.), *Liberty*. Oxford, 2002.
- BIROLI, Flavia. Limites da Política e Esvaziamento dos Conflitos: o Jornalismo como Gestor de Consensos. *Revista Estudos Políticos*. n. 6, v. 1, 2013.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. (Trad. Marco Aurélio Nogueira). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINOS, Giafranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. (Trad. Marco Aurélio Nogueira). São Paulo: Brasiliense, 2005.

BOHMAN, John. *Public deliberation*. Cambridge: MIT Press, 1996.

BOHMAN, John. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A.C.S. (org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Textos fundamentais. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2009.

BOHMAN, John. "Representation in the Deliberative System". In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. (eds.). *Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. pp. 72-94.

BORGES, Jorge Luis; FERRARI, Osvaldo. *Sobre a Amizade e Outros Diálogos*. Org./Trad. John Lionel O'Kuinghttons Rodriguez. São Paulo: Hedra, 2009.

BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Linguísticas*. São Paulo: EDUSP, 2008.

BRISON, Susan. 1998. "The Autonomy Defense of Free Speech". *Ethics* Vol. 108, No. 2 (January): pp. 312-339.

BUCCI, Eugenio; KEHL, Maria R. *Videologias*. Ensaios sobre televisão. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

CALHOUN, C. Introduction: Habermas and the Public Sphere. In: CALHOUN, C. (org.) *Habermas and the Public Sphere*. Massachusetts: MIT Press, 1992.

CASTELLS, Manuel. *A Galáxia da Internet. Reflexões Sobre a Internet, os Negócios e a Sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CHAMBERS, Simone & COSTAIN, Anne. *Deliberation, Democracy and the Media*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000.

CHAMBERS, Simone. Deliberation and Mass Democracy. In: PARKINSON, John & MANSBRIDGE, Jane (eds.). *Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. pp. 52-71.

CHOULIARAKI, Lilie. "Media Discourse and the Public Sphere". *Delta: Documentação de Estudo em Linguística Teórica e Aplicada*. v. 21. no.spe. São Paulo 2005.

CHRISTIANO, Thomas. The Significance of Public Deliberation. In: BOHMANN, J. & REGH, W. (eds.) *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997, pp. 243-78.

- CHRISTIANO, Thomas. "Rational Deliberation Among Experts and Citizens". In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. (eds.). *Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. pp. 27-51.
- COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.
- COHEN, Joshua. The Economic Basis of Deliberative Democracy. *Social Philosophy and Policy*, Vol. 6, issue 2, 1989.
- COHEN, Joshua. "Freedom of Expression". *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 22, Nº. 3 (Summer, 1993), pp. 207-263.
- COHEN, Joshua. "Deliberation and Democratic Legitimacy". In: BOHMANN, J. & REGH, W. (eds.) *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997. pp. 67-92.
- COHEN, Joshua. "Reflections On Habermas On Democracy". *Ratio Juris*, Vol. 12, Nº 4, December, 1999, pp. 385-416.
- COHEN, Joshua. "For a democratic society". In: FREEMAN, S. (org.). *The Cambridge Companion to Rawls*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- COHEN, Joshua. "Procedimento e Substância na Democracia Deliberativa". In: WERLE, Denílson Luis & MELO, Rúrion Soares. *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.
- CONSTANT, Benjamin. "Da liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos". In: *Filosofia Política*. Porto Alegre: LPM Editores, 1985.
- DAHL, Robert. *A moderna análise política*. Rio de Janeiro: Lidaador, 1970.
- DAHL, Robert. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DAHL, Robert. *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press, 2006.
- DOWNING, John D. H. *Mídia radical: rebeldia nas comunicações e movimentos sociais*. São Paulo: Editora SENAC, 2002.
- DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 41-62.
- DWORKIN, Ronald. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Harvard University Press, 2000.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. (Trad. Nelson Boeira). São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- ELSTER, Jon. The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory. In: BOHMANN, J. & REGH, W. (eds.) *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1997. pp. 3-34.
- ELSTER, Jon. *Ulisses Libertado*. Estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. (Trad. Cláudia Sant'Anna Martins). São Paulo: Editora UNESP, 2009.

- ESTLUND, David M. "Beyond Fairness and Deliberation: The Epistemic Dimension of Democratic Authority". In: BOHMAN, J. & REHG, W. (eds.). *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997. pp. 173-204.
- ESTLUND, David. Jeremy Waldron on Law and Disagreement. *Philosophical Studies*. v. 99, 2000. pp. 111-18.
- ESTLUND, David M. *Democratic Authority. A Philosophical Framework*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- FEINTUCK, Mike. *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh: The Edinburgh University Press, 2006.
- FISS, Owen. *A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, diversidade e regulação na esfera pública*. Trad. e Pref. Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- FONSECA, Francisco. *O Consenso Forjado: a grande imprensa e a formação da Agenda Ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec Editora, 2005.
- FORST, Rainer. *Contextos da Justiça*. Filosofia Política Para Além de Liberalismo e Comunitarismo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.
- FRANCISQUINI, Renato. *A Democracia e o Sistema Mediático: proposta de um modelo de análise*. Dissertação de mestrado, DCP-UFMG. Belo Horizonte, 2009.
- FRANCISQUINI, Renato. "Democracia, Justiça e o Uso Público da Razão: reflexões sobre o debate entre Rawls e Habermas". *Teoria & Pesquisa. Revista de Ciência Política*. v. 22, n. 2, julho/dezembro, 2013. pp. 21-36.
- FREEMAN, S. 2000. Deliberative democracy: a sympathetic comment. *Philosophy and Public Affairs*, 29, nº 4, pp. 371-418.
- GOYARD-FABRE, Simone. *O Que É Democracia?* (Trad. Claudia Berliner). São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GUREVITCH, Michael.; BLUMLER, Jay G. "Political Communication Systems and Democratic Values". In: LICHTENBERG, Judith. (ed.). *Democracy and the Mass Media*. New York: Cambridge University Press, 1990. pp. 269-89.
- GURZA LAVALLE, Adrian. "A Humildade do Universal: Habermas no espelho de Rawls". *Lua Nova*, nº 40/41, 1997, pp. 145-218.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela (2006). "Representação Política e Organizações Cívicas: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (60), fevereiro de 2006. pp. 43-66.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Democracy and disagreement*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

- HABERMAS, Jürgen. *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press, 1984.
- HABERMAS, Jürgen. *On the Pragmatics of Communication*. Maeve Cooke (ed.) Cambridge, MA: The MIT Press, 1988.
- HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: an Inquiry into a Category of a Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. Further Reflections on the Public Sphere. In: CALHOUN, C. (org.) *Habermas and the Public Sphere*. Massachusetts: MIT Press, 1992.
- HABERMAS, Jürgen. "Reconciliation Through the Public use of Reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism". *Journal of Philosophy*, Vol. 92, No. 3 (Mar., 1995b), pp. 109-131.
- HABERMAS, Jürgen. "Três Modelos Normativos de Democracia". *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. n. 36, 1995b.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.
- HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1998.
- HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. "Political Communication in Media Society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research". *Communication Theory*, nº 16, 2006, pp. 411-26.
- HALLIM, Daniel C.; MANCINI, Paolo. *Comparing Media Systems: three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- HALL, Stuart; CRITCHER, Charles; JEFFERSON, Tony; CLARKE, John; ROBERTS, Brian. *Policing the Crisis. Mugging, the state, and law and order*. London: Macmillan, 1978.
- HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon, 1988.
- HOLMES, Stephen. "Liberal Constraints On Private Power? Reflections on the origins and rationale of access regulation". In: LICHTENBERG, Judith. (ed.). *Democracy and the Mass Media*. New York: Cambridge University Press, 1990. pp. 21-65.
- IYENGAR, Shanto. *Is anyone responsible: how television frames political issues*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1994.
- KALVEN, Harry. J. *A worthy tradition; freedom of speech in America*. Edited by Jamie Kalven, 1988.

- KANT, I. “Sobre a expressão corrente: isto pode ser correto na teoria, mas nada vale na prática”, In: *À Paz Perpétua*. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre, RS: L&PM, 2010.
- KATZ, E.; LAZARSFELD, Paul. Personal influence: The part played by people in the flow of mass communication. Glencoe, IL: Free Press, 1955.
- KINDER, Donald.; SEARS, David. “Public Opinion and Political Action”. In: LINDZEY, G.; ARONSON, E. (eds.). *Handbook of Social Psychology*. 4th Edition. New York: Random House, 1985. pp. 659-741.
- LARMORE, Charles. “Public Reason”. In: FREEMAN, S. (org.). *The Cambridge Companion to Rawls*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *Democracia e regulação midiática: um enfoque histórico*. Trabalho apresentado no XVII Encontro anual da Compós, São Paulo. GT: Comunicação e Política, 2008.
- LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *Mídia e cidadania: o mercado de discursos públicos e o aparelhamento societário de intervenção discursiva*. Trabalho apresentado no XXVI Encontro anual da ANPOCS, GT: Controles Democráticos e Cidadania, 2002.
- LAZARSFELD, Paul. F.; BERELSON, Bernard.; GAUDET, H. *The People’s Choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Columbia University Press, 1944.
- LIMA, Venício A. *Regulação das Comunicações. História, Poder e Direitos*. São Paulo: Paulus, 2011.
- LIMA, Venício A. de. *Mídia: Teoria e Política*. 2a. reimpressão da 2a. edição. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2012.
- LIPPMAN, Walter. *Public Opinion*. New York: Penguin, 1946.
- LIPSET, Seymour.; ROKKAN, S. Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction. In: S. Lipset, & S. Rokkan, *Party systems and voter alignments: cross national perspectives*. New York: Free Press, 1967. pp. 1-64.
- LOCKE, John. Carta Sobre a Tolerância. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1978.
- LUPIA, A. MCCUBBINS, M. POPKIN, S. *Elements of reason: cognition, choice and bounds of rationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- MAIA, Rousiley C. M. *Deliberação e Mídia*. In: MAIA, Rousiley C. M. (coord.). *Mídia e Deliberação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- MAIA, Rousiley C. M. *Mídia e deliberação pública: mediações possíveis*. Trabalho apresentado no XI Encontro anual da Compós, Rio de Janeiro. GT: Comunicação e Política, 2002.
- MANIN, Bernard. “As metamorfoses do governo representativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, 1995, pp. 5-34.
- MANKIOW, N. Gregory. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

- MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone; CHRISTIANO, Thomas; FUNG, Archon; PARKINSON, John; THOMPSON, Dennis; WARREN, Mark. "A Systemic Approach to Deliberative Democracy". In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. (eds.). *Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. pp. 1-26.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. (Trad. José Antônio Martins). São Paulo: Hedra, 2009.
- MARCUSE, Herbert. Tolerância Repressiva. IN: CAPALDI, Nicholas. *Da liberdade de expressão*. Uma antologia de Stuart Mill a Marcuse Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Serv. De Publicações, 1974.
- MARQUES, Ângela C. S. "As Interseções Entre o Processo Comunicativo e a Deliberação Pública". In: MARQUES, Ângela C. S. (org. e trad.) *A Deliberação Pública e Suas Dimensões Sociais, Políticas e Comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. pp. 11-28.
- MARTIN-BARBERO, Jesús. *Dos Meios Às Mediações*. Comunicação, cultura e hegemonia. (Trad. Ronald Polito e Sérgio Alcides). 6. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- MacKINNON, Catherine. *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987.
- McCOMBS, Maxwell E., & SHAW, Donald L. "The agenda-setting function of mass media". *Public Opinion Quarterly*, 36, 1972, pp. 176-187.
- McLUHAN, Marshall. *Os Meios Como Extensão do Homem*. (Trad. Décio Pignatari). São Paulo: Cultrix, 1969.
- McLUHAN, Marshall. "Visão, Som e Fúria". In: LIMA, Luiz C. (org.). *Teoria da Cultura de Massa*. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- MEIKLEJOHN, Alexander. *Free Speech and Its Relation to Self-Government*, 1948. Disponível em <<http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/UW.MeikFreeSp>>.
- MELO, R. "O uso público da razão como procedimento: Um contraste entre Rawls e Habermas". *Dois Pontos*, Curitiba, São Carlos, vol. 5, n. 2, p.113-141, outubro, 2008.
- MENDES, Conrado H. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. Tese de Doutorado – FFLCH/ USP. São Paulo, 2009.
- MENDONÇA, Ricardo F. "Reconhecimento e (Qual?) Deliberação". In: *Anais do XIX Encontro da Compós*. Rio de Janeiro: Compós, 2009.
- MIGUEL, Luis F.; BIROLI, Flavia. "Produção da Imparcialidade: a construção do discurso universal a partir da perspectiva jornalística". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 25, n. 73 – junho/2010. pp. 59-76.
- MILL, John Stuart. *A Liberdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MILTON, John. *Aeropagítica – Discurso pela Liberdade de Imprensa ao Parlamento da Inglaterra*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

- MONTESQUIEU, Charles L. de. *O Espírito das Leis*. (Trad. Jean Melville). São Paulo: Ed. Martin Claret, 2007.
- MORAES, Dênis de. “Sistema Midiático, Mercantilização Cultural e Poder Mundial”. In: MORAES, Dênis de. (org.). *Mídia, Poder e Contrapoder*. Da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo, 2013. pp. 19-52.
- MOTA, Regina. Uma pauta pública para uma nova televisão brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, nº 22: 77-86, junho de 2004.
- MUTZ, Diana C. & MARTIN, Paul S. "Facilitating communication across lines of political difference: the role of mass media". *The American political science review*, v. 95, n. 1, 2001. p. 97-114.
- O'BRIEN, David. *Congress Shall Make no Law*. The First Amendment, Unprotected Expression, and the U.S. Supreme Court. New York: Roman & Littlefield Publishers, Inc., 2010.
- OFFE, C. Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised? *Czech Sociological Review*, Vol. 47, No. 3, 2011. pp. 447–472.
- O'NEILL, Onora. “Practices of Toleration”. In: LICHTENBERG, Judith. (ed.). *Democracy and the Mass Media*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- O'NEILL, Onora. “The Public Use of Reason”. *Political Theory*. Vol. 14, No. 4 (Nov., 1986), pp. 523-551.
- PAPADOPOULOS, Yannis. “On the Embeddedness of Deliberative Systems: why elitist innovations matter more”. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. (eds.). *Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. pp.125-50.
- PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. *Deliberative Systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Gustavo. *Elements of a Critical Theory of Justice*. London: Palgrave MacMillan, 2013.
- POGGE, Thomas. “How Should Human Rights Be Conceived?”. In: HAYDEN, Patrick (ed.). *The Philosophy of Human Rights*. St. Paul: Paragon House, 2001, pp. 187-211.
- POST, Robert C. “Meiklejohn’s Mistake: Individual Autonomy and the Reform of Public Discourse”. In: POST, Robert C. *Constitutional Domains – Democracy, Community, Management*. Londres: Harvard University Press, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam. “Amas a incerteza e serás democrático”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 9, jul/1984, pp. 36-46. Tradução de Roseli Martins Coelho.
- PRZEWORSKI, A. *Deliberation and Ideological Domination*. In: ELSTER, Jon. (ed.) *Deliberative Democracy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1998.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press, 2010.

RAMONET, Ignacio. “Meios de comunicação: um poder a serviço de interesses privados?”. In: MORAES, Dênis de. (org.). *Mídia, Poder e Contrapoder*. Da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo, 2013. pp. 53-70.

RAWLS, John. “Political Liberalism: Reply to Habermas”. *Journal of Philosophy*, Vol. 92, No. 3 (Mar., 1995), pp. 132-180.

RAWLS, John. *Justice as Fairness – a restatement*. Edited by Erin Kelly. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 2003.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Jussara Simões. - 3ª Edição – São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. Trad. Álvaro de Vita – Ed. ampl. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011a.

RAWLS, John. “Resposta a Habermas”. In: RAWLS, J. *O Liberalismo Político*. Trad. Álvaro de Vita – Ed. ampl. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011b, p. 440-515.

RAWLS, John. “A ideia de razão pública revisitada”. In: RAWLS, J. *O Liberalismo Político*. Trad. Luís Carlos Borges – Ed. ampl. - São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011c, p. 519-83.

RAZ, Joseph. *The Morality of Freedom*. Oxford: Claredon Press, 1986.

REDISH, Martin H. & MOLLEN, Abby M. Understanding Post’s and Meiklejohn’s Mistakes: the central role of adversary democracy in the theory of freedom of expression. *Northwestern University Law Review* Vol. 103, No. 3, 2009.

REGO, Walquíria L.; PINZANI, Alessandro. *As Vozes do Bolsa Família*. Autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

REIS, Bruno P. W. O mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 52: 56-79, 2003.

REIS, F. W. *Política e Racionalidade*: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

RIKER, William. *Liberalism Against Populism*. A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice. San Francisco: W. H. Freeman, 1982.

ROSANVALLON, Pierre. *Democratic Legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Trad. Arthur Goldhammer. New Jersey: Princeton University Press, 2011.

ROUSSEAU, Jean J. *Do Contrato Social*. (Trad. Antonio Danesi). São Paulo: Martins Fontes, 2006.

RUBIM, Antônio A. C. Mídia e política: transmissão de poder. In: MATOS, Heloiza (Org.). *Mídia, eleições e democracia*. São Paulo: Scritta, 1994.

RUMMENS, S. Staging Deliberation: The Role of Representative Institutions in the Deliberative

Democratic Process. *The Journal of Political Philosophy*, v. 20, Issue 1, March 2012. pp. 23–44.

SANDEL, Michael. *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge, Mass.: Belknap Press/Harvard University Press, 1998.

SARTORI, Giovanni. *Videopolitica. Rivista Italiana di Scienza Politica, Turim*, v. XIX, n. 2, ago, 1989. pp. 185-198

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Volume I – O Debate Contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994a.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*: Volume II – As Questões Clássicas. São Paulo: Ática, 1994b.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Bauru: Editora USC, 2001.

SCANLON, T. M. “A Theory of Freedom of Expression”. In: SCANLON, T.M. *The Difficulty of Tolerance: Essays in Political Philosophy*. Cambridge University Press, 2003a. pp. 6-25.

SCANLON, T. M. “Freedom of Expression and Categories of Expression”. In: SCANLON, T.M. *The Difficulty of Tolerance: Essays in Political Philosophy*. Cambridge University Press, 2003b. pp. 84-112.

SCANLON, T. M. “Content Regulation Reconsidered”. In: SCANLON, T.M. *The Difficulty of Tolerance: Essays in Political Philosophy*. Cambridge University Press, 2003c. pp. 151-68.

SCANLON, T. M. “The Difficulty of Tolerance”. In: SCANLON, T.M. *The Difficulty of Tolerance: Essays in Political Philosophy*. Cambridge University Press, 2003d. pp. 187-201.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *The Semisovereign People*. A Realist's View of Democracy In America. Hinsdale, Il.: Dryden Press, 1975.

SCHAUER, Frederick. The Phenomenology of Free Speech and Harm. *Ethics*, v. 103, n. 4 (July, 1993) – pp. 635-53.

SCHUDSON, Michael. The Sociology of News Production Revisited (again). In: J. Curran & M. Gurevitch (Eds.). *Mass Media and Society*. London: Arnold Press, 2000. pp. 175-200.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. George Allen & Unwin Ltd. (eds.). Ruy Jungmann (trad.). Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SEARING, Donald D.; SOLT, Frederick; JOHNSTON, Pamela; CREWE, Ivor. “Public discussion in the deliberative system: does it make better citizens?” *British Journal of Political Science*. v. 37, n. 4. pp. 587-618.

SEARLE, J. *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. (Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes). São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

- SHAPIRO, Ian. *The Moral Foundations of Politics*. Yale: Yale University Press, 2003.
- SIEBERT, Fred S.; PETERSON, Theodore; SCHRAMM, Wilbur. *Four Theories of The Press*. Urbana: University of Illinois Press, 1956.
- SILVA, Julio. C. C. B. Democracia e Liberdade de Expressão: contribuições para uma interpretação política da liberdade de palavra. Tese de Doutorado. DCP-USP, São Paulo, 2009.
- SKINNER, Quentin. The Paradoxes of Political Liberty. In: *The Tanner Lectures on Human Values*. Salt Lake City/ Cambridge: University of Utah Press/ Cambridge University Press, 1986; pp. 227-250.
- SKINNER, Quentin. Liberdade antes do liberalismo. São Paulo: Edunesp, 1999.
- STREET, John. *Mass media, Politics and Democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- SUNSTEIN, Cass. *Democracy and the Problem of Free Speech*. Free Press, 1995.
- SUNSTEIN, Cass. *One Case at a Time. Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Harvard: Harvard University Press, 2001.
- TAMINIAUX, Jacques. Athens and Rome. In: VILLA, Dana (ed.), *Cambridge Companion to Hannah Arendt*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- TAVARES, Francisco M. M. “Comunicação política, televisão e entendimento esclarecido: um exame de compatibilidade de uma mídia com a política democrática”. Trabalho preparado para o *I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – Compolítica*. Salvador/BA, 2006.
- TAVARES, Francisco M. M. “As políticas públicas de apoio à manifestação cultural no Brasil: uma apreciação teórica dos principais modelos de incentivos à cultura”. *Revista de Políticas Públicas*. São Luís, v. 15, n. 2, jul/dez, 2011. pp. 253-65.
- TAYLOR, Charles. “What's wrong with negative liberty?”. In: A. Ryan (ed.), *The Idea of freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1979. pp. 418-428.
- TAYLOR, Charles, *Argumentos Filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2000.
- THOMPSON, Dennis. Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Review of Political Science* 11, 2008. pp. 497-520.
- THOMPSON, John. B. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- THOMPSON, John B. *O Escândalo Político*. São Paulo: Vozes, 2002.
- THOMSON, Judith J. *The Realm of Rights*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy In America*. (Translated by Arthur Goldhammer). New York: Library of America, Distr. By Penguin Putnam, 2004.
- URBINATI, Nadia. “Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation”. *Political*

Theory Vol.28, Nº 6; Dezembro, 2000. pp. 758-86.

VITA, Álvaro de. *O Liberalismo Igualitário: Sociedade democrática e justiça internacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

VITA, Álvaro de. *A Justiça Igualitária e seus Críticos*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

VON PARIJS, Philippe. A justiça e a democracia são incompatíveis?. *Estudos Avançados* [online]. 1995, vol.9, n.23, pp. 109-128.

WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WALZER, Micheal. "Philosophy and Democracy". *Political Theory*, Vol. 9, No. 3 (Aug., 1981), pp. 379-399.

WARREN, Mark E. "Deliberative Democracy and Authority". *American Political Science Review*. v. 90, n. 1, (March, 1996), pp. 46-60.

WARREN, Mark E. *Democracy and Association*. Princeton, N. Jersey: Princeton University Press, 2001.

WARREN, Mark E. "When, Where and Why Do We Need Deliberation, Voting and Other Means of Organizing Democracy? A Problem Based Approach to Democratic Systems". Prepared for the 2012 Annual Meeting of the American Political Science Association. New Orleans, Sep. 2012.

WEBER, Max. A ciência como vocação. In: GERTH, H.; MILLS, C. Wright. *From Max Weber*. New York: Free Press, 1946.

WEBER, Max. A política como vocação. In: *Ensaio de sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 97-153.

WERLE, Denilson. "Democracia deliberativa e os limites da razão pública". In: COELHO, V. S. P. & NOBRE, M. (orgs.) *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. pp. 131-56.

WOLF, Mauro. *Teorias da Comunicação*. Lisboa: Editorial Presença, 1987.

YOUNG, I. M. Difference as a Resource for Democratic Communication. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (org.). *Deliberative democracy: essays on politics*. Cambridge: MIT Press, 1997. cap. 12, p. 383-406.

YOUNG, I. M. "Comunicação e o Outro: Além da Democracia Deliberativa". In: SOUZA, J. (org.). *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

YOUNG, Iris M. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2010.