



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Eduardo de Figueiredo Santos Barbabela e Oliveira

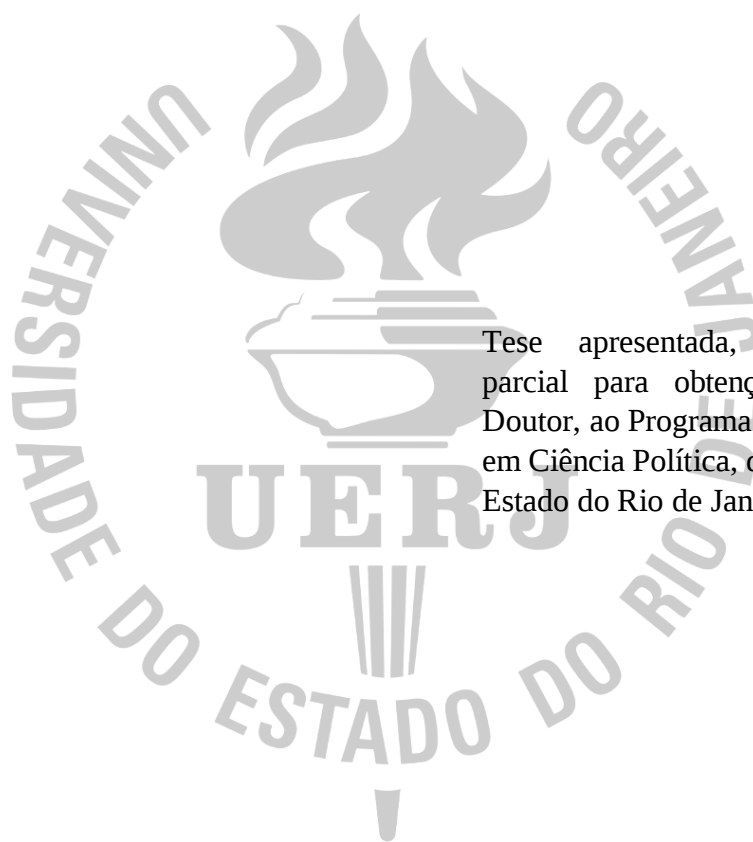
**Com grandes poderes vêm grandes responsabilidades: um estudo sobre o
papel da regulação dos meios de comunicação na teoria democrática**

Rio de Janeiro

2021

Eduardo de Figueiredo Santos Barbabela e Oliveira

Com grandes poderes vêm grandes responsabilidades: um estudo sobre o papel da regulação dos meios de comunicação na teoria democrática



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. San Romanelli Assumpção

Coorientador: Prof. Dr. João Feres Junior

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA CCS/D – IESP

O48 Oliveira, Eduardo de Figueiredo Santos Barbabela e.
 Com grandes poderes vêm grandes responsabilidades: um estudo sobre o papel da regulação dos meios de comunicação na teoria democrática / Eduardo de Figueiredo Santos Barbabela e Oliveira. – 2021.
 186 f.

Orientadora: San Romanelli Assumpção
Coorientador: João Feres Junior
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Comunicação de massa – Teses. 2. Política de comunicação de massa – Brasil – Teses. 3. Comunicação de massa – Regulamentação – Teses. 4. Democracia – Teses. I. Assumpção, San Romanelli. II. Feres Junior, João. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. IV. Título.

CDU 659.3

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Eduardo de Figueiredo Santos Barbabela e Oliveira

**Com grandes poderes, vêm grandes responsabilidades: um estudo sobre o papel da
regulação dos meios de comunicação na teoria democrática**

Tese apresentada, como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor, ao
Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, da Universidade do Estado do Rio
de Janeiro.

Aprovada em 19 de maio de 2021

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. San Romanelli Assumpção (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. João Feres Junior (Coorientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Paulo Henrique Paschoeto Cassimiro
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Júlio César Casarin Barroso Silva
Universidade Federal de São Paulo

Prof. Dr. Renato Francisquini Teixeira
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges
Universidade Federal de Santa Catarina

Rio de Janeiro

2021

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Amélia Rosa e Jefferson, que sempre me apoiaram nas minhas escolhas.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer aos meus pais, Amélia Rosa e Jefferson, e à minha irmã Rachel que me apoiaram durante todo o período de doutorado. O apoio e incentivo da minha família foi fundamental para alcançar este objetivo, principalmente nestes últimos meses de pandemia que exigiriam muito mais de todos nós. Obrigado pela compreensão comigo nesses momentos de dificuldade. Dedico a vocês tudo o que construí. Sem o apoio de vocês nada disso seria possível.

Agradeço à minha amada Raíssa Cavaignac, com quem me encontrei no meio desta jornada e sem a qual não conseguiria passar por todas as turbulências que passei. Sempre compreensiva com meus prazos, com minhas angústias do processo de escrita e com todas as necessidades que os momentos de escrita e da pandemia demandam. Pelo seu amor e companheirismo, serei sempre grato a você.

Aos amigos que distantes ou próximos me ajudaram durante todo esse caminho de alguma forma. O companheirismo, a amizade e a sinceridade de todos foram essenciais durante toda essa empreitada. Especialmente agradeço aos meus colegas e amigos do IESP que de alguma forma me ajudaram durante todo esse período de doutorado. A minha turma de doutorado Rafael, Leandro, Lidiane, Marianna, Tassia, Matheus, Rodolfo e Diego, obrigado pelo apoio durante esses cinco anos e espero que nossa amizade continue forte como é. Muito obrigado pela amizade e carinho de todos vocês.

À Marcela Machado, parceira acadêmica e eterna colega pela ajuda nos momentos de escrita e por ser minha amiga de longa data.

Quero agradecer também aos meus orientadores. À minha orientadora San Romanelli que aceitou o desafio de me orientar durante o doutorado. Sua dedicação durante todos esses anos me ajudando a construir minha tese e as minhas bases teóricas, sempre me incentivando a ir além e acreditando em mim. Obrigado San por todo o carinho, amizade e cuidados que você teve e tem por mim.

Ao meu coorientador, João Feres Junior, quero igualmente agradecer por todo o apoio nestes dez anos de parceria, desde a graduação até o mestrado e o doutorado. Pela parceria, pela confiança no trabalho e pela paciência em me ajudar na minha formação como cientista político. Obrigado pela confiança e amizade desde o início, João.

Também quero agradecer ao corpo de professores e servidores do IESP que sempre foi solícito e ajudou bastante nessa caminhada. Agradeço à Instituição por todos esses anos de

acolhimento e por entender até o final sobre as dificuldades impostas em períodos difíceis como esta pandemia que vivemos.

Finalmente, à CAPES e ao INCT agradeço pelo apoio financeiro sem o qual esta pesquisa não teria sido possível.

RESUMO

BARBABELA, Eduardo. *Com grandes poderes vêm grandes responsabilidades: um estudo sobre o papel da regulação dos meios de comunicação na teoria democrática*. 2021. 186f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Esta tese procura analisar como as principais vertentes da teoria democrática contemporânea compreendem a importância da regulação estatal da expressão para a democracia. O trabalho se constitui de quatro partes. Na primeira parte, será realizado um levantamento exaustivo sobre as teorias da liberdade de expressão, discutindo as diferentes vertentes que existem sobre o conceito. Na segunda parte, somamos ao debate a discussão sobre as diferentes teorias democráticas, questionando o papel da expressão na democracia. O terceiro momento desta tese será uma retomada dos estudos de mídia para compreender como os mesmos concebem a função política da comunicação. Por fim, em um quarto capítulo exploramos a teoria da regulação da expressão, retomando os conceitos e as teorias discutidas nos capítulos anteriores para formular um quadro analítico que melhor entenda os fatos, as tensões e as falhas das próprias teorias e nos permita discutir o papel da regulação estatal da expressão para a democracia.

Palavras-chave: Liberdade de expressão. Teoria democrática. Meios de comunicação de massa.

Regulação de meios de comunicação. Discurso político. Liberdades comunicativas.

ABSTRACT

BARBABELA, Eduardo. *With great powers comes great responsibilities: a study on the role of media regulation in democratic theory*. 2021. 186f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This thesis aims to analyze how the main strands of contemporary democratic theory understand the importance of state regulation of expression for democracy. We build this thesis into four parts. In the first part, an exhaustive survey will be carried out on the theories of freedom of expression, discussing the different aspects that exist about the concept. In the second part, we add to the debate about the different democratic theories, questioning the role of expression in a democracy. The third moment of this thesis will be a return to media studies to understand how they conceive the political function of communication. Finally, in a fourth chapter, we explore the theory of regulation of expression, taking up the concepts and theories discussed in the previous chapters to formulate an analytical framework that better understands the facts, tensions, and failures of the theories themselves and allows us to discuss the role from state regulation of expression to democracy.

Keywords: Freedom of speech. Democratic theory. Mass media. Regulation of means of communication. Political discourse. Communicative freedoms.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Liberalização, inclusividade e democratização.....	57
Figura 2 - As quatro tradições normativas da comunicação	115
Figura 3 - Tipologias de mídia impressa	135
Figura 4 - Sistema das fake news sobre clima	161

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. O CONCEITO DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO	17
1.1. Introdução	17
1.2. Liberdade de expressão e regulação em seis atos	19
1.2.1. A concepção de mercado.....	19
1.1.2. A autonomia moral como base para a não restrição	22
1.1.3. O dano como motivação para a restrição	29
1.1.4. A autolegislação.....	31
1.1.5. A autorrealização	36
1.1.6. Autorrealização histórica.....	37
1.3. Uma concepção de liberdade de expressão.....	41
2. A TEORIA DEMOCRÁTICA	50
2.1 Introdução	50
2.2. Teoria representativa/agregacionista	51
2.2.1 A teoria democrática de Robert Dahl.....	52
2.2.2. A democracia madisoniana segundo Dahl	53
2.2.3. A concepção populista de democracia segundo Dahl	56
2.2.4. A democracia poliárquica ou poliarquia	56
2.2.5. A teoria econômica-democrática de downs.....	60
2.2.6. A democracia pluralista e o lugar da livre expressão	64
2.2.7. A teoria democrática elitista de Schumpeter	67
2.3. Teoria deliberativa	70
2.3.1 A proposta desarmônica de Amy Gutmann.....	70
2.3.2 A democracia deliberativa e a importância das instituições em Elster	74
2.3.3. Os sistemas deliberativos de Jane Mansbridge.....	79
2.3.4. Os indutores de conectividade na democracia deliberativa	86
2.4. Teoria participativa.....	88
2.4.1. A democracia forte de Benjamin Barber.....	88
2.4.2. As <i>Town Meetings</i> de MacPherson.....	90
2.5. A importância da representação para a democracia	94
2.5.1. A origem da representação segundo Hanna Pitkin e Nadia Urbinati	94
2.5.2. A opinião pública e a representação em Manin.....	95

2.5.3. A teoria da representação de Manin	99
2.5.3. A proposta deliberacionista de representação de grupos.....	103
2.6. Conclusão	106
3. MEIOS DE COMUNICAÇÃO: TEORIA NORMATIVA E PAPEL DEMOCRÁTICO	108
3.1 Introdução	108
3.2. Teorias Normativas da Comunicação	112
3.2.1. A tradição corporativa.....	115
3.2.2 A tradição libertária	117
3.2.3. A tradição de responsabilidade social	120
3.2.4 A tradição da participação cidadã	123
3.3. Os papéis da mídia	126
3.4. Teoria normativa, papéis da mídia: como a comunicação se percebe no sistema político	130
4. A TEORIA DA REGULAÇÃO, A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A COMUNICAÇÃO: APROXIMAÇÕES EM PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA	140
4.1. Introdução	140
4.2. Um primeiro passo atrás: liberdade de expressão na teoria da regulação midiática	141
4.3. Um segundo passo atrás: a comunicação na teoria de regulação midiática	144
4.4. Dois passos à frente: a teoria da regulação midiática	146
4.5. As motivações para a regulação do discurso	150
4.6. Tipos de regulação	150
4.6.1. A restrição prévia.....	150
4.6.2. Regulação de discursos de ódio	153
4.6.3. Regulação econômica.....	155
4.6.4. Regulação da internet.....	159
4.7. Como pensar a regulação?	162
CONSIDERAÇÕES FINAIS	174
REFERÊNCIAS	177

INTRODUÇÃO

Considerar o tamanho e a complexidade das sociedades contemporâneas, torna perceptível o quanto importante são os fluxos de informação para o seu funcionamento. Um exemplo consiste no papel que os meios de comunicação realizam como mediadores para o exercício pleno da cidadania no regime democrático. Além de fontes de informação¹, produtos midiáticos criam estratégias para compor os fatos de forma persuasiva, muitas vezes a fim de promover o consumo de um ponto de vista específico. Apesar do grande desenvolvimento tecnológico nos últimos anos, os meios tradicionais de comunicação continuam sendo as principais fontes de informação diária dos indivíduos.

A influência dos meios de comunicação nos campos social e político foi o objeto de estudo de diferentes autores. Concepções como a de Paul Lazarsfeld e Robert Merton (1957), por exemplo, destacam o papel que os meios de comunicação de massa possuem de reafirmar normas sociais e controlar opiniões. De maneira diversa, Jurgen Habermas (2011) afirma que os meios de comunicação exercem a função pública de promover o debate de ideias que, em última instância, legitima a ordem política. Embora a importância da comunicação tenha sido notada desde cedo pelas Ciências Sociais, sua influência na democracia demorou a ser reconhecida pela Ciência Política e pelos analistas políticos, que consideravam a opinião pública um mistério, um assunto que apenas poucos² conseguiriam compreender o suficiente para obter a maioria dos votos em períodos eleitorais (LIPPMANN, 2009, p 254-255).

O próprio conceito de democracia teve sua compreensão alterada ao longo do tempo. Se antes a concepção se relacionava a uma ideia de unidade, a proposta democrática moderna está associada à perspectiva liberal que considera a diversidade possível e necessária (SARTORI, 1987). Atualmente, as inúmeras definições de democracia permitem a coexistência de diferentes perspectivas sobre a relação da democracia com os meios de comunicação e a importância política dessa conexão. Considerando intuitivamente a democracia como uma

¹ Fontes de informação são definidas como recursos informacionais disponíveis em um ambiente específico. São tão variadas e complexas quanto o ambiente. Para mais sobre o assunto, ver DAVENPORT (2000).

² Walter Lippmann destaca que esses indivíduos, capazes de organizar as opiniões para criar maiorias nos dias de eleição, não eram compreendidos pela Ciência Política como “possuidores do mais efetivo conhecimento que havia em como criar e operar a opinião pública” (LIPPMANN, 2009, p. 255)

aproximação institucional possível do ideal de autogoverno coletivo³, percebe-se que esse sistema apresenta uma importante dependência da informação. É necessário que o cidadão se informe livremente sobre assuntos de interesse geral para formar sua opinião sobre os mais diversos temas e conseguir se autoexpressar individual e coletivamente.

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 de 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 (FRANCISQUINI, 2014, p. 263).

A democracia se associa a uma concepção de sistema no qual todos que estão submetidos ao governo são capazes de influenciá-lo, seja na escolha direta dos representantes, seja participando ao longo do mandato representativo. Na democracia representativa, o voto representa a manifesta vontade do povo de exercer sua vontade política. Essa vontade é o resultado de um longo processo de discussão em que partidos, representantes e cidadãos transmitem suas preferências e se informam sobre as diversas opiniões existentes na sociedade. Em sociedades complexas, o debate não se limita à representação política, alcançando também a produção da opinião pública, que não é construída de forma igualitária, principalmente com atores como os meios de comunicação atuando como canais privilegiados do debate público e favorecendo determinadas posições em detrimento de outras (MIGUEL e BIROLI, 2010, p.17).

Os meios de comunicação, pela centralidade no debate público contemporâneo, funcionam como dispositivos de seleção. Têm recursos para barrar atores e falas que se tomam, no limite, invisíveis. Ao mesmo tempo, reproduzem um conjunto restrito de discursos e dão sua chancela para determinadas formas de auto apresentação e do dizer (MIGUEL e BIROLI, p. 12).

A dependência da informação se reporta ao respeito às liberdades de expressão e de imprensa, que garantem os direitos à expressão política do pensamento e à informação. As liberdades sozinhas não bastam, pois tanto o governo quanto os próprios meios de comunicação privados disputam a audiência em prol de seus interesses políticos e econômicos. As discussões sobre teoria democrática e liberdade de expressão encontram-se, portanto, intrinsecamente relacionadas. A liberdade de expressão assume grande relevância no debate democrático, pois através dela são garantidas as condições mínimas necessárias para o debate político, legitimando todo o processo.

³ Consideramos autogoverno coletivo o “sistema de tomada de decisão coletiva que melhor reflete preferências individuais e que nos faz o mais livres possível” (PRZEWORSKI, 2010, p. 31). Para mais ver PRZEWORSKI, 2010.

Podemos afirmar, portanto, que a expressão é fundamental para a democracia. Caso seja exercido sem limites, o direito à expressão pode prejudicar grupos minoritários, atingidos por discursos e falas de ódio. Seguindo este raciocínio, não é exagero afirmar que a mídia tem um papel central na orientação de comportamentos sociais. As opiniões expressas nos meios representam discursos na esfera pública de maneira imprecisa e informal, influenciando decisões parlamentares e pautando a agenda política. Embora a visibilidade midiática seja um dos fatores considerados nas decisões sobre determinados temas e projetos, ela também reproduz as hierarquias e limites presentes no campo político, atuando até mesmo como fiadora da relevância ou de afirmação de temáticas (MIGUEL e BIROLI, 2010, p. 13: 20).

O jornalismo se consolidou como um sistema de excelência técnica que permite aos seus consumidores não apenas se informar, mas também estabelecer uma relação de confiança com os meios de comunicação, que traduziriam “de maneira adequada aquilo a que o público não tem acesso” (MIGUEL e BIROLI, 2010, p. 40). Os discursos da imprensa ajudam a naturalizar códigos de avaliação de fenômenos, organizando categorias a partir das quais os fatos da realidade são significados, ativando consensos previamente estabelecidos sem colocar em questão os pressupostos sobre os quais o noticiário é construído. O recorte apresentado detém maior legitimidade e capacidade de ser replicado na sociedade (BIROLI e MIGUEL, 2017, p. 61-62). Assim, o jornalismo se constitui como o campo em que se critica legitimamente as distorções presentes no ideal democrático (MIGUEL e BIROLI, 2010, p. 68-69).

A relevância da visibilidade política pode ser notada, por exemplo, tanto na construção de capital político como na definição da agenda política. A mídia possui a capacidade de formular preocupações públicas, através de construções mais ou menos condicionadas pela lógica do enquadramento (*framing*) e que permitem interpretações de acontecimentos a partir de esquemas narrativos operacionalizados pelos próprios meios (MIGUEL, 2002, p. 171). Há uma hierarquia de temas e atores que são essenciais na construção de agendas e na concessão de voz na mídia, o que possibilita ou não que determinadas demandas alcancem toda a sociedade. A “mídia não se limita a refletir uma realidade que a cerca; ela desempenha uma função ativa na reprodução de práticas sociais” (MIGUEL E BIROLI, 2010, p. 165).

. Nesse contexto, torna-se fundamental discutir os limites ao discurso para reduzir ações que prejudiquem grupos sociais minoritários, bem como o papel do Estado nessa limitação. É por esse debate que essa tese procura transitar. Ao longo de quatro capítulos, buscamos discutir o papel da regulação da expressão na teoria democrática.

No primeiro capítulo, mapeamos o campo das conceituações da Liberdade de Expressão. Para isso, utilizamos a metodologia de Susan Brison a fim de localizar diferentes

conceitos e classificações. Em seguida, partindo de três tipos teóricos do conceito de liberdade de expressão – consequencialista, deontológico e instrumentalista – organizamos a discussão apresentada, reforçando o papel da liberdade de expressão na democracia e construindo o entendimento sobre a possível regulação da liberdade de expressão.

No segundo capítulo, exploramos o campo da teoria democrática para compreender como a democracia é concebida segundo diferentes perspectivas. Apresentamos três definições de democracia – agregacionista/pluralista/elitista, deliberativa e participativa –, analisando alguns autores dessas correntes teóricas em busca de formular os conceitos de democracia e também de compreender o papel da informação e da livre expressão em cada um dos distintos sistemas democráticos, sobretudo no que diz respeito às três dimensões da democracia: representação, *accountability* e responsividade. Somente a partir desse entendimento será possível discutir as possibilidades de regulação em cada um desses sistemas.

No terceiro capítulo, discutimos a teoria normativa da comunicação para compreender como esse campo avalia seu papel na democracia. Em um primeiro momento, expomos as quatro teorias normativas da comunicação de Siebert, Peterson e Schramm. Em seguida, avaliamos os papéis da mídia na democracia para debater como a comunicação citada nas teorias da democracia pode ser compreendida à luz da teoria normativa da comunicação e também da teoria do papel da mídia.

Por fim, no quarto capítulo, exploramos o campo das teorias da regulação midiática. Discutimos as bases das teorias da liberdade de expressão e de comunicação sobre as quais as teorias da regulação construíram suas propostas. A partir dessa compreensão, refletimos sobre a regulação e algumas de suas formas específicas. O capítulo termina com uma análise do papel da regulação na teoria da democracia, comentando sobre possibilidades de regulação.

1. O CONCEITO DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO⁴

1.1. Introdução

As discussões sobre teoria democrática e meios de comunicação perpassam importantes questões na contemporaneidade. Qual o papel dos meios de comunicação na democracia? Quais as potencialidades e os limites desse papel? Como, no exercício de suas funções, a mídia afeta a legitimidade das ações e instituições estatais? Nesse capítulo, buscaremos respostas a essas perguntas no debate teórico normativo a respeito da liberdade de expressão, tema que assume hoje grande importância diante das discussões sobre regulação de mídia e censura. É através do respeito à liberdade de expressão que as condições mínimas necessárias para o debate político podem ser garantidas, legitimando os processos eleitorais, a formulação legislativa e a implementação de políticas. A liberdade de expressão vai muito além do direito à comunicação, à fala e à liberdade de imprensa. Nos Estados Unidos, esse direito está associado também a temas como financiamento de campanha e crimes de ódio. A Primeira Emenda da Constituição daquele país dispõe que

o Congresso não deverá produzir nenhuma lei estabelecendo uma religião, ou proibindo o livre exercício da mesma; ou abreviando a liberdade de expressão, ou a de imprensa; ou o direito de pessoas pacificamente se reunirem e pedirem ao governo uma reparação de agravos⁵ (ESTADOS UNIDOS, 1791, tradução nossa).

Para os pais fundadores as liberdades comunicativas da Primeira Emenda não eram suficientes para sustentar a necessária simpatia entre as pessoas e seus governantes, da qual depende o bom uso do direito de eleger os membros do governo, constituindo a essência de um governo livre e responsável. Segundo Robert Post (1993), ao proteger a liberdade de expressão, a Primeira Emenda estabelece uma cadeia de comunicação que liga as pessoas aos seus representantes, fortalecendo o sistema representativo e o senso de pertencimento do indivíduo ao governo, o que fortaleceria também o autogoverno. Cass Sunstein ressalta que o texto da Primeira Emenda não esteve livre de controvérsias e ambiguidades ao longo da história, tendo sido objeto de diversas interpretações. A concepção de liberdade de expressão dos fundadores

⁴ Duas versões prévias deste capítulo podem ser encontradas nos Anais do 11º Encontro da ABCP (BARBABELA, 2018b) e na Revista Mediações (BARBABELA, 2019).

⁵ No original: *Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.*

era muito mais estreita do que a atual, e se ampliou em resposta aos novos contextos políticos e sociais (SUNSTEIN, 1993).

Segundo Larry Alexander (2005), a discussão sobre a liberdade de expressão é própria dos regimes democráticos, embora se trate de um direito humano⁶ que se estende para além das democracias. A justificativa para esta defesa universalista e cosmopolita da liberdade de expressão é a ausência da afirmação institucional de direitos humanos nas autocracias, o que prejudica o pleno exercício desse direito. Apesar dos fundamentos normativos da democracia se encontrarem baseados na capacidade das pessoas de decidir reflexivamente sobre suas próprias vidas, em vinculação teórica da autodeterminação individual à autodeterminação coletiva, toda tomada de decisão governamental envolve a capacidade de algumas pessoas controlarem a vida de outras (ALEXANDER, 2005). Como teoriza Jon Elster (1986), o que caracteriza as decisões no fórum é fato de que incidem diretamente sobre o coletivo, assim impactando as diversas individualidades privadas.

Ao longo deste capítulo, refletimos sobre a liberdade de expressão enquanto liberdade essencial à democracia, abordando diferentes perspectivas desse direito que denotam diferentes formas de compreender o papel do Estado em relação aos cidadãos. Acreditamos que essa análise nos permitirá compreender melhor as bases das relações entre democracia e meios de comunicação. Para organizar nossa argumentação, utilizamos o modelo de Susan Brison (1998), que conta com uma classificação de seis tipos de autonomias associadas a seis percepções diferentes de liberdade de expressão. Buscamos um diálogo entre a leitura proposta por Brison e textos de Onora O'Neill (1990; 2009; 2011), Cass Sunstein (1993) e Robert Post (1993), autores que estão no cerne dos debates sobre liberdade de expressão. Ao final, formulamos um conceito de liberdade de expressão que será utilizado ao longo desse trabalho.

⁶ Os direitos humanos, segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, são direitos reconhecidos como “iguais e inalienáveis”, que devem ser “protegidos pelo império da lei”. Dentre os direitos humanos elencados pela Declaração, consta no artigo 19º que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

1.2. Liberdade de expressão e regulação em seis atos

1.2.1. A concepção de mercado

Susan Brison apresenta como primeiro conceito de autonomia aquele que define a liberdade como sinônimo de não interferência governamental, tendo por base o conceito de liberdade negativa de Isaiah Berlin (BRISON, 1998, p. 324). Em seu ensaio sobre duas liberdades, Berlin destaca que existe uma forma de pensar que compreende a liberdade como reflexo da não interferência de outros nas atividades de um indivíduo. Dessa forma, a obstrução da ação de um indivíduo a partir da ação de um segundo indivíduo restringiria a liberdade do primeiro. A lei seria o mecanismo para evitar a colisão entre as liberdades dos indivíduos em interação social. A partir do conceito berliniano de liberdade negativa, Brison teoriza ser possível entender a autonomia como ausência de limitações sobre a atuação dos indivíduos, sendo a lei a garantidora do direito individual de cada um frente à interferência dos demais agentes (BERLIN, 2002). Nesse sentido, o indivíduo que tem sua liberdade de expressão respeitada é aquele capaz de “dar voz a suas ideias sem censura”⁷ (DWORKIN, 1991, p. 1, tradução nossa). Conforme Brison (1998) destaca, esse argumento é circular: a restrição que o governo pode aplicar (no caso de censura) viola o direito de ser livre das restrições do governo que, por conseguinte, é o que define ser livre.

Aplica-se esse conceito de liberdade de expressão à concepção que entende o sistema de livre expressão como um sistema de mercados privados não regulamentados, no qual é concedido o direito de fala ao indivíduo que dispuser de dinheiro suficiente e que estiver disposto a investi-lo. (SUNSTEIN, 1993: 18). Trata-se de um liberalismo aplicado à interação entre os agentes (individuais e corporativos) de expressão, no qual a expressão não-regulada é sinônimo de livre expressão e fundamento moral do sistema de mercado na comunicação. Dentro dessa concepção libertariana, considera-se que qualquer regulação estatal sobre as interações comunicativas individuais ou corporativas equivale à censura. Em teoria, isso implica na proibição normativa do Estado de intervir sobre o mercado dos meios de comunicação de massa, das redes sociais e dos múltiplos discursos sociais. Tal posição deriva de Robert Post (1993), autor que defende a não regulação distributiva dos meios de comunicação e do conteúdo substantivo.

⁷No original: *to speak our minds without censorship*.

A posição libertariana nos coloca a seguinte questão normativa: ser contra qualquer regulação estatal da liberdade de expressão é compatível com a igualdade política em uma democracia? Sem dúvida, a resposta dependerá do conceito de igualdade política democrática que for adotado. Dentro da concepção democrática defendida por Cass Sunstein, um dos objetivos básicos do sistema de livre expressão é assegurar a ampla comunicação sobre questões de interesse público entre os cidadãos em geral e entre cidadãos e seus representantes, em um processo cujo resultado pode ser considerado a verdade política. As condições necessárias para esse processo são: informações adequadas; uma norma de igualdade política, em que os argumentos são importantes, mas o poder e a autoridade não; ausência de manipulação estratégica de informações, perspectivas, processos ou resultados em geral; e uma ampla orientação pública para alcançar respostas certas em vez de servir o interesse próprio, definido de forma restrita. O sistema de discussão pública deve melhorar os resultados e ajudar a mover julgamentos nas direções apropriadas (SUNSTEIN, 1993). Dentro dessa concepção do dever ser da comunicação democrática, qual o papel do Estado frente às interações entre os diversos agentes (individuais e corporativos) de expressão?

Em um sistema democrático é importante garantir que o governo não suprima as opiniões dissidentes. Nenhum grupo de cidadãos deve ser privado da exposição a diversos pontos de vista. Em outras palavras, deve haver ampla exposição dos cidadãos à informação, sem limites seletivos sobre o conhecimento disponível. A falta de interesse em informações sobre o governo não deve ser considerada como inevitável ou como produto da "natureza humana", podendo ser resultado de uma educação inadequada, de uma impotência percebida, de alternativas insatisfatórias ou da crença de que as coisas não podem ser realmente alteradas (SUNSTEIN, 1993).

Contudo, não é exagero dizer que grande parte do mercado da mídia consiste na cobertura de escândalos que raramente dizem respeito a questões graves e que não são tratados em profundidade. Tal abordagem equivale a discussão política aos anúncios publicitários, considerando a maioria dos candidatos e até compromissos políticos como mercadorias a serem "vendidas", tendo como consequência deletéria a perpetuação de uma versão branda e diluída da moral convencional na maioria dos problemas. O sistema atual também prejudica a visibilidade de diferentes pontos de vista, especialmente de opiniões minoritárias ou divergentes da direita ou da esquerda, dificultando a formação de uma audiência séria (SUNSTEIN, 1993).

A definição da liberdade de expressão como sinônimo de não interferência sobre o que é dito ou publicado se aproxima do entendimento predominante na Suprema Corte dos Estados

Unidos a partir do século XX (SUNSTEIN, 1993). Essa interpretação foi apresentada pelo juiz Oliver Wendell Holmes ao explicar a base dos direitos da Primeira Emenda em 1907. Holmes enfatiza a necessidade da livre troca de ideias para a definição do que é verdade. Ele escreve esse voto em um contexto de supressão da opinião pública: apesar de não existirem regras para restringir a liberdade de expressão à época, a interpretação que se fazia da Primeira Emenda não a considerava um salvo conduto para os editores, que podiam ser legalmente imputados pelas informações que divulgavam. Em 1929, porém, Holmes teorizaria um novo voto sobre os direitos da Primeira Emenda, entendendo-os como delimitados pelas circunstâncias da deliberação inicial (LEWIS, 2009). O ponto de Holmes não é tanto os direitos da Primeira Emenda serem necessários para a realização cognitiva da verdade⁸, mas a necessidade do livre comércio de ideias para determinar o que uma democracia deve fazer (POST, 2014, p. 39).

Segundo Post, o Tribunal destaca que a Primeira Emenda é um “profundo compromisso nacional com o princípio de que o debate sobre questões públicas deve ser desinibido, robusto e aberto” (POST, 2014, p. 40, tradução nossa)⁹. A Primeira Emenda protege o discurso não para sustentar a integridade representativa, mas para permitir que as pessoas se envolvam diretamente na condução do governo, resguardando o processo democrático de legitimação. A Suprema Corte compreende que os direitos protegidos pela Primeira Emenda salvaguardam o compromisso da Nação com o governo autônomo, definindo um mercado aberto como aquele no qual diferentes ideias sobre questões políticas, econômicas e sociais podem competir livremente pela aceitação do público, sem a interferência indevida do governo (POST, 2014, p. 41). Os dois problemas principais dessa interpretação estão nas falsas premissas de que há liberdade de expressão e que há um livre mercado. Equívoco causado, sobretudo, pela diferença entre a concepção ideal de livre mercado e a realidade de um mercado oligopolizado de meios de comunicação em massa.

O objetivo da Primeira Emenda é preservar um mercado desinibido de ideias em que a verdade acabará prevalecendo, em vez de apoiar a monopolização desse mercado, seja pelo próprio governo ou por um licenciado privado. É direito do público receber acesso adequado a ideias e experiências sociais, políticas, estéticas, morais e outras que são cruciais aqui (SUPREMA CORTE AMERICANA apud SUNSTEIN, 1992, p. 278, tradução nossa¹⁰).

⁸ De acordo com Post, a percepção epistemológica da verdade de Holmes se associa à compreensão de Charles Peirce de que não há como o livre mercado determinar uma verdade científica, dado que a verdade só pode ser alcançada se a vontade de alcançá-la for real, sem conclusões anteriores (POST, 2014, p. 196).

⁹ No original: *profound national commitment*” to the principle that “debate on public issues should be uninhibited, robust, and wide-open.

¹⁰ No original: *It is the purpose of the First Amendment to preserve an uninhibited marketplace of ideas in which truth will ultimately prevail rather than to countenance monopolization of that market whether it be by the*

A concepção mercadológica da comunicação não garante que a diversidade existente na sociedade será reproduzida pelos meios de comunicação, uma vez que não há liberdade de discurso quando um indivíduo precisa que haja alguém interessado em pagar para ouvir a sua opinião, tampouco quando se necessita de meios para se fazer ouvir (SUNSTEIN, 1992, p. 276). Nessa lógica, há uma evidente exclusão de discursos e perspectivas dentro do sistema mercadológico aplicado às comunicações. Uma vez que o governo decide não agir para transformar a cobertura desigual existente, o resultado é um mercado que formula leis favoráveis aos proprietários, entendendo a cobertura midiática como parte dos meios de comunicação e protegendo essa propriedade – meios de comunicação e cobertura midiática – da alienação do Estado (SUNSTEIN, 1992, p. 272).

1.1.2. A autonomia moral como base para a não restrição

O segundo conceito apresentado por Brison considera que respeitar a autonomia do indivíduo é uma condição essencial na formulação de limites para as justificativas que podem ser utilizadas em uma interferência governamental. A autora argumenta que esse conceito estaria presente na teoria de Ronald Dworkin, para quem restringir o discurso das pessoas por desprezo pelo seu modo de vida ou sua visão do bem comum viola o direito à independência e à autonomia moral, não servindo como fundamento para sustentar uma legislação que limite seus discursos (BRISON, 1998).

Em *Sovereign Virtue*, Dworkin (2000) defende que a restrição do discurso de alguns elementos da sociedade para aumentar a voz relativa de outros é totalmente estranha à Primeira Emenda. Para compreendermos a visão do autor, é necessário antes analisar seu entendimento sobre o que é democracia e como ela se relaciona com a liberdade de expressão. Segundo Dworkin, a compreensão quase universal de que a democracia é a única forma aceita de governo esconde alguns desacordos. De forma simples, o autor define a democracia como o governo em que “as autoridades são eleitas pelo povo, ao invés de escolhidas pela sua herança, ou por um pequeno grupo de famílias ou eleitores proeminentes” (DWORKIN, 2000, p. 185, tradução

Government itself or private licensee. It is the right of the public to receive suitable access to social, political, esthetic, moral, and other ideas and experiences which is crucial here.

nossa)¹¹, na qual o poder político é transmitido às pessoas como um todo e não a um grupo ou indivíduo. Existem dois papéis importantes que o cidadão realiza em democracias maduras:

Eles são, primeiro, os juizes de disputas políticas cujos veredictos, expressos em eleições formais ou em referendos ou por meio de outras formas de legislação direta, são normalmente decisivos – a "Opinião pública" significa as opiniões relevantes dos cidadãos que agem nessa capacidade. Contudo, os cidadãos também participam das disputas políticas que eles mesmos julgam: são candidatos e apoiadores cujas ações ajudam, de diferentes maneiras, a moldar a opinião pública e a determinar como o resto dos cidadãos vota¹² (DWORKIN, 2000, p. 358, tradução nossa).

A partir desse entendimento, o autor apresenta duas definições de democracia: a primeira, majoritária, e a segunda, *partnership* (DWORKIN, 2000, p. 357). A concepção majoritária transita entre a decisão política da maioria e a pluralidade de opiniões. Dworkin entende a concepção majoritária a partir de sua compreensão sofisticada¹³, que associa o estado democrático a instituições que possibilitam à maioria dos cidadãos escolherem representantes que se aproximem de suas vontades (DWORKIN, 2000, p. 357).

A liberdade de expressão desempenha um papel de destaque na concepção majoritária, dada a importância que a informação exerce nesse modelo democrático específico. Essa compreensão da democracia exige que os cidadãos tenham a oportunidade de se informar o máximo possível e deliberar individual e coletivamente sobre suas escolhas. Entretanto, assim como não é possível afirmar que a redução da quantidade global de informações políticas – a fim de equalizar a influência de todos os candidatos – melhoraria a capacidade dos votantes de pensar com clareza, também não se pode garantir que quanto mais informações os eleitores tiverem, melhor, apelando a princípios gerais sobre os bons métodos de escolha (DWORKIN, 2000, p. 358).

Atores políticos que defendem reformas em instituições democráticas – como o processo eleitoral – percebem a regulação como uma das formas para melhorar a democracia. Apesar disso, especificamente na discussão majoritária esse debate precisa ser refinado em duas áreas: premissas do que são condições de boas razões no geral e premissas que fundamentem a concepção majoritária. Existem práticas e espaços que são mais capazes de construir boas

¹¹ No original: *officials be elected by the people rather than chosen through inheritance or by a small group of prominent families or electors.*

¹² No original: *Citizens play two main roles in a mature democracy. They are, first, the judges of political contests whose verdicts, expressed in formal elections or in referenda or other forms of direct legislation, are normally decisive. "Public opinion" means the relevant opinions of citizens acting in this capacity. Citizens are also, however, participants in the political contests they judge: they are candidates and supporters whose actions help, in different ways, to shape public opinion and to fix how the rest of the citizens vote.*

¹³ Existe ainda uma segunda compreensão, que Dworkin denomina 'populista'. Segundo o autor, essa concepção considera democrático o governo que permite leis e busca políticas que favorecem o maior número de cidadãos no momento (Dworkin, 2000, p. 357).

razões, como conclusões que são resultado de um amplo conjunto de dados pertinentes ou testados ao longo do tempo. Segundo Dworkin, em casos como esses não haveria nenhuma razão que impeça a utilização das boas razões como fundamento para julgamentos políticos (DWORKIN, 2000, p. 360).

Por conseguinte, garantir a publicização de opiniões, informações e argumentos – mesmo quando não forem populares – seria uma justificativa para endossar a ação governamental no processo político pela concepção majoritária, com o objetivo de qualificar a construção de boas razões nos espaços públicos. Mas para Dworkin isso não é possível, pois embora seja verdade que o público tende à escolha mais racional ouvindo todos os lados de forma equânime, também é possível que a limitação dos discursos para garantir a igualdade seja um fator de redução de informações que interessariam a alguns indivíduos, como votantes em períodos de eleição, por exemplo. Nesse sentido, segundo a concepção majoritária é preferível que o cidadão possua informações que possibilitem melhor reflexão, mesmo que em proporção desequilibrada (DWORKIN, 2000, p. 361).

O segundo corpo de ideias se associa à forma como a própria conceituação majoritária constrói condições ideais. A exigência democrática de que o indivíduo deve ser livre para julgar não é compatível com a existência de leis que ditem o que é apropriado ou que limitem a quantidade de informação a que o cidadão tem acesso na hora de tomar uma decisão. Na concepção majoritária, o único argumento utilizado para limitar a quantidade de debate político é aquele definido por Dworkin como paternalista e inaceitável: as pessoas pensam mais claramente se o governo limitar o que ouvem.

Dessa forma, não é possível justificar limites de forma persuasiva na concepção majoritária. A reivindicação democrática entende que as pessoas devem ser deixadas livres para julgar por si mesmas, mesmo que isso eleve o custo do julgamento para todos os participantes do debate democrático. Nenhuma das razões que um proponente da concepção majoritária poderia considerar plausível para aceitar os limites de custos comunicativos e reflexivos coletivos oferece qualquer argumento persuasivo para tais limites. Para a concepção majoritária, a democracia se baseia na vontade da maioria informada e refletida: os juízos sobre cada informação e posição devem ser realizados por todos, sem filtros.

A Constituição prevê direitos individuais contra a maioria democrática, o que permite considerar que o direito de expressão de um cidadão livre é um direito que protege a democracia majoritária, ainda que limite as preferências expressas pela maioria democrática. Nesse sentido, a concepção majoritária assegura a liberdade de expressão do cidadão e a proteção desse direito é um fator garantidor da democracia. Mas existe uma exceção: o livre discurso precisa se curvar

a outros valores, como por exemplo o de segurança, o que é muitas vezes regulado por leis e acaba por limitar e influenciar decisões políticas (DWORKIN, 2000). É nesse contexto que Dworkin enxerga alguns limites na concepção majoritária:

Precisamos de uma concepção de democracia que corresponda a esse senso de valor da democracia: precisamos de um entendimento que nos mostre o que há de bom na democracia. A concepção majoritária não consegue fazer isso, porque não há nada intrinsecamente valioso em um processo que permita um maior número de pessoas impor sua vontade a um número menor. A regra da maioria não é justa ou valiosa em si mesma: é justa e valiosa apenas quando certas condições são satisfeitas, incluindo exigências de igualdade entre os participantes no processo político através do qual a vontade da maioria é determinada. (DWORKIN, 2000, p. 363, tradução nossa¹⁴)

A partir dessa carência, o autor conceitua o que denomina de *partnership*, a segunda concepção de democracia. A *partnership* compreende que instituições são democráticas ao permitirem que os indivíduos se governem coletivamente de forma ativa e igual. Nesse modelo democrático os cidadãos desempenham dois papéis principais: são ao mesmo tempo juízes de concursos políticos e participantes dos concursos políticos que julgam. Tal associação permite o autogoverno coletivo, no qual os indivíduos se reconhecem como parceiros ativos e iguais (DWORKIN, 2000, p. 363). A *partnership* se pauta em três dimensões: a soberania popular, a igualdade cidadã e o discurso democrático.

A primeira dimensão dessa concepção de democracia é a soberania popular, compreendida aqui como a relação entre o público e os oficiais que constituem o governo (DWORKIN, 2000, p. 363). Para Dworkin, a soberania popular exige que as pessoas – não os representantes eleitos – tenham o poder final do governo. É necessário que exista uma estrutura constitucional que garanta a liberdade de expressão contra a censura oficial, protegendo os cidadãos em seu papel democrático como soberanos e reduzindo a capacidade de oficiais eleitos interferirem nesse direito. Dessa forma, evita-se que representantes eleitos sejam capazes de punir críticas às suas decisões ou proibir a publicação de informações que possam ser objeto de escrutínio público. Com isso se proporciona uma parceria democrática em que os cidadãos são livres para expressar qualquer opinião relevante que tenham (DWORKIN, 2000, p. 365).

Segunda dimensão da *partnership*, a igualdade cidadã exige a participação dos cidadãos no sufrágio como juízes e participantes iguais, com o mesmo peso de voto para cada um, com pouquíssimas exceções. A igualdade cidadã não implica que todos os cidadãos possuam a mesma capacidade de influenciar os demais. Segundo Dworkin, a diferença de capacidade

¹⁴ No original: *We need a conception of democracy that matches that sense of democracy's value: We need an understanding that shows us what is so good about democracy. The majoritarian conception fails to do this, because there is nothing inherently valuable about a process that allows a larger number of people to impose its will on a smaller number. Majority rule is not fair or valuable in itself: It is fair and valuable only when certain conditions are met, including requirements of equality among participants in the political process through which majority will is determined.*

influência entre indivíduos não é incompatível com a *partnership*, desde que as oportunidades de expor suas convicções não sejam limitadas por questões econômicas (DWORKIN, 2000, p. 364).

A igualdade entre cidadãos exige também que diferentes grupos não sejam prejudicados no seu esforço para obter atenção e respeito pelos seus pontos de vista, mesmo que sua opinião seja repudiável ou odiada por outros. Mecanismos de regulação de discurso que um governo pode adotar – incluindo leis que restringem os poderes de investigação da mídia – poderiam prejudicar o discurso democrático ao limitar a competição argumentativa pelo poder. Mesmo que o discurso de um grupo cause danos a outra pessoa, como discursos de ódio, por exemplo, a igualdade cidadã não pode censurá-lo. Seria necessário atuar de outra forma contra o preconceito, preferencialmente utilizando o próprio discurso para combater outros discursos (DWORKIN, 2000, p. 366). Recusando-se a utilizar a censura como forma de proteger uma parcela da sociedade contra a ofensa de outra, a livre expressão reforçaria o princípio da igualdade e ajudaria a preservar a igualdade moral dos cidadãos ao possibilitar as mesmas oportunidades de expressão.

A terceira dimensão é o discurso democrático, resultado da deliberação dos indivíduos a partir do livre discurso. Essa deliberação deve ser capaz de apresentar razões favoráveis e contrárias para uma ação coletiva, possibilitando àqueles que não forem vitoriosos a chance de convencer os demais e falhar. É necessário que exista uma estrutura que favoreça a discussão com a comunidade para garantir o autogoverno, evitando que o discurso público seja prejudicado pela censura (DWORKIN, 2000, p. 365). Por outro lado, em que pese o argumento de que a regulação geralmente prejudica o discurso democrático ao limitar a informação e a diversidade, é preciso considerar a possibilidade de regular aquele discurso público que degrada a discussão, como os comerciais políticos que não possuem argumentos, apenas jingles e slogans (DWORKIN, 2000, p. 367). À exceção desses casos, argumenta o autor, sempre que a disponibilidade de informação para os cidadãos é influenciada pelo governo, o princípio da soberania popular é ofendido: não é papel do governo escolher o que os cidadãos ouvem ou limitar o que dizem (DWORKIN, 2000, p. 374).

Para Dworkin, a questão que pauta a discussão sobre liberdade de expressão não é apenas impedir o governo de oprimir o povo, mas também permitir que os cidadãos individuais desenvolvam suas faculdades para o pleno exercício democrático (DWORKIN, 2000, p. 372). O maior risco para essa concepção de democracia é que o governo retire de seus cidadãos a soberania democrática a fim de se proteger.

Susan Brison questiona as concepções de Dworkin, argumentando que o autor se priva de resolver a questão de quando um direito é limitado por outro. Na visão da autora, não há uma justificativa plausível para a não proibição do discurso de ódio, considerado vil e produtor de um ambiente hostil. Por que a garantia do direito a um ambiente político livre de hostilidades seria contra a autonomia? Dworkin não considera a possibilidade de que o direito de proferir discursos de ódio possa limitar os direitos do grupo hostilizado, quando cerceia a expressão de seus indivíduos devido ao medo e à ameaça proferidos. Em suma, o autor deixa de tratar a questão crucial do conflito entre direitos (BRISON, 1998). Diferentemente de Dworkin, e em sentido teoricamente compatível à crítica de Brison, Jeremy Waldron (2012) argumenta em *The harm in hate speech* que uma comunidade política democrática deve assegurar a todos os cidadãos um ambiente público de discussão que não lhes ofenda ou mine as bases para a sua participação política.

A ideia da autonomia moral como base de rejeição da regulação da liberdade de expressão também está presente nos textos de Larry Alexander. Segundo o autor, o direito à liberdade de expressão deriva da necessidade do cidadão adquirir informações relevantes ao longo do processo decisório democrático. Entretanto, é necessário definir os limites dessa liberdade, que variam entre a proteção apenas de discursos políticos e o amparo exclusivo a discursos acadêmicos ou científicos (ALEXANDER, 2005, p. 137). Para Alexander, o problema consiste em saber se a expressão é ou não central no processo decisório democrático, o que leva a uma outra necessidade: a de comparar e distinguir as expressões. Surge assim a questão sobre quem definiria a importância das expressões e quais seriam as bases para essa decisão. Para que seja justificável, qualquer decisão de regulação da expressão pelo governo deve se preocupar com seus efeitos na decisão democrática (ALEXANDER, 2005, p. 138).

A vontade democrática só é legítima se refletir a opinião pública e essa legitimidade só ocorre em condições de liberdade (ALEXANDER, 2005). Alexander trabalha a partir do conceito de vontade democrática de Post (1997), para quem a legitimação democrática requer o entendimento de que todo cidadão tem a oportunidade de participar da opinião pública que, por sua vez, é capaz de influenciar as decisões do Estado. Para o autor, a opinião pública abrange todas as opiniões que o governo entende como razoáveis e é mediadora entre as vontades particulares dos cidadãos e a vontade do Estado (POST, 1997, p. 480-481).

Assim, é essencial que a expressão faça parte do discurso público, mas sua importância não impede a sua regulação. A questão que ronda a teoria do discurso público é a arbitrariedade para especificar o que é discurso público. Existem nessa teoria duas formas de distinguir mídia e discurso público: (1) por tipo de comunicação tangível, comparando formas distintas de

comunicação, como uma versão cinematográfica em relação a uma versão em texto; ou (2) pela preocupação do governo com o teor substantivo da mensagem e não com seus efeitos, resultando em um debate sobre os meios adequados para o discurso público, o que na visão do autor não faz sentido (ALEXANDER, 2005, p. 141).

A teoria do discurso público possui os mesmos problemas das teorias que decompõem a expressão em categorias baseadas no conteúdo, como, por exemplo, propaganda voltada para público infantil, discurso racista ou pornografia. As discussões em torno da regulação de tipos de conteúdo específicos não possuem, para Alexander, base metafísica. A categorização de tipos de discurso leva à reflexão sobre a possibilidade de que alguns tipos de conteúdo demandem mais proteção do que outros, como o discurso político e o discurso científico. Devido a considerações dessa natureza, alguns autores se afastam da neutralidade valorativa entre tipos de discursos. Isso se torna especialmente importante se considerarmos que qualquer concepção da autonomia exigida pelo processo decisório democrático se baseia na avaliação do conhecimento, da habilidade e do caráter necessários para a autonomia coletiva, a fim de que os resultados políticos não sejam uma imposição heterônoma sobre o corpo dos cidadãos. Nesse sentido, Alexander compreende que é necessário criar um mecanismo para balancear, de um lado, as preocupações dos atores políticos com a integridade do discurso público e, de outro, os prejuízos ao segredo, à confidencialidade e à integridade física dos emissores dos discursos. Ou seja, é preciso discutir limites à liberdade de expressão (ALEXANDER, 2005).

Para muitos autores, a liberdade de expressão requer neutralidade avaliativa dos discursos por parte das instituições estatais. Apenas emissores e receptores podem atribuir valor e hierarquia aos discursos através das deliberações dos diversos fóruns públicos e privados. À legislação cabe apenas regular sua coexistência dentro de princípios de neutralidade. Ao colocar a razão pública como uma cultura política a ser abraçada pelos cidadãos, a concepção liberal mais abrangente, o republicanismo cívico e as teorias deliberativas fortes acreditam que razões seculares devem resolver todos os problemas na esfera pública, inclusive como definir os limites dessa esfera. Em um liberalismo menos abrangente e mais político, como os de Rawls (2005) em “A ideia de razão pública revisitada”, Martha Nussbaum (2011) e Charles Larmore (1990), as razões que não são públicas podem ser expressas em fóruns públicos, desde que convertidas nas fórmulas discursivas da razoabilidade, em que os indivíduos se veem mutuamente como livres e iguais. No entanto, as instituições estatais devem expressar apenas razões públicas altamente tolerantes frente ao pluralismo moral razoável. Aplicada diretamente às legislações, a concepção liberal busca afastar-se de uma lógica religiosa e pautar-se em uma justificativa moral ancorada na liberdade de consciência. Essas proposições não são empíricas,

mas metafísicas e normativas, estando unicamente no plano argumentativo do dever ser. De acordo com Alexander, na perspectiva liberal a equidade, a neutralidade e a imparcialidade são conceitos vazios para normas substantivas. Eles exigem ações moralmente corretas para estarem de acordo com a justiça de políticas públicas, o que torna qualquer ação moralmente errada para uma parcela da sociedade que não concorda com o sistema moral adotado para decidir o que é correto (ALEXANDER, 2005, p. 156).

A concepção de árbitro neutro possui um problema: ela está pautada em uma escolha realizada por um indivíduo que pode ter uma concepção de bem diferente da lógica da sociedade liberal (ALEXANDER, 2005, p. 165-167). A concepção liberal se pauta nos direitos de saída e entrada, isto é, enquanto o Estado preservar a liberdade individual de sair de qualquer comunidade, a liberdade individual de entrar nessas comunidades e também a capacidade da comunidade aceitar ou rejeitar membros, temos um Estado liberal. Contudo, essa proposta suscita outros problemas, como a escolha de comunidades que impedem a exclusão posterior e a necessidade de quantificar a capacidade de saída para entender o quanto o liberalismo é ou não preservado em uma sociedade (ALEXANDER, 2005).

Assim, não há um caminho "neutro" para que o governo julgue controvérsias entre grupos. A posição "neutra" será tão partidária quanto qualquer outra. O liberalismo como neutralidade exige que nenhum grupo iliberal exerça o controle sobre a liberdade de uma pessoa sem seu consentimento, sendo obrigação do governo garantir a qualidade desse consentimento. Como somos seres finitos, com mentes finitas, atenção finita e tempo finito, os critérios de seleção nunca podem ser neutros e a educação também não o é. Existem críticos liberais que acusam essa visão de não ser verdadeiramente neutra. Para Alexander, todavia, parece ilógico pensar em uma constituição neutra que permita restrições ilegais à liberdade do cidadão.

1.1.3. O dano como motivação para a restrição

A terceira conceituação de liberdade de expressão apresentada por Susan Brison está presente na teoria de T. M. Scanlon (1972). Segundo o autor, a fala pode causar mais do que meros danos morais, ainda que esses danos não possam ser utilizados para justificar a restrição legal aos atos de fala. Scanlon conceitua um princípio de liberdade de expressão denominado princípio Milliano, que se pauta em proteger o indivíduo de dois danos: (1) de acreditar em crenças falsas; (2) das possíveis consequências prejudiciais resultantes dos atos de expressão

(BRISON, 1998, p. 326). Esse princípio garante restrições a discursos de ódio que evitem esses dois danos.

Segundo Brison, o princípio Milliano deriva da percepção do indivíduo como um agente moral autônomo. No entanto, conforme a autora afirma, essa autonomia está pautada na percepção de que os indivíduos “não devem permitir que o Estado os proteja do prejuízo de ter crenças falsas e, portanto, restrições legais do discurso com o propósito de proteger pessoas desses prejuízos violariam a autonomia dos cidadãos¹⁵” (BRISON, 1998, p. 327, tradução nossa). Para Brison, há um problema no argumento de Scanlon (1972)¹⁶. A concepção de pessoa autônoma do autor deriva de dois entendimentos diferentes. O primeiro deles está associado a atuar a partir das razões adquiridas da expressão de outro. Nas palavras do próprio Scanlon,

uma pessoa que age a partir de razões que adquire das ações de expressão de outro, age baseado no que veio a acreditar e julgou como informação suficiente para a ação. A contribuição para a gênese da sua ação realizada pelo ato da expressão é, por assim dizer, suplantada pelo julgamento do próprio agente. (SCANLON apud BRISON, 1998, p. 328, tradução nossa¹⁷)

Esse argumento se encontraria prejudicado pela possibilidade de informações falsas e ambientes hostis, que minariam a agência e a responsabilidade autônomas. Brison também destaca que nem todos os discursos são processados racionalmente, dado que nem todas as crenças são resultado de considerações e julgamentos da razão. Como a autora destaca, o próprio Scanlon admitiria posteriormente as limitações dessa sua primeira posição (BRISON, 1998, p. 328).

O segundo entendimento apresentado por Scanlon é de que a ideia de autonomia está associada a uma hipótese de contrato social – assim como a posição original de Rawls – que não permite que o governo regulamente o discurso tal qual apresentado no princípio Milliano. Essa perspectiva ignora a possibilidade de se considerar a exclusão de alguns inputs por preferências corretas que garantiriam que pessoas não racionais ou não autônomas não cometessem atos antissociais. Para a autora, a concepção de autonomia de Scanlon não seria satisfatória para justificar a manutenção do discurso de ódio, o que o fará rever sua posição, como veremos a seguir (BRISON, 1998, p. 328-329).

¹⁵ No original: *autonomous persons could not allow the state to protect them against the harm of coming to have false beliefs, and so legal restrictions on speech for the purpose of protecting people from such harms would violate citizens' autonomy.*

¹⁶ Como veremos adiante, posteriormente Scanlon muda esse ponto de sua teoria. A crítica de Brison é válida apenas para Scanlon (1972), como a própria autora reconhece em seu texto.

¹⁷ No original: *a person who acts on reasons he has acquired from another's act of expression acts on what he has come to believe and has judged to be a sufficient bias for action. The contribution to the genesis of his action made by the act of expression is, so to speak, superseded by the agent's own judgment.*

1.1.4. A autolegislação

Scanlon também é responsável pela quarta forma de autonomia destacada por Brison: a habilidade racional para autolegislar. A liberdade de expressão, nessa concepção, deve conter primeiro os interesses que deseja proteger e posteriormente as ações para a proteção desses interesses, e também deve se associar a ações que buscam a atenção de uma ampla audiência que, nas palavras de Scanlon, “não precisa ser a maior audiência possível (o “grande público”), mas deve ser mais que uma ou duas pessoas”¹⁸ (SCANLON, 2003, p. 86, tradução nossa). O autor argumenta que a liberdade de expressão se preocupa com os interesses de três grupos: emissores (*participants*), audiência e *bystanders*. Primeiro dos três grupos, os emissores buscam chamar a atenção da audiência. Segundo Scanlon, seus interesses individuais não são igualmente importantes do ponto de vista social (SCANLON, 2003, p. 86).

Essa é uma razão pela qual seria um erro procurar uma distinção entre fala pura (ou expressão), que é protegida pela liberdade de expressão, e expressão que é parte de um curso de ação maior, que não é tão protegido. (...) Mas o que os distingue de outros atos de expressão não é apenas que eles são parte de cursos de ação maiores (o que é verdadeiro em quase todos os atos de expressão), mas o caráter dos cursos de ação específicos dos quais eles fazem parte. (SCANLON, 2003, p. 86, tradução nossa)¹⁹.

Isso não significa que a proteção dependa do conteúdo substantivo da expressão, por exemplo, se a mesma é verdadeira ou falsa. Seja qual for o ato de expressão, o status é igual, mesmo que existam valores distintos, devido à ausência de um consenso sobre quais os valores concretos que favoreceriam uma definição de expressão que são ou não protegidas por regras como a Primeira Emenda Norte-Americana. Scanlon entende que é necessário se aproximar de consensos de importância relativa quanto aos interesses concebidos abstratamente, a fim de proteger os interesses dos emissores e, ao mesmo tempo, evitar a regulação da expressão pelo Estado (SCANLON, 2003, p. 87).

Outro interesse a ser considerado é o da audiência, que procura receber conteúdos que julgue úteis. A questão aqui suscitada é a da exposição indesejada, principalmente quando essa exposição resulta em ser confundido. A “expressão é um fato ruim se nos influencia em direções que não são relacionadas a razões relevantes, ou em caminhos que ignoram nossa capacidade

¹⁸ No original: *need not be the widest possible audience (“the public at large”), but it must be more than one or two people.*

¹⁹ No original: *This is one reason why it would be a mistake to look for a distinction between pure speech (or expression), which is protected by freedom of expression, and expression that is part of some larger course of action, which is not so protected. (...) But what distinguishes these from other acts of expression is not just that they are part of larger courses of action (which is true of almost all acts of expression), but rather the character of the particular courses of action of which they form a part.*

de considerar essas razões”²⁰ (SCANLON, 2003, p. 90, tradução nossa). Existe uma compreensão liberal de que a audiência é livre para reagir a informações como quiser, motivo pelo qual proteger a audiência de um conteúdo indesejado configuraria uma forma de paternalismo. No entanto, entender que possuímos o total controle sobre o que acreditar e como agir é um erro. Nossas crenças e desejos devem ser formulados por processos e fontes plurais, mas confiáveis, efetivos para formular opiniões bem informadas e para aprimorar nossas capacidades reflexivas e críticas. Todavia, essa segurança é superestimada e seus efeitos podem ser opostos àqueles pretendidos. Nesse sentido, a questão da audiência deveria se pautar em ter a opção de escolher entre adquirir ou não uma preferência específica e ser forçado ou não a uma determinada reflexão proposta por um discurso específico (SCANLON, 2003, p. 91).

Finalmente, o terceiro interesse é aquele dos *bystanders*. Os *bystanders* seriam afetados diretamente pelos interesses e pelas mudanças de compreensão da audiência. Se tomarmos esse grupo como distinto dos outros dois e apto a receber proteção da expressão, limitaríamos a liberdade da audiência de entrar em contato com fontes plurais, o que prejudicaria os direitos desses *bystanders*. Logo, considerar esse grupo como parte da audiência é a melhor forma para integrá-lo ao argumento de Scanlon. Essa concepção está associada a um entendimento da autonomia como a capacidade de se controlar e refletir sobre os próprios desejos, não mais como apenas uma justificativa para a ação governamental a fim de garantir a autonomia e o interesse de grupos na sociedade. Agora, o livre discurso autônomo se pauta na habilidade de se autolegislar (BRISON, 1998, p. 330).

O princípio Milliano de Scanlon considera as pessoas como agentes autônomos morais, mas não valida a proteção do Estado para evitar que tenham ideais falsos. O indivíduo deve ser livre para aceitar ou rejeitar qualquer crença. A teoria se baseia em uma definição da autonomia enquanto restrição sobre os tipos de justificação que podem ser usados para interferências governamentais com base no princípio Milliano. Tal qual Susan Brison destaca, aqui estamos diante de uma autonomia associada à liberdade positiva de Isaiah Berlin (BRISON, 1998, p. 330). Scanlon compreende o princípio Milliano a partir da percepção de que o Estado deve exercer o poder de limitar a informação quando a mesma se associa à proteção pessoal, por exemplo, para impedir a circulação de publicações sobre como produzir um gás mortal ou sobre o paradeiro de uma pessoa que sofre ameaças. Embora governo não possa impedir a liberdade e a expressão políticas, mesmo quando resultem em um conflito social, expressões não políticas que resultem em graves danos podem ser reguladas. Além disso, a parcialidade do próprio

²⁰ No original: *Expression is a bad thing if it influences us in ways that are unrelated to relevant reasons, or in ways that bypass our ability to consider these reasons.*

governo em temas políticos torna a sua ação de impedir a expressão ou limitar a participação política extremamente partidarizada (SCANLON, 2003, p. 98).

O autor define o ato de expressão, tal como citado anteriormente, como qualquer ato pelo qual seu agente tenha pretendido se comunicar com uma ou mais pessoas. Para um ato ser classificado como ato de expressão, basta que ele seja vinculado a alguma proposição ou atitude que se pretende transmitir. Os atos de expressão associados à teoria da liberdade de expressão são dirigidos a um público grande (SCANLON, 2003). Além disso, o acesso aos meios de expressão é uma condição necessária para a participação no processo político e esse reconhecimento exige que os governos assegurem a disponibilidade dos meios de expressão. O acesso a meios de expressão para qualquer propósito que se possa ter em mente é um bem que pode ser distribuído de forma justa ou injusta entre os membros de uma sociedade.

Por ser potencialmente violento e arbitrariamente destrutivo, é improvável que um ato de expressão seja totalmente imune a restrições legais. No entanto, existem casos em que os atos de expressão são imunes mesmo quando originam danos inquestionáveis. Outra possibilidade é que os custos da aplicação da restrição superem os benefícios a serem obtidos ou que a aplicação da restrição viole algum direito fundamental. Por outro lado, é possível que embora alguns danos possam ser evitados, aqueles a quem a restrição se aplica não são responsáveis por esses danos e, portanto, não podem ser restritos para preveni-los (SCANLON, 2003).

Atos de expressão podem causar danos com consequência física direta, tornar a pessoa objeto de ridículo público ou contribuir para práticas sociais discriminatórias. Quando os danos são causados pela própria pessoa que emite o discurso, nenhuma violação da liberdade de expressão está envolvida em considerá-los como possível motivo de penalidade ou ação civil. Pode-se ter dúvidas sobre se a magnitude dos danos justifica seu reconhecimento pela lei e sobre como a lei deve lidar com danos causados indiretamente pela expressão, isto é, sobre danos causados por um agente que foi audiência de um determinado discurso emitido por outrem. No entanto, a princípio, parece não haver alternativa senão incluir esse tipo de dano entre as possíveis justificativas para restrições de expressão²¹.

Para Scanlon, é importante entender que o reconhecimento de uma determinada ação exigida por lei não cria autonomia, por mais que esta ação encontre justificativa normativa. A autonomia de uma pessoa é construída apenas por sua própria decisão. Embora seja razoável esperar que um ser autônomo reconheça uma obrigação especial de obedecer às regras do

²¹ Vide, por exemplo, as reflexões de Waldron a respeito do discurso de ódio e seu impacto sobre o contexto social em que as pessoas vivem (WALDRON, 2012).

Estado, há limites para o tipo de obrigação que os cidadãos autônomos podem reconhecer. Trata-se de uma questão kantiana clássica sobre a relação entre o Direito, a autonomia e a heteronomia (SCANLON, 2003).

A aparente irracionalidade da doutrina da liberdade de expressão em Scanlon deriva do seu aparente conflito com a concepção de que é prerrogativa do Estado (legítimo) decidir quando a ameaça de certos danos é suficientemente grande para justificar uma ação legal. O autor localiza o cerne do debate na capacidade ou incapacidade do indivíduo autônomo considerar o Estado apto a implementar tal acordo sem o seu consentimento. A resposta de Scanlon é negativa, o que permite ao homem autônomo aceitar um argumento geral, segundo o qual o fato de o Estado comandar uma coisa certa é, por si só, um motivo pelo qual essa coisa deveria ser feita (SCANLON, 2003, p. 16).

Para o autor, é um direito do indivíduo ter as condições da autonomia, mas não é um dever do Estado ofertar mais do que as meras condições para a autonomia individual. Scanlon transforma sua percepção de autonomia na capacidade real do cidadão de exercer um julgamento racional independente. Entretanto, não há explicação sobre como a autonomia do indivíduo deve ser protegida da intervenção governamental.

O objetivo de Scanlon é destacar que a autoridade dos governos para restringir a liberdade dos cidadãos a fim de evitar certos danos não inclui a autoridade para evitar diretamente esses danos, controlando as fontes de informação das pessoas de forma a garantir que os cidadãos manterão certas crenças virtuosas. O fornecimento de informações e outras condições para o exercício da autonomia são importantes para o Estado e vão além do princípio Milliano. O princípio, por outro lado, é incapaz de explicar todos os males que nos atingem como infrações à liberdade de expressão que respeitam outras leis, como por exemplo quando um governo impede protestos nas ruas por prejudicarem o direito de ir e vir de outros cidadãos (SCANLON, 2003, p. 21).

Brisson destaca que enquanto alguns relatos dessa concepção de autonomia enfatizam a autolegislação, outros destacam a identificação do agente autônomo e outros ainda consideram a reflexão crítica como essencial para a autonomia. A concepção de liberdade de expressão apoia a autonomia do cidadão para que decida sobre sua comunicação com outros, o que alimenta o autorrespeito. Assim, ela protege o interesse do indivíduo ao permitir que ele pese a comunicação racionalmente (BRISON, 1998). A capacidade de autonomia torna possível a proibição da restrição governamental de liberdades individuais, como o direito à liberdade de expressão. Mas falta a essa concepção um argumento que demonstre como partir da premissa da capacidade do cidadão para racionalmente se autolegislar e chegue à conclusão de que a

interferência governamental é injustificada. A autonomia é uma relação interna do agente e essa relação é afetada por restrições na liberdade de ação desse agente, incluindo a fala.

Essa concepção de liberdade de expressão se concentra na autonomia do público e não do falante, o que não resolve o problema da desinformação e coloca em questão a capacidade para decidir no que acreditar. As restrições à fala podem limitar a autonomia da audiência que, devido a elas, deixa de entrar em contato com as informações. A premissa é que havendo menos restrições à fala, amplia-se o rol de informações disponíveis, expande-se a reflexão e fortalece-se a autonomia individual e coletiva. Essa dependência exige que se aceite a concepção de Mill do mercado de ideias para garantir a não interferência do governo (BRISON, 1998). Nela, existem custos de oportunidade associados às escolhas, além do fato de que nem toda fala aprimora a autonomia, o que impede uma defesa da tolerância ao discurso de ódio, por exemplo.

Brison também reflete teoricamente sobre o fato de que pressões privadas e restrições de mercado podem violar a autonomia da audiência tanto ou mais do que restrições públicas. Uma política governamental de não regulação dos poderes privados sobre a possibilidade efetiva de todos os cidadãos se expressarem não pode ser defendida recorrendo-se ao valor da autonomia, pois nenhum argumento permite supor que as restrições induzidas pelo mercado respeitam a autonomia mais do que uma política governamental fundamentada e cuidadosamente implementada (BRISON, 1998, p. 334).

Outra questão importante é a autonomia dos espectadores, que são afetados pelos discursos, inclusive por aqueles que não escolhem ouvir. Nesse aspecto, a autora aponta um paradoxo importante, resultado da limitação prévia do discurso: ao mesmo tempo que a restrição dos discursos protege a autonomia da audiência, garantindo que ela escolha o que pretende ou não ouvir, também limita essa mesma autonomia, pois diminui o rol de posições que a audiência ouve e conhece (BRISON, 1998, p. 333). Também devemos considerar a possibilidade de pouca ou nenhuma informação ser capaz de minar a autonomia. Nesse caso, o conflito está em decidir se devemos proteger o indivíduo da desinformação ou permitir que decida o que é verdadeiro ou falso, mesmo que ele não seja o melhor juiz do assunto. Seguindo essa lógica, a ação ou inação do governo passa pelo seu entendimento do que significa garantir a autonomia: evitar a desinformação, ou permitir o livre circular da informação e possibilitar, como Mill defendia, que o próprio mercado de ideias lide com a depuração do conteúdo debatido (BRISON, 1998, p. 333).

Outro ponto importante está associado à percepção de que segundo esse entendimento as pressões do privado e as limitações impostas pelo mercado são consideradas menos prejudiciais à autonomia do espectador do que as restrições governamentais. Conforme discute

Frank Michelman (1988-1989), grande parte da teoria liberal pressupõe que coerções privadas como as do mercado são mais amenas que as estatais, independentemente da comparação do teor e da intensidade das desigualdades e violações por elas perpetradas. Brison também atenta para a necessidade de se discutir o pressuposto da legitimidade das coerções privadas, destacando uma falha importante que essa premissa traz para os argumentos sobre a liberdade de expressão:

Aqueles que apresentam o argumento da autonomia contra as restrições governamentais ao discurso deixam de reconhecer as maneiras pelas quais o mercado, ou a esfera privada, pode restringir o acesso ao discurso, portanto, em sua opinião, minar a autonomia. Uma política governamental que permite que tais restrições sejam exercidas sem regulação não pode ser defendida apelando-se para o valor da autonomia, já que nenhum argumento dá suporte à suposição de que as restrições induzidas pelo mercado sejam mais respeitosas à autonomia do que uma política governamental bem fundamentada e cuidadosamente implementada (BRISON, 1998, p. 334, tradução nossa)²²

As decisões tomadas pela iniciativa privada são pautadas pela maximização do lucro, o que nos faz questionar se deveríamos permitir regulações orientadas a motivos menos puros do que a garantia da autonomia (BRISON, 1998). Se há no interior do próprio mercado um ator que limita a notícia, agindo tal qual um censor, o argumento de que o governo não deveria realizar atos regulatórios por ser uma forma de censura acaba não se sustentando, dado que o objetivo de não haver censura dentro do mercado não é verdadeiramente alcançado.

1.1.5. A autorrealização

O quinto tipo de autonomia discutido por Brison se fundamenta no valor da autorrealização, que pode assumir formas irracionais e que pressupõe a capacidade de autoexpressão, ou seja, de um indivíduo agir sobre o que ele deseja fazer (BRISON, 1998). Esse tipo de autonomia relaciona-se não apenas à liberdade de pensamento, mas também à liberdade de ação nos domínios relevantes.

A questão que envolve o conceito de autonomia como autorrealização está associada à necessidade de ter evidências empíricas que corroborem a percepção de que a ausência de restrições governamentais é a melhor forma de proteger a sociedade. Entretanto, não é possível

²² Trecho original: *Those presenting the autonomy argument against governmental restrictions on speech fail to acknowledge the ways in which the market, or the private sphere, can restrict access to speech, and thus, on their own view, undermine autonomy. A governmental policy of allowing this to go unchecked cannot be defended by appeal to the value of autonomy, as no argument has been given for supposing the market-induced restrictions to be more respectful of autonomy than a well-reasoned and carefully implemented governmental policy would be.*

encontrar essa evidência (BRISON, 1998, p. 336). Além disso, a conceituação de autorrealização a que Brison faz referência não discute como os desejos são formados e as preferências adaptadas.

1.1.6. Autorrealização histórica

O sexto tipo de autonomia adiciona ao quinto conceito uma dimensão histórica, incluindo na teoria as condições para a formação de desejos. Essa teoria da autonomia leva em consideração o fenômeno de formação de preferência adaptativa de Jon Elster (1983) e Amartya Sen (1999), no qual as preferências são afetadas por circunstâncias, opções e crenças (BRISON, 1998). A concepção de autonomia como autorrealização histórica considera as volições secundárias e a gama de opções disponíveis para os indivíduos, admitindo graus entre essas opções. No entanto, o que importa é a gama de opções significativas disponíveis que contribuem para o florescimento humano, principalmente porque a relação entre preferências e opções não possibilita a separação entre ter liberdade e ser efetivamente livre²³. Brison considera essa teoria mais substantiva e normativa que as demais, mas pontua ser necessário adicionar algumas premissas para formular um argumento a favor da restrição do discurso de ódio. É necessário demonstrar que a não restrição de discursos de ódio prejudica a capacidade de escolha autônoma dos grupos alvo (BRISON, 1998, p. 338). Como citamos acima, essa posição a respeito do discurso de ódio também aparece em Waldron (2012).

Onora O'Neill nos ajuda a pensar esse modelo. Segundo a autora, a liberdade de expressão tornou-se expressão genérica usada quando queremos nos referir aos direitos de fala não só de indivíduos, mas também dos “meios de comunicação social”²⁴. Atualmente, além dos meios de comunicação de massa tradicionais, existe a comunicação por redes sociais na internet. Teóricos, cientistas e ativistas têm enxergado no crescimento exponencial de contas individuais em redes sociais um aumento da liberdade de expressão efetiva. Quantitativamente, isso permitiria dizer que há hoje uma diminuição do domínio da publicação de conteúdos pelas

²³ Para efeito de simplificação, consideraremos por ora uma diferença ainda não conceituada entre liberdades formais (que existem na lei) e liberdade efetivas (que podem ser efetivamente exercidas pelas pessoas). Ao usar o termo “efetivamente livres”, não estamos aqui nos referindo à discussão entre Sen e Rawls sobre os conceitos de “liberdade como capacidade” e “liberdades efetivas”.

²⁴ Termo usado por O'Neill, os “meios de comunicação social” não se reduzem aos meios de comunicação de massa que se associam à televisão e ao rádio, por exemplo, técnicas que podem se modificar e se transformar ao longo do tempo. Aqui, O'Neill compreende a ideia de comunicação também entre os próprios indivíduos.

mídias tradicionais. No entanto, essa consideração meramente quantitativa não leva em conta o poder da mídia ou as necessidades de seus públicos e do corpo de cidadãos (O'NEILL, 2011).

Para O'Neill, muitos dos argumentos em defesa dos direitos da fala não se concentraram na autoexpressão, tampouco nos direitos genéricos à liberdade de expressão, mas sim na necessidade de proteger a fala por causa da descoberta da verdade. Existem abordagens que defendem que a comunicação deve ser limitada apenas quando a própria comunicação viola direitos de cidadãos. De acordo com elas, enquanto tal violação não ocorrer, o Estado deve ser neutro em relação aos meios de comunicação, a fim de garantir os direitos dos comunicadores e da própria audiência. Uma vez que comunicadores e audiência estão motivados pela comunicação em massa, é necessário que existam regras para preservar as condições das obrigações comunicativas, que incluem obrigações perfeitas e imperfeitas. A comunicação pública, por ser considerada como um processo de mão dupla e não de mão única como a mídia corporativa de massa, obriga o comunicador a apresentar a sua perspectiva e também as perspectivas da sua audiência, sempre tratando-as como vozes particulares. O respeito às vozes da audiência e a possibilidade de questionamento das informações transmitidas são fatores fundamentais para fortalecer o processo recíproco da comunicação que faz parte do ideal democrático de O'Neill (O'NEILL, 1990, p. 170).

Embora a neutralidade do governo quanto às formas de discurso seja idealmente correta, não é plausível no mundo real das democracias modernas, onde o governo deve tomar decisões baseadas em interesses de grupos distintos e em contextos sociais de profundas desigualdades (O'NEILL, 1990, p. 178). Nesse cenário, a neutralidade limita a distribuição de recursos e de oportunidades de decisão: ao não regular a atuação do comunicador, que age como mediador entre a informação e o cidadão, a omissão do Estado permite à mídia privar o indivíduo de entrar em contato com outras opiniões (O'NEILL, 2011). Por exemplo, quando os meios de comunicação escolhem apenas dois representantes de partidos diferentes, eles impedem os cidadãos de conhecer as opiniões de outros partidos políticos. O'Neill propõe uma lógica de tolerância na expressão, o que formularia práticas na comunicação que são ajustadas de acordo com cada situação. As obrigações comunicativas não seriam formuladas apenas no abstrato (O'NEILL, 1990).

Outro autor que se aproxima dessa lógica é Cass Sunstein, que nomeia sua proposta de *New Deal*, em referência às políticas de Frank D. Roosevelt que se tornaram um marco do Estado regulatório moderno. O autor pontua que se antes do *New Deal* a Constituição era majoritariamente entendida como uma carta de proteções individuais contra a regulamentação do governo (SUNSTEIN, 1992, p. 28), a partir da nova legislação se inicia a construção de um

controle institucional dos arranjos privados. Embora tome a neutralidade por norma, esse arranjo desconstrói a ideia de que a regulação estatal invariavelmente viola essa neutralidade. A proibição da regulação pública do privado resulta na inação governamental, ou em outras palavras, na não interferência sobre o status quo, respeitando a distribuição existente.

Entretanto, o governo não atua apenas quando perturba as distribuições existentes. A ação governamental foi tradicionalmente entendida como interferência sobre algo natural, espontâneo e anterior ao Estado, e a inação, como não-interferência. A propriedade, o mercado, as igrejas e a família seriam naturais, espontâneas e anteriores ao Estado por excelência. Segundo os apoiadores do *New Deal*, essa concepção está pautada em ficções, dado que a própria lei é uma regra que o homem cria para interferir. A lei permite possuir propriedade e protege os direitos contra incursões privadas e públicas, regulando os mercados e tornando necessário que existam boas razões para que mudanças sejam justificadas. Um sistema de propriedade privada é uma construção do Estado, mas também é um importante bem coletivo e individual. O fato de que os mercados são uma criatura da lei não significa que eles sejam inadmissíveis, mas que seriam avaliados em termos do que fizeram em favor dos seres humanos sujeitos a eles (SUNSTEIN, 1992, p. 276).

Sunstein defende uma proposta de regulação do governo para os sistemas de comunicação que limita coberturas tendenciosas, não para censurar conteúdo, mas a fim de abrir espaço para perspectivas diversas. A preocupação do autor é a de regular a capacidade limitante dos poderes privados sobre a liberdade de expressão dos outros (SUNSTEIN, 1992, p. 276). Sunstein propõe formular um *New Deal* para o discurso que seja tão importante quanto o *New Deal* original foi para os direitos de propriedade na década de 1930. A proposta consiste em possibilitar a regulação governamental do discurso em momentos específicos visando a promoção da liberdade de expressão.

O tema que Sunstein analisa não são os atos privados, mas o exercício do poder público que é o objeto de controle da Primeira Emenda (SUNSTEIN, 1992, p. 268). O problema real está no exercício da autoridade pública para criar estruturas legais que restrinjam o discurso. O autor oferece como exemplo o caso em que o dono de um shopping center pode restringir protestos dentro do perímetro de sua propriedade, amparado por uma decisão da Suprema Corte que entende que manifestações em shoppings não envolvem o governo, motivo pelo qual a Primeira Emenda não se aplicaria. O poder dessas estruturas emana da autoridade pública que deveria exercitar o seu poder coibindo restrições e fazendo com que elas se mantenham apenas quando garantidas constitucionalmente. Nesse sentido, a atuação do shopping de limitar os manifestantes deveria ser questionada para garantir que ela não viole a Primeira Emenda

(SUNSTEIN, 1992, p. 271). A regulação do governo só será correta, segundo o autor, se forem confirmados prejuízos genuínos, como por exemplo a realização de discursos racistas ou de supremacia branca (SUNSTEIN, 1992, p. 309).

Joshua Cohen propõe o modelo denominado de proteção estrita (*stringent protection*) de liberdades expressivas. Proteções estritas são importantes por dois motivos: (1) por conceberem a expressão como estratégia para combater os custos da própria expressão; (2) por protegerem a expressão (COHEN, 1993, p. 211). O autor formula sua própria alternativa a partir de três pontos importantes: os interesses protegidos pelo sistema, os custos da proteção e os fatos de fundo fundamentais (*fundamental background facts*). Antes de seguirmos discutindo esses três pontos, cabe destacar a ressalva de Cohen: sua teoria estaria baseada na ideia de pluralismo razoável, definida como a pluralidade de entendimentos de valor que embora possam conter conflitos e disputas, são testados racional e reflexivamente (COHEN, 1993, p. 223). Reconhecer o pluralismo das concepções razoáveis é importante para justificações políticas, garantindo que as justificativas utilizadas são razoáveis e que deverão ser aceitas pelos demais, formulando bases comuns para as proteções estritas.

O autor entende que existem três interesses que devem ser protegidos pelo sistema de proteções estritas: interesses expressivos, deliberativos e informacionais. Os interesses expressivos são definidos como “interesse[s] direto[s] em articular pensamentos, atitudes e sentimentos em questões de interesse pessoal ou questões mais amplas, e talvez por essa articulação influenciando os pensamentos e condutas dos outros”²⁵ (COHEN, 1993, p. 224, tradução nossa). Essa definição parte do entendimento de que o cidadão se expressa conforme seu interesse em se expressar, existindo interesses substanciais à prova. O segundo tipo discutido por Cohen é o interesse deliberativo, baseado em duas premissas: de que é necessário realizar o certo e de que as percepções dos indivíduos não devem vir da ignorância ou falta de conhecimento quanto às alternativas. Segundo o autor, esse interesse demonstra a necessidade de interação que o ser humano possui. Por fim, o terceiro interesse é o de compreender as informações necessárias para alcançar um objetivo.

A segunda questão suscitada pelo autor são os custos da expressão, divididos em três tipos. O primeiro é o custo direto, cujo preço encontra-se inserido no próprio ato de se expressar, ou seja, a mera expressão constitui injúria. O segundo é o custo ambiental, em que a expressão deteriora o ambiente em que é realizada. Por fim, o terceiro custo é o indireto, que ocorre quando se incita o comportamento nefasto de terceiros (COHEN, 1993, p. 231).

²⁵ No original: *a direct interest in articulating thoughts, attitudes, and feelings on matters of personal or broader human concern, and perhaps through that articulation influencing the thought and conduct of others.*

Finalmente, Cohen define os fatos de fundo fundamentais como o conjunto de fatos presentes socialmente que podem ou não afetar as liberdades expressivas. Ele os divide em três tipos: fatos razoáveis [*facts of reasonableness*], simples fatos da vida [*bare facts of life*] e infortúnios da vida [*unhappy facts of life*]. Os fatos razoáveis são divididos em dois tipos: o pluralismo razoável e a persuasão razoável. O pluralismo razoável é definido como a capacidade dos membros de uma comunidade para chegar a convicções calculadas, conflitantes e razoáveis em condições de liberdade de expressão. A persuasão razoável é a capacidade das pessoas mudarem de opinião a partir de razões apresentadas e de apresentarem razões para convencer outras pessoas. Os fatos da vida dividem-se em três tipos: o fato de depender de recursos, o fato do abuso inocente [*innocent abuse*] e os fatos intimidadores [*cold (chilling) facts*]. O fato de depender de recursos é constituído da nossa dependência dos bens necessários para a expressão, distribuídos de forma desigual na sociedade. O fato do abuso inocente acontece quando a desinibição da expressão resulta em falas que abusam da liberdade e acabam prejudicando outros indivíduos, mesmo sem intenção. Os fatos intimidadores se relacionam com as regras que regulam a expressão e tornam as pessoas reticentes em se expressar por medo de serem punidas. Por fim, os infortúnios da vida estão divididos em cinco fatos: poder, viés, desvantagem, ofensa fácil e abuso. O primeiro é o fato do poder, que se expressa quando poderosos utilizam os meios possíveis para evitar críticas e desacordos. O segundo é o fato do viés, presente na tendência de confundirmos o que preferimos que os outros façam com o que os outros pensam ser o melhor para si. O terceiro fato é o da desvantagem, que reside na desigualdade de poder e consequente possibilidade desta se refletir na regulação da expressão. O quarto é o fato da ofensa fácil [*easy offense*], pois todo indivíduo se ofende com algo, à exceção dos sociopatas. O quinto fato é o do abuso, que ocorre quando diante de situações de forte desacordo se produzem exageros e distorções em prol da persuasão.

1.3. Uma concepção de liberdade de expressão

Segundo Larry Alexander, o alcance potencial da liberdade de expressão é definido por princípio e se concentra nos motivos de regulamentação do governo. Esses motivos tratam de uma dupla preocupação: com o direito de expressão das pessoas e com o direito das audiências receberem informações e serem protegidas contra alguns tipos específicos de mensagens que constituem violação. Para o autor, o escopo dessas preocupações é muito amplo, o que torna

quase todas as regulamentações governamentais baseadas em conteúdo em violações à liberdade de expressão (ALEXANDER, 2005). Nesse sentido, é necessário definir claramente um conceito de liberdade de expressão capaz de superar essa barreira.

Para definir uma concepção própria, retomaremos a proposta de Alexander de três tipos de teorias de liberdade de expressão. O primeiro desses três tipos são as teorias consequencialistas. Elas buscam evocar as boas consequências que a liberdade de expressão proporciona, tais como a verdade²⁶, a autonomia²⁷ e a virtude (ALEXANDER, 2005, p. 127). A liberdade de disseminar novas informações e criticar visões existentes – descortinando assim a verdade – é percebida como uma justificativa instrumental. Considerar o livre questionamento como um instrumento para descobrir a verdade, apesar de ser criticado filosoficamente, não está pautado metafisicamente em nenhuma visão de fato ou valor. Alexander destaca que existe um problema em assumir um procedimento como o melhor para a obtenção da verdade, dado que existem espaços nos quais a expressão é regulada. O autor aponta para o erro em se querer quantificar a verdade, formulando uma lógica de fatos mais ou menos verdadeiros baseados na quantidade de verdade produzida e apresentada (ALEXANDER, 2005, p. 128).

Assim, não há uma dita Verdade, e sim diversas verdades reveladas a partir de ambientes diferentes, como aquelas produzidas por regulação do discurso ou falhas na regulação. A consideração de que a busca por uma verdade específica é algo importante torna a regulação governamental extremamente relevante, por duas razões que se tensionam mutuamente. Por um lado, a livre expressão entre iguais tem enorme potencial como forma de alcançar a verdade, mas por outro lado, também pode ser injusta, minando um contexto de debate entre livres e iguais ao propagar enunciados discriminadores, sendo capaz até mesmo de produzir desinformação e preconceitos que dificultam a própria busca das verdades plurais existentes. Conclui-se que o fato de que uma dada expressão ajuda a responder determinadas questões, ao mesmo tempo em que dificulta outras, resulta na impossibilidade da busca pela verdade servir para a construção de uma teoria consequencialista geral da livre expressão. A liberdade de expressão promoveria a busca por algumas verdades e dificultaria outras, o que para Alexander a impede de servir de base para a defesa de um direito geral à liberdade de expressão.

²⁶ Utilizamos nesta tese a concepção arendtiana de Francisquini (2014) que entende que 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” (FRANCISQUINI, 2014, p. 139).

²⁷ Utilizamos aqui o conceito de Alexander de autonomia que a considera como constituída pelo autogoverno individual, pelo autodesenvolvimento individual e pelo autogoverno político. Para mais, ver ALEXANDER, 2005, p. 130.

O corolário da proposição de que alguma liberdade de expressão em alguns ambientes é propícia à descoberta de algumas verdades que valem os prejuízos que a expressão causa é que, em muitos casos, a liberdade de expressão pode levar a erros em vez de verdade, mesmo no longo prazo, ou que o longo prazo pode ser muito longo, considerando os danos que a expressão causa no curto prazo. E nem todas as verdades são igualmente importantes²⁸ (ALEXANDER, 2005, p. 130, tradução nossa).

A segunda consequência que justifica a defesa da liberdade de expressão avaliada por Alexander é a autonomia, associada aqui ao autodesenvolvimento e também ao autogoverno político. Na visão dele, essas concepções maximizam um conceito de autonomia que é influenciado por impactos comunicativos, que podem ou não ser regulados diretamente:

[...] a autonomia está em ambos os lados da balança em um caso típico de liberdade de expressão, porque a autonomia de uma pessoa é certamente comprometida, não apenas quando o governo priva alguém do conhecimento dos fatos e bons argumentos, mas também quando falha em impedir os falantes de mentirem para esse alguém, revelando seus vergonhosos segredos, ameaçando-o, chocando-o em reclusão, assumindo a sua propriedade intelectual, persuadindo outros a prejudicá-lo e assim por diante²⁹ (ALEXANDER, 2005, p. 131, tradução nossa).

A justificativa consequencialista pela autonomia exige que se determine o valor instrumental da expressão em promovê-la. Essa necessidade resulta em um sistema que utiliza características como a verdade e a importância de uma mensagem para determinar o valor de uma expressão e compará-lo com outros valores. A teoria consequencialista, que se justifica a partir da autonomia, requer também que se viole a lógica da neutralidade valorativa (ALEXANDER, 2005, p. 131). Acrescentamos um outro problema teórico da fundamentação consequencialista do valor da liberdade de expressão como instrumental à autonomia: essa fundamentação carrega pressupostos ontológicos sobre o efeito da livre expressão e do debate nos sujeitos, pressupostos que sempre trazem ônus para a aceitabilidade do argumento perante aqueles que desposam outras ontologias.

A terceira justificativa discutida por Alexander entende a liberdade de expressão enquanto propagadora de virtudes como a tolerância e o pluralismo, que garantem o sucesso da democracia liberal. Embora a tolerância seja essencial para as sociedades plurais, ela não configura necessariamente uma virtude, por exemplo no caso da tolerância a discursos de ódio. Apesar de inclusiva frente a um amplo rol de discursos, a justificativa da tolerância o pode

²⁸ No original: *The corollary of the proposition that some freedom of expression in some environments is conducive to discovering some truths that are worth the harms that the expression causes is that in many instances freedom of expression may lead to error rather than truth, even in the long run, or that the long run may be too long given the harms the expression causes in the short run. And not all truths are equally important.*

²⁹ No original: *autonomy is on both sides of the balance in a typical freedom of expression case because one's autonomy is surely compromised, not only when government deprives one of facts and good arguments, but also when it fails to prevent speakers from lying to one, lying about one, revealing one's shameful secrets, threatening one, shocking one into seclusion, taking one's intellectual property, persuading others to harm one, and so on.*

acabar minando a própria inclusão e pluralismo (ALEXANDER, 2005, p. 133). Nesse sentido, o autor discute duas condições problemáticas de importantes teorias consequencialistas. Em primeiro lugar, ele argumenta que essas teorias são reféns dos fatos: qualquer concepção de liberdade de expressão que esteja preocupada em produzir efeitos específicos e benéficos é reflexo de um contexto particular que varia geográfica, temporal e politicamente. Em segundo lugar, a noção de que a proteção da expressão pode promover o bem-estar público também revela um problema, para Alexander, no que diz respeito ao caráter derivativo que se constrói para um direito humano (ALEXANDER, 2005, p. 134). Assim, teorias consequencialistas não são apenas responsivas a contextos específicos, mas também a compreensões de bem-estar específicas, o que limitaria sua validade.

Outro grupo de teorias discutidas por Alexander são as deontológicas, pautadas não em circunstâncias, mas em razões morais. Para o autor, essas teorias apresentam um problema primário: são ou muito restritas, ou muito amplas. A primeira forma de teoria deontológica³⁰ associada à liberdade de expressão busca evitar o prejuízo à audiência quanto à mensagem que seria transmitida em situações onde o “governo obrigasse o indivíduo a falar”. Trata-se de um rol raro de casos (ALEXANDER, 2005, p. 134). Outras conceituações teóricas deontológicas da liberdade de expressão – como as de Scanlon e Strauss – entendem que o governo está impedido de prevenir a audiência de receber mensagens quando esse impedimento está pautado em uma descrença na habilidade de recepção da audiência. Essa percepção, contudo, não é capaz de ser a base de um direito à liberdade de expressão por não ser aplicável a “várias leis e atos destinados a prevenir danos de uma etapa da expressão ou projetados para prevenir danos em duas etapas de audiências não-responsivas”³¹ (ALEXANDER, 2005, p. 135, tradução nossa), como seria o caso, por exemplo, de leis que proíbem propaganda comercial enganosa ou discurso de ódio contra minorias. Jeremy Waldron, por exemplo, defende a regulação do discurso de ódio afirmando que ele visa minar a inclusão e sentimento de dignidade das pessoas que são seu objeto, incutindo medo e intimidação. Para o autor, “uma democracia liberal deve exercer responsabilidade ativa de proteção de uma atmosfera de respeito mútuo contra ataques discursivos perversos e cruéis”³² (Waldron, 2012, p. 9, tradução nossa).

³⁰ O autor destaca que existem diversas concepções teóricas deontológicas que, contudo, não se mostram plausíveis de ser consideradas junto ao conceito de liberdade de expressão.

³¹ No original: *many laws and acts designed to prevent one-step harms from expression or designed to prevent two-step harms from non-responsible audiences.*

³² No original: *a liberal democracy must take affirmative responsibility for protecting the atmosphere of mutual respect against certain forms of vicious attack.*

Uma outra forma de justificar a liberdade de expressão é considerá-la concomitante ao processo decisório democrático. Essa teoria se constrói a partir de duas percepções: um primeiro entendimento derivado do direito à liberdade de expressão e pautado na necessidade de uma cidadania informada; e um segundo entendimento que constrói o direito à liberdade de expressão a partir da concepção de uma opinião pública que legitima o processo decisório quando o discurso público não é regulado. Também denominada teoria geral, a primeira teoria considera que a cidadania necessita de acesso à informação sobre a performance do governo que ela elegeu. Essa seria uma condição para o governo democrático que resulta da exigência de que a expressão não seja suprimida pelo governo para garantir o acesso pleno à informação. Alexander aponta o paradoxo democrático desse argumento:

Como assinalou Frederick Schauer, normalmente se considera que a liberdade de expressão é um direito contra as regulamentações governamentais, mesmo quando essas regulamentações foram democraticamente promulgadas. Em outras palavras, a liberdade de expressão é oposta e se opõe à tomada de decisões democráticas, pelo menos quando essa tomada de decisão produz leis que infringem a liberdade de expressão (ALEXANDER, 2005, p. 137, tradução nossa)³³.

Outro ponto destacado pelo autor é o escopo incerto do direito democrático à liberdade de expressão. Afinal, quais os limites para se definir a liberdade de expressão? Para o autor, os requisitos para definir se a expressão é central ou não para o processo decisório democrático assumem uma condição metafísica que exige definir o que é importante para esse processo. No entanto, não há base para desenhar essa divisão.

Todos os regulamentos governamentais e suas alternativas têm efeitos de mensagem. E todos os regulamentos e suas alternativas terão efeitos de mensagem que são relevantes para a tomada de decisões democráticas, mesmo nas construções mais estreitas. Se o direito à liberdade de expressão se destina a proteger o recebimento de informações e argumentos relevantes para a tomada de decisões democráticas, então o princípio deve estar dentro do escopo desse direito, e devemos nos preocupar com os efeitos de mensagem das ações governamentais, não apenas com as razões do governo para agir. (ALEXANDER, 2005, p. 139, tradução nossa)³⁴

Estamos de acordo com a argumentação de Alexander acerca do direito político democrático à liberdade de expressão. No entanto, consideramos que a liberdade de expressão possui mais valores instrumentais e intrínsecos ao processo democrático do que o autor

³³ No original: *As Frederick Schauer has pointed out, freedom of expression is normally thought to be a right against governmental regulations, even when those regulations have been democratically enacted. In other words, freedom of expression is thought to oppose and trump democratic decision making, at least when that decision making produces laws that infringe on freedom of expression.*

³⁴ No original: *All governmental regulations and their alternatives have message effects. And all regulations and their alternatives will have message effects that are relevant to democratic decision making, even on the narrowest construction thereof. If the right of freedom of expression is meant to protect receipt of information and arguments relevant to democratic decisionmaking, then principle (4) should be within the scope of that right, and we should be concerned with the message effects of governmental actions, not just with government's reasons for acting (principle (5)).*

preconiza. A liberdade de expressão não assegura apenas o direito à informação aos cidadãos e a transmissão da vontade dos governados aos governantes, possibilitando também autoexpressão política e o direito de que uma expressão individual tenha o mesmo tratamento em comparação com as expressões dos demais cidadãos.

Uma terceira teoria que Alexander discute é a do discurso público, segundo a qual a vontade democrática só se faz presente quando reflete a opinião pública – Post (1993) é um autor que se encaixa neste terceiro tipo. No entanto, isso não implica em impedir a regulação do direito expressão: o importante é a expressão do discurso público, da troca de ideias. Na visão de Alexander, o problema fundamental dessa teoria consiste em especificar o que pode ser considerado como parte do discurso público, sem que sejam apresentados critérios para essa delimitação (ALEXANDER, 2005, p. 140). Segundo o autor, em alguns casos essa vertente se diferencia a partir da mensagem de cada tema, demandando que o espaço da comunicação contenha mais ideias do que apenas aquelas íntimas a alguns. Assim, é impossível delimitar uma linha entre a expressão pública e a privada, e mesmo que isso fosse possível, implicaria diferentes ações governamentais, ramificações e preocupações normativas. Uma expressão somente suscitaria o debate sobre liberdade de expressão se é “pública o suficiente para resultar em uma ação judicial civil ou criminal” (ALEXANDER, 2005, p. 141, tradução nossa)³⁵. Ao criar categorias, a teoria do discurso público recai na falta de base metafísica, embora represente realidades sociológicas.

Segundo Post (1993), qualquer discussão sobre a relação do discurso com as decisões democráticas está associada a uma concepção de democracia que, por seu turno, pode ser considerada uma imposição heterônoma. Assim, é necessário limitar o direito humano à liberdade de expressão na democracia. O problema normativo que se coloca é que o processo decisório governamental envolve a habilidade das pessoas controlarem a vida de outros indivíduos (ALEXANDER, 2005, p. 143). Jon Elster também se refere a esse problema do impacto da democracia sobre todos quando coteja o que é próprio do “fórum” com o que pertence ao campo do “mercado”. Enquanto no mercado as decisões individuais são influenciadas por configurações construídas de modo descentralizado e sem intencionalidade institucional, no fórum as ações e discursos políticos dos cidadãos levam a decisões que se corporificam em leis e políticas que afetam a todos coletivamente. Em outras palavras, o que os cidadãos reivindicam e fazem no fórum e na democracia é coletivo e impacta os demais cidadãos coletivamente (ELSTER, 1986).

³⁵ No original: [...] *become public enough to result in a civil or criminal lawsuit.*

Em *Against democracy*, o teórico conservador Jason Brennan (2016) argumenta que o impacto do voto de cada cidadão sobre os demais é diferente normativamente do impacto das decisões individuais de mercado sobre os demais agentes. A diferença seria que as ações de mercado não se impõem aos demais coletivamente, por mais que possuam externalidades. Para Brennan, o impacto do voto de um eleitor com baixa capacidade intelectual e mal-informado sobre os demais cidadãos justifica que o sufrágio universal e igual deva ser revisto ou mesmo abolido (Brennan, 2016). No que diz respeito ao tema da presente tese, o problema colocado por Post, Alexander, Elster e Brennan é que os direitos políticos – e a livre expressão é um direito político – fazem parte da construção das decisões democráticas que, por sua vez, criam impacto e heteronomia sobre os cidadãos que são contrários a elas.

Existe uma terceira teoria que defende que o governo não deve ser considerado confiável para regular a expressão. Como justificativas, ela argumenta que (1) o Estado supostamente não é capaz de acessar plenamente a diferenciação entre prejuízos e benefícios e que (2) os interesses dos governantes para a regulação não são confiáveis, podendo ser meramente o desejo de se manter no poder. Alexander descarta essa vertente de teorias contra a regulação por algumas razões. Primeiro, todas as regulações estatais podem ser instrumentalizadas para a preservação dos governantes no poder e isso não faz com que sejamos simplesmente contra as diversas regulações, o que, no limite, nos faria ser contra a existência do próprio governo. Segundo, o cerne da defesa normativa da liberdade de expressão não se limita ao direito de criticar o governo, motivo pelo qual a expressão deve ser regulada, justamente para que os diversos interesses e direitos fundamentais expressos pela liberdade de expressão possam ser efetivados. (ALEXANDER, 2005, p. 145).

Partindo da perspectiva de Alexander e da análise das seis concepções distintas de liberdade de expressão, podemos perceber que um ponto central no debate está associado à definição do papel do Estado na relação entre indivíduo e liberdade. Ou seja, é fundamental compreender onde o Estado deve atuar diretamente e onde deve se ausentar, discernindo entre percepções neutras e não-neutras de Estado. Nesse sentido, entendo que o Estado deve atuar de forma direta, garantindo a liberdade do cidadão em suas diferentes formas e em seus diferentes níveis. A ideia de que o governo deve ser neutro, pensada a partir do exemplo de mercados econômicos livres para determinar o acesso à mídia e a igual oportunidade de ser ouvido, também esconde uma concepção da liberdade e do papel do Estado. No mundo real, ela cria as condições para que alguns não sejam capazes de falar e para que não se possa ouvi-los, ao mesmo tempo em que garante a outros o domínio dos canais de expressão. De forma contrária

à posição de Post (1993), esse problema é detectado por Alexander (2005) e Sunstein (1993) e também endossado por essa tese.

Ao contrário do que defende Post (1993), não existe neutralidade em um governo quando ele se priva de atuar em prol de garantir a igualdade no sistema de expressão, agindo a favor do livre mercado. Na realidade, não há neutralidade de qualquer tipo na atuação de um governo, mesmo quando ele coloca em discussão perspectivas ou crenças opostas. Apesar disso, o confronto de ideias é essencial para garantir a melhor escolha. Se não existe o consentimento universal, somos confrontados com o fato de que o número de possíveis experiências ainda não testadas é infinito e as decisões coercitivas continuam a ser realizadas, sempre passíveis de erro.

Os direitos comunicativos são considerados na definição dos processos que produzem a opinião pública como tal, cabendo ao Estado garantir esse papel ao regular perspectivas iguais e ampliar o espectro de discursos disponíveis aos cidadãos. Para aqueles que entendem a opinião pública como base para o governo autônomo, é preciso que o Estado responda defendendo os direitos comunicativos enquanto mecanismo de informação e de oportunidade de pautar a sociedade. Devido à importância da participação na formação contínua da opinião pública para o autogoverno democrático, o direito de participar dos processos comunicativos pelos quais a opinião pública é formada deve alcançar a todos, garantindo o direito de participar em deliberações, dado que as decisões políticas são impostas ao conjunto do corpo de cidadãos.

Uma primeira característica essencial é a definição do papel do Estado diante da liberdade. Conforme destacamos ao longo do capítulo, está claro que o papel de árbitro neutro não condiz com a realidade, dado sua base liberal pautada em preceitos e relações de poder previamente estabelecidos na sociedade. É previamente necessário compreender que um Estado age e deve agir para garantir a liberdade e a ordem. Essa atuação deve ser no sentido de regular a expressão, garantindo expressividade aos grupos e indivíduos e limitando expressões que ultrapassem limites razoáveis, como é o caso dos discursos de ódio. É preciso que o Estado garanta espaço a grupos minoritários e/ou vulneráveis para que se expressem plenamente, possibilitando superar barreiras de ordem econômica, social e política. O Estado deve fortalecer os espaços e as capacidades de cada indivíduo se autoexpressar, participando da opinião pública e do que Post chama de democracia discursiva (POST, 2014). Aqui, destacamos a concepção de liberdade de expressão adotada, retomando a compreensão de autonomia como autorrepresentação historicamente construída. Nesse contexto, a liberdade de expressão deve ser capaz de permitir que o indivíduo se expresse independente de seu grupo, não apenas protegendo-o de outros grupos que atuem reproduzindo discursos de ódio, como também

assegurando-lhe sua livre expressão e, conseqüentemente, a informação aos demais membros dessa sociedade.

Como Alexander (2005) destaca, é verdade que uma concepção associada a construções históricas possui limites que precisam ser considerados. Todavia, existe um conceito geral segundo o qual a liberdade de expressão deve possibilitar a autoexpressão a nível individual e a autorrepresentação a nível social e coletivo. As transformações desse conceito estão diretamente relacionadas ao contexto social no qual ele se aplica, o que não constitui uma limitação do conceito. Ao se corporificar nas instituições do Estado, os conceitos normativos sempre necessitam de alterações e, tal qual a história que se transforma constantemente, adquirem adaptações que os tornam cada vez mais responsivos à realidade.

Assim, a liberdade de expressão se torna essencial para o processo político, seja ao garantir o acesso à informação, seja ao garantir o direito político de se expressar, seja ainda pela sua capacidade de se transformar para responder a novas realidades. No próximo capítulo, vamos compreender como as diferentes teorias democráticas avaliam o papel da expressão política no processo democrático. Por serem teorias que se preocupam com dimensões distintas da Democracia, os problemas suscitados são diferentes e, conseqüentemente, o papel e importância da expressão e da liberdade dessa também. A liberdade, contudo, exige uma proteção que limite a atuação do poder público e do poder privado, sempre capazes de limitar a expressão de outros atores diante do interesse em aumentar os seus próprios poderes. A regulação da expressão é necessária para construir limites à atuação desses poderes, protegendo a liberdade política de expressão, a informação e o próprio processo democrático.

2. A TEORIA DEMOCRÁTICA³⁶

2.1 Introdução

Quando discutimos sobre democracia, é preciso considerar a afirmação de Robert Dahl, de que não temos uma teoria democrática satisfatória na atualidade: as teorias democráticas leem a democracia por uma perspectiva ora essencialmente ética, ora essencialmente descritiva do mundo atual (DAHL, 2006, p. 1). No mesmo sentido, Ian Shapiro enfatiza que todos os países e grupos políticos reivindicam para si o rótulo de democráticos, de forma que uma proposta de sistema considerada não democrática seria facilmente rejeitada em nossa sociedade.

[...] o compromisso com a democracia é um componente indispensável da legitimidade política. Os aspirantes à liderança política podem ser progressistas ou conservadores, meritocratas ou igualitaristas, nacionalistas ou cosmopolitas, multiculturalistas ou defensores de uma única cultura. É muito mais difícil para eles oporem-se abertamente à democracia — o que raramente acontece — do que adotar qualquer uma dessas posições. Podem atacar as deturpações ou desvios da democracia, ou afirmar que determinado sistema de representação democrática é injusto. Podem discutir a respeito do significado da democracia e das instituições que ela exige. Podem até tentar defender a tese de que seu país ‘ainda’ não está preparado para a democracia - reconhecendo-lhe a legitimidade no mesmo momento que se esquivam dela. No mundo contemporâneo, portanto, aprovação à ideia de democracia é praticamente inegociável (SHAPIRO, 2006, p. 245).

Junto à grande multiplicidade do que se alega ser democrático e à pluralidade de expressões sociais e estatais da democracia, há diversas teorias democráticas que olham para o real multifacetado a partir de diferentes perspectivas ontológicas e normativas. A democracia está associada a uma concepção de sistema no qual todos que estão submetidos ao governo possuem alguma forma de controle sobre ele. Para que isso ocorra, é preciso que haja algum grau de liberdade e igualdade políticas, tanto para os cidadãos individualmente como para o povo coletivamente. A liberdade de expressão aparece então como um direito que precisa ser garantido para que a voz e o debate sejam plenos.

Se reduzirmos a discussão sobre democracia à forma institucional predominante no mundo hoje, podemos limitar o debate a dois outros conceitos: a responsividade do sistema e a representação. Contemporaneamente, um sistema somente é considerado democrático quando as concepções desses dois conceitos — que podem variar de acordo com cada teoria — se

³⁶ Uma versão prévia deste capítulo foi apresentada no 44º Encontro da ANPOCS. Para mais, ver BARBABELA, 2018a.

traduzem de algum modo nas instituições. Logo, o debate em torno da teoria democrática se pauta pela relação entre esses conceitos e seus múltiplos significados.

A proposta desse capítulo é entender como as teorias democráticas se constituem, suas características e sua relação com a liberdade de expressão. A seguir, discutiremos três teorias democráticas: a representativa/agregacionista, a deliberacionista e a participativa. Abordaremos suas concepções de representatividade e responsividade e o lugar que destinam à liberdade de expressão.

2.2. Teoria representativa/agregacionista

Chamaremos teorias representativas da democracia aquelas que veem no procedimento eleitoral o cerne dessa forma de governo: as eleições autorizam políticos ao torná-los representantes da vontade política do eleitorado. São teorias agregacionistas, porque somam votos para compor maiorias eleitorais e representatividade eleitoral, seja o método dessa agregação majoritário ou proporcional. As teorias democráticas representativas e agregacionistas podem ser elitistas ou pluralistas, o que faz bastante diferença quando pensamos nos valores instrumentais e intrínsecos da liberdade de expressão em contexto democrático. Dentre os teóricos pluralistas, veremos Robert Dahl e Anthony Downs. Dentre os elitistas, examinaremos a contribuição de Schumpeter.

O elitismo defende uma concepção de democracia focada na escolha de uma elite política capaz de tomar as decisões administrativas e legislativas necessárias (HELD, 2007). Nesse sistema, são as elites dos partidos e das repartições públicas que competem pelo voto dos cidadãos nas eleições. O pluralismo, por sua vez, é uma vertente da democracia empírica que inclui intermediações entre os cidadãos e o sistema político que haviam sido ignoradas pela teoria elitista. O pluralismo expande a ideia de cidadania para além do voto e da liberdade de expressão, considerando também a liberdade de organização.

Explorando as interconexões entre a competição eleitoral e as atividades de grupos de interesse organizados, os pluralistas argumentaram que a política democrática moderna é na verdade muito mais competitiva e os resultados da política são muito mais satisfatórios para todos os partidos do que sugeria o modelo de Schumpeter. A estrutura fluida e aberta das democracias liberais ajuda a explicar, argumentaram eles,

o alto grau de obediência às instituições políticas dominantes no Ocidente. (HELD, 2007, p. 158, tradução nossa)³⁷

2.2.1 A teoria democrática de Robert Dahl

Um dos autores mais proeminentes da teoria representativa/agregacionista, Robert Dahl afirma que para desenvolver uma teoria democrática é essencial confrontar tanto as definições de democracia enquanto sistema ideal inatingível em sua plenitude, como a percepção histórica da democracia enquanto sistema que compreende um conjunto de instituições e práticas políticas realizáveis em certas condições-limite (DAHL, 2006). Além disso, para se construir um modelo democrático, seria preciso estudar diferentes sistemas representativos democráticos.

O autor parte de duas concepções mínimas importantes: a primeira, de que a teoria democrática se preocupa com “os processos pelos quais cidadãos exercem alto grau de controle relativo sobre líderes”³⁸ (DAHL, 2006, p. 3, tradução nossa); e a segunda, da democracia como um sistema político responsivo ao maior número possível de cidadãos (DAHL, 2005, p. 1). Para Dahl, a democracia deve garantir três oportunidades aos indivíduos: a formulação de preferências, a expressão dessas preferências e a possibilidade de ter as preferências expressas igualmente consideradas na condução do governo. Dada a impossibilidade real de se responder simultânea e continuamente a todos os cidadãos, Dahl concebe o conceito de poliarquia para se referir a esse modelo democrático que é empírico e imperfeito, mas que expressa componentes do ideal de democracia.

Dahl constrói seu modelo de poliarquia a partir do estudo de dois outros modelos clássicos de democracia, a madisoniana e a populista, e também de dois métodos que buscam teorizar a realidade política, o da maximização e o descritivo. O método de maximização escolhe um objetivo e se incumbe de maximizá-lo. O método descritivo, por sua vez, considera um fenômeno específico repetido várias vezes em diferentes espaços como referentes a uma única classe, para a partir do estudo dos integrantes desse grupo descobrir características que o

³⁷ No original: *A school of political analysts, widely referred to as empirical democratic theorists or 'pluralists', attempted to remedy this deficiency by examining directly the dynamics of 'group politics'. Exploring the interconnections between electoral competition and the activities of organized interest groups, pluralists argued that modern democratic politics is actually far more competitive, and policy outcomes are far more satisfactory to all parties, than Schumpeter's model suggested. The fluid and open structure of liberal democracies helps explain, they contended, the high degree of compliance to dominant political institutions in the West.*

³⁸ No original: *processes by which ordinary citizens exert a relatively high degree of control over leaders* (DAHL, 2006, p. 3).

diferenciam e definem (DAHL, 2006, p. 63). Os métodos não são, segundo Dahl, excludentes entre si.

2.2.2. A democracia madisoniana segundo Dahl

A teoria democrática madisoniana é um esforço para formular um compromisso entre os poderes da maioria e das minorias, equilibrando igualdade política para todos os cidadãos e limites para os interesses em caso de colisão de direitos ou formação de maiorias com potencial para violar direitos (DAHL, 2006, p. 4; 63). É importante destacar que democracia é um conceito pouco usual no período de Madison e estava associado a ideias distintas daquelas que estamos acostumados hoje. Assim, Dahl utiliza o conceito de república presente na obra do autor para melhor representar as concepções vigentes à época. O conceito se aproximaria da ideia de democracia representativa atual, considerando que “a república é o governo que (a) deriva os poderes direta ou indiretamente do grande corpo de pessoas e (b) é administrado por pessoas ocupando seus cargos enquanto é de sua vontade [*for pleasure*], por um período limitado, ou durante um bom comportamento (DAHL, 2006, p. 10, tradução nossa)³⁹. O autor inicia sua análise da concepção madisoniana com o seguinte esquema de hipóteses e definições:

Hipótese 1 [empírica]: Se não restrito por freios externos, qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos irá tyrannizar os outros. Definição 1: Um “freio externo” para um indivíduo consiste na aplicação de prêmios e punições, ou na expectativa de que esses serão aplicados por alguma fonte outra que o próprio indivíduo. Definição 2: A “tirania” é qualquer privação severa de direito natural. [...] Hipótese 2: A acumulação de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário nas mesmas mãos implica na eliminação de freios externos (generalização empírica). A eliminação de freios externos produz tirania (da Hipótese 1). Dessa forma a acumulação de todos os poderes nas mesmas mãos implica tirania. [...] Hipótese 3: Se não restrita por freios externos, a minoria de indivíduos tyrannizará a maioria dos indivíduos. Hipótese 4: Se não restrita por freios externos, a maioria de indivíduos tyrannizará a minoria dos indivíduos (DAHL, 2006, p. 6-8, tradução nossa)⁴⁰.

³⁹ No original: *A republic is a government which (a) derives all of its powers directly or indirectly from the great body of the people and (b) is administered by persons holding their office during pleasure for a limited period, or during good behavior.*

⁴⁰ No original: *Hypothesis 1: If unrestrained by external checks, any given individual or group of individuals will tyrannize over others. DEFINITION 1: An "external check" for an individual consists of the application of rewards and penalties, or the expectation that they will be applied, by some source other than the given individual himself. DEFINITION 2: "Tyranny" is every severe deprivation of a natural right. [...] Hypothesis 2: The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary in the same hands implies the elimination of external checks (empirical generalization). The elimination of external checks produces tyranny (from hypothesis 1). Therefore, the accumulation of all powers in the same hands implies tyranny. [...] Hypothesis 3: If unrestrained by external checks, a minority of individuals will tyrannize over a majority of individuals. Hypothesis 4: If unrestrained by external checks, a majority of individuals will tyrannize over a minority of individuals (DAHL, 2006, p. 6-8).*

Conforme as quatro hipóteses, a preocupação na república madisoniana é evitar a opressão de um grupo por outro. Segundo Dahl, o objetivo principal de Madison seria impedir uma república tirânica, um governo no qual uma maioria oprime minorias. Para tal, é necessário que forças externas limitem os poderes dessa maioria (BLOKLAND, 2016, p. 233). Respeitar os direitos naturais do cidadão é uma das condições para evitar essa tirania (Definição 2), mas não é a única. É necessário respeitar ainda duas outras premissas: a não acumulação de poderes nas mesmas mãos e o controle das ações de facções contra os direitos e interesses de outros cidadãos e da comunidade. Também cabe destacar que na teoria de Madison há a percepção de que todo cidadão adulto da república deve ter direitos iguais, incluindo o direito de influenciar a *policy* do governo. Como Dahl bem destaca, a regra majoritária seria o “princípio republicano” madisoniano (DAHL, 2006, p. 31).

Para compreender o raciocínio de Madison haveria duas alternativas. A primeira seria explicitar porque o acúmulo dos poderes executivo, legislativo e judiciário nas mesmas mãos seria indesejável, conclusão que não é intuitiva. O sistema madisoniano não responde essa questão diretamente, o que resulta no entendimento de Dahl de que a consequência a ser evitada é a privação de direitos naturais, tal qual a Definição 2 explicita (DAHL, 2006, p. 12).

A segunda alternativa também parte da Definição 2, afirmando que a possível acumulação de todos os poderes elimina freios externos⁴¹ e produz tirania. Para resolver essa questão formula-se a ideia de complexos freios e contrapesos [*checks and balances*] que envolvem três poderes que equilibram constitucionalmente as diferenças entre os grupos identificados de líderes políticos, atuando também como mecanismos externos para evitar a tirania. Entretanto, como Hans Blokland afirma, Dahl compreende que o significado da separação de poderes é superestimado na compreensão madisoniana e os freios e contrapesos socialmente existentes são pouco considerados por essa alternativa (BLOKLAND, 2016, p. 233).

Outro ponto importante na discussão madisoniana são as facções, definidas como conjuntos de cidadãos que se unem e atuam por interesse ou paixão comum que diverge dos direitos dos demais ou dos interesses da comunidade (DAHL, 2006, p. 15). A definição, tal qual é apresentada, permite considerar que uma facção produzirá tirania caso não existam freios externos para impedi-la. Embora a facção seja um perigo para a república madisoniana, é

⁴¹ Dahl destaca a concepção de freios externos, pois segundo o autor existem freios internos como a consciência, atitudes e predisposições que determinam o interesse dos cidadãos tiranizarem uns aos outros. Entretanto, essa seria uma preocupação moderna e não de Madison, que está preocupado com a construção de mecanismos de um sistema político e, principalmente, com a formulação de uma Constituição (DAHL, 2006, p. 18).

preciso discutir como controlá-la, afinal a presença das facções é resultado da diversidade de faculdades mentais dos indivíduos (DAHL, 2006). A diversidade de faculdades constrói pessoas distintas e ajuda a construir as facções: devido a sua origem, controlá-la completamente significaria destruir a liberdade, alternativa que para Madison não é republicanamente viável.

Há na teoria de Madison uma concepção de liberdade individual como a “oportunidade de atingir seus objetivos sem restrições externas” (DAHL, 2006, p. 27). Esse entendimento deveria ser respeitado para grupos de “tamanho significativo” garantirem que o processo de *policy-making* não prive a liberdade desses grupos. Entretanto, enquanto Madison propõe que se permita a esses grupos o poder de veto, Dahl destaca que esse poder não seria concedido pela sociedade para todo e qualquer grupo, mesmo que de “tamanho significativo” (DAHL, 2006, p. 27).

Por sua vez, a saída republicana estaria em controlar os efeitos dessas facções no poder Legislativo ao se utilizar do sistema representativo, capaz de controlar minorias, e da diversidade de interesses presentes em uma sociedade, capaz de controlar as facções majoritárias, reduzindo a sua capacidade de se unir em matérias legislativas (DAHL, 2006, p. 16). Essa solução resulta em um problema não resolvido por Madison: encontrar um equilíbrio entre o “princípio republicano” de Madison⁴², que visa garantir a igualdade entre cidadãos, e um sistema que garanta liberdades de grupos minoritários com vantagens econômicas ou de poder que não seriam toleradas indefinidamente por uma maioria (DAHL, 2006, p. 31). Entretanto, não há mecanismos de controle capazes de diferenciar “boas” e “más” maiorias, o que constrói uma teoria conveniente a minorias que exigem oportunidades de vetar privações propostas pelas maiorias (BLOKLAND, 2016, p. 235). Logo, podemos concluir que na teoria madisoniana a liberdade assume uma roupagem que lhe é favorável. Ela deve ser garantida a partir da construção constitucional, de forma que os grupos considerados minimamente significativos tenham condições de vetar e evitar prejuízos a sua própria liberdade.

⁴² Em uma releitura de Madison, Dahl considera sua proposta como mais parlamentarista do que presidencialista e mais majoritária do que ele desenvolvera anteriormente. O sufrágio universal e igualitário seria uma condição para que existam opinião e experiência públicas e para que seja possível, por exemplo, que as eleições nos Estados Unidos fossem realizadas em distritos eleitorais maiores e com legislaturas com mais serviços realizados durante um mandato, uma responsividade ao eleitorado maior (DAHL, 2006). Nesse sistema seria possível se aproximar do equilíbrio entre a igualdade entre cidadãos e as liberdades de minorias.

2.2.3. A concepção populista de democracia segundo Dahl

O segundo modelo discutido por Robert Dahl é a democracia populista, que tem como objetivo maximizar a soberania popular e a igualdade política, condições essenciais para a organização democrática (Dahl 2006, p. 63). A soberania popular é respeitada quando a alternativa com maior preferência é escolhida em uma votação. Por sua vez, a igualdade política é assegurada enquanto existirem alternativas e os votos forem igualmente considerados. Assim como a república madisoniana, a democracia populista exige o respeito ao princípio da maioria associado à seguinte regra:

DEFINIÇÃO 4: A REGRA: O princípio da regra majoritária prescreve que ao se escolher entre alternativas, a alternativa preferida pelo maior número é selecionada. Isto é, dadas duas ou mais alternativas x , y etc., tal que x seja uma política de governo, é condição necessária e suficiente que o número que prefira x a qualquer alternativa seja maior do que o número que prefira qualquer alternativa outra que x (DAHL, 2006, p. 37, tradução nossa)⁴³.

Entretanto, a proposta populista não apresenta mais do que uma redefinição da regra procedimental da maioria para a realização de um ideal de igualdade política e de soberania popular. Nesse sentido, constitui apenas um exercício axiomático, que não discute o mundo real tal como Dahl se propõe a debater em seu modelo (DAHL, 2006, p. 64). Isso, no entanto, não invalida o ideal de igualdade política que Dahl retomará em sua proposta de Poliarquia (BLOKLAND, 2016, p. 236), o qual veremos a seguir.

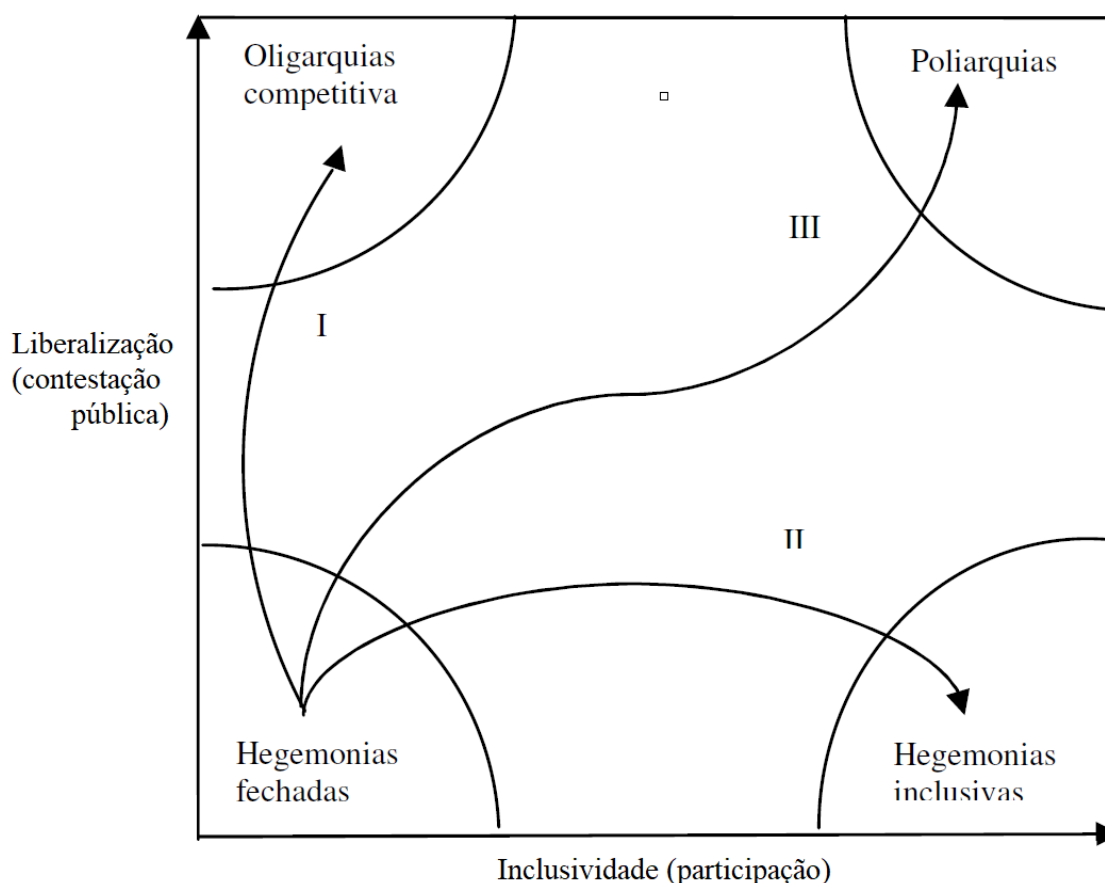
2.2.4. A democracia poliárquica ou poliarquia

A partir do estudo desses dois modelos, Dahl constrói seu modelo de poliarquia, a representação real e incompleta da democracia. De acordo com Blokland, Dahl assume que a distinção primária da poliarquia diante de outros modelos é a responsividade contínua do governo às preferências dos cidadãos, compreendidos como iguais políticos (BLOKLAND, 2016, p. 282). O modelo poliárquico de Robert Dahl é institucional e representativo, sustentado em duas dimensões: a da contestação/competição e a da participação/inclusão. A contestação é o direito de se opor ao regime em questão e ser livre para organizar a oposição, ou o “continuum

⁴³ No original: *DEFINITION 4: THE RULE: The principle of majority rule prescribes that in choosing among alternatives, the alternative preferred by the greater number is selected. That is, given two or more alternatives: x , y , etc., in order for x to be government policy it is a necessary and sufficient condition that the number who prefer x to any alternative is greater than the number who prefer any single alternative to x .*

de concordar a discordar sobre objetivos”⁴⁴ (Dahl, 2006, p. 79, tradução nossa) partindo da distinção entre objetivos políticos⁴⁵ e objetivos não políticos. Por sua vez, a participação trata da autonomia, compreendida como a capacidade de um grupo evitar que suas políticas sejam controladas por indivíduos externos (DAHL, 2006, p. 79). Ela consiste na habilitação para votar e se candidatar em eleições livres e idôneas, participando do sistema político. As duas dimensões, quando em representação gráfica, apresentam quatro tipos de governos existentes: (1) as hegemonias fechadas, com baixo grau de competição e de inclusão; (2) as hegemonias inclusivas, com baixo grau de contestação e alto grau de participação; (3) as oligarquias competitivas, com alto grau de competição e baixo grau de inclusão; e (4) a poliarquia com alto grau de contestação e participação.

Figura 1 – Liberalização, inclusividade e democratização



Fonte: Dahl, 2005, p. 30.

⁴⁴ No original: *continuum from agreement to disagreement over goals*.

⁴⁵ Objetivos políticos são objetivos que buscam avançar ou limitar pelos meios de ação governamental (Dahl, 2006, p. 79).

O funcionamento efetivo da competição e da inclusão na poliarquia exige o respeito a oito garantias institucionais: (a) liberdade de formar e aderir a organizações; (b) liberdade de expressão; (c) direito de voto; (d) elegibilidade para cargos públicos; (e) direito de líderes políticos disputarem apoio; (f) fontes alternativas de informação; (g) eleições livres e idôneas; (h) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, 2005, p. 2). A democracia é um modelo que requer mais do que apenas as duas dimensões estudadas por Dahl e, dessa forma, não está dentro do sistema estudado, sendo a poliarquia o sistema mais inclusivo e aberto à contestação pública possível. Para o autor, podemos perceber já no argumento de Madison que devem existir altos graus de autonomia e discordância para impedir que a maioria controle as políticas governamentais. No entanto, essa prerrogativa não permite que a regra prevista na democracia populista seja maximizada, o que exige uma reconstrução do argumento (DAHL, 2006, p. 79).

Levando o argumento de Madison ao limite, Dahl afirma que se dois grupos possuem autonomia total e ao mesmo tempo discordam entre si, eles não poderão fazer parte da mesma poliarquia, pois não será possível resolver nenhuma questão política sem reduzir a autonomia de um dos dois. Dessa forma, não é possível que exista autonomia e discordância plenas na poliarquia, o que limita a existência de posicionamentos sociais excludentes dentro do sistema (DAHL, 2006, p. 80).

Quanto maior a discordância política entre grupos, maior é a autonomia social necessária para a poliarquia existir. Nota-se que a autonomia é uma condição prioritária na poliarquia de Dahl, impedindo que dentro do sistema a discordância de um grupo atinja a autonomia de outro. A partir desse entendimento, podemos avançar na compreensão de Dahl (2006, p. 81) da poliarquia como “função da atividade política de seus membros”: de fato, não é a competição e sim a participação a principal atividade política democrática na teoria da poliarquia de Dahl. Uma primeira questão é o fator econômico, que é um diferencial para a atuação política na realidade.

Sabemos agora que os membros das massas ignorantes e não-autorizadas que Madison e seus colegas tanto temiam são consideravelmente menos ativos politicamente do que os instruídos e abastados. Por sua propensão à passividade política, os pobres e ignorantes se desgarram. Como eles também têm menos acesso do que os ricos aos recursos organizacionais, financeiros e de propaganda que pesam tanto em campanhas, eleições, decisões legislativas e executivas, qualquer coisa como controle igual sobre a política do governo é triplamente barrada para os membros das massas não-proprietárias de Madison (DAHL, 2006, p. 81, tradução nossa)⁴⁶.

⁴⁶ No original: *We now know that members of the ignorant and unpropertied masses which Madison and his colleagues so much feared are considerably less active politically than the educated and well-to-do. By their propensity for political passivity the poor and uneducated disfranchise themselves. Since they also have less access than the wealthy to the organizational, financial, and propaganda resources that weigh so heavily in*

Se na democracia madisoniana a preocupação eram os fatores constitucionais, a poliarquia se preocupa com os requisitos sociais da ordem democrática (DAHL, 2006, p. 82). Apesar da importância dos freios e contrapesos constitucionais, para Dahl os freios e contrapesos sociais também devem ser considerados, especialmente quando se busca discutir a “igualdade política” (DAHL, 2006, p. 83). O modelo da poliarquia depende de cidadãos capazes de participar plenamente da política e o acesso igual a informações é condição para que isso ocorra (DAHL, 2006, p. 70). Sobretudo na passagem em que discute as condições sobre fontes alternativas de informação, o autor destaca a importância da informação na poliarquia. O sistema precisa garantir aos cidadãos oportunidades plenas de formularem suas próprias preferências sem manipulação, garantindo acesso à informação e reduzindo a possibilidade de manipulações que influenciem na construção das preferências dos cidadãos. Devem existir mecanismos que protejam o cidadão e instituições que respeitem as manifestações de suas preferências.

Por conseguinte, a política seria um mercado no qual os indivíduos buscam alcançar ao máximo suas preferências. Dahl se preocupa em compreender como o processo de tomada de decisão política ocorre à luz da distribuição de recursos e de preferências em um contexto de desigualdade. A diversidade de opiniões é um fator importante na poliarquia, principalmente se ajuda a maximizar o bem-estar humano.

Derivadas disso [de o governo ser responsivo às preferências dos indivíduos] estão suas liberdades civis características, como a possibilidade de as elites competirem umas com as outras pelo apoio dos eleitores (e, por extensão, pela liberdade de opinião e expressão e pela liberdade de reunião e associação). Não há espaço para a ideia de que a democracia é também uma manifestação de comunidade, uma comunidade que deve ser mantida viva através da participação democrática, e pela ideia de que, no curso de sua participação, as pessoas se juntariam a outras na formulação de uma definição do bem comum. (BLOKLAND, 2016, p. 404, tradução nossa)⁴⁷

Conforme podemos perceber a partir da construção teórica de Dahl, a liberdade de expressão é uma garantia constitucional que precisa ser respeitada como condição para se alcançar a poliarquia. Além disso, existem outras duas garantias associadas à livre expressão: fontes alternativas de informação e instituições que garantem políticas que respeitem as manifestações de preferências.

campaigns, elections, legislative, and executive decisions, anything like equal control over government policy is triply barred to the members of Madison's unpropertied masses.

⁴⁷ No original: *Derived from this are its characteristic civil liberties such as the possibility for the elites to compete with one another for the voters' support (and, by extension, the freedom of opinion and expression and the freedom of assembly and association). What there is no room for is the idea that democracy is also a manifestation of community, a community that must be kept alive through democratic participation, and for the idea that in the course of their participation people would join with others in formulating a definition of the common good.*

2.2.5. A teoria econômica-democrática de Downs

Outro autor que analisa a democracia agregacionista dentro de uma perspectiva pluralista é Anthony Downs, partindo da premissa de que nas democracias modernas os cidadãos não conseguem reunir as informações necessárias para tomar decisões políticas sozinhos. Com a divisão do trabalho vigente, a maioria dos cidadãos recorrem a especialistas que realizam o trabalho de juntar, interpretar e transmitir as informações, tornando-as acessíveis aos cidadãos. Apesar disso, seja por recursos econômicos ou questões de assimilação, existem limites à capacidade dos cidadãos para receber todas as informações disponíveis, o que os faz selecionar algumas e excluir outras.

Como o próprio autor destaca, a teoria de Downs é racional⁴⁸. Embora trate-se de um modelo, ou seja, de uma simplificação, ela é necessária para prever comportamentos não aleatórios e que formem algum padrão (DOWNS, 2013, p. 26). Para tanto, considera que os indivíduos não escondem seus interesses⁴⁹, sendo possível separar os fins dos meios em suas mentes, desconsiderando sua personalidade global. Diante dessas condições, é possível avaliar se a ação política ou econômica foi racionalmente realizada para alcançar um fim específico, mesmo que esse fim não seja racional (DOWNS, 2013, p. 27-29).

Essa estrutura da ação individual é transposta para instituições como o governo, que age racional e democraticamente para alcançar seu fim, qual seja, o de maximizar o apoio político. A teoria de Downs é econômica no sentido de que constrói uma modelagem própria dos mecanismos de pensamento da teoria da escolha racional. Dentro dessa modelagem, atores econômicos e políticos possuem algumas diferenças importantes: enquanto os primeiros são restringidos por instituições de mercado, os segundos encontram limitações nas instituições estatais. Para alcançar seu fim político, os partidos e seus membros precisam atuar dentro da institucionalidade do sistema partidário, do sistema eleitoral e do sistema de governo. Politicamente, os partidos e, em especial, o partido que ocupa o governo e busca se reeleger deve respeitar alguns limites, evitando restringir as liberdades e as expressões de outros partidos e indivíduos (DOWNS, 2013, p. 33).

⁴⁸ Downs compreende racional como: o termo *racional* nunca é aplicado aos fins de um agente, mas somente a seus meios. Isso resulta da definição de *racional* como eficiente, isto é, maximizar o produto no caso de um dado insumo, ou minimizar o insumo no caso de um dado produto (DOWNS, 2013, p. 27).

⁴⁹ Downs (2013) destaca que existe uma situação em que o indivíduo pode esconder suas intenções, contudo, essa não seria a prática recorrente que ele analisa.

Para essa teoria, uma sociedade considerada democrática deve respeitar três condições: permitir a existência de partidos de oposição, ter uma atmosfera de incerteza e possuir um eleitorado racional (DOWNS, 2013, p. 41). É importante destacar que o modelo de Downs “ignora todas as formas de irracionalidade e comportamento subconsciente, ainda que elas desempenhem um papel vital na política do mundo real” (DOWNS, 2013, p. 55). Como o próprio autor enfatiza, a incerteza “é uma força básica que afeta todas as atividades humanas” (DOWNS, 2013, p. 35). O conceito de governo utilizado pelo autor é o mesmo de Dahl e Lindblom (1953): governos são “organizações que têm um monopólio suficiente de controle para impor uma resolução ordeira de disputas com outras organizações na área” (DOWNS, 2013, p. 44). Por ser uma definição curta e imprecisa, Downs faz duas afirmações sobre a função do governo:

Primeiramente, todo governo é o *locus* do poder último na sua sociedade; isto é, ele pode coagir todos os outros grupos a obedecer a suas decisões, ao passo que esses não podem coagi-lo da mesma forma. Portanto, sua função social deve pelo menos incluir a ação como fiador final por trás de todo uso de coerção na resolução de disputas (DOWNS, 2013, p. 44).

Em sua formulação ideal, a democracia possui oito condições básicas: eleição popular de um único partido para gestão do aparato do governo; periodicidade eleitoral; qualificação legal de adultos residentes permanentes da sociedade; um voto por eleitor; direito de qualquer partido ou coalizão partidária com maioria em assumir os poderes; obrigatoriedade de todos os partidos (inclusive os perdedores) aceitarem o resultado do pleito eleitoral; impossibilidade de que o partido no poder restrinja as atividades políticas de cidadãos ou grupos; contínua competição eleitoral entre pelo menos dois partidos (DOWNS, 2013, p. 45).

Downs destaca a questão do *axioma do interesse pessoal* de Calhoun: o indivíduo considera a sua segurança e felicidade mais do que as dos demais, de forma que havendo conflito, o interesse do outro é sacrificado em prol do seu próprio. O axioma permite afirmar que o indivíduo racional é também egoísta (DOWNS, 2013, p. 48). Por conseguinte, no sistema de Downs os eleitores consideram os benefícios que receberão na eleição de um partido antes de tomar sua decisão. O cidadão considera a utilidade no momento de decidir seu voto⁵⁰. A partir desse entendimento, o autor formula o conceito de renda de utilidade, que se associa a benefícios recebidos pelo indivíduo, ainda que imperceptivelmente. O autor constrói uma fórmula que compara rendas de utilidade para avaliar como o cidadão decide entre manter o partido governante ou votar em algum partido da oposição (DOWNS, 2013, p. 59-61). Embora

⁵⁰ Downs formula uma teoria do voto na qual ele aprofunda a discussão sobre a formulação do voto pelo indivíduo. No entanto, essa teoria não será abordada por essa tese. Para mais, ver o capítulo 3 de “Uma teoria econômica da democracia” (DOWNS, 2013).

a diferença entre rendas de utilidade possa afirmar um voto, existem dois modificadores considerados pelo indivíduo no momento da eleição que podem alterar sua decisão. O primeiro deles é chamado *fator tendencial* e considera as tendências dos acontecimentos no período eleitoral. O segundo modificador, por sua vez, surge quando não há diferença perceptível para o cidadão entre dois partidos concorrentes e a decisão parte da comparação entre o partido governante e o governo anterior.

A fim de encontrar seu diferencial partidário, o eleitor, num sistema bipartidário, deve fazer o seguinte: (1) examinar todas as fases de ação governamental para descobrir onde os dois partidos se comportariam de modo diferente, (2) descobrir como cada diferença afetaria sua renda de utilidade, e (3) agregar as diferenças em benefício e chegar a um número líquido que mostra o quanto um partido seria melhor que o outro. É assim que o eleitor racional se comportaria num mundo de informação completa e sem custo (DOWNS, 2013, p. 66).

A eleição é definida como “um julgamento feito sobre a folha de serviços do partido no poder” (DOWNS, 2013, p. 62). Para melhor realizar esse julgamento é essencial que exista o máximo de informação para conhecer tanto a ação e as possibilidades do partido governante quanto as propostas de mudança dos concorrentes. Mas o mundo real não condiz com a fórmula do autor: nele influem problemas como a falta de dados, a incerteza e as informações falsas. O cidadão não é capaz de antever plenamente suas rendas de utilidade, podendo tão somente traçar estimativas. A partir dos custos da recepção, os cidadãos selecionam algumas fontes e constroem sistemas de aquisição de informação, respeitando os meios de seleção e a abrangência dos dados de forma a possibilitar a tomada de decisão (DOWNS, 2013, p. 232). O cidadão é capaz de racionalmente escolher versões da informação que se aproximam mais de versões que eles próprios formulariam, caso fossem testemunhas do fato.

Conforme citado acima, as informações possuem custos no mundo real. Downs destaca que existem dois tipos de custos na informação: transferíveis e intransferíveis. Os custos transferíveis envolvem a aquisição de dados e a análise ou avaliação desses dados. Como o próprio nome expressa, esses custos podem ser transferidos a outros indivíduos. O segundo grupo são os custos intransferíveis, que devem ser arcados pelo cidadão e são, por exemplo, o tempo gasto para assimilar uma informação (DOWNS, 2013, p. 229). Os custos intransferíveis são parte da realidade, pois como Downs argumenta, em um “mundo perfeitamente informado a informação está disponível para qualquer um que toma decisões em quantias ilimitadas a custo zero, e ele não precisa consumir seu tempo em fazer uso dela” (DOWNS, 2013, p. 230).

Se em quantidade suficiente, a informação⁵¹ assume uma posição essencial (DOWNS, 2013, p. 97). No modelo ideal, ela não apenas é verdade, como também é universal e sem custos. Quanto mais informações, mais confiante o cidadão se considera para tomar uma decisão (DOWNS, 2013, p. 98). Nesse sentido, existem duas decisões importantes que o cidadão deve tomar: como votar e como influenciar a formação de políticas governamentais (DOWNS, 2013, p. 228). Todavia, no mundo real há falta de conhecimento seguro. A incerteza e o grau de incerteza estão associados ao grau de confiança de quem deve tomar uma decisão. Se no modelo ideal convencer outro cidadão não era possível, pois o outro era um indivíduo racional de posse da informação completa, no plano empírico a falta de informações permite que um indivíduo seja capaz de persuadir outro a escolher um partido. Aquele que convence o outro não o faz para ajudar o próximo, mas para fortalecer a sua causa. Isso não significa que quem busca persuadir está mentindo, apenas que apresentará as informações corretas de forma a chegar a uma conclusão específica (DOWNS, 2013, p. 104). Assim nascem as lideranças que possuem a habilidade de influenciar o voto e a opinião dos cidadãos. A mudança no voto, contudo, ocorre somente quando a informação recebida permitir ao indivíduo cruzar o limiar da percepção e reconsiderar seu comportamento (DOWNS, 2013, p. 107).

Associada à divisão do trabalho, a incerteza converte a democracia em um governo representativo (DOWNS, 2013, p. 110). Assim como os cidadãos, o governo age de acordo com as informações que recebe dos intermediários, que representam os membros da sociedade e simplificam a tarefa de apresentar os benefícios que os indivíduos buscam. Através de seus representantes, o governo também tenta convencer a sociedade de que seus atos são dignos de aprovação. Esses agentes acabam conquistando muito poder:

Como a informação e as opiniões que esses agentes de ligação fornecem têm uma forte influência sobre as decisões governamentais, de fato um pouco do poder do órgão de planejamento central é deslocado para os agentes. O poder do governo, portanto, se distribui entre muitos representantes, em vez de ficar concentrado inteiramente em um órgão. (DOWNS, 2013, p. 110)

A decisão do governo interessa a alguns indivíduos bem informados que alegam que seus pontos de vista representam o que o povo quer, embora a afirmação não seja exata. Como a maior parte das pessoas não expressam suas opiniões e pontos de vista, resta ao governo receber desses grupos interessados as demandas e adivinhar a representatividade real das mesmas. Em busca de fortalecer suas causas, esses grupos de lobistas – como Downs os denomina – moldam a opinião pública a seu favor para atrair a atenção do governo (DOWNS,

⁵¹ Para Downs, a informação consiste nos “dados sobre os desenvolvimentos correntes nas, e status das, variáveis que são os objetos de conhecimento contextual” (DOWNS, 2013, p. 99). Conhecimento contextual são percepções das forças relevantes em um campo específico.

2013, p. 112). Dado que o governo necessita saber a intensidade dos interesses da sociedade, o mesmo decide acompanhar em alguma medida as alegações dos intermediários, mesmo que resulte em algum dano. Isso se dá pela intensidade do desejo daqueles que buscam uma determinada ação em meio ao silêncio dos demais grupos (DOWNS, 2013, p. 112).

Como resultado, os eleitores numa democracia não têm igual influência na formação de políticas, mesmo que cada um tenha apenas um voto. A posse de recursos outros que não o sufrágio definitivamente aumenta a influência potencial de um cidadão sobre a política governamental. A participação ativa numa organização que reivindique representar muitos eleitores pode aumentar ainda mais essa influência. (DOWNS, 2013, p. 113)

Essa afirmação é o resultado racional da ação necessária do governo e dos cidadãos, permitindo concluir que a incerteza provoca a destruição da igualdade entre os cidadãos e seus votos (DOWNS, 2013, p. 114). Toda informação é construída por uma seleção de dados a partir um universo existente, uma seleção que segue regras. Apesar disso, as regras, os princípios que as regem e a própria seleção podem variar de indivíduo para indivíduo. Assim, Downs parte da compreensão de que “toda informação por natureza, é tendenciosa” (DOWNS, 2013, p. 231).

Ter informações é um passo necessário para tomar uma decisão política. Para conceber a quantidade necessária de informações, Downs entende que é preciso determinar o investimento que o cidadão está disposto a fazer para alcançar o retorno do investimento na informação. São três os fatores que determinam esse cálculo: o valor da decisão correta, a relevância da informação para a decisão e o custo dos dados.

2.2.6. A democracia pluralista e o lugar da livre expressão

Como podemos perceber, as teorias democráticas de Dahl e Downs possuem algumas características em comum. A primeira é a existência de eleições livres para cargos públicos nas quais exista livre competição, liberdade de associação e informações suficientes. A autonomia surge como uma característica importante nessas teorias agregacionistas, que se constituem a partir da liberdade necessária para garanti-la, que o próprio sistema é responsável por prover.

A percepção da representatividade e a responsividade da democracia na teoria agregacionista estão associadas em boa medida à informação que é transmitida ao indivíduo, seja pelos seus representantes, seja pela opinião pública. A representatividade na teoria agregacionista surge a partir de características que garantem as eleições livres com sufrágio universal e o respeito às decisões democraticamente construídas, asseguradas também a expressão e as informações.

Mas a responsividade possui limitações, pois na medida que o governo recebe as informações a partir de intermediários – seja da opinião pública através da imprensa, redes sociais e manifestações, seja dos representantes da sociedade civil – não se pode alcançar a compreensão plena sobre o que a sociedade anseia. Dessa forma, o governo busca responder à vontade do corpo de cidadãos, cuja expressão universal e clara se dá apenas nas eleições. Fora das eleições, não existe nenhum mecanismo desenhado para aferição da vontade política popular. É assim que a responsividade, embora simbolicamente garantida, só é efetivamente testada no próximo período eleitoral. Conforme Manin, Przeworski e Stokes (2006) destacam, nas democracias contemporâneas, a relação entre governo, responsividade, *accountability* e representação é assegurada pela democracia eleitoral: os governos são representativos porque há eleições livres, com ampla participação política na democracia. Em outras palavras: eleições com sufrágio universal e competição livre autorizam representantes. Como resultado, existem duas formas de enxergar o papel da eleição nesse sistema: enquanto o instante em que os cidadãos escolhem políticas específicas ou políticos que as realizariam; ou como o momento em que os governantes buscam antever quais as políticas seriam consideradas positivas pelos eleitores a fim de garantir uma futura reeleição (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 106).

A expressão assume importante papel ao apoiar a formulação de preferências dos representados, possibilitando que os cidadãos exponham suas opiniões. O conceito de liberdade de expressão, associado à teoria de Dahl e de Downs, está relacionado a uma liberdade que seja controlada para garantir a construção de preferências a partir das informações aprendidas pelos cidadãos. Esse controle, por sua vez, está nas mãos das instituições que devem garantir o respeito às manifestações de preferências. Para que as preferências sejam asseguradas, é necessário que o processo para sua concepção também o seja, o que resulta no dever das instituições de também proteger o processo de formação de preferências. Dessa forma, o dever de garantir o respeito às preferências formula o dever de garantir que a construção dessas preferências seja a melhor possível, limitando a atuação de informações falsas e preconceitos que prejudicariam grupos marginalizados.

Em Downs, a informação também possui um papel importante, principalmente por ser central para a fundamentação do voto cidadão. Em uma sociedade não ideal, a informação possui um custo e é um dos mecanismos capazes de modificar a opinião do cidadão, o que a torna central no processo democrático. A liberdade de se expressar é necessária tanto para garantir aos cidadãos o acesso ao máximo de informações – a fim de que possam formular suas opiniões – quanto no próprio processo de expressão dessas opiniões. Podemos acrescentar que

a liberdade de expressão é importante para a circulação de informações, ideias e opiniões políticas de caráter ideológico e não factual. Embora isso não seja diretamente tratado por Downs nem pelos excertos de Dahl que trouxemos aqui, é fundamental para entendermos a importância da livre expressão para a formação da vontade política democrática. O que é político se refere não só aos fatos em si, mas sobretudo à interpretação política e ideológica dos fatos.

Tanto a teoria de Dahl como a teoria de Downs destacam a importância da liberdade de expressão para a democracia, atuando como condição essencial para o processo de consciência e voto do cidadão. Nesses sistemas, a garantia da liberdade se torna essencial, principalmente porque a expressão fortalece o sistema democrático. Assim, a liberdade de expressão assume um valor instrumental na teoria agregacionista. Sua defesa está associada ao seu papel chave para a autonomia, para a representatividade e para a responsividade. Para finalizar essa seção, reproduziremos aqui a fórmula que Manin, Przeworski e Stokes utilizam para falar do papel das eleições como vínculo criador de representação democrática. Consideramos que essa fórmula é a descrição do funcionamento perfeito das eleições em uma teoria democrática fundada na concepção pluralista de poder.

A alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos: se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população. Em um primeiro ponto de vista – do mandato –, as eleições servem para selecionar boas políticas ou políticos que sustentam determinadas políticas. Os partidos ou os candidatos fazem propostas políticas durante a campanha e explicam como essas propostas poderiam afetar o bem-estar dos cidadãos, os quais elegem as propostas que querem que sejam implementadas e os políticos que se encarregarão de praticá-las; os governos, efetivamente, realizam-nas. Consequentemente, as eleições se parecem uma assembleia direta e a plataforma vencedora se torna o “mandato” que os governos perseguem. Em um segundo ponto de vista – da prestação de contas –, as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 105).

Esse sistema funciona apenas se houver liberdade de consciência, de expressão e de associação política. Nele, a liberdade de expressão é de importância crucial para todos os cidadãos: para aqueles que se candidatam e se associam a partidos a fim de competir pelo voto dos demais; para aqueles que não pretendem se candidatar, mas se dedicam a movimentos de *advocacy* e reivindicam políticas e direitos junto aos partidos e aos eleitos; e ainda para aqueles que têm menor vida associativa e se expressam politicamente frente ao Estado apenas na condição de eleitores. Conclui-se que a liberdade de expressão é essencial dentro da concepção pluralista de democracia. Veremos a seguir a concepção elitista de Joseph Schumpeter, na qual

a livre expressão é destituída do papel de engrenagem democrática capaz de constranger governos e partidos, sendo entendida como engrenagem para que as elites fabriquem vontade política eleitoral.

2.2.7. A teoria democrática elitista de Schumpeter

O conceito de democracia tem em Joseph Schumpeter um de seus teóricos fundamentais. O filósofo alemão trabalha uma concepção empírica de democracia, na qual o elemento normativo é reduzido ao máximo⁵². Em sua concepção minimalista, o autor compreende a democracia como um método de governo e não como um valor ou caminho garantido para a efetivação de um valor. A democracia de Schumpeter se perpetua desde que garantidos o sufrágio – universal ou não –, a periodicidade de eleições e a competição entre elites que permita aos derrotados respeitar as decisões eleitorais, possibilitando a manutenção do sistema. Schumpeter começa com uma definição de método democrático do século XVII, como “o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo com que o próprio povo decida as questões mediante a eleição de indivíduos que se reúnem para lhe satisfazer a vontade” (SCHUMPETER, 2016, p. 339).

A definição clássica teria como principal objetivo conferir ao eleitorado o poder decisório sobre as questões políticas (Schumpeter, 2016, p. 365). Tal como Schumpeter destaca, a característica mais importante é a participação do povo no governo, mesmo que de fato ele não governe. Além da participação, existem virtudes recorrentemente associadas ao método democrático, tais como a dignidade humana, o ideal de como a política deve ser e a coordenação da política com a opinião pública (SCHUMPETER, 2016, p. 334). Entretanto, qualquer que seja a discussão, tornar-se-ia necessária uma unidade racional⁵³ a esse processo democrático e ao próprio pensar do indivíduo, o que seria irrealista para Schumpeter.

⁵² O leitor pode nos refutar afirmando que a concepção Schumpeteriana é repleta de normatividade elitista implícita e explícita. Nós concordaríamos com essa afirmação, no entanto, essa normatividade não constitui teoria normativa em si, é apenas a normatividade inescapável na construção de qualquer conceito de ciência política e, em particular, em qualquer conceito de democracia, afinal, todo conceito de democracia deposita o caráter democrático (ao qual damos peso avaliativo positivo) em algum fenômeno (vide WARREN, 1989). Schumpeter, em sua teoria da democracia, busca construir uma teoria descritiva da democracia, com propósitos explicativos, e não com propósitos normativos e filosóficos.

⁵³ Para Schumpeter, o conceito de unidade racional “significa que, embora do ponto de vista da análise o processo democrático não seja simplesmente caótico – para o analista, nada que possa ser colocado ao alcance dos princípios explanatórios é caótico –, os resultados não teriam sentido por si sós, a não ser por casualidade, como o teria, por exemplo, a realização de qualquer fim ou ideal definido” (SCHUMPETER, 2016, p. 343).

Um primeiro problema apontado pelo autor é que esse bem comum inequívoco não existe, pois “para os diversos indivíduos e grupos, o bem comum está fadado a significar coisas diversas” (SCHUMPETER, 2016, 314-315). As opiniões individuais sobre as questões e sobre como resolvê-las resultam em propostas diferentes, com finalidades diversas. Ou seja, ainda que o objetivo fosse o mesmo, as prioridades seriam diferentes e resultariam na satisfação de apenas uma parcela da população. Seja um problema qualitativo ou quantitativo, se “as vontades individuais estão muito divididas, é não só concebível, como também muito provável que as decisões políticas produzidas não coincidam com o que o povo realmente quer” (SCHUMPETER, 2016, p. 345). Assim, desconstruiu-se a ideia de uma vontade do povo sem a base de sua argumentação, o bem comum (SCHUMPETER, 2016, p. 341-342).

A questão da informação na democracia concebida pela “doutrina clássica” – nos termos de Schumpeter – também é caracterizada como abundante, o que não se verifica na prática. Para o autor, empiricamente há reduzido senso de responsabilidade, faltando volição efetiva ao cidadão, ignorante e incapaz para julgar questões de política nacional e externa, mesmo quando bem instruído e informado. Esse tipo de ação resultaria em argumentos e análises associativas e afetivas, sem a preocupação com a qualidade dos argumentos, cedendo a preconceitos e impulsos fora do limite da razão. Para Schumpeter, isso também se reflete na dificuldade em transmitir informações imparciais ao público e absorver desse mesmo público informações que não estão em conformidade com suas ideias (SCHUMPETER, 2016, p. 355-357).

Se, pelo menos em princípio, todo o mundo é livre para disputar a liderança política apresentando-se ao eleitorado, isso significará, na maioria dos casos, se bem que não em todos, uma quantidade considerável de liberdade de discussão *para todos*. Em particular, normalmente significará uma quantidade considerável de liberdade de imprensa (SCHUMPETER, 2016, p. 369).

A partir disso, Schumpeter constrói a sua própria conceituação, considerada por ele mais realista: “o método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (SCHUMPETER, 2016, p. 366). Na formulação schumpeteriana, voltamos as atenções para o *modus procedendi* do sistema, fortalecendo a discussão sobre um critério para distinguir o que seria democracia e o que não seria (SCHUMPETER, 2016, p. 366).

Na perspectiva de Schumpeter, outros dois pontos importantes são resolvidos: o fortalecimento da posição de liderança e o papel dos interesses dos indivíduos na democracia. O papel da liderança no modelo schumpeteriano, ao contrário do que ocorre no modelo da democracia clássica, é considerado essencial, transitando da ideia de vontade geral para a vontade fabricada, compreendendo que é o líder político o ator que consegue transformar os

interesses de grupo em fatos políticos. A principal função do eleitorado é criar ou afastar o governo, mas é função das elites políticas formar a vontade política eleitoral que cria e afasta governantes. Nesse ponto, o autor enfatiza que apesar de muito se afirmar sobre o papel fiscalizador do eleitorado, esse papel é pouco realizado de fato. O que há é a recondução ou não ao cargo na eleição seguinte de grupos que apoiam determinadas ideias. Essa escolha de lideranças transformaria a relação com a representação:

Se a aceitação da liderança for a verdadeira função do voto do eleitorado, a defesa da representação proporcional cai por terra porque as suas premissas deixam de ser válidas. O princípio da democracia significa, então, simplesmente que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com mais apoio do que qualquer um dos indivíduos ou equipes que participam da competição. E isso, por sua vez, parece garantir a permanência do sistema majoritário dentro da lógica do método democrático ainda que o possamos condenar com base em razões alheias a essa lógica (SCHUMPETER, 2016, p. 370).

Além de transformar a concepção de representação democrática, o autor transforma ainda o peso relativo das lideranças e do eleitorado. Se nas concepções pluralistas o cidadão escolhe eleitoralmente e assim induz os candidatos, partidos e governantes a atuarem politicamente conforme sua vontade, na concepção elitista schumpeteriana as elites políticas formam a vontade política eleitoral por meio de suas campanhas e de intenso uso de técnicas de manipulação das paixões da massa de eleitores. Isso reverbera na própria definição textual de democracia por Schumpeter: “o método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (SCHUMPETER, 2016, p. 366). Como se percebe por essa citação, o polo decisório da relação está nas elites políticas, não no povo que as elege, dado que esse povo as elege por meio de um processo no qual ele é a parte irracional, menos informada, menos interessada, menos capaz de raciocínio e ação eficazes.

Os eleitores devem respeitar a divisão do trabalho democrático, compreendendo que a ação política é das elites políticas eleitas, não dos eleitores (SCHUMPETER, 2016, p. 399). Assim, Schumpeter aponta para uma percepção de democracia como o processo de escolha pelo povo de seus líderes através de uma competição livre. Entretanto, como o próprio autor destaca essa escolha não é tão livre assim, pois o “material humano da política deve ser de qualidade suficientemente alta”, com capacidade e caráter moral adequados (SCHUMPETER, 2016, p. 393), tanto de eleitores como de parlamentares, resistindo assim a ofertas que prejudicariam a democracia (SCHUMPETER, 2016, p. 398).

2.3. Teoria deliberativa

2.3.1 A proposta desarmônica de Amy Gutmann

As teorias da democracia deliberativa são teorias que em alguma medida se apropriam de conceitos habermasianos, lidando com processos de trocas de razões entre cidadãos e políticos em contexto democrático. Essas teorias são predominantemente habermasianas por encontrarem-se ancoradas nas formas pelas quais Habermas teorizou os processos de conversa como potencialmente criadores da imagem do interlocutor como livre e igual, potencial que dentro da teoria crítica constitui o coração normativo da democracia deliberativa. Não obstante, a construção teórica e filosófica da deliberação como expressão democrática fundamental da contemporaneidade fez com que as teorias deliberativas atravessassem as fronteiras da teoria crítica habermasiana e chegassem a autores portadores de diversas práticas teóricas.

Uma das autoras mais importantes da teoria deliberativa é Amy Gutmann, que parte da compreensão de democracia como a soma entre a vontade da maioria e a expressão da autonomia individual em condições de interdependência (GUTMANN, 1995, p. 7). Em seu estudo, Gutmann examina o ideal de democracia comparando dois sistemas distintos – a democracia populista e o liberalismo negativo – propondo uma nova fórmula para entender as relações entre eles através do conceito que denomina democracia deliberativa.

A democracia populista é um sistema de governo da maioria que não impõe restrições às decisões do eleitorado, exceto aquelas limitações impostas pelos procedimentos do governo democrático. Gutmann retoma a teoria de Brian Barry para discutir a concepção de democracia como um procedimento de governo da maioria, destacando três exigências do autor e uma quarta emprestada de Robert Dahl: liberdades de expressão, imprensa e associação, império da lei, igualdade formal de voto e extensão da cidadania⁵⁴. A conclusão a que a autora chega é a de que as exigências não são garantidas por procedimentos, mas são resultados que se espera alcançar ao buscar a democracia enquanto ideal de governo da maioria (GUTMANN, 1995, p. 8-10).

A democracia populista está pautada no paradoxo entre a vontade popular e as condições de preservação dessa vontade, ou seja, a continuidade do procedimento democrático independentemente de seu contínuo endosso por decisão majoritária. Existiriam duas

⁵⁴ Para efeitos de clareza, esta última é a quarta, que Gutmann toma emprestada de Dahl.

alternativas para esse paradoxo: uma teórica, que consiste em compreender a vontade popular tal qual a vontade geral rousseauiana; outra prática, que busca revisar judicialmente as restrições impostas pelo governo da maioria (GUTMANN, 1995, p. 12). A “desarmonia” interna da democracia populista decorre do fato de que o valor fundamental nesse sistema é o governo da maioria, não a liberdade de expressão. Por ser uma liberdade política, a liberdade de expressão pode ser restringida quando seu exercício ameaçar a manutenção do governo da maioria. Entretanto, quando não tensionados os limites desse paradoxo, a liberdade de expressão e as demais liberdades políticas são protegidas e consideradas necessárias para a construção da vontade da maioria, ajudando a legitimar o governo (GUTMANN, 1995, p. 16).

Enquanto na democracia populista o valor fundamental é o governo da maioria, no liberalismo negativo, o valor fundamental é o exercício irrestrito da liberdade pessoal. Segundo Gutmann, essa teoria está preocupada apenas em proteger liberdades pessoais, as quais são resguardadas moralmente, enquanto outras liberdades seriam tema de políticas públicas, como no caso das empresas. Essa definição evita a contradição da democracia populista, cujo paradoxo obriga à escolha entre o governo da maioria e as liberdades políticas. No liberalismo negativo, as liberdades de expressão, de imprensa e de associação são consideradas liberdades pessoais e disso decorre a justificativa para sua proteção, não por serem condições para a democracia (GUTMANN, 1995, p. 14).

Partindo da proposta de unir democracia e liberalismo, Gutmann reconstrói o debate histórico sobre liberdades individuais e sua limitação em prol da vontade popular. Tentando solucionar a questão, a autora argumenta que devemos considerar uma concepção positiva de liberalismo, que tome como liberdade maior a liberdade para deliberar. Ela define o ato de deliberar como a capacidade do indivíduo de participar de um fórum público, influenciando suas decisões por meio da persuasão e decidindo consistentemente sobre questões políticas na sociedade. Apesar de não eliminar a tensão entre os dois processos, a visão da autora possibilita que um modelo como o deliberativo, legitimado pela autonomia – entendida como a capacidade de determinar os rumos da vida pública ou privada através da deliberação –, possa ter liberdades pessoais mais importantes que outros tipos de liberdade (GUTMANN, 1995, p. 31).

A relação entre democracia e liberalismo não foi nem será solucionada na concepção da autora, dado que há uma “desarmonia” entre a atuação individual e os julgamentos coletivos que emergem da liberdade política. Existiria, portanto, um descompasso entre o que quer o liberalismo negativo, modelo que busca garantir o exercício da liberdade pessoal, e o objetivo de assegurar o governo da maioria na democracia populista (GUTMANN, 1995, p. 13). Em texto escrito em parceria com Dennis Thompson, Amy Gutmann retoma esse debate partindo

da compreensão mínima de teoria deliberativa como “necessidade de justificar decisões realizadas por cidadãos e seus representantes” (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 3). Os cidadãos devem ser livres e iguais para buscar a cooperação justa, devendo ser tratados tanto como sujeitos que serão regulados como agentes autônomos que fazem parte da governança de suas sociedades (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 3).

Gutmann e Thompson elencam quatro características da democracia deliberativa para melhorar esse conceito. A primeira delas diz respeito à exigência de que as decisões devem se pautar em justificativas e princípios que não possam ser razoavelmente rejeitados: “as razões servem tanto para produzir uma decisão justificável quanto para expressar o valor do respeito mútuo. Não é suficiente que os cidadãos afirmem seu poder por meio de negociações com grupos de interesse ou votando em eleições” (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 4, tradução nossa⁵⁵). A segunda característica é a acessibilidade das razões aos cidadãos a quem elas se referem. Para tal, as deliberações devem ser públicas e as justificativas para as ações devem ser compreensíveis a quem será afetado pelas mesmas, em uma lógica de reciprocidade.

A terceira característica se associa à produção de decisões que sejam vinculadas a um período de tempo. O processo deliberativo busca discutir decisões governamentais que afetam também a forma como outras decisões serão realizadas (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 4). A quarta característica, por fim, é o dinamismo do processo. O processo de deliberar busca realizar uma decisão que seja justificável, o que não impede que a justificativa seja superada. A democracia deliberativa necessita que exista a possibilidade contínua de diálogo, sempre com espaço para críticas às decisões tomadas (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 6). A importância dessa característica está em dois fatores:

Em primeiro lugar, na política, como em grande parte da vida prática, os processos de tomada de decisão e o entendimento humano dos quais eles dependem são imperfeitos. Portanto, não podemos ter certeza de que as decisões que tomarmos hoje serão corretas amanhã, e mesmo as decisões que parecem mais sólidas na época podem parecer menos justificáveis à luz de evidências posteriores. [...] Em segundo lugar, na política, a maioria das decisões não é consensual. Os cidadãos e representantes que discordaram da decisão original têm maior probabilidade de aceitá-la se acreditarem que têm uma chance de revertê-la ou modificá-la no futuro. E é mais provável que eles consigam fazê-lo se tiverem a chance de continuar argumentando (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 7, tradução nossa⁵⁶).

⁵⁵ No original: *The reasons are meant both to produce a justifiable decision and to express the value of mutual respect. It is not enough that citizens assert their power through interest-group bargaining, or by voting in elections.*

⁵⁶ No original: *First, in politics as in much of practical life, decision-making processes and the human understanding upon which they depend are imperfect. We therefore cannot be sure that the decisions we make today will be correct tomorrow, and even the decisions that appear most sound at the time may appear less justifiable in light of later evidence. [...] Second, in politics most decisions are not consensual. Those citizens and representatives who disagreed with the original decision are more likely to accept it if they believe they have*

Segundo os autores, o caráter dinâmico da deliberação também suscita o “princípio da economia do desacordo moral” [*principle of the economy of moral disagreement*] (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 11). Sendo o desacordo entre indivíduos e posições inerente à política, o princípio da economia do desacordo moral deve ser praticado para promover o respeito mútuo e o trabalho em conjunto, necessários para atingir um acordo final comum. Lidar com desacordos morais na política é o objetivo geral da democracia deliberativa. A ele, somam-se quatro outros objetivos complementares: legitimar decisões coletivas; encorajar perspectivas voltadas ao espírito público em questões públicas; promover processos de tomada de decisão mutuamente respeitosos; ajudar a corrigir erros de decisões coletivas anteriores (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 11). Assim, os autores definem a democracia deliberativa como uma forma de governo entre cidadãos e representantes livres e iguais, que justificam decisões a partir de razões mutuamente aceitáveis e acessíveis que sejam vinculadas ao presente e ao futuro dos cidadãos (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 7).

A democracia deliberativa possui diversas divisões possíveis. Uma das classificações divide-se entre aqueles que consideram o valor instrumental da deliberação e aqueles que consideram o valor expressivo da deliberação, que é intrínseco. Nas teorias instrumentais, a deliberação sobre questões políticas não possui valor em si, apenas em garantir que os cidadãos tomem decisões políticas justificáveis. Na visão expressiva, por sua vez, o valor reside em justificar leis e políticas públicas aos indivíduos afetados por elas (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 21). Outra divisão consiste em teorias procedimentais e substantivas. O procedimentalismo considera que os princípios devem ser aplicados no processo de tomada de decisão, concentrando-se nos procedimentos e não nas substâncias das leis. Ao contrário, a concepção substantiva assume que o procedimento em si não é suficiente para que decisões justas sejam tomadas. Para que isso aconteça, deve-se oferecer razões que possam ser aceitas por pessoas livres e iguais (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 23).

Uma terceira divisão se coloca entre consensuais e pluralistas. De acordo com esse debate, a discussão diz respeito a saber se a deliberação deve buscar um consenso ou encontrar termos justos que estejam de acordo com o pluralismo (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 26). Finalmente, uma quarta discussão está associada a uma democracia deliberativa mais representativa ou mais participativa. A perspectiva representativa entende que o cidadão não possui tempo para a deliberação, cabendo ao seu representante não apenas deliberar, mas também ouvir e se comunicar com os representados, em uma relação *accountable*. A

a chance to reverse or modify it in the future. And they are more likely to be able to do so if they have a chance to keep making arguments.

perspectiva participativa, por sua vez, entende ser necessária uma forma de governo mais inclusiva no processo de construção de políticas para garantir valores morais (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 30).

2.3.2 A democracia deliberativa e a importância das instituições em Elster

Outro autor que discute a teoria deliberativa é Jon Elster (1998). Em seu estudo, ele argumenta que a deliberação pode tanto reduzir como aumentar desacordos sobre fins ou fatos. Em contextos deliberativos, ameaças baseadas na força são inadmissíveis, pois além de auto interessadas, contrariam o princípio habermasiano segundo o qual o que conta é a força do melhor argumento. Nesse sentido, devem haver avisos que relembrem os cidadãos da inadmissibilidade de ameaças. Os avisos são comuns e podem ser considerados verdadeiros ou falsos.

[...] um cenário deliberativo pode moldar os resultados, independentemente dos motivos dos participantes. Por existirem normas poderosas contra apelos de interesse ou preconceito, os palestrantes devem justificar suas propostas pelo interesse público. Porque existem normas poderosas contra o uso de ameaças, elas têm que se manifestar como avisos (ELSTER, 1998, p.104, tradução nossa⁵⁷).

Diversas variáveis influenciam na comunicação, tais como o tamanho da assembleia, a publicidade de seus procedimentos, a presença ou não de força e a importância de interesses como motivação para aqueles que enquadram os temas. Em grandes assembleias, a argumentação substitui a barganha que ocorre nos pequenos grupos, embora não haja espaço para argumentos coerentes e sistemáticos, sendo os debates dominados por um grupo pequeno de oradores experientes e habilidosos, que utilizam suas emoções para tentar conquistar a audiência. À medida que o tamanho da assembleia diminui, a substância do discurso ganha importância e mais oradores ganham espaço no debate, o que poderia tecnicamente permitir que a deliberação seja maior nesses pequenos debates. Contudo, o poder de barganha aumenta e a imparcialidade dos discursos diminui, reduzindo o espaço de deliberação (ELSTER, 1998, p. 109).

Outro importante fator diz respeito à presença ou ausência de uma audiência. A presença de uma audiência melhora a qualidade da deliberação, reduzindo também o poder da barganha e da ação auto interessada. Apesar de reduzir o poder da hipocrisia, a audiência também dificulta

⁵⁷ No original: *The main argument I have tried to make is that a deliberative setting can shape outcomes independently of the motives of the participants. Because there are powerful norms against naked appeals to interest or prejudice, speakers have to justify their proposals by the public interest. Because there are powerful norms against the use of threats, they have to disguise them as warnings.*

que os oradores modifiquem as opiniões apresentadas, agindo como espaço de ressonância de perspectivas e pressionando o processo democrático, fator que distorce as decisões das assembleias (ELSTER, 1998, p. 111).

Além disso, Elster considerada uma má prática de representação quando o orador busca se apresentar como parte desinteressada, enganando os demais de suas reais motivações ou convencendo outros de sua posição a partir de argumentos imparciais (ELSTER, 1998 p. 101). De acordo com o autor, existem duas restrições aos disfarces de interesses privados ou preconceitos que podem ser realizados por oradores. A primeira é a restrição imperfeita, reflexo dos incentivos a defender uma posição um pouco distinta do ponto ideal do interesse, dada a suspeita que seria levantada caso o interesse particular e o argumento imparcial coincidissem. A segunda é a restrição de consistência, fruto da necessidade de um ator manter a posição adotada a partir de um argumento imparcial, embora ela já tenha saído do rumo de seus interesses (ELSTER, 1998, p. 104). Como ele destaca, “o núcleo da teoria, então, é que, em vez de preferências de agregação e filtragem, o sistema político deve ser montado com vistas a modificá-las pelo debate público e pelo confronto” (ELSTER, 1986, p. 112). A teoria deliberativa deve ter duas prerrogativas. A primeira é de que existem argumentos que não podem ser ditos publicamente; a segunda diz respeito ao fato de que com o tempo os indivíduos são influenciados por ideias associadas ao bem comum. Como resultado, tem-se que

a impossibilidade conceitual de exprimir argumentos egoístas em um debate sobre o bem público, e a dificuldade psicológica de expressar preferências alheias sem, em última análise, chegar a adquiri-las, trazem em conjunto que a discussão pública tende a promover o bem comum (ELSTER, 1986, p. 113, tradução nossa⁵⁸).

Em seu texto, o autor elenca sete críticas à teoria deliberativa. A primeira crítica diz respeito a um alegado paternalismo na formulação da relação entre o direito de votar e a obrigação de participar em discussões associada a direitos e deveres. De acordo com Elster, a teoria entenderia essa relação baseada em duas concepções que não refletem o contexto político contemporâneo. A primeira concepção valoriza o interesse a partir da participação e da discussão, ao garantir que apenas aqueles que são suficientemente preocupados com a política deveriam votar. A segunda, por sua vez, considera que as preferências informadas devem ser compreendidas como prerrogativas para o processo de votação, favorecendo a discussão enquanto mecanismo para qualificar o voto (ELSTER, 1986, p. 114). No cenário político atual,

⁵⁸ No original: *the conceptual impossibility of expressing selfish arguments in a debate about the public good, and the psychological difficulty of expressing other-regarding preferences without ultimately coming to acquire them, jointly bring it about that public discussion tends to promote the common good.*

marcado por profundas desigualdades, essa visão idealista revela o paternalismo de uma elite que teria tempo suficiente para participar da política.

Uma segunda crítica diz respeito à possibilidade de não acontecer um acordo consensual e racional, embora teoricamente exista tempo suficiente para tal. O autor questiona se não é possível que existam diferenças de valor e opinião que embora não possam ser resolvidas, sejam ainda assim objeto de decisões políticas legítimas. Tal qual a terceira objeção destaca, o tempo não é de fato ilimitado, o que acaba por reduzir os debates e também a possibilidade de se alcançar a unanimidade. Ainda que uma decisão tomada se baseie em debates, se pautará pela agregação de preferências que não necessariamente desconstroem as diferenças de opinião existentes, contrariando a lógica de convencimento por argumentação. Elster enfatiza que mesmo se a condição ideal do debate não for realizada, isso não constitui na visão de boa parte dos teóricos um problema, pois a discussão que ocorreria já resultaria no melhor processo político possível. Aqui jaz a quarta crítica: a validade da afirmação de que uma pequena discussão é melhor do que nenhuma, visto que a natureza do indivíduo não é altruísta, mas egoísta, o que pode ocasionar resultados desastrosos em discussões pequenas. A quinta objeção discute a percepção de que o corpo político como um todo é melhor do que a soma de suas partes. Nesse caso, o problema para Elster não está na deliberação pública, mas em questões institucionais.

A mera decisão de se envolver em discussões racionais não garante que as transações sejam, de fato, conduzidas racionalmente, uma vez que depende muito da estrutura e da estrutura do processo. Os erros aleatórios das preferências egoístas e privadas podem, até certo ponto, anular-se mutuamente e, assim, ser menos temidos do que os erros maciços e coordenados que podem surgir através do pensamento em grupo. Por outro lado, seria excessivamente estúpido confiar em vícios mutuamente compensatórios para gerar benefícios públicos como regra geral (ELSTER, 1986, p. 117, tradução nossa)⁵⁹.

A sexta objeção discute a unanimidade como resultado antes de uma relação de conformidade do que de um acordo racional. Como pontua o autor, diversos estudos indicam a influência de efeitos no processo decisório associados à lógica da aderência e não da argumentação racional, como é o caso do efeito manada (ELSTER, 1986, p. 118). Por fim, a sétima objeção questiona a oposição simplista entre interesses gerais e específicos. Existem muitas formas de realizar o bem comum, de forma que a defesa do bem coletivo não torna um argumento necessariamente livre de desejos egoístas (ELSTER, 1986, p. 118-119).

⁵⁹ No original: *The mere decision to engage in rational discussion does not ensure that the transactions will in fact be conducted rationally, since much depends on the structure and the framework of the proceedings. The random errors of selfish and private preferences may to some extent cancel each other out and thus be less to be feared than the massive and coordinated errors that may arise through group-think. On the other hand, it would be excessively stupid to rely on mutually compensating vices to bring about public benefits as a general rule.*

Apesar das críticas, o autor se posiciona solidário e defensor das teorias deliberativas, apresentando, a partir das questões suscitadas, dois argumentos a fim de fortalecê-las. Primeiro, ele afirma não ser possível se aproximar da boa sociedade apenas agindo como se estivesse em uma boa sociedade. Politicamente, no mundo real, é necessário que se aja fora dos padrões da argumentação racional, utilizando elementos como a propaganda, a eloquência e a ironia, encontrando um equilíbrio entre meios e fins políticos. Recursos como esses acessam mais os eleitores do que a argumentação puramente racional. Segundo, dada a fragilidade potencial do processo de discussão racional na boa sociedade – considerada como aquela em que há amplos debates sobre questões de interesse comum – seria preciso garantir a estabilidade através instituições ou constituições políticas, que reduzem as vulnerabilidades a preferências adaptativas (ELSTER, 1986, p. 120).

Dessa forma, a teoria deliberativa que o autor nos apresenta se pauta na construção de uma deliberação que respeita as diferentes opiniões, mas incentiva a troca de argumentos e valoriza o convencimento através da argumentação, considerando que a relação entre orador e audiência, associada às instituições, garante estabilidade ao debate. Por sua vez, o modelo de democracia deliberativa que Gutmann formula está pautado na autonomia, que só é alcançada a partir da deliberação (GUTMANN, 1995, p. 21). É nessa justificação que a democracia deliberativa se pauta, exigindo *accountability* de seus governantes e não a participação direta de seus cidadãos, o que possibilita uma cultura política de entendimento, discussão e envolvimento políticos (GUTMANN, 1995, p. 23).

Nesse ponto, insere-se a importância da informação no sistema deliberativo: garantir que o cidadão esteja bem informado sobre as questões debatidas e também sobre as ações de seus representantes. Essa concepção se associa diretamente ao conceito de boa sociedade de Elster, que exige discutir as questões de interesse comum amplamente. A cultura de discussão faz os democratas deliberativos considerarem desnecessário resolver a desarmonia entre modelos ideais de democracia e liberalismo. Por isso, Gutmann entende que sua proposta de deliberação se beneficia da presença da desarmonia: o desequilíbrio entre liberdade individual e governo da maioria garante o apoio necessário à autonomia, pois desde que haja desarmonia e dissenso razoável e bem informado, há deliberação e democracia construídos pela autonomia (GUTMANN, 1995, p. 35). Por sua vez, Elster discute a importância da estabilidade das instituições para fortalecer a democracia e reduzir as vulnerabilidades de um sistema que possibilite o conflito entre ideias, permitindo que opiniões sejam transformadas.

A lógica de expressão do conceito de democracia de Gutmann precisa se pautar na desarmonia e na deliberação, garantindo informação ao cidadão e resultando na sua autonomia.

A expressão política precisa ser garantida tanto quanto a disponibilidade da informação aos cidadãos: ambas devem sempre incitar a deliberação. Como Gutmann e Thompson também destacam, é “mais provável que a deliberação tenha sucesso na medida em que os deliberadores estejam bem informados, tenham recursos relativamente iguais e levem a sério as opiniões de seus oponentes” (GUTMANN e THOMPSON, 2004, p. 11).

A justificativa para a liberdade de expressão nesse modelo está associada fundamentalmente ao processo democrático, principalmente pela necessidade de informações para o funcionamento do sistema deliberativo, seja para a participação em fóruns públicos pelo cidadão, seja para que haja *accountability* no sistema. Assim, é preciso garantir que o cidadão receba as informações para deliberar da melhor forma possível. Entretanto, não se discute se o Estado deve ou não atuar, bastando ao modelo justificar a necessidade de *accountability*. Conclui-se que para a democracia deliberativa não deveriam existir limites para a expressão, apenas o máximo de informação possível, pois as melhores argumentações vencerão.

Os meios de comunicação são criticados por Gutmann por incentivarem discursos políticos breves em períodos eleitorais, bem como por inibirem a construção de um pensamento crítico e criativo em crianças. Para a autora, a mídia não favorece a deliberação, impedindo a realização de práticas plenamente democráticas (GUTMANN, 1995, p. 25). Há também a construção teórica apresentada por Elster, que entende a democracia deliberativa como um constante confronto de ideias. Nessa perspectiva, a comunicação importa devido à relevância da expressão e da troca de argumentos que permeia o debate público. Elster avalia uma compreensão de democracia que entende a deliberação como parte de grandes assembleias. Dado o caráter imparcial dos discursos proferidos, a comunicação se torna mais e mais importante para garantir a manutenção dos posicionamentos adotados. Assim, a liberdade de expressão assume um duplo caráter: ao mesmo tempo em que há liberdade para tomar qualquer decisão dentro da lógica política prevista, em um segundo momento, as consequências das mudanças de opinião limitam a expressão.

Na teoria deliberativa o valor da liberdade de expressão é instrumental e intrínseco. Ela está associada a um caráter instrumental, mesmo que a deliberação não esteja, porque não há deliberação sem múltiplas expressões. Dado que a livre expressão é o caminho para a deliberação e para o conflito, assume o caráter de instrumento para alcançar esse objetivo, sem um valor que lhe seja anterior: é a liberdade de expressão que vai garantir a melhor deliberação possível. A teoria da democracia deliberativa defende o exercício da expressão de forma livre, valendo apenas a força argumentativa do discurso para decidir quem consegue convencer mais indivíduos. Os limites da expressão estariam na capacidade de argumentação e de deliberação,

não cabendo ao Estado dispor limites à expressão. Por outro lado, há também valor intrínseco na liberdade de expressão, pois a deliberação é manifestação da liberdade de expressão dos cidadãos livres e iguais. Há dois sentidos em que expressão e deliberação são valores coincidentes: ambas são instrumentais à construção da razão pública e do consenso, e constituem exercícios de liberdade política valiosos em si mesmos.

2.3.3. Os sistemas deliberativos de Jane Mansbridge

Uma das autoras mais importantes no debate sobre o sistema deliberativo é Jane Mansbridge. Em seu célebre texto, ela discute a importância da conversa diária para o sistema deliberativo:

Pela conversa entre representantes formais e informais em fóruns públicos, conversas entre constituintes e representantes eleitos ou outros representantes em organizações orientadas politicamente, falas na mídia, falas entre ativistas políticos e conversas diárias em espaços formalmente privados sobre assuntos que o público deve discutir – tudo isso somando ao que denomino de sistema deliberativo – os indivíduos conseguem entender melhor o que eles querem e precisam, individualmente e também coletivamente. (MANSBRIDGE, 1999, p. 211, tradução nossa⁶⁰)

As conversas cotidianas produzem resultados coletivos a partir da interação entre indivíduos isolados. Embora possua um aspecto eminentemente expressivo, quando o tema em questão diz respeito a uma decisão pública, a conversa diária assume o papel de preparar o caminho para as decisões do governo. É nas conversas cotidianas que argumentos são testados e diferentes perspectivas de uma mesma ideia são avaliadas, podendo ser utilizadas ou não nos processos deliberativos decisórios. Essa interação torna possível que cidadãos que não atuam diretamente no sistema político influenciem direta ou indiretamente a discussão pública. Ao contrário do processo deliberativo em assembleia, que objetiva a tomada de decisão com interações diretas entre indivíduos, as conversas cotidianas não necessariamente produzem resultados políticos diretos (MANSBRIDGE, 1999, p. 213).

Para a autora, no sistema deliberativo, as ideias são um reflexo da saúde do sistema: se o sistema está saudável, as melhores ideias predominarão sobre as ideias consideradas ruins, com os participantes ajudando a si mesmos e ao próprio ambiente. Agora, quando o sistema

⁶⁰ No original: *Through talk among formal and informal representatives in designated public forums, talk back and forth between constituents and elected representatives or other representatives in politically oriented organizations, talk in the media, talk among political activists, and everyday talk in formally private spaces about things the public ought to discuss—all adding up to what I call the deliberative system—people come to understand better what they want and need, individually as well as collectively.*

não está funcionando corretamente, ocorre a distorção dos fatos e o encorajamento de decisões que não favorecem nem os próprios cidadãos, nem o sistema político. O sistema deliberativo é entendido como um conjunto cujas partes se influenciam mutuamente:

Em todo o processo de deliberação cidadã, as diferentes partes do sistema deliberativo mutualmente influenciam um ao outro em caminhos que não são fáceis para analisar. Televisão, rádio, jornais, filmes e outras mídias influenciam ambas suas audiências pretendidas e são influenciadas por elas. O mesmo ocorre nos movimentos sociais, que funcionam tanto mudando a maneira como as pessoas pensam, quanto pressionando os governos a promulgar leis, a conversa intencionalmente política de ativistas políticos tanto influencia quanto é influenciada pela conversa cotidiana de não-ativistas. (MANSBRIDGE, 1999, p. 213, tradução nossa⁶¹).

Mansbridge também destaca a importância de colocar as ideias em conflito. A autora utiliza o exemplo dos ativistas de movimentos sociais que utilizam dos embates entre suas ideias para compreender a realidade de suas percepções e, a partir disso, fazer emergir novas ideias, sejam essas boas ou ruins, que podem ou não se desenvolver em propostas para a sociedade (MANSBRIDGE, 1999, p. 219). É a partir desse exemplo que a autora questiona o que seria a boa deliberação, criticando os três padrões apresentados pela teoria de Gutmann e Thompson: publicidade, *accountability* e reciprocidade.

Mansbridge relembra que os dois autores pontuaram a importância da publicidade pura e simples para o processo das assembleias representativas, considerada até mesmo uma virtude. No entanto, a autora reforça que segredos às vezes se tornam importantes nos processos de decisão formal para garantir que procedimentos sejam adotados da melhor forma. A autora utiliza o conceito de Elster segundo o qual a publicidade é importante nos períodos finais de decisão, desde que seja factível realizá-la (MANSBRIDGE, 1999, p. 221). O processo de publicização é também um processo de politização do discurso para Mansbridge, afinal, o que é político seria “aquilo que o público deve discutir”⁶² (MANSBRIDGE, 1999, p. 214). Essa ação não precisa necessariamente envolver o Estado, apenas precisaria ser decidida coletivamente. Mansbridge define o que o público deve discutir como uma questão de preocupação coletiva que exija uma decisão coletiva, independente da ação em si⁶³ (MANSBRIDGE, 1999, p. 214-216).

⁶¹ No original: *In the full process of citizen deliberation, the different parts of the deliberative system mutually influence one another in ways that are not easy to parse out. Television, radio, newspapers, movies, and other media both influence their intended audiences and are influenced by them. So too in social movements, which work as much by changing the way people think as by pressuring governments to enact legislation, the intentionally political talk of political activists both influences and is influenced by the everyday talk of nonactivists.*

⁶² No original: *that which the public ought to discuss.*

⁶³ Mansbridge (1999, p. 216) define, assim, o que o público deve discutir: *Finally, what the public ought to discuss is a matter of collective concern and in a sense a matter of collective "decision," but it is not always a*

A *accountability*, por sua vez, seria uma virtude do governo representativo que teria que ser interpretada de forma mais ampla no sistema deliberativo. A presença de mecanismos de *accountability*, assim como a publicidade, nem sempre favorece a criatividade e a autenticidade da deliberação, logo a alternativa seria a presença mais recorrente da *accountability* nas fases finais de deliberação, favorecendo o melhor pensar dos cidadãos. Por fim, a reciprocidade é o valor com menos problemas dentro do conceito de conversa cotidiana proposto por Mansbridge. Para Gutmann e Thompson, a reciprocidade atuaria entre o discurso e a ação, junto de valores como o respeito mútuo e a consistência do discurso. Na contramão desse entendimento, Mansbridge afirma que o valor da reciprocidade deve ser desafiado:

Tanto em um fórum público quanto na conversa do dia-a-dia, há lugares justificáveis para a ofensiva, a não cooperação e a ameaça de retaliação - mesmo para conversas roucas, raivosas, egocêntricas e amargas, visando nada além de magoar. Essas formas de falar às vezes são necessárias não apenas para "promover o respeito mútuo no longo prazo" (GUTMANN e THOMPSON 90), mas também para alcançar autenticidade, para revelar (como em "testemunho") a dor e a raiva, o ódio ou o deleite na dor de outra pessoa, que alguém realmente sente, quando a expressão ou o conhecimento desses sentimentos promove a compreensão que é o objetivo da deliberação. Essas formas rudes de falar também são muitas vezes necessárias como meio para abordar a liberdade e a igualdade na deliberação. Às vezes, apenas a intensidade em oposição pode quebrar as barreiras do status quo. (MANSBRIDGE, 1999, p. 223, tradução nossa⁶⁴)

Segundo Mansbridge, a boa deliberação está associada a considerar o que acontece antes e depois das discussões do fórum público. E os processos comunicativos para afiar argumentos são mais efetivos em grupos pequenos de deliberação, como os grupos de amigos, nos quais as conversas cotidianas fluem tanto pela comunicação verbal como pela não-verbal. Ao final, o importante para Mansbridge é que o sistema como um todo reflita respeito mútuo, consistência e conhecimento e não que cada interação dentro do sistema apresente sempre todos esses valores (MANSBRIDGE, 1999, p. 224).

Tentando discutir a questão da legitimidade democrática da deliberação, Mansbridge retoma o trabalho de Joshua Cohen sobre a importância de uma deliberação estruturada, capaz

matter for positive action. Whether or not to take action is one of the issues that the public ought to discuss. We might discuss an issue collectively (formally or informally) and decide collectively (formally or informally) that we ought not to take action on that issue, either through formal government or through the most informal, individual processes.

⁶⁴ No original: *Both in a public forum and in everyday talk, there are justifiable places for offensiveness, noncooperation, and the threat of retaliation—even for raucous, angry, self-centered, bitter talk, aiming at nothing but hurt. These forms of talk are sometimes necessary not only to "promote mutual respect in the long term" (GUTMANN & THOMPSON, p. 90), but also to achieve authenticity, to reveal (as in "testimony") the pain and anger, hate, or delight in another's pain, that someone actually feels, when expression or knowledge of those feelings furthers the understanding that is the goal of deliberation. These uncivil forms of talk are also often necessary as means to the end of approaching both liberty and equality in deliberation. Sometimes only intensity in opposition can break down the barriers of the status quo.*

de produzir autoridade legítima. O primeiro critério é a livre deliberação, ou o princípio habermasiano de liberdade do poder, que consiste em ser livre da sanção ou do uso da força. A revisão desse critério parte do entendimento foucaultiano de que não há nenhum ambiente totalmente livre de poder. Dessa forma, o que se busca é garantir, através de negociações, um espaço livre da influência dos poderes formais das partes em deliberação (MANSBRIDGE, 1999, p. 224). O segundo critério de Joshua Cohen é a igualdade. Partindo também da ideia foucaultiana de sociedade com poder, a proposta de Cohen é tornar os participantes substancialmente iguais na distribuição de poder e recursos para a deliberação. Mansbridge propõe modificar o critério de igualdade por igual oportunidade de afetar o resultado (MANSBRIDGE, 1999, p. 225), uma vez que ter o mesmo tempo de fala, por exemplo, não significa necessariamente ter a mesma influência ou o mesmo efeito na conversa cotidiana ou na deliberação formal.

O terceiro critério são as razões ofertadas pelos participantes durante a deliberação, desconsiderando as emoções. Mansbridge aponta a importância das emoções para o indivíduo, utilizando a ideia de Martha Nussbaum de que emoções como a compaixão são essenciais para fortalecer o raciocínio das questões públicas. Nesse sentido, seria preciso considerar as emoções para melhorar a atenção cognitiva e a deliberação públicas (MANSBRIDGE, 1999, p. 226). O quarto e último critério consiste no entendimento de que a deliberação visa alcançar a racionalidade pelo consenso. Para Mansbridge, esse não é um critério adequado para definir a legitimidade da deliberação, pois o objetivo da discussão não seria apenas chegar a um consenso, mas esclarecer os conflitos, permitindo aos cidadãos compreenderem melhor seus interesses. Esses critérios são importantes para compreendermos a ideia de sistema deliberativo que Mansbridge et al. (2012) construiriam anos depois. Em seu texto, os autores destacam que é preciso ir além do estudo de instituições e processos individuais para compreender a abordagem sistêmica da deliberação.

Nós reconhecemos que a maioria das democracias são entidades complexas nas quais uma grande variedade de instituições, associações e locais de contestação realizam trabalho político – incluindo redes informais, a mídia, grupos organizados de *advocacy*, escolas, fundações, instituições privadas e sem fins lucrativos, legislaturas, agências executivas e os tribunais. Assim, nós defendemos o que pode ser definido como uma *abordagem sistêmica da democracia deliberativa*. (MANSBRIDGE et al, 2012, p. 2, grifos dos autores, tradução nossa⁶⁵)

⁶⁵ No original: *We recognize that most democracies are complex entities in which a wide variety of institutions, associations, and sites of contestation accomplish political work – including informal networks, the media, organized advocacy groups, schools, foundations, private and non-profit institutions, legislatures, executive agencies, and the courts. We thus advocate what may be called a systemic approach to deliberative democracy.*

O sistema deliberativo se constrói na resolução de problemas e conflitos políticos baseada no diálogo, percebendo não apenas a dimensão individual, mas também a dimensão ampla e coletiva. O sistema para os autores é definido como “conjunto de partes distinguíveis, diferenciadas, mas até certo ponto interdependentes, frequentemente com funções distribuídas e uma divisão de trabalho, conectadas de maneira a formar um todo complexo” (MANSBRIDGE et al., 2012, p.4, tradução nossa⁶⁶). Quando avaliamos a questão em um contexto deliberativo, consideramos que normativamente o sistema possui inúmeros fóruns e instituições que podem ou não se relacionar diretamente, sendo possível que os espaços deliberativos não funcionem perfeitamente. O importante é que a decisão não recaia apenas em um fórum, mas que esteja distribuída por diversos componentes, com um sistema de freios e contrapesos que ajude a tornar o processo dinâmico (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 5).

Na visão dos autores, essa proposta de abordagem sistêmica da democracia deliberativa possui inúmeros benefícios. A primeira vantagem seria a de permitir pensar a ideia de democracia deliberativa em termos societais, uma vez que um dos principais problemas da teoria deliberativa consistiria em reproduzir em grande escala a proposta de deliberação face-a-face, que funciona em pequena escala. Para Mansbridge et al., se avaliarmos a questão de forma sistêmica, é possível expandir a análise pelo tempo e espaço a fim de complexificar a interrelação e a variedade de instituições e locais deliberativos, além de compreender fraquezas e forças democráticas em pequenos e grandes grupos de discussão e deliberação (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 2-5).

A segunda vantagem está em permitir a análise do trabalho das partes do sistema com suas diferentes forças e fraquezas, permitindo compreender não apenas a correlação de forças, mas entender a real influência dos atores e de suas ações no sistema deliberativo. Isso permite entender a complementariedade e os problemas das relações dentro do sistema deliberativo e identificar situações que necessitem de correção (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 3). A terceira vantagem diz respeito à oportunidade de avaliar o impacto de questões contextuais e sistêmicas em locais específicos do sistema deliberativo, possibilitando corrigir possíveis problemas e melhorar todo o sistema, recomendando inovações a instituições e atores. A concepção sistêmica torna essencial avaliar a ecologia deliberativa, discutindo mecanismos que facilitem os caminhos da informação e possibilitando qualificar a deliberação (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 6).

⁶⁶ No original: *system here means a set of distinguishable, differentiated, but to some degree interdependent parts, often with distributed functions and a division of labour, connected in such a way as to form a complex whole.*

Os nós de deliberação no sistema – e as formas de comunicação entre os nós – são extremamente diversificados, abarcando desde os corpos internacionais de discussão em seus diferentes níveis até contextos locais como associações de moradores e movimentos sociais, passando pelas instituições administrativas, pelos partidos políticos, pelos corpos religiosos e pela própria mídia. A comunicação entre os indivíduos e as próprias instituições podem seguir caminhos formais e informais, levando em consideração as distintas relações de poder e marginalização, além da existência de conhecimentos que raramente atingem o sistema deliberativo (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 10).

O sistema deliberativo possui três funções: a epistêmica, a ética e a democrática. A função epistêmica se refere à produção de decisões, opiniões e preferências que estejam embasadas em fatos e lógicas substantivas associadas a considerações racionais. A função ética, por sua vez, pauta a base moral do sistema comunicativo, tal como Gutmann e Thompson destacaram anteriormente, considerando que os cidadãos são agentes autônomos que agem direta ou indiretamente na governança da sociedade (GUTMANN e THOMPSON 2004 apud MANSBRIDGE et al., 2012, p. 11). Na visão de Mansbridge et al. é necessário que os cidadãos – entendidos como indivíduos autônomos e morais, considerem uns aos outros como capazes de serem fontes de razões e reivindicações próprias, sem a ação de poderes de dominação. Por fim, a função democrática do sistema deliberativo é definida como a promoção de um processo político inclusivo e igual.

Para os autores, aqueles que conseguem ser incluídos no sistema garantem sua legitimidade democrática, garantia que fortalece a defesa da inclusão de todos os grupos ao sistema deliberativo democrático. A legitimidade maximiza as possibilidades de cooperação entre os indivíduos que dividem um destino comum. As três funções podem ter pesos e importâncias distintas no sistema e até mesmo entrar em conflito com a democracia. Entretanto, quando pensamos normativamente sobre as funções, o conflito pode ser resolvido por deliberação e a característica sistêmica dessa conceituação de democracia deliberativa torna mais fácil a definição e reconhecimento das prioridades do sistema (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 12). Contudo, o principal problema acaba por ser a produção de padrões comparativos para as deliberações e para o próprio sistema.

O que pode ser considerado deliberação de baixa qualidade ou não democrática em uma instância individual pode, a partir de uma perspectiva de sistemas, contribuir para uma deliberação saudável no geral. Por exemplo, nem todo grupo que participa da deliberação democrática de toda a sociedade precisa ser totalmente democrático internamente. Os objetivos das instituições e suas funções em decisões coletivas muitas vezes ditarão diferentes restrições internas sobre a deliberação, como instruções aos júris sobre regras de evidência, revisão cega por pares, limitações de emendas a um projeto de lei que passou por sua leitura final ou negociações de porta

em assuntos sensíveis. Julgar a qualidade de todo o sistema com base nas funções e objetivos especificados para o sistema não requer que essas funções sejam totalmente realizadas em todas as partes. (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 12, tradução nossa⁶⁷)

Os autores discutem diretamente a importância e o papel da comunicação política na democracia deliberativa e consideram que a teoria deu pouca importância a esse tema (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 19). Na abordagem sistêmica da deliberação, a mídia é considerada um mecanismo de conexão entre partes do sistema deliberativo. As inovações deliberativas buscam minimizar o papel da mídia na deliberação, a exemplo da discussão face-a-face, que tenta limitar as mediações. Para Mansbridge et al., é complicado generalizar o papel sistêmico da mídia no contexto atual de grande proliferação de tipos de comunicação política. Feita essa ressalva, os autores tentam traçar as funções epistêmica, ética e democrática da mídia no sistema deliberativo.

A mídia teria três funções epistêmicas: ser o mecanismo de transmissão de informações confiáveis e úteis; ajudar na interpretação de fatos, papéis e políticas; e atuar como vigilantes e investigadores críticos não apenas do poder público, mas de concorrentes, expondo contradições e fraquezas nas informações apresentadas por outros meios de comunicação. Devido ao caráter adversarial do sistema deliberativo, as mídias partidárias são consideradas essenciais, fortalecendo o fluxo de informações e a competição entre ideias. A competição de mídias partidárias resultaria no desestímulo à desinformação, pois a concorrência entre veículos exploraria a desinformação a fim de conquistar mais espaço no mercado. No entanto, as falsas informações continuam se perpetuando no sistema (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 21). A função ética da mídia é pouco explorada pelos autores, definida apenas como aquilo que favorece a civilidade e o respeito no tom das falas dos cidadãos, através de comentários das mídias partidárias. Finalmente, a função democrática está associada à inclusão que a mídia possibilita, e aqui os autores citam o papel fundamental da internet na democratização da informação política. Entretanto, a internet acaba fortalecendo nichos digitais que prejudicam o desenvolvimento do respeito à opinião distinta, atuando como uma câmara de eco da comunicação, reproduzindo apenas os discursos apoiados por determinados grupos de cidadãos

⁶⁷ No original: *What might be considered low quality or undemocratic deliberation in an individual instance might from a systems perspective contribute to an overall healthy deliberation. For example, not every group that participates in the democratic deliberation of the whole society need be internally fully democratic. The purposes of institutions and their functions in collective decisions will often dictate differing internal constraints on deliberation, such as instructions to juries about rules of evidence, blind peer review, limitations on amendments to a bill that has gone through its final reading, or closed-door negotiations on sensitive matters. Judging the quality of the whole system on the basis of the functions and goals one specifies for the system does not require that those functions be fully realized in all the parts.*

(Sunstein apud Mansbridge et al., 2012, p. 21). Assim, o papel democrático da comunicação pode acabar prejudicando o papel ético da própria comunicação.

Os autores ainda elencam cinco patologias dos arranjos institucionais existentes: acoplamento apertado [*tight coupling*]; desacoplamento [*decoupling*]; dominação institucional; dominação social e partidarismo entrincheirado. O acoplamento apertado surge quando locais ou instituições de deliberação estão tão próximos que não há espaço suficiente para que uma instituição corrija as falhas da outra, característica essencial do sistema deliberativo. Já o desacoplamento [*decoupling*] ocorre quando a distância entre entendimentos encontrados nas deliberações das diferentes instituições for tal que não seja possível encontrar um denominador comum para convergir a uma decisão através de processos de ajustes mútuos. A dominação institucional acontece quando uma instituição como um partido político controla não apenas o governo, mas também a mídia. A dominação social trata das situações em que interesses sociais particulares são capazes de subjugar o sistema deliberativo e exercer sua influência para além dele. Finalmente, o partidarismo entrincheirado surge quando um grupo se apresenta tão ideologicamente apartado da sociedade que se recusa a ouvir outras posições diferentes da dele, impossibilitando que o processo de deliberação ocorra de fato (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 22).

2.3.4. Os indutores de conectividade na democracia deliberativa

Em trabalho recente, Ricardo Fabrino (2016) retoma a questão dos sistemas deliberativos para enfrentar os três principais problemas desse modelo, explicitados ao longo dos anos por outros teóricos: a criação de assimetrias, a expansão do poder discricionário dos tomadores de decisão e a incompatibilidade com dinâmicas discursivas radicalmente distintas (FABRINO, 2016, p. 1). As assimetrias do sistema deliberativo dizem respeito à falta de igualdade na compreensão dos atores sociais, entendidos como mais ou menos legítimos pelos indivíduos. A hierarquização dos atores no interior da sociedade influencia diretamente na forma como os demais consideram os posicionamentos de determinados indivíduos. Fabrino faz coro a esta crítica, acrescentando que apesar dos sistemas deliberativos afirmarem ser mais democráticos, os custos e obstáculos para inserir os discursos nas arenas formais acabam por reduzir a capacidade de diferentes atores apresentarem suas visões (FABRINO, 2016, p. 4).

O segundo perigo do sistema deliberativo é o aumento do poder discricionário dos tomadores de decisão. A dispersão e frouxidão do processo de deliberação possibilita a absorção

e a utilização de discursos que não são necessariamente produto do debate deliberativo ideal, sendo na realidade resultado da negligência de alguns discursos em detrimento de outros. Esse processo é realizado principalmente pelos representantes, que ganham o poder de escolher os discursos e posicionamentos a serem utilizados. Fabrino argumenta que embora se trate de uma crítica válida, seria injusta por considerar que seria possível realizar uma reconstrução de argumentos que foram levantados ao longo das diversas arenas de um processo longo e disperso. Para o autor, essa análise é conservadora: um entendimento que defenda radicalmente a democracia compreenderia que o sistema deliberativo – no lugar de reprodutor de desigualdades na representação política – é mais inclusivo para discursos com pouco espaço em arenas formais (FABRINO, 2016, p. 5).

O terceiro problema está associado aos limites à pluralidade do sistema deliberativo em suas diferentes arenas. Dentro desses espaços, os discursos são construídos a partir não só de palavras, mas também de ações. Em algumas oportunidades, eles se enraízam nas arenas, perdendo sentido quando reproduzidos em outros espaços deliberativos, mesmo que pela comunicação. Fabrino entende que esta característica é um fator que tanto favorece as qualidades do sistema como prejudica sua função, sendo preciso considerar os riscos para alcançar os objetivos deliberativos (FABRINO, 2016, p.7).

De acordo com Fabrino, essas críticas são desafios reais dos sistemas deliberativos e guardariam relação com um quarto problema que o autor aponta: a compreensão de que os sistemas deliberativos favorecem a perpetuação de sistemas assimétricos de poder (FABRINO, 2016, p. 7). Buscando entender e construir melhor o modelo, o autor analisa as conexões intrassistêmicas entre as esferas discursivas que favorecem a deliberação e a integração entre as diversas arenas, a partir do que denomina indutores de conectividade.

Indutores de conectividade são fatores que podem contribuir para promover um real sistema no qual as partes não se ignoram ou operam independentemente. Tais indutores podem promover não apenas um conhecimento do que foi dito em outras arenas, mas considerar os discursos através do sistema. Sistemas deliberativos não existem naturalmente, e eles não podem ser assumidos como existindo sempre. A porosidade entre as arenas discursivas deve ser construída e apoiada, requerendo indutores que contribuam para costurar as partes juntas (FABRINO, 2016, p. 8, tradução nossa⁶⁸).

⁶⁸ No original: *I here propose the notion of inducers of connectivity, claiming that more work must be done to reveal potential inducers and the mechanisms through which they act. Inducers of connectivity are factors that can contribute to promote an actual system, in which the parts do not ignore each other or operate independently. Such inducers may promote not only an awareness of what has been said in other arenas, but the consideration of discourses throughout the system. Deliberative systems do not exist naturally, and they cannot be assumed as being already or always there. The porosity between discursive arenas must be built and supported, requiring inducers that contribute to stitching the parts together.*

Os indutores de conectividade podem ser regras, desenhos institucionais ou mesmo atores políticos e seriam capazes de mitigar os danos provenientes dos três perigos anteriormente citados por fortalecer as ligações entre as diferentes arenas (FABRINO, 2016, p. 16). Assim, Fabrino constrói uma teoria deliberacionista, que busca melhorar a comunicação interna do sistema a fim de torná-lo mais *accountable*, legítimo e responsivo aos grupos que o compõe.

2.4. Teoria participativa

2.4.1. A democracia forte de Benjamin Barber

Uma terceira vertente da teoria democrática é nomeada participativa e pode ser encontrada no trabalho de Benjamin Barber, que constrói o modelo denominado democracia forte [*strong democracy*]. A concepção de democracia forte pode ser definida como uma política participativa que resolve o conflito a partir de um sistema de autolegislação, de forma a construir uma comunidade política, transformar indivíduos em cidadãos e interesses privados em bens públicos (BARBER, 2003, p. 132).

A distinção entre a democracia forte e a democracia fraca [*thin democracy*] é formulada prioritariamente pelo autor no debate sobre o conflito. Enquanto o modelo liberal vigente da democracia fraca se baseia em três inclinações – anarquista, realista e minimalista – que buscam eliminar, reprimir ou tolerar o conflito, a proposta de Barber buscaria transformar o conflito (BARBER, 2003, p. 151). A inclinação [*disposition*] anárquica presente na democracia liberal se pauta em uma concepção de direitos individuais antipolítica, hostil à democracia e ao poder político. Para essa vertente, o conflito é negativo e cria a política, em vez de ser decorrente dela. O majoritarismo e a opinião pública de massa são criticados por essa vertente da democracia liberal, que desconfia da ideia de participação popular e defende o governo de poucos (BARBER, 2003, p. 8).

Para Barber, a inclinação realista compreende a política como garantidora pública de interesses e de riquezas privadas e também como a arte do poder, refletindo medos, manipulações e outros artifícios coercitivos presentes nas relações humanas (BARBER, 2003, p. 11). Ela traz uma percepção diferente da inclinação anárquica, não avaliando os conflitos e a política negativamente, e sim compreendendo a política como uma forma de alcançar objetivos

(BARBER, 2003, p. 14). A terceira inclinação, chamada por Barber de minimalista, constrói uma alternativa diversa das demais, afirmando a possibilidade de interações pautadas pela tolerância e protegidas por temperança. O propósito da política, para Barber, é transformar as instituições, costumes e atitudes, de forma a possibilitar-nos viver com conflito e dissenso, respeitando os indivíduos. Segundo Barber, o minimalismo será a principal base para as críticas liberais ao majoritarismo e à opinião da maioria nos Estados Unidos, pois esses sistemas tendem a silenciar minorias que pensam diferentemente da maioria dominante. Apesar de ser considerado um avanço em relação às outras duas disposições, em sua prudência o minimalismo apresenta problemas para a democracia, quando não atua para equalizar os direitos das minorias prejudicadas nas relações sócio-políticas desiguais, prezando por manter as condições formalmente iguais para todos e desconsiderando as diferenças existentes na sociedade. Como Barber afirma, o minimalismo acaba por tolerar, mas não transformar as relações existentes (BARBER, 2003, p. 16-19).

Juntas, as três inclinações fazem parte da concepção de democracia fraca de Barber, que é definida como um sistema sem a participação, a autonomia ou o autogoverno que deveriam existir sob a democracia. A política da democracia fraca é estática, sem espaço para transformações e criações, sempre esperando o pior de homens e mulheres (BARBER, 2003, p. 24). A democracia forte, por sua vez, é uma forma participativa de democracia, entendida como comunidade autogovernada unida por interesses homogêneos, que atuam baseados em ações cívicas e instituições participativas (BARBER, 2003, p. 117). Na democracia forte, a política participativa trabalha com o conflito como um fator de dissenso no processo contínuo de deliberação, permitindo que o pensamento público seja municiado de perspectivas e forje soluções para questões públicas por meio da participação (BARBER, 2003, p. 151).

A construção de uma atividade participativa cívica, que arquiteta uma comunidade livre, permite na visão de Barber a compreensão da democracia forte como capaz de transcender os limites atuais da representação. O cidadão construído é um “*we-thinker*”, em um entendimento de comunidade que somente funciona pela participação que também a constrói. De acordo com Barber, essa participação tem uma dimensão intrinsecamente normativa circunscrita pela cidadania, que é a unidade mínima capaz de deliberar, agir, compartilhar e contribuir (BARBER, 2003, p. 154). Essa teoria trata da importância de estar informado sobre as distintas posições presentes na comunidade, o que possibilitaria ao cidadão se colocar no lugar do outro: na democracia forte o cidadão seria o bom ouvinte, não o bom adversário (BARBER, 2003, p. 175). Tal como atuam nos Estados Unidos, os meios de comunicação são entendidos por Barber como um mecanismo de controle das elites sobre os cidadãos, que não são adequadamente

providos de informações (BARBER, 2003, p. 246). Contudo, o autor não descarta a importância da mídia em garantir a *accountability* dos políticos eleitos, o que o faz formular uma proposta de transformação do modelo estadunidense (BARBER, 2003, p. 277).

O modelo democrático proposto por Barber é parcialmente baseado em uma lógica de democracia de vizinhança, em que existiria a participação direta dos cidadãos em *town meetings*. O laço entre cidadãos é alcançado a partir de atividades participativas comuns, o que também permite que esses cidadãos se relacionem com o governo. A relação de civilidade constrói empatia e respeito nessa sociedade, tornando-se a principal virtude cívica que a une. Nesse sistema, as *town meetings* necessitariam de uma organização comunicacional construtora de uma relação civil e criativa entre a comunidade e o nacional. Para construir essa relação, o autor concebe a ideia de participação virtual, utilizando a rede de comunicação existente para realizar essa conexão entre os âmbitos municipal, estadual e nacional.

Dessa forma, Barber concebe as Cooperativas de Comunicação Cívica [*Civic Communications Cooperative*], organizações que ajudariam a proteger os cidadãos dos abusos dos setores privado e público, com a responsabilidade primária de controlar as novas tecnologias de telecomunicação e possibilitar a melhor participação do cidadão (BARBER, 2003, p. 277). Segundo o autor, embora os sistemas de interação possuam a capacidade de equalizar o acesso à informação e estimular a participação política, também podem oferecer riscos para a privacidade e os direitos. A relevância de discutir a comunicação no modelo de Barber está principalmente na importância da fala política, compreendida não apenas como discurso, mas como toda a interação que envolve símbolos linguísticos e a linguagem. A fala política possui uma grande importância para a democracia, realizando nove funções: articular interesses; persuadir; *agenda-setting*; explorar mutualidade; afeição; manter autonomia; auto expressão; reformulação; e construção de comunidades (BARBER, 2003, p. 179). Diferentemente do que vimos em Dahl e em Gutmann, a teoria de Barber possui uma clara análise do papel da mídia, inclusive apresentando uma proposta para melhor inseri-la em seu modelo democrático.

2.4.2. As Town Meetings de MacPherson

Outro modelo de democracia participativa que considera a importância dos meios de comunicação é proposto por C. B. MacPherson. Como ele próprio afirma, sua proposta não é tão consistente quanto os modelos que existiram e existem de democracia, dado sua origem

como um mero desejo de sociedade e de sistemas de governo mais participativos⁶⁹ (MACPHERSON, 1977, p. 93), o que não seria um impeditivo para a teoria. Uma primeira questão que o autor pontua diz respeito ao tamanho das sociedades: em uma sociedade moderna de duzentos milhões de habitantes é essencial que exista algum sistema representativo. A questão aqui destacada diz respeito a como realizar esse processo participativo e McPherson explora a possibilidade de um processo virtual de representação em uma sociedade cuja tecnologia está desenvolvida o suficiente para tal. Apesar dos avanços tecnológicos extremamente atraentes, também é preciso se concentrar em um fato específico: alguém terá que formular as questões para um processo decisório virtual. Partindo do pressuposto de processo possível, MacPherson argumenta que a decisão sobre as questões deveria ser realizada por um órgão governamental, onde grupos específicos de cidadãos teriam espaço para propor algumas perguntas e também resolver inconsistências decorrentes das respostas. Somando esses problemas às dificuldades econômicas em viabilizar esse projeto em países subdesenvolvidos, MacPherson conclui que o projeto virtual seria inviável.

Portanto, o problema da democracia participativa em massa parece intratável. É intratável se simplesmente tentarmos esboçar desenhos mecânicos do sistema político proposto sem prestar atenção às mudanças na sociedade, e na consciência das pessoas sobre si mesmas, que um pouco de pensamento mostrará, deve preceder ou acompanhar a obtenção de algo parecido com a participação democrática (MACPHERSON, 1997, p. 98).

MacPherson, nesse sentido, parte da compreensão de que a maior questão da democracia participativa não é como realizá-la, mas como alcançá-la. Para alcançar o patamar mínimo da democracia participativa, dois pré-requisitos devem ser cumpridos: a redução das desigualdades existentes e a transformação da consciência do cidadão, que não mais se conceberia como um consumidor e sim como um ator com capacidades para agir (MACPHERSON, 1977, p. 103). Esses pré-requisitos seriam dificilmente alcançados dentro da sociedade ocidental atual, sendo necessária uma revolução para transformar toda a sociedade e possibilitar a aplicação dos modelos de democracia participativa.

O autor sugere dois modelos de democracia participativa: o modelo piramidal e o modelo da competição partidária. O modelo piramidal seria o mais simples possível, vinculando a democracia direta, na base da pirâmide dos debates com o maior número de cidadãos, com a democracia delegativa, presente nos demais níveis da sociedade que se afunilam como uma pirâmide, com um número menor de pessoas nos espaços representativos de cada nível. Os

⁶⁹Segundo MacPherson a ideia fora tão impactante que “governos nacionais começaram a se posicionar, pelo menos verbalmente, sob a bandeira participativa” (MACPHERSON, 1997, p. 93).

delegados teriam que ser instruídos e terem *accountability* suficiente para tornarem as decisões razoavelmente democráticas (MACPHERSON, 1977, p 108).

Para o autor, o problema dessa proposta é que “não importa quão claramente as responsabilidades sejam estabelecidas no papel, mesmo que o papel seja uma constituição nacional formal, não é garantia de participação ou controle democrático efetivo”⁷⁰ (MACPHERSON, 1977, p. 109). Descartando o sistema piramidal de conselhos como o problema do modelo, MacPherson destaca três circunstâncias nas quais o sistema não seria ativamente democrático: em um período imediatamente pós revolucionário, pela divisão e oposição de classes subjacentes e pela apatia dos indivíduos da base da pirâmide. Essa proposta, na visão de MacPherson, seria aplicável somente após uma revolução que desconstruísse a desigual sociedade de classes atual e possibilitasse uma sociedade igualitária (sem classes sociais). Entretanto, como o próprio autor destaca, esse primeiro modelo é apenas uma aproximação. Buscando tornar sua teoria mais próxima do real, o autor reformula sua ideia para construir um segundo modelo, inserindo na pirâmide uma organização existente que é importantíssima, porém até então não considerada: os partidos políticos. MacPherson compreende que a democracia liberal tem na política de competição de partidos uma realidade que não pode ser ignorada.

Existem duas possibilidades para combinar a organização piramidal e a competição partidária. A primeira, considerada mais difícil, substitui a estrutura parlamentar ou congressual/presidencialista dos governos ocidentais por um modelo de estrutura no estilo soviético. A segunda alternativa, apontada por MacPherson como a melhor saída, diz respeito a manter a estrutura de governo existente e confiar aos partidos a operação do sistema de participação piramidal (MACPHERSON, 1977, p. 113). A inserção dos partidos no modelo participativo piramidal, segundo o autor, é inevitável para o mesmo funcionar na democracia liberal ocidental. O valor ético liberal democrático é capaz de garantir a existência do modelo participativo desde que esse último se mantenha fiel à redução da desigualdade e à mudança da consciência do cidadão (MACPHERSON, 1977, p. 115).

Enquanto debate a possibilidade de construção de uma democracia direta, MacPherson discute o papel da tecnologia e da evolução das telecomunicações nessa construção. (MACPHERSON, 1977, p. 95). A conclusão a que o autor chega é simples: para que os meios de comunicação atuem de forma a favorecer esse modelo direto, seria necessário que os mesmos formulassem perguntas para seus espectadores. Assim, embora seja sedutor pensar a evolução

⁷⁰ No original: *no matter how clearly responsibilities are set out on paper, even if the paper is a formal national constitution, is no guarantee of effective democratic participation or control.*

das telecomunicações como cenário potente para a democracia direta, essa hipótese não seria plausível. Cabe dizer que o trabalho de MacPherson é de 1977, portanto anterior ao estágio atual de desenvolvimento dos meios de comunicação e da internet.

É possível perceber que na teoria de Barber a expressão possui um importante papel, principalmente pela relevância da deliberação na teoria participativa. A cidadania está associada ao autogoverno e a interesses homogêneos que são construídos pela participação nas *town meetings*. Dentro desse modelo participativo, a deliberação é processo essencial para garantir não só a autonomia como também ajudar na constituição do *we thinker*. Nesse sentido, a fala política assume importância não só como linguagem, mas também como discurso para realizar todo o processo da autoexpressão prevista na democracia participativa de Barber. Assim, a liberdade de expressão tem um papel instrumental de garantir a participação e ajudar nos processos de transformação de indivíduo em cidadão e de interesses privados em bens públicos e também um valor intrínseco pela importância da liberdade para a democracia em si.

Na teoria de MacPherson também podemos perceber a importância da expressão. Partindo da necessidade de representação, o autor considera essenciais a redução da desigualdade, a construção da consciência do cidadão e a *accountability*. Se avaliarmos as propostas de democracia participativa de Barber e MacPherson percebemos que tanto a lógica de *town meetings* quanto a construção delegativa estão associadas à transformação do cidadão em um ator capaz de agir em propostas específicas. Se por um lado ambos os modelos entendem a liberdade de expressão como capacidade para cultivar a autonomia, por outro, se preocupam em responder a um processo democrático que é formulado a partir de um discurso público responsivo à sociedade. Outro ponto que merece destaque nessas teorias diz respeito ao valor da expressão, que aparece de forma inerente à participação, não sendo possível dissociá-las. Como ambos os autores destacam, o processo de deliberação que favorece e ajuda na construção do cidadão e em sua participação parte da necessidade do debate e da expressão dos indivíduos. Sendo assim, é impossível dissociar a liberdade de expressão da democracia participativa, dada a importância da expressão para o real processo de representação e participação.

2.5. A importância da representação para a democracia

2.5.1. A origem da representação segundo Hanna Pitkin e Nadia Urbinati

Para iniciar a discussão desse tópico, precisamos antes definir o que é representação. Hannah Pitkin argumenta que a palavra representação tem sua origem etimológica no latim, tendo mudado de sentido ao longo do tempo. Apesar dos gregos não possuírem palavra correspondente, Pitkin afirma que a origem da representação está no conceito grego de “fazer presente” até se transformar no conceito atual de representação.

Pitkin discute sobre algumas definições de representação, partindo do conceito apresentado por Thomas Hobbes, considerado pela autora: o soberano hobbesiano seria a representação da autoridade da multidão em um só corpo. Em seu argumento, representante é aquele que age em nome do outro. Essa, para Pitkin, seria a perspectiva autorizada da representação, isto é, quando a representação é concebida a partir da ideia de ter e conceder autoridade (PITKIN, 2006, p. 38). Pitkin “define representar em termos de uma transação que ocorre desde o início antes que a representação realmente se inicie”⁷¹ (PTKIN, 2006, p. 39, tradução nossa), ou seja, uma autorização de representar que desconhece o conteúdo da mesma. Esse conceito seria como uma caixa preta, definindo os limites do representante no momento da decisão do representado. Para essa concepção formalista, a preocupação com a análise das formas boas e ruins de representação cede lugar ao debate se a representação ocorre dentro ou não dos limites definidos previamente. Como Pitkin aponta nessa visão, a “essência da representação é que os representantes – qual seja a maneira de sua nomeação – são autorizados previamente a agir conjuntamente em benefício de seus constituintes e conectá-los por suas decisões coletivas” (PITKIN, 2006, p. 43, tradução nossa⁷²).

Nesse sentido, a eleição se torna o momento essencial, quando se definem os limites da autorização para representação. A eleição é o momento de garantir a autoridade ao representante sobre os demais membros da sociedade de forma consentida e durante um período determinado. Apesar da teoria da representação considerar a necessidade de periodicidade de mandatos, uma visão formalista da representação não prevê a exigência de eleições regulares ou de um tempo

⁷¹ No original: *Defines representing in terms of a transaction that takes place at the outside, before the actual representing begins.*

⁷² No original: *The essence of representation ‘is that the representatives – whatever the manner of their investiture – are authorized in advance to act conjointly in behalf of their constituents and bind them by their collective decisions’.*

pré-definido para a representação como condições essenciais para a garantia do processo (PITKIN, 2006, p. 45).

Nadia Urbinati propõe uma concepção diversa de representação. Segundo a autora, podemos entender a representação também como “a instituição que possibilita à sociedade civil (em todos os seus componentes) identificar-se politicamente e influenciar a direção política do país”, traduzindo o social no político (URBINATI, 2006, p. 218). Sua natureza ambivalente – social e política, particular e geral – determinaria sua ligação inevitável com a participação. Esse conceito de representação política não concebe a sociedade como soma de indivíduos dissociados, mas como “uma malha intrincada de significados e interpretações das crenças e opiniões dos cidadãos a respeito de quais são seus interesses” (URBINATI, 2006, p. 210). Essa malha de significados se reflete na eleição de candidatos e/ou partidos políticos, sem limitar a competição entre diferenças, formulando um sistema no qual o povo é capaz de frear seus representantes e fortalecendo a integração entre sociedade, assembleia e eleitos (URBINATI, 2006, p. 209-213).

2.5.2. A opinião pública e a representação em Manin

Bernard Manin é outro autor que nos ajuda a compreender essa discussão sobre representação. Ele constrói seu estudo a partir da leitura da teoria de Schumpeter, para quem – como vimos anteriormente – o povo apenas decide quem tomará as decisões políticas em uma democracia representativa, não governando indiretamente. Assim, na visão de Manin, Schumpeter trouxe uma questão essencial ao debate: qual a relação entre quem toma a decisão e as preferências do eleitorado nas instituições representativas (MANIN, 1997, p. 162)?

É fato que os representantes possuem alguma independência dentro dos mecanismos institucionais, desde que duas práticas que limitariam seus mandatos não sejam autorizadas: os mandatos imperativos e a prática do *recall*. Quando entendemos a democracia como governo do povo, as diferenças entre povo e o governo representativo se apresentam quando o primeiro delega o governo a um número limitado de pessoas. Ser representante não significa, necessariamente, atuar tal qual os eleitores desejam a todo momento. Representantes sempre possuem o poder de decidir sobre cumprir ou não promessas e programas que apresentam, mesmo que haja maiores incentivos para cumpri-los do que para não os cumprir (MANIN, 1997, p. 167).

Se por um lado a representação permite que os cidadãos adquiram agência política e capacidade de auto expressão, por outro autoriza os representantes a substituir os representados. A influência dos votantes, por sua vez, paira sobre os possíveis futuros candidatos à reeleição, uma vez que apenas no próximo pleito a *accountability* e a responsividade de cada representante serão verdadeiramente testadas, exigindo que aqueles que desejem concorrer novamente precisem prever a reação dos eleitores para as decisões tomadas em seu mandato e garantir os votos para se eleger novamente. Segundo Manin, seria esse o problema da teoria de Schumpeter, que não compreendia esse mecanismo, tornando-se uma teoria que reduz a democracia representativa a um sistema de seleção competitiva entre elites decisórias (MANIN, 1997, p. 179).

Segundo Manin, a recorrência de eleições é um dos principais incentivos para os governos considerarem a opinião pública relevante, afinal ela age como um termômetro para futuras eleições. Através da regularidade das eleições, a opinião pública conquista o importante espaço de destituir o governo, e ainda que esse não seja um mecanismo recorrente, ele não é considerado por Schumpeter (MANIN, 1997, p. 175). O autor conclui que seria possível acabar com o espaço entre quem governa e quem é governado, diferente da concepção schumpeteriana de governo representativo que mantém esse espaço.

se os governos são regularmente submetidos a eleições, eles podem ser alterados se seu desempenho não se mostrar satisfatório para os eleitores. E, como é razoável supor que o prestígio e os benefícios associados à posição de governante geralmente os façam desejar ser reeleitos, parece que eles têm motivos para levar em consideração os desejos do eleitorado em suas decisões (MANIN, 1997, p. 176, tradução nossa⁷³).

A diferença aqui está não apenas na regularidade das eleições, mas na capacidade de destituir os representantes que não cumprem com os anseios de seus eleitores durante seus mandatos, não apenas no próximo período eleitoral. Embora não garanta que os votantes possuam a capacidade de orientar o curso das políticas públicas, esse poder indica que são capazes de reproduzir algum controle sobre a condução dos assuntos públicos (MANIN, 1997, p.178). A estrutura representativa do governo formula uma relação específica entre eleitores e eleitos, com um julgamento *ex post facto* de todas as ações dos representantes, quando o povo “aproveita genuinamente o poder soberano” (MANIN, 1997, p. 183, tradução nossa⁷⁴). Apesar disso, se consideramos que os governados não são capazes de forçar quem governa a

⁷³ No original: *if governments are regularly subjected to election, they can be changed if their performance has not proved satisfactory to voters. And since it is reasonable to suppose that the prestige and benefits attached to the position of ruler usually make them desire to be reelected, it seems that they have reason to take into consideration the wishes of the electorate in their decisions..*

⁷⁴ No original: *[people] enjoy genuinely sovereign power.*

implementar as políticas que os elegeram, a eleição não é tão democrática, mesmo que essas decisões pesem nas próximas eleições (MANIN, 1997, p. 183).

A liberdade de opinião pública é a característica que impede a plenitude do modelo schumpeteriano no qual o indivíduo se expressa apenas na eleição. A “liberdade de opinião pública mantém aberta a possibilidade de que os representados possam, a qualquer momento, fazer ouvir suas próprias vozes. O governo representativo é, portanto, um sistema no qual os representantes nunca podem dizer com total confiança e certeza Nós, o povo” (MANIN, 1997, p. 174, tradução nossa⁷⁵). Segundo Manin, essa liberdade de opinião política pública do representante – que também se estende ao eleitor – requer dois elementos: acesso a informações políticas, o que exige a publicização dos atos do governo, e liberdade para expressar opiniões políticas a qualquer momento, não apenas no período eleitoral (MANIN, 1997, p. 167). A relação entre a liberdade de opinião e a representatividade de um governo não é óbvia, pois enquanto a liberdade de opinião busca garantir aos indivíduos a livre construção de sua opinião, sem a influência direta do governo, a representatividade quer garantir o controle dos cidadãos sobre o governo. Assim, usando termos de Berlin, Manin afirma que enquanto a liberdade de opinião está associada à categoria de liberdades negativas, a representatividade se associa às liberdades positivas (MANIN, 1997, p. 168). Conforme o autor pontua, está evidente na própria formulação da Primeira Emenda a relação entre liberdade de expressão e representação.

[...] combinando na mesma cláusula a liberdade de reunião e a liberdade de "pedir ao governo uma reparação de queixas", a Primeira Emenda revela claramente sua dimensão política: preocupa-se em proteger não apenas as expressões coletivas de opinião. geral, mas também aquelas especificamente dirigidas às autoridades com a intenção de obter algo delas. Como a Primeira Emenda garante liberdade de petição ao governo ao mesmo tempo em que garante a liberdade religiosa, ela estabelece não apenas uma "liberdade negativa" de indivíduo, mas também uma maneira de os cidadãos agirem positivamente sobre o governo. (MANIN, 1997, p.169, tradução nossa⁷⁶)

Manin expressamente distingue a concepção de liberdade de opinião da concepção de liberdade de opinião pública. Enquanto a liberdade de opinião é a contrapartida da ausência do direito a instrução que o representado tem sobre seu representante, o direito à opinião pública

⁷⁵ No original: *Freedom of public opinion keeps open the possibility that the represented might at any time make their own voices heard. Representative government is, thus, a system in which the representatives can never say with complete confidence and certainty "We the people"*.

⁷⁶ No original: *[...] by combining in the same clause both the freedom of assembly and the freedom to "petition the government for a redress of grievances" the First Amendment clearly reveals its political dimension: it is concerned with protecting not only the collective expressions of opinion in general, but also those specifically addressed to the authorities with the intent of obtaining something from them. Because the First Amendment guarantees freedom to petition the government at the same time that it guarantees freedom of religion, it establishes not merely a "negative freedom" of the individual, but also a way for citizens positively to act upon the government.*

estaria associado a tornar possível que a voz dos indivíduos alcance os governantes. Representantes não são obrigados a responder aos anseios da população – essa independência, inclusive, é considerada por Manin uma característica não democrática dos sistemas representativos – mas a liberdade de opinião pública permite que seus desejos sejam explicitados e cheguem até os representantes. Ou seja, é possível garantir que a voz será falada e será ouvida pelas instâncias deliberativas, mesmo sem resultar em um ato concreto de resposta (MANIN, 1997, p. 170).

Essa liberdade possui mais uma característica para Manin: conectar os indivíduos representados, fortalecendo as opiniões transmitidas publicamente, sobretudo ao permitir que indivíduos com opiniões similares ajam e se organizem para pressionar o governo. A liberdade de opinião pública reduz a sensação de isolamento que os indivíduos podem sentir, além de produzir o *momentum* para que se atue a favor da opinião expressada (MANIN, 1997, p. 171). A expressão de uma opinião política compartilhada também não é uma iniciativa espontânea. No entanto, essa opinião expressada está longe de ser majoritária quando estamos fora do período eleitoral. Seguindo a lógica do autor, na maior parte dos momentos a expressão da opinião pública é parcial, pois apenas um grupo, mesmo que esse grupo seja a maioria, possui a condição de expressar a sua opinião. Isso acontece porque plebiscitos, referendos e votações são realizados a partir de perguntas construídas pela visão dos organizadores. Mesmo que toda a população participe, as opiniões expressadas são relacionadas apenas a assuntos e alternativas decididos por poucos (MANIN, 1997, p. 172).

No entanto, do ponto de vista dos que estão no poder, mesmo essas expressões limitadas valem a pena levar em consideração no processo de tomada de decisão: uma opinião expressa em determinado momento por um grupo específico pode se espalhar, o grupo pode ser suficientemente organizado e influente por sua opinião ser difícil de ignorar, ou uma série de pesquisas pode revelar uma tendência que prenuncia o resultado de uma eleição futura. Os governantes têm que estimar essas várias probabilidades e decidir em consequência qual a importância que desejam dar a essa ou aquela opinião. (MANIN, 1997, p. 173, tradução nossa⁷⁷)

⁷⁷ No original: *However, from the point of view of those in power, even such limited expressions are worth taking into account in the decision-making process: an opinion voiced at one point by a particular group may become widespread, the group may be sufficiently organized and influential for its opinion to be difficult to ignore, or a series of polls may reveal a trend that foreshadows the result of a forthcoming election. Those in government have to estimate these various probabilities and decide in consequence what importance they want to give to this or that opinion.*

2.5.3. A teoria da representação de Manin

Nas últimas centenas de anos o governo representativo se modificou significativamente com a extensão do sufrágio, o surgimento de partidos de massa e a relevância dos programas políticos, o que qualificou a relação entre representantes e representados (MANIN, 1997, p. 194). Essas mesmas relações resultaram na crise da representação em que viveríamos. Para tentar explicar esse processo, Bernard Manin nos destaca três tipos ideais de governo representativo: governo parlamentar, democracia de partido e democracia de público. Além disso, o autor elenca quatro princípios do governo representativo: periodicidade nas eleições de representantes pelos governados, independência parcial dos representantes diante das preferências dos eleitores, opinião pública política independente e decisões políticas tomadas após debate (MANIN, 1997).

No Parlamentarismo, a confiança é essencialmente associada ao aspecto pessoal do representante, que alcançou proeminência em sua comunidade, considerado por ela como um notável. A relação direta com os cidadãos é primordial para a construção do sentimento de pertencimento do representante junto a sua comunidade e a relação não-política é um fator crucial para garantir o assento no parlamento. É importante apontar que o representante não é o porta-voz de seus eleitores, mas seu *trustee*, ou seja, aquele que representa a “visão mais ampla aceita em seu tempo” (MANIN, 1997, p. 203). A expressão da opinião pública no Parlamentarismo diferencia-se tanto no status constitucional quanto com relação ao objetivo da eleição de representantes.

Se as eleições selecionam indivíduos com base na confiança pessoal que inspiram, as opiniões dos cidadãos sobre questões e políticas devem encontrar outra saída. O eleitorado nem sempre tem essas opiniões; isso pode ocorrer apenas em situações de crise. Essa possibilidade está, no entanto, implícita no princípio da liberdade de opinião pública. E a estrutura do parlamentarismo implica que, se as pessoas mantêm tais opiniões, elas devem ser expressas fora das eleições. (MANIN, 1997, p. 204, tradução nossa⁷⁸)

Na medida em que a população cresce e a relação entre cidadão e representante se torna cada vez menos próxima, o novo modelo de democracia de partido surge para mobilizar o eleitorado. Agora se constrói uma relação de pertencimento ao partido e de representação por

⁷⁸ No original: *For if elections select individuals on the basis of the personal confidence they inspire, the opinions of the citizenry on political issues and policies must find another outlet. The electorate do not always have such opinions; this may occur only in situations of crisis. Such a possibility is nonetheless implied by the principle of freedom of public opinion. And the structure of parliamentarianism entails that if the people do hold such opinions, they must be expressed outside elections.*

indivíduos que fazem parte de sua comunidade, sem desconstruir a distância em eleitos e eleitores que existia no Parlamentarismo.

Na democracia partidária, o povo vota em um partido e não em uma pessoa. Isso é evidenciado pelo notável fenômeno da estabilidade eleitoral. Em uma longa sucessão de candidatos ao partido, os eleitores continuam escolhendo os do mesmo partido. Não apenas os indivíduos tendem a votar constantemente no mesmo partido, mas as preferências do partido são transmitidas de geração em geração: as crianças votam como seus pais e os habitantes de uma área geográfica votam no mesmo partido ao longo de décadas (MANIN, 1997, p. 208, tradução nossa⁷⁹).

A democracia de partido se pauta em um novo ator político capaz de mobilizar o eleitorado, que ainda se crê representado pelas pautas defendidas ou mesmo por iguais. O aspecto de confiança está agora em uma organização e não em um indivíduo, da mesma forma, os membros do parlamento não são mais livres para votar conforme sua consciência, devendo se comportar como membros disciplinados do partido. Esse mesmo parlamento será a arena em que diferentes forças sociais entrarão em conflito. A democracia de partido não incentiva o conflito aberto entre posições opostas, afinal não é possível conhecer o verdadeiro poder da resistência do lado opositor (MANIN, 1997, p. 212).

A deliberação torna-se o mecanismo essencial para atingir um compromisso entre maioria e minoria. Ela é ainda mais relevante no processo da democracia representativa de partido, sobretudo quando existem composições proporcionais no parlamento – ainda que a instância deliberativa sejam as reuniões entre partidos mais do que o parlamento em si. Esse tipo de acordo pode resultar em decisões distantes daquelas previstas naturalmente pelo partido, pois é intrapartido que as discussões para a tomada de decisão são realizadas, transmitindo a imagem de unidade do partido frente ao parlamento. Para Manin, esse tipo de acordo garante que exista alguma liberdade para o representante, desde que dentro de parâmetros previamente estabelecidos pelo partido, além de contrariar a percepção de que não há discussão dentro da democracia de partido (MANIN, 1997, p. 214-217). Nesse tipo de democracia, as clivagens partidárias são os limites da expressão da opinião pública. A imprensa é ligada aos partidos, fato que garante estabilidade política ao reduzir a exposição a posições opostas. Segundo Manin, a limitação da expressão pela perspectiva dos partidos que estão no poder não se opõe ao princípio do governo representativo: a livre opinião pública é exercida através da oposição.

A autoridade governante não é mais, como no parlamentarismo, todo o Parlamento; é o partido majoritário ou uma coalizão. A democracia partidária é a era do governo do partido. Isso significa, no entanto, que há algo que o partido no poder não controla, a

⁷⁹ No original: *In party democracy, the people vote for a party rather than for a person. This is evidenced by the notable phenomenon of electoral stability. Out of a long succession of party candidates, voters continue to choose those of the same party. Not only do individuals tend to vote constantly for the same party, but party preferences are handed down from generation to generation: children vote as their parents did, and the inhabitants of a geographic area vote for the same party over decades.*

saber, o partido da oposição e sua voz. Assim, uma opinião diferente da dos governadores pode se expressar livremente, embora, na oposição e na maioria, os cidadãos comuns não possam articular opiniões fora do controle dos líderes. Na democracia partidária, a liberdade de opinião pública assume a forma da liberdade de oposição. (MANIN, 1997, p. 216, tradução nossa⁸⁰)

Por fim, Manin discute a democracia de público, em que o voto retoma sua associação com o personalismo dos candidatos, afastando-se de votos recorrentes em partidos ou plataformas e reaproximando representantes e representados, cujo exemplo maior é a eleição direta do chefe do executivo. O autor elenca dois motivos para essa transformação: a influência do desenvolvimento do campo da comunicação política – principalmente do rádio e da televisão –, e a resposta às novas condições de exercício do poder. A comunicação de massa é essencial nesse novo sistema democrático representativo, favorecendo candidatos pela criação de figuras midiáticas fortes, dando vida às suas individualidades e mudando a elite que é selecionada: no lugar dos ativistas políticos, temos os experts em mídia (MANIN, 1997, p. 220). Como muitos eleitores não terão capacidade para avaliar questões técnicas nem para discernir candidatos, é necessário se destacar com imagens simples que facilitem a absorção da informação transmitida. Na democracia de público, os canais públicos de comunicação precisam ser não partidários ou “na maior parte politicamente neutros” (MANIN, 1997, p. 228).

Naturalmente, isso não significa que esses canais de informação ofereçam um reflexo não distorcido da realidade. Eles introduzem suas próprias distorções e preconceitos. Eles podem até ter preferências políticas, mas não estão estruturalmente ligados a partidos que competem por votos. Razões tecnológicas e econômicas levaram a um declínio da imprensa partidária. Hoje, os partidos políticos geralmente não possuem documentos com ampla circulação. Além disso, o rádio e a televisão são estabelecidos de maneira não partidária. O surgimento da mídia popular e não partidária tem uma consequência importante: quaisquer que sejam suas preferências partidárias, os indivíduos recebem as mesmas informações sobre um determinado assunto que todos os outros. (MANIN, 1997, p. 228, tradução nossa⁸¹)

Mesmo que as opiniões políticas sejam distintas e que os fatos não sejam percebidos de forma objetiva, as percepções sobre os assuntos tendem a ser homogêneas independentemente da posição no espectro político (MANIN, 1997, p. 229). Isso não significa que os julgamentos

⁸⁰ No original: *The governing authority is no longer, as in parliamentarianism, the entire Parliament; it is the majority party or a coalition. Party democracy is the age of party government. This means, however, that there is something that the party in power does not control, namely the opposition party and its voice. Thus, an opinion different from that of the governors can freely express itself, even though, in opposition and majority alike, ordinary citizens cannot articulate opinions outside the control of the leaders. In party democracy, the freedom of public opinion takes the form of the freedom of opposition.*

⁸¹ No original: *This does not of course mean that those channels of information give an undistorted reflection of reality. They introduce their own distortions and prejudices. They may even have political preferences, but they are not structurally linked to parties that compete for votes. Technological and economic reasons have led to a decline of the partisan press. Today, political parties usually do not own papers with wide circulation. Moreover, radio and television are established on a non-partisan basis. The rise of popular, non-partisan media has an important consequence: whatever their partisan preferences, individuals receive the same information on a given subject as everyone else.*

e posicionamentos sejam os mesmos, ou que as clivagens eleitorais sejam idênticas à divisão da opinião pública. É possível que não coincidam as expressões eleitorais e não-eleitorais exatamente pela neutralidade dos canais de comunicação e pelo não partidarismo das *polling organizations* como a mídia. A independência não significa não possuir preferências políticas: na verdade, são os interesses comerciais – e não os políticos – o que possibilita expor clivagens distintas das eleitorais. Pesquisas de opinião produzidas por essas organizações manifestam características eleitorais com baixos custos políticos, evitando que os candidatos se arrisquem ao tomar posicionamentos visando conquistar votos, sem carregar riscos de polarização política (MANIN, 1997, p. 231).

Para Manin, a neutralidade dos meios de comunicação fortaleceu a instabilidade das preferências eleitorais. Quando comparamos o parlamentarismo com a democracia de público notamos que em ambos há uma parcela do eleitorado instável, isto é, que não repete seu voto em um partido ou representante por várias eleições de forma consequente. Se no parlamentarismo esse é um grupo pequeno de cidadãos pouco informados, com baixo interesse em política, na democracia de público nota-se que o eleitorado instável se torna mais politicamente interessado e cresce em tamanho. A justificativa para este movimento, segundo Manin, estaria na exposição de opiniões conflitivas que permite consultar o público sobre temas que antes ficavam restritos aos parlamentares (MANIN, 1997, p. 232). Esse fato reflete uma concepção equivocada da crise na representação política: para Manin, a concepção de governo representativo em oposição ao governo pelo povo permanece inalterada, assim como as instituições centrais do sistema. O que muda é que as novas elites – tanto políticos como comunicadores – podem não refletir a sociedade nesse novo sistema.

Mais do que a substituição de uma elite por outra, é a persistência, possivelmente até o agravamento, do fosso entre a elite governada e a governante que provocou um sentimento de crise. Os desenvolvimentos atuais desmentem a noção de que a representação estava destinada a avançar cada vez mais perto de uma identidade de governo e governados (MANIN, 1997, p. 233, tradução nossa⁸²).

A decisão do voto é construída a partir das percepções do público durante a campanha, o que torna o voto uma resposta aos temas apresentados pelos candidatos. Na democracia de público o eleitorado age como uma audiência, respondendo aos termos transmitidos pela política e pelos candidatos, que encontram nas diferentes clivagens sociais possibilidades de se diferenciar e atrair eleitores. A iniciativa é do representante e não dos representados. É essencial

⁸² No original: *More than the substitution of one elite for another, it is the persistence, possibly even the aggravation, of the gap between the governed and the governing elite that has provoked a sense of crisis. Current developments belie the notion that representation was destined to advance ever closer towards an identity of governing and governed.*

destacar que Manin não considera satisfatória a metáfora do mercado eleitoral. Apesar de compreender a comparação entre políticos e empreendedores que buscam maximizar seus benefícios, Manin não concorda em considerar os votantes como consumidores, visto que os cidadãos não possuem suas preferências formadas previamente no sistema político, cujas demandas são construídas sempre a partir de ações internas, não externas ao sistema (MANIN, 1997, p.224). Por serem dependentes de sua imagem política, ocorre a falsa percepção de que não haveria substância no conteúdo político dos candidatos, resultando em uma ideia distorcida da crise da representação. Assim, seria errado se falar em crise da representação na forma preconizada por alguns.

Manin considera que esse novo momento constrói uma nova forma de representação, na qual os representantes são indivíduos que tomam iniciativa para fazer perceber divisões sociais, econômicas ou de outras ordens. Esses representantes não são mais porta vozes, mas atores que buscam se apresentar e atrair o voto desses grupos a partir de imagens amplas e fáceis de serem captadas (MANIN, 1997, p. 226), o que permite aos candidatos liberdade de ação uma vez eleitos. Esse novo sistema também proporciona uma autonomia maior, com atividades que exigem maior poder discricionário para o representante, tanto pelos votantes, quanto pelo partido, sem abrir mão da responsividade e da responsabilidade. Fica evidente para Manin que embora a transformação da representação tenha ampliado a democracia, não aprofundou o processo representativo (MANIN, 1997, p. 234). Apesar de todas as mudanças, o autor alerta que o grande momento democrático da representação ainda está no julgamento do eleitorado, ou seja, na oportunidade de ponderar as ações passadas dos governantes a cada eleição, aspecto que não foi alterado na democracia pública.

2.5.4. A proposta deliberacionista de representação de grupos

Ricardo Fabrino, um dos teóricos da vertente deliberacionista no Brasil, aponta dentro da herança representativa a existência da discussão quanto ao direcionamento dos procedimentos representativos. A discussão se os procedimentos representativos se direcionam a grupos e não a instituições complexifica e diversifica a ideia de representação em si, tornando-a muito mais do que apenas um fato eleitoral isolado. O autor destaca a importância da representação não-eleitoral e não-individual de representantes, que ao influenciar a opinião pública e vocalizar discursos, permitiria a manutenção da circularidade entre Estado e sociedade. Fabrino associa-se aqui às ideias de Iris Young e de Michael Saward de que

representações devem ser de perspectivas e demandas, não de indivíduos ou grupos, de forma que o sistema represente os distintos aspectos da realidade e da vida de cada indivíduo, permitindo maior afinidade com outros cidadãos nas diferentes arenas políticas e justificando a existência de representantes formais e informais (FABRINO, 2008, p. 121-123).

A partir dessas considerações, Fabrino apresenta a vertente teórica da *discursive representation*, à qual se filia, que toma os discursos como objeto da representação. De acordo com essa linha teórica, associada a autores como Margaret Keck, John Dryzek e Simon Niemeyer, a representação de indivíduos homogeneiza o perfil da sociedade sem conseguir captar as diversas nuances sociais. A fim de garantir a mais ampla representatividade possível, portanto, seria melhor trocar a unidade de representação dos indivíduos para os discursos vocalizados, multiplicando as vozes na política tal qual na esfera pública habermasiana, sem se preocupar com questões como imparcialidade ou neutralidade, que não possuem espaço nessa esfera deliberativa (FABRINO, 2008, p. 126).

Combinando a *discursive representation* com a teoria de Iris Young e Michael Saward, Fabrino afirma que as associações civis são um exemplo das diferentes instituições nas quais a representação pode se reproduzir. Mas resta uma questão a resolver: a necessidade de legitimidade e *accountability* tal qual na representação eleitoral. Também nesse ponto fica explícita a filiação de Fabrino a uma definição parsoniana de associação, construindo o conceito a partir de influências comunicacionais e normativas, no lugar de dinheiro e poder (FABRINO, 2008, p. 123-125).

A partir do argumento de Mark Warren, Fabrino afirma que são três os efeitos democráticos das associações: contribuir na capacitação dos cidadãos, criar infraestrutura na esfera pública e gerar condições institucionais para a transformação de julgamentos autônomos em decisões coletivas (FABRINO, 2008, p. 125). De acordo com Lígia Luchmann (2011), são as associações teriam quatro funções principais para a democracia: possibilitar recursos imprescindíveis para a qualificação de deliberações e decisões políticas; preencher os requisitos democráticos para proporcionar a vocalização das demandas de indivíduos com menos recursos; desenvolver virtudes cívicas e competências políticas; e servir como fator central na conformação de uma governança alternativa às instituições estatais.

Também com base em Warren (2001) e em autores da vertente deliberacionista, Luchmann dispõe três benefícios das associações não estatais para a democracia: desenvolvimento individual, efeito na formação de opinião e impacto na busca por alternativas de governança. Os problemas estariam associados a possibilidade de facciosismo e ineficiência em representar algumas demandas de grupos da sociedade organizada (LUCHMANN, 2011, p.

159). Luchmann ainda discute a representação política a partir das categorias formalidade/informalidade e individual/coletiva (LUCHMANN, 2011, p. 151). Retornando à teoria deliberacionista de Dryzek e Niemeyer (2008), a autora formula o entendimento de que a legitimidade da representação está pautada sobretudo no reconhecimento realizado pelo público, que ao escolher o representado, possibilita o dinamismo e a disputa por significados.

Ao abordar a legitimidade, *accountability* e representação, Fabrino afirma que estas três questões se relacionam prioritariamente a partir da estruturação das associações e de suas estratégias de organização e ação, como por exemplo a comunicação interna entre representantes e representados (FABRINO, 2008, p. 128). Dentre essas estratégias, o autor destaca a adoção de espaços de interação (*interactional loci*), que favorecem a comunicação e o confronto de ideias e discursos entre diferentes atores sociais, possibilitando a fluidez e o dinamismo da representação entre suas dimensões parcial e geral e garantindo legitimidade para atuar em nome de um grupo (FABRINO, 2008, p. 128).

Seguindo essa argumentação, podemos afirmar que a deliberação pública é uma ideia essencial para fomentar *accountability* e construir representação política. Apenas as associações aptas a sustentar a conexão entre uma posição pública socialmente aceitável e os diferentes discursos daqueles a quem representam são capazes de realizar a representação política democrática. Ricardo Fabrino define o sistema deliberativo como o cruzamento entre esferas informais de comunicação e arenas formais de tomada de decisão que estão interligadas, promovendo a circulação de discursos para que a deliberação reconheça as distintas opiniões existentes na sociedade (FABRINO, 2008, p. 129-131).

Os exemplos estudados demonstram que a proposta da vertente deliberacionista procura discutir a participação e entender como o processo de deliberação ocorre – através da ideia de indutores de conectividade – a fim de limitar os danos e amplificar os discursos. Como bom deliberacionista, Fabrino foca sua discussão no papel comunicacional das associações e sua importância em garantir a promoção dos discursos dos excluídos. Nesse ponto, o autor brasileiro faz questão de nos lembrar da importância dentro do pensamento de Jürgen Habermas da compreensão de que no sistema político a pressão sobre os atores é resultado de diversos tipos de ação, o que resulta na manutenção do poder da comunicação. Além disso, há a possibilidade de que representantes externos às instituições formais sejam importantes para incitar a comunicação, influenciando a decisão a ser tomada a partir de uma posição que considere os indivíduos potencialmente afetados por ela (FABRINO, 2008, p. 126-127).

Podemos dizer que a presente proposta busca otimizar os sistemas para pluralizar o debate, sem se preocupar com o resultado final. Entretanto, notamos que a teoria de indutores

de conectividade de Fabrino não resolve os três problemas que ele mesmo aponta na teoria deliberativa. Ao contrário, sua teoria reforça a necessidade de desconstruir o modelo vigente que concentra o poder decisório nas mãos de poucos, que podem em última instância prejudicar a participação de grupos marginais. Mais do que transformar a realidade vigente, essa teoria nos ajuda a compreender as assimetrias do sistema deliberativo. No entanto, falta a essa linha teórica uma melhor formulação sobre como as parcelas da sociedade civil que se sentem representadas atuariam para garantir a melhor participação dentro das esferas representativas. Nesse contexto, a proposta incorre na possibilidade de cometer o mesmo erro de distanciamento entre representantes e representados que a proposta eleitoral.

2.6. Conclusão

Conforme vimos ao longo do capítulo, as discussões das diferentes teorias democráticas permeiam diversas dimensões sociais e estatais da democracia, espaços de expressão política que se relacionam de variadas maneiras ao problema teórico da liberdade de expressão e de sua regulação estatal. Por serem teorias com focos em questões distintas da democracia, o papel e a relação com a expressão apresentam-se também de formas distintas, buscando resolver as questões do acesso à informação e da expressão da opinião do cidadão. Daí a importância da reflexão aqui exposta. As teorias da democracia abordadas discutem três dimensões indissociáveis à democracia: *accountability*, representação e responsividade. As três dimensões são essenciais à realização social e política da democracia, posto que o *demos* universal é amplo demais para suportar a participação e a deliberação concomitantes de todos os cidadãos em todos os momentos.

Em comum, todas as teorias democráticas analisadas necessitam do equilíbrio entre interesses em conflito e razões aceitáveis. Além disso, a própria legitimidade do processo democrático perpassa a garantia de um julgamento dos cidadãos sobre o governo, que demanda a existência de informações e justificativas públicas (FRANCISQUINI, 2014). Dentro dos procedimentos específicos de cada sistema democrático, a informação é condição essencial para a plena atuação do indivíduo como cidadão e para o exercício de sua livre expressão. Por conseguinte, a liberdade de expressão se fortalece como um dos mecanismos essenciais para a ampliação da oferta de informações. Soma-se a isso importância da expressão para que os

indivíduos emitam suas próprias opiniões, se posicionando e participando do sistema democrático.

A regulação da liberdade de expressão se torna ainda mais relevante nesse contexto. Seja essa regulação justificada por princípios de justiça ou por princípios democráticos, ela sempre é uma dimensão estatal da democracia que incide sobre a relação entre diversos *inputs* sociais nesse sistema, influenciando na possibilidade de haver representação, *accountability* e responsividade democráticas. Uma vez que essas três dimensões são indissociáveis na democracia, explorar e definir os limites da expressão se configura como um caminho para fortalecer todo o sistema democrático. No capítulo a seguir discutiremos sobre como a teoria da comunicação construiu a sua percepção sobre os papéis da mídia dentro da democracia e como esses papéis formulados por esse campo se relacionam com as distintas percepções sobre o papel da expressão e da informação políticas que as três teorias democráticas discutidas neste capítulo construíram.

3. MEIOS DE COMUNICAÇÃO: TEORIA NORMATIVA E PAPEL DEMOCRÁTICO

3.1 Introdução

Não é novidade a importância da comunicação para as democracias contemporâneas. Em um sistema cada vez mais descentralizado de divulgação de informações, no qual novas mídias surgem para dar voz a uma pluralidade de sujeitos, a mídia tradicional ainda possui um papel de agregador de demandas e vozes, definindo a relevância ou não dessas vozes no processo político. Seja por sua extensa capilaridade, seja por sua capacidade de produção de matérias com checagem de fatos, os grandes meios de comunicação possuem a confiança da sociedade para informá-la sobre o que acontece. Ao longo do século XX, a evolução da tecnologia e o desenvolvimento de novas formas de comunicação transformaram a sociedade e a sua relação com a política.

Na era da comunicação em massa, o discurso político se adaptou a novos veículos, rotinas e formatos. O público foi apresentado a uma nova linguagem dos meios eletrônicos, principalmente no aspecto visual e no simbolismo de seus atributos, que cada vez mais se tornam essenciais para a compreensão da mensagem. Ao invés de pronunciamentos longos, reportagens curtas e associadas a edições lembram a programação de entretenimento e mimetizam os formatos leves da publicidade comercial (MIGUEL, 2017, p. 153). Essa aproximação entre eleitores e eleitos, somada à importância da propaganda, exigiu transformações na atuação dos agentes políticos, sobretudo na sua relação com os novos meios de comunicação.

Nem sempre foi assim. Inicialmente, a Ciência Política concebia a ação da opinião pública tal como a fé ou os espíritos guardiões: forças que não poderiam ser controladas ou mesmo compreendidas (LIPPMANN, 2009, p. 320). Com o tempo, tornou-se necessário entender como a opinião pública se construía. O hábito de entrar em contato e analisar as opiniões de outros indivíduos ajudaria a fortalecer o entendimento sobre a importância do processo de conceber ideias melhores, prevenindo eventuais manipulações. Afinal, diante das limitações na capacidade de obter informações sobre os fatos, as técnicas tornam-se necessárias para que outros transmitam as informações, permitindo que se entre em contato com uma variedade de opiniões (LIPPMANN, 2009, p. 258).

O crescimento dos meios de comunicação no início do século passado e sua influência nas dinâmicas social e política foram movimentos que surpreenderam os estudiosos da comunicação. As primeiras pesquisas nos Estados Unidos tentaram explicar as influências jornalísticas sobre as eleições e se a liberdade de imprensa seria ou não uma ameaça ao sistema democrático (MARTINO, 2014, p. 23). Em parte devido a um desdém inicial do campo à representação política na mídia, a Ciência Política continuou a entender que o seu dever era discutir a invenção das eleições e do governo representativo, recusando-se a estudar a imprensa e as fontes da opinião pública, objeto de pouquíssimas referências e estudos (LIPPMANN, 2009, p. 253).

Com a opinião pública considerada garantida na equação política, os estudos da Ciência Política versaram sobre como fazer o governo expressar a vontade comum ou como fazer para que essa vontade comum não se subvertesse aos propósitos do governo. A expressão da opinião pública era a imprensa, que conectava a opinião às instituições governantes e servia como mecanismo para a manifestação de queixas e para a garantia de proteção. Nesse contexto, a imprensa era considerada o principal meio de contato com o desconhecido. Acreditava-se que ela possuía o dever de realizar espontaneamente o papel democrático que se espera de todo cidadão: o de se informar sobre o mundo exterior. A legitimidade jornalística estaria nos papéis de porta-voz da opinião pública e de vigilantes do poder político no sistema democrático. O papel da mídia aqui seria o de lutar pela extensão da verdade e não o de fornecer todo o conhecimento que a opinião pública demanda. Esse papel seria inclusive um trabalho falho, considerando a fragilidade de um sistema que atribuisse apenas à mídia a responsabilidade de carregar a soberania popular e garantir a verdade aos cidadãos.

E quando a esperamos [a mídia] fornecer tal corpo de verdade nós empregamos um padrão enganoso de julgamento. Nós mal entendemos a limitada natureza das notícias, a ilimitada complexidade da sociedade; nós subestimamos nossa própria resistência, o espírito público e a competência geral. Nós supomos um apetite para verdades desinteressantes que não são descobertas por nenhuma análise honesta de nossos próprios gostos (LIPPMANN, 2009, p. 362, tradução nossa⁸³).

Atualmente, podemos afirmar que a “mídia é um fator central da vida política contemporânea e que *não é possível mudar este fato*” (MIGUEL, 2002, p. 158, grifos nossos). Com o desenvolvimento dos meios de comunicação, os agentes públicos cada vez mais se veem expostos ao que democraticamente é entendido como progresso. A mídia impressa ou digital tornou-se essencial para redefinir as relações sociais, aprofundando as transformações dos

⁸³ No original: *And when we expect it to supply such a body of truth we employ a misleading standard of judgment. We misunderstand the limited nature of news, the illimitable complexity of society; we overestimate our own endurance, public spirit, and all-round competence. We suppose an appetite for uninteresting truths which is not discovered by any honest analysis of our own tastes.*

discursos também no campo da política. Os meios de comunicação de massa revolucionaram a presença do indivíduo no mundo, transformando as suas vivências (BIROLI e MIGUEL, 2017, p. 7).

A notícia não é um retrato cru dos acontecimentos, mas uma forma estilizada construída a partir do material coletado sobre o fato: ela “não é o espelho das condições sociais, mas o informe de um aspecto que se obstrui” (LIPPMANN, 2009, p. 341, tradução nossa⁸⁴). A construção de uma notícia está associada a fatos externos e é cercada de possibilidades e opiniões distintas no processo decisório que buscam atrair a atenção do leitor. Em boa medida, o trabalho de um repórter se pauta por decidir o que é notícia e o que não é. Segundo Robert Darnton, “reportar uma notícia é circular por circuitos fechados: a notícia é escrita para e sobre as mesmas pessoas e às vezes é escrita em um código privado” (DARNTON, 1975, p. 184, tradução nossa⁸⁵). Esse sistema faz com que os repórteres se sintam pertencentes aos grupos sobre os quais escrevem. Transmitir a mensagem ao leitor, contudo, não é tarefa simples.

O leitor comum não tem, e não pode ter, um hábito “científico”, que só se adquire com o trabalho especializado: por isso, deve ser ajudado a assimilar pelo menos o “sentido” deste hábito, através de uma atividade crítica oportuna. Não basta fornecer-lhe conceitos já elaborados e fixados em sua expressão “definitiva”; a concreticidade de tais conceitos, que reside no processo que levou àquela afirmação, escapa ao leitor comum: deve-se, por isso, oferecer-lhe toda a série dos raciocínios e das conexões intermediárias, de modo bastante detalhado e não apenas por indicações (GRAMSCI, 2001, p. 202).

No interior do campo jornalístico temos o choque entre dois polos: de um lado o polo ideológico, de outro, o polo econômico. O polo ideológico é composto daqueles que defendem o jornalismo profissional como serviço público de informação que protege os cidadãos na democracia. Ao contrário, o polo econômico associa o jornalismo à lógica de “vender o jornal/telejornal como um produto que agarra os leitores/os ouvintes/ à audiência, esquecendo valores associados à ideologia profissional” (TRAQUINA, 2012, p. 27). Idealmente, esse sistema se pauta na compreensão de uma mídia neutra e objetiva, cuja única motivação para a ação é informar a sociedade, e cujas produções não devem expressar as opiniões pessoais dos jornalistas. A objetividade, por sua vez, é entendida como um ritual para evitar críticas ao trabalho jornalístico. Para assegurar a objetividade, quatro procedimentos devem ser executados: apresentação de possibilidades conflituosas; provas auxiliares que confirmem ou reforcem o fato; citação da opinião de outras pessoas como prova complementar; estruturação

⁸⁴ No original: *the news is not a mirror of social conditions, but the report of an aspect that has obtruded itself.*

⁸⁵ No original: *The reporting of news runs in closed circuits: it is written for and about the same people, and it sometimes is written in a private code.*

das informações em sequência adequada. A objetividade se associa à teoria do espelho⁸⁶ que considera o comunicador como um profissional politicamente desinteressado, cujo único objetivo é informar a verdade dos fatos (TRAQUINA, 2012).

Ao tomar um posicionamento específico claro, o jornal tende a tomar cuidado para não mudar sua opinião posteriormente, preferindo esquecer o assunto e esperá-lo desaparecer (LIPPMANN, 2009, p. 357). Da mesma forma, quando os jornais fortalecem seu posicionamento neutro, eles estão se protegendo não apenas de críticas, como também se permitindo mudar de opinião sempre que necessário, mantendo um dito afastamento tecnocrático a fim de garantir sua credibilidade e fidelidade junto ao público. Nesse sentido, a neutralidade assume o papel de tornar o assunto familiar ao cidadão que se identifica com os posicionamentos do jornal. Cada vez mais, porém, nos deparamos com estudos e questionamentos sobre as ações da comunicação, que colocam em xeque a percepção ideal de mídia neutra e imparcial. A mudança na compreensão da ação comunicativa resulta em uma mudança também na compreensão do papel da comunicação na democracia.

Os estudos de comunicação e política recorrentemente discutem temas considerados evidentes, abordando os meios de comunicação de massa como o meio ambiente da comunicação política, como facilitador do acesso à informação pública, como fiador de liberdades políticas, entre outros assuntos (GOMES e MAIA, 2008, p. 11). No entanto, o debate sobre a relação entre teoria democrática e comunicação é muitas vezes desconsiderado, pois a democracia é compreendida como o ambiente principal para o desenvolvimento da comunicação, na qual os debates mais comuns tratam da revalorização da opinião pública, pluralidade nos meios de comunicação e vigilância sobre o poder (GOMES e MAIA, 2008, p. 12). O estudo das mídias não se limita apenas a debater possíveis estímulos midiáticos, avaliando também processos e disputas existentes a partir desses mesmos estímulos, que refletem a conscientização política dos indivíduos. A mídia aqui é compreendida não como canal neutro de informação, mas como instituição cujas decisões são pautadas por interesses econômicos e políticos próprios.

A comunicação pode ser entendida enquanto forma de expandir os conhecimentos das pessoas e principalmente como oportunidade para trocar significados com outros indivíduos, o

⁸⁶ Embora a teoria do espelho seja considerada insuficiente para explicar a complexidade da produção de notícias, ainda assim é defendida por jornalistas profissionais, uma vez que “os valores e as normas identificadas com um papel de árbitro, os procedimentos identificados com o profissionalismo, faz com que dificilmente os membros da comunidade jornalística aceitem qualquer ataque à teoria do espelho porque a legitimidade e a credibilidade dos jornalistas estão assentes na crença social de que as notícias refletem a realidade, que os jornalistas são imparciais devido ao respeito às normas profissionais e asseguram o trabalho de recolher a informação e de relatar os fatos” (TRAQUINA, 2012, p. 150).

que na vida social tem muito valor, visto que a expansão de um significado pode garantir-lhe validade na sociedade. A precisão midiática também é influenciada pela organização social. Quanto melhor forem representados os interesses e maior a objetividade dos critérios, melhor o fato é noticiado. Logo, estudar os *media* nos permite compreender não apenas como as relações ocorrem, mas também os próprios processos que resultam na politização de temas e ressignificação de assuntos. Ao analisar os processos comunicacionais, podemos entender melhor a relação entre informação e democracia, observando como a comunicação atua no sistema político. Nesse sentido, a proposta desse capítulo é discutir sobre a relação entre comunicação e democracia, questionando os distintos papéis normativos da comunicação na democracia.

O capítulo está dividido em três seções. Na primeira parte abordaremos as distintas teorias normativas da comunicação para entender como os valores dessa área se transformaram ao longo do tempo. Na segunda seção, trataremos os papéis da mídia na democracia, associados aos valores normativos da comunicação. Por fim, traremos algumas discussões sobre a comunicação e seu espaço nas distintas teorias democráticas apresentadas anteriormente e na própria sociedade.

3.2. Teorias Normativas da Comunicação

A presente seção analisa os modos como as sociedades e os atores midiáticos concebem a si próprios normativamente e/ou ideologicamente, refletindo como os significados compartilhados e disputados sobre a mídia e a imprensa são entendidos no campo das teorias normativas da comunicação. Isso é importante na conformação da própria ação dos atores midiáticos, pois elementos de valor próprio da cultura política e do senso comum são fatores causais ao lado de interesses econômicos e políticos. Para compreender como o jornalismo constrói suas narrativas e seus papéis na sociedade, precisamos observar como o campo da comunicação construiu as suas ideologias e teorizou as suas ações.

Conforme Siebert, Peterson e Schramm (1956) destacam, a imprensa se apropria das formas sociais e do sistema político em que se encontra, operando com estruturas parecidas, refletindo o sistema social e as relações e instituições presentes. A teoria normativa provê a fundação racional ideal para todo o sistema, principalmente para as políticas públicas, justificando esse conjunto de regras. A teoria normativa da comunicação pública tenta explicar como o discurso público deve ser conduzido, a fim de garantir processos democráticos quando

não houver clareza sobre o caminho a ser seguido. Os autores afirmam que no sistema normativo ideal tudo depende inicialmente da consciência dos indivíduos quanto aos valores da justiça, da verdade e da dignidade humana na comunicação pública. O *ethos* profissional age de forma secundária, influenciando os profissionais através de códigos de conduta e princípios de atuação, essenciais para a inclusão do jornalista na cultura da profissão. As políticas das organizações midiáticas também são importantes e servem como manuais para os seus funcionários.

Outro fator de relevo são as responsabilidades sociais da imprensa. Idealmente, a imprensa deve buscar manter sua liberdade e função como guardiã da responsabilidade social de informar sobre fatos, ser plural e mostrar diversos pontos de vista. Uma vez que não foi eleita nem escolhida por voto popular, competiria ao Estado definir as normas comuns da liberdade de imprensa, sobretudo diante de novas tecnologias (CHRISTIANS et al., 2009, p. 70). As formulações legais são percebidas de forma controversa na imprensa, seja por que exigem muito de seus recursos, seja porque são consideradas idealistas. Em outros momentos, a teoria normativa anda em conjunto com a teoria geral, como na diversidade midiática, elemento da responsabilidade social da mídia.

O ideal da diversidade ilustra os benefícios socioculturais de uma política pública que impede a concentração da propriedade da mídia no setor, ao mesmo tempo em que fornece condições que promovem a diversidade dos serviços de mídia. A teoria da diversidade de mídia também legitima uma grande variedade de habilidades de mídia e oferece uma base para estender critérios normativos para novas mídias e novas situações de comunicação. Os princípios da diversidade da mídia também podem validar normas emergentes nas redações e no nível dos ideais pessoais (CHRISTIANS et al., 2009, p. 70, tradução nossa⁸⁷).

Outro elemento normativo importante é a filosofia pública da comunicação, associada à própria ética da atuação profissional no campo. Como os demais indivíduos, os valores dos jornalistas vêm de seus contextos familiares e comunitários. Diferentes situações socioculturais formulam diferentes tradições teórico normativas e também tradições democráticas distintas, ainda que alguns problemas se mantenham comuns a todos. O importante é que os valores estejam em consonância com as expectativas do público para garantir a liberdade e a responsabilidade social da mídia, tão fortes quanto os valores pessoais dos indivíduos (CHRISTIANS et al., 2009, p. 71).

⁸⁷ No original: *The ideal of diversity illustrates the sociocultural benefits of a public policy that prevents concentration of media ownership in the industry, while providing conditions that promote the diversity of media services. The theory of media diversity also legitimates a great variety of media skills and offers a basis for extending normative criteria to new media and new communication situations. The principles of media diversity may also validate emerging norms in newsrooms and at the level of personal ideals.*

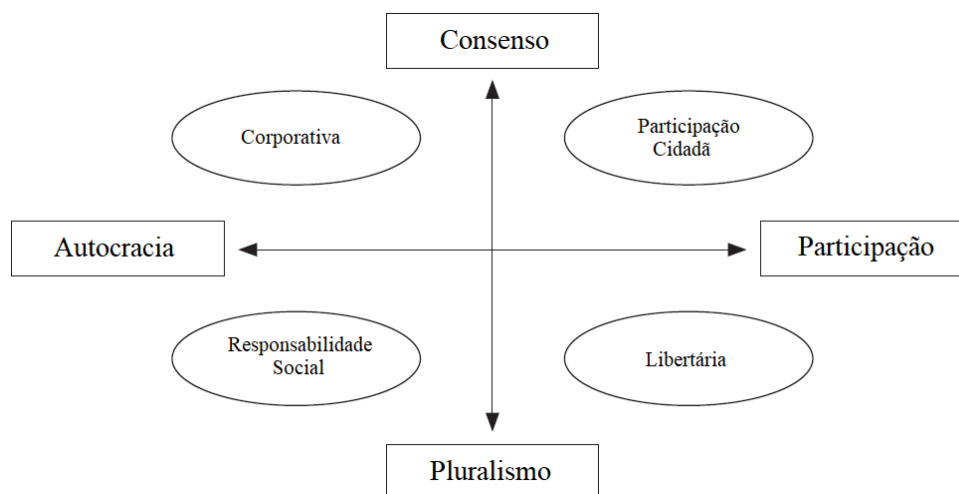
Os significados compartilhados e disputados sobre a moralidade constroem linhas de ação aceitáveis de acordo com as visões de mundo existentes, além de fortalecer a conectividade das atividades diárias ao sistema de valores, eliminando eventuais irracionalidades. A normatividade social também legitima o direito de determinados atores buscarem seus interesses na arena pública. Esses interesses são afetados pela disposição de todo o sistema: os atores organizam redes para transformar o processo decisório da comunicação pública e modificar os valores que legitimam as decisões. Cada ator social tende a definir sua importância a partir de seu papel e de suas demandas, além de definir obrigações por códigos de ética e princípios morais informais próprios. Os jornalistas definem seu papel e relevância para a sociedade nos seguintes termos:

Todos os atores sociais tendem a abordar o discurso público em termos das obrigações morais compartilhadas pelos membros de seu grupo. Jornalistas profissionais pensam em si mesmos como tendo um dever moral de informar o público sobre questões importantes. Quando uma democracia parece ameaçada, os jornalistas veem mais prontamente a relação entre amplos valores democráticos e seu próprio trabalho. A tradição normativa da responsabilidade social forneceu uma explicação de por que o bom jornalismo é importante não apenas para o funcionamento da democracia, mas para a própria existência de uma sociedade livre e justa e, finalmente, para a liberdade e dignidade da pessoa humana (CHRISTIANS et al., 2009, p. 77, tradução nossa ⁸⁸).

A discussão normativa da comunicação é essencial para a compreensão desse fato. Segundo Christians et al. (2009) existem quatro tradições normativas da comunicação (Fig. 2), expressões da combinação de dimensões distintas presentes historicamente: corporativa, libertária, responsabilidade social e participação cidadã. A primeira dimensão contrapõe autocracia e participação; a segunda, consenso e pluralismo. A tradição corporativa se encontraria na dimensão da autocracia e do consenso; a participação cidadã, na esfera do consenso e da participação; a responsabilidade social seria o encontro da autocracia com o pluralismo; a tradição libertária, a junção do pluralismo com a participação.

⁸⁸ No original: *All social actors tend to approach public discourse in terms of the moral obligations shared by members of their group. Professional journalists think of themselves as having a moral duty to inform the public about major issues. When a democracy appears to be threatened, journalists see more readily the relationship between broad democratic values and their own work. The normative tradition of social responsibility has provided an explanation of why good journalism is important not only for the functioning of democracy but for the very existence of a free and just society, and ultimately for the freedom and dignity of the human person.*

Figura 2- As quatro tradições normativas da comunicação



Fonte: Christians et al., 2009, p. 21, tradução nossa.

Os autores elencam ainda quatro valores essenciais à teoria normativa da comunicação. O primeiro deles diz respeito à garantia de acesso igual e gratuito ao debate público, que deve guiar decisões baseadas na verdade. O segundo trata de assegurar que os conflitos possam ser resolvidos pela deliberação. Encontrar o equilíbrio adequado entre a arte do discurso público persuasivo e do discurso verdadeiro seria o terceiro valor: o que é verdade no debate público, pode não ser simples de ser definido, afinal é construído dentro de uma realidade cultural plural. O quarto valor é a relação entre o conhecimento acadêmico e a arena do discurso público. A teoria normativa, para Christians et al., legitimaria⁸⁹ um modelo particular de discurso público associando a fundação moral que é definida pela própria realidade. Iremos trabalhar as quatro tradições, nas suas formulações por Christians et al. (2009), a seguir.

3.2.1. A tradição corporativa

A primeira tradição da teoria normativa da comunicação foi a corporativa, originada nas pequenas democracias diretas do Mediterrâneo europeu, priorizando o controle político centralizado e com limitado pluralismo cultural, facilitando o consenso virtual das sociedades mediterrâneas (CHRISTIANS et al., 2009, p. 22). Essa tradição considerava que havia uma

⁸⁹ Legitimar aqui “significa encontrar uma fórmula para respeitar a validade das reivindicações morais de todos os principais atores em um contexto particular de comunicação pública e encontrar maneiras de respeitar as obrigações morais de todos (CHRISTIANS et al., 2009, p. 74).

harmonia orgânica no universo, contexto no qual a mídia deveria cooperar com os interesses do governo e com instituições sociais como a família e a educação.

Diversos fatores emergiram dessa fase, que possuía quatro valores culturais essenciais próprios. O primeiro deles tratava da importância de debates participativos e está diretamente associado à concepção de cidadania instituída nas cidades-estado gregas na Antiguidade. Nas cidades gregas, a comunicação pública adquiriu relevância quando as lideranças políticas associaram o direito à participação à responsabilização daqueles que deliberavam sobre as decisões. Por conseguinte, criou-se a possibilidade de propor em assembleia pública, o que permitiria garantir que a comunicação seria equânime para todos os participantes, com a instituição da educação, capaz de fornecer argumentos racionais, retóricas persuasivas, dialética e conhecimentos científicos, agregando interesses a propostas e ampliando a capacidade desses argumentos serem aprovados no debate da arena pública. O comprometimento em resolver conflitos com bons argumentos – não mais pela força militar – foi essencial para o fortalecimento do valor da verdade para a tomada de decisões políticas públicas (CHRISTIANS et al, 2009, p. 40).

O segundo valor dessa tradição era a contribuição de todos para o bem comum⁹⁰. Nas cidades-estado, os cidadãos não existiam fora da comunidade política da cidade. A formação de Estados-nações e o crescimento populacional transformaram o contexto sociopolítico e a interdependência social que, sozinha, não era mais suficiente para sustentar o sistema. Com a influência dos estóicos, romanos e cristãos, a racionalidade e a universalidade se tornaram mais relevantes na comunidade política e fortaleceram o senso de dever dentro da sociedade. As leis ganharam destaque nos debates públicos para ampliar a tradição legal e a educação de cidadãos para qualificar os discursos públicos e as decisões nessa própria arena. Assim, as lideranças cívicas foram educadas para participar da esfera pública e atingir o bem comum (CHRISTIANS et al., 2009, p. 43).

O terceiro valor foi o critério de verdade. As comunidades políticas desejavam alcançar concepções universalistas de justiça e de bem comum, almejando atingir uma verdade única dentre as inúmeras que existiam nas diferentes tribos e culturas da região. A deliberação pública ideal levaria em consideração todas as reivindicações legais e morais que deveriam ser ouvidas e debatidas antes da decisão consensual sobre a ação. A influência platônica na teoria do discurso público fortaleceu a busca pela verdade em um universo harmônico e racional

⁹⁰ O conceito de bem comum aplicado aqui é o mesmo aplicado por Elster (1986), entendendo que dado que não é possível agregar interesses privados e há a busca por um bem público capaz de superar a busca por interesses privados dos indivíduos.

(CHRISTIANS et al, 2009, p. 44) e a dialética se tornou essencial na educação e na participação pública durante o período medieval, a fim de embasar a verdade construída pelo discurso público.

Por fim, o quarto valor compreendia a explicação teórica na fala pública, principalmente para a comunicação e a boa governança. A teoria aristotélica adquiriu relevo nesse ponto, através da ideia de *phronesis*, a prudência política aprendida com a participação em debates políticos públicos. A prática de gerar consensos favoreceu não só o compromisso com valores universais, mas também a empatia ao entrar em contato com diferentes culturas e posições, o que reforçou a busca pela verdade pública (CHRISTIANS et al., 2009, p. 46).

Assim, a tradição corporativa buscava uma comunicação sempre voltada para o bem comum da sociedade enquanto unidade política. Os valores dessa tradição eram voltados a garantir que a participação no espaço público se refletisse numa experiência capaz de produzir decisões consideradas verdadeiras. Para tanto, as explicações dos argumentos apresentados eram importantes para possibilitar o entendimento e a compreensão dos diversos cidadãos presentes na arena pública. A fala pública era considerada alternativa ao poder militar e parte essencial do processo de participação política. Podemos notar também, entre os quatro valores essenciais da tradição, valores que persistirão até o presente, como o fortalecimento da informação, a responsabilização dos indivíduos na arena política e o equilíbrio entre verdade e argumentação. A tradição corporativa se construiu em um sistema político que ocorre em espaços políticos distintos dos que existem hoje, o que inviabilizaria sua aplicação atualmente (CHRISTIANS et al., 2009).

3.2.2 A tradição libertária

A tradição libertária, também denominada liberal individualista, prezava pelo princípio da liberdade de expressão como o maior valor que a comunicação deve garantir. Considerando que o livre mercado seria a melhor forma de maximizar benefícios da sociedade, os valores dessa tradição refletiam os da classe empreendedora. De caráter individualista, essa corrente concebeu o governo como inimigo da liberdade, de modo que o direito à liberdade de expressão seria de foro privado, não havendo um direito público de veicular ou conhecer os fatos. Primordial e absoluta, a liberdade individual deveria ser assegurada contra qualquer intervenção externa defendida, exceto se a mesma ajudasse a melhorar o mercado – em uma perspectiva próxima da ideia utilitária milliana (CHRISTIANS et al., 2009, p. 23).

A tradição libertária foi construída na Europa medieval. O discurso público – como prática e conceito – se fundamentou sob o modelo platônico em que a posição superior dos filósofos foi associada à nobreza e aos monarcas, ambos legitimados pela Igreja, que também controlava a ordem e a verdade pelas regras divinas. Nesse período, o poder eclesiástico era tão forte quanto o poder dos governantes civis para controlar o discurso público. Após o declínio da Igreja, o desenvolvimento científico e o progresso técnico substituíram a cosmovisão religiosa. A discussão agora era como o progresso deveria ser alcançado. Aos poucos, a liberdade individual ganhou força e relevância nessas sociedades, o que tornou a informação um benefício pessoal, ampliou as iniciativas individuais e modificou toda a teoria do discurso público e as instituições existentes (CHRISTIANS et al., 2009, 47).

Nessa teoria normativa da comunicação destacaram-se os valores da racionalidade e da criatividade do indivíduo, baseando-se na dignidade e na liberdade para reforçar a concepção de igualdade. Seguindo essa tradição, a ideia de *accountability* entre representantes e representados ganhou força, assim como o direito dos cidadãos de denunciar eventuais abusos dos membros do governo na esfera pública. O incentivo ao desenvolvimento de pensamentos e crenças próprias visou transformar todos os membros da sociedade em potenciais contribuidores e influenciadores do sistema e das instituições, com a garantia de que sua liberdade seria respeitada. O livre pensar do indivíduo seria a forma mais adequada de construir a consciência e as convicções individuais, sendo a base do princípio pluralista e da manutenção da diversidade dos meios de comunicação, que também é um direito civil assegurado pela Carta dos Direitos Humanos da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (CHRISTIANS et al., 2009, p. 48). Assim, ganharam força a liberdade de credo e a liberdade de defender as próprias crenças na esfera pública, bem como as liberdades individuais, desde que sua expressão não ameace os direitos de terceiros.

A liberdade de expressão é sustentada pela defesa da propriedade privada da mídia e por garantias de imunidade contra toda censura ou represália antes, durante e após a publicação. O direito à liberdade de expressão valoriza muito o dever de todos os cidadãos de apresentar suas opiniões no debate público e o valor de ser um cidadão totalmente informado. Espera-se que as pessoas rejeitem todas as formas de influências econômicas, políticas ou religiosas em sua expressão pública. (CHRISTIANS et al., 2009, p. 49, tradução nossa⁹¹)

A representação máxima da liberdade de expressão seria capaz de, a um só tempo, oferecer o maior número de fontes alternativas de informações sobre questões públicas e limitar

⁹¹ No original: *Freedom of expression is buttressed by the defense of private ownership for the media and by guarantees of immunity from all censorship or reprisals before, during, and after publication. The right to free expression places a high value on all citizens' duty to make their views present in public debate and on the value of being a fully informed citizen. People are expected to reject all forms of economic, political, or religious influences on their public expression.*

os efeitos econômicos do acesso à informação. Para garantir essa formulação de liberdade, seriam necessários mecanismos institucionais que promovessem a redistribuição contínua do poder, evitando que um poder tenha mais poderes que outro, o que desequilibraria a força das fontes e com isso sua capilaridade e relevância na arena política. Em um sistema de poderes tripartite como o nosso, por exemplo, seria no Legislativo que veríamos a relação mais direta entre representantes e representados. O poder do cidadão dependeria do conhecimento das atividades legislativas e essas informações somente seriam transmitidas pela mídia, que não só apresentaria os fatos, mas também o debate sobre os fatos, com diferentes perspectivas. Esse debate é considerado essencial para garantir o consenso na sociedade e na composição do parlamento, a quem caberia responder aos interesses dos cidadãos.

Segundo a teoria libertária, para garantir a verdade na esfera pública seria necessário o debate livre, aberto e sem checagem de fatos, permitindo que informações verdadeiras e falsas com igual acesso à arena, como em um mercado de ideias. Para essa vertente, a verdade se destacaria da falsa informação quando em competição, sendo possível superá-la a partir de evidências. Além disso, quanto maior a diversidade de perspectivas, melhor o funcionamento da esfera pública, tornando essencial a diversidade dos donos da mídia. A tolerância também seria esperada no discurso público, principalmente para garantir que a minoria não fosse suprimida, permitindo a todos os grupos o direito de manter sua cultura e apresentá-la na esfera pública, além de encorajar julgamentos mais justos sobre as posições de terceiros. Entretanto, o reflexo desse tipo de conceituação da liberdade de expressão resultou na liberdade da publicação comercial sem intervenção estatal, reduzindo ideias e informações a uma visão particular sobre questões sociais (CHRISTIANS et al., 2009, p. 50).

Na tradição libertária, a liberdade individual seria a principal base moral da sociedade, sempre garantida pelo respeito às leis que materializariam a ideia de justiça. Nesse contexto, a liberdade de imprensa garantiria que os meios de comunicação transmitiriam opiniões e informações de todas as fontes, permitindo que todos os cidadãos tivessem a mesma liberdade para decidir qual a opinião escolher. A ética, por sua vez, formularia a ideia de uma mídia neutra, capaz de expressar o maior número de posições possível, sem partidarismos (CHRISTIANS et al., 2009, p. 52). Para essa tradição, a liberdade individual deve ser garantida primeiro, para que então se pudesse assegurar os direitos dos cidadãos, sem que o Estado atuasse para limitar de qualquer forma essas liberdades – de maneira diversa da tradição corporativa, quando a comunicação atuava em prol da administração pública e seus interesses. Se a tradição corporativa buscava verdades universais, na tradição libertária informações falsas

e verdadeiras teriam o mesmo espaço, permitindo que a verdade supere as notícias falsas dentro do mercado de ideias, por conta de sua maior base factual.

Em comparação com o modelo corporativo anterior, o sistema liberal representava o pluralismo e a participação dos cidadãos. Os valores normativos da comunicação, antes associados ao aspecto coletivo e consensual, agora se relacionavam às individualidades dos cidadãos. Com a divisão dos papéis políticos entre representantes e representados, o cidadão passou a precisar de informações para garantir que seus interesses fossem defendidos na arena política. Assim, a comunicação foi inserida no contexto da *accountability* e da representação política. A informação agora atuava para a melhor representação tanto do representante quanto do representado.

Em suma, notamos que a teoria normativa se transformou, indo da lógica voltada para o Estado e sua manutenção rumo à defesa das liberdades individuais. Fortaleceu-se o entendimento de que a informação é essencial nas duas pontas do processo político, tanto para representantes quanto para representados. A representação das características específicas do sistema tornou-se mais relevante do que o consenso em torno de uma posição considerada universal.

3.2.3. A tradição de responsabilidade social

Em perspectiva histórica, a terceira tradição normativa diz respeito à responsabilidade social, compreendendo a liberdade como princípio básico de organização da comunicação pública. Essa tradição avaliava a possibilidade de colocar limites na atividade midiática, por considerar que a liberdade de imprensa precisava ser justificada, afirmando que a mídia, o público e a comunidade teriam direitos e expectativas diferentes quanto ao serviço que deve ser prestado pela imprensa. Esse processo exigiu a profissionalização da indústria da mídia, produzindo códigos de ética, especialistas em informação e entretenimento e mecanismos de autorregulação capazes de construir o “*ethos* de servir ao desenvolvimento da democracia” (CHRISTIANS, 2009, p. 24).

O surgimento da tradição de responsabilidade social é ilustrativo de um tipo de lógica dialética na evolução das teorias normativas, nas instituições da democracia e em nossa compreensão do papel da mídia na democracia. Uma vez que a solução libertária se tornou a fórmula para muitos estados-nação, normalmente no século XIX, e os resultados negativos da liberdade empresarial irrestrita se tornaram evidentes, a

necessidade de equilibrar liberdade e responsabilidade também veio à tona. (CHRISTIANS et al., 2009, p. 24, tradução nossa⁹²)

A tradição da responsabilidade social surgiu logo após a Revolução Industrial inglesa, formulando o jornalismo que produziria informação em massa, principalmente sobre a segurança de viver na cidade. Eram notícias escritas para indivíduos com pouca educação, em linguagem sensacionalista, o que facilitava a absorção das informações. Com a expansão do direito ao voto, a imprensa tornou-se a maior fonte de informações políticas e grande fator de influência sobre o voto popular. Nesse novo sistema político, que entendia os legisladores como representantes eleitos dos votantes, o trabalho dos meios de comunicação de informar sobre os serviços do Estado – como saúde, transporte e educação – se fortaleceu (CHRISTIANS et al., 2009, p. 52). Os jornalistas tornaram-se os olhos dos menos favorecidos e seu papel de controle do governo criou um antagonismo em relação ao mesmo, oposição que favoreceu o perigo da intervenção estatal na imprensa, motivada principalmente pela preocupação de que os meios de comunicação fossem um perigo para os valores democráticos e morais.

Esse conflito com o governo resultou em discussões sobre o possível controle e regulação da mídia, o que fortaleceu ainda mais o antagonismo entre ocupantes do governo e os meios de comunicação. O controle estatal se tornou uma das maiores preocupações dos meios de comunicação e das sociedades democráticas, seja na forma de censura ou de qualquer mecanismo de regulação econômica. Para evitá-lo, exigiu-se das empresas de comunicação a promessa de seguir o princípio de responsabilidade social. Surgiu assim um dos principais mecanismos para elevar a responsabilidade do jornalista: a profissionalização, com sistematização, treinamento e ciência próprias da profissão, que deveria transmitir informação para o público com base em uma ética própria, a fim de assegurar a qualidade do serviço prestado em face das pressões empresariais por lucro (CHRISTIANS et al., 2009, p. 54).

A mídia assumiu ansiosamente seu papel de curadora da informação, delegada pelo público, porque isso legitimava o acesso privilegiado à informação e a credibilidade do público. Tendo conquistado uma reivindicação moral de autonomia e não-interferência do governo, a mídia tornou-se ambivalente ao aceitar a insistência do cidadão em ser informada com precisão sobre assuntos públicos. Em resposta, a sociedade civil estabeleceu uma série de instituições para examinar continuamente o desempenho da mídia (CHRISTIANS et al., 2009, p. 55, tradução nossa⁹³).

⁹² No original: *The emergence of the social responsibility tradition is illustrative of a kind of dialectical logic in the evolution of normative theories, the institutions of democracy, and our understanding of the role of media in a democracy. Once the libertarian solution became the formula for many nation-states, typically in the nineteenth century, and the negative results of unrestrained entrepreneurial freedom became evident, the need to balance freedom with responsibility also came to light.*

⁹³ No original: *The media quite eagerly assumed its role as an information trustee, delegated by the public, because this legitimated privileged access to information and the credibility of the public. Having gained a moral claim to autonomy and noninterference by government, the media became ambivalent about accepting the citizenry's*

O papel de curadora da informação transformou a mídia, que passou a enfatizar as informações necessárias ao público e não mais as opiniões de seus editores, tornando a linguagem mais simples e priorizando assuntos e propagandas mais populares e sensacionalistas para atrair cada vez mais consumidores para a informação. Se as regras éticas não se alteraram, a prestação do serviço torna-se mais apurada com o desenvolvimento de tecnologias como o telégrafo, garantindo ao leitor a capacidade de produzir seu próprio julgamento sobre eventos narrados a partir de representações cada vez mais realistas dos fatos.

Nessa tradição, a regulação pública dos meios de comunicação se pautou na compreensão de que embora o governo seja o representante dos interesses públicos, a mídia também possuía obrigações para com esse mesmo público. A diversidade de serviços foi um ponto essencial nas regulações realizadas no início do século XX nos Estados Unidos e na Europa, quando foram elaboradas normas capazes de guiar a relação entre governo e indústria comunicacional (CHRISTIANS et al., 2009, p. 56). A diversidade midiática foi vista então como essencial para assegurar a variedade de conteúdos, interesses e informações, possibilitando uma sociedade pluralista, com maiores e melhores questionamentos à concentração de poder. Foi nesse período, na década de 1940, que surgiram nos Estados Unidos os primeiros cursos de comunicação social, percebidos como a única forma de se garantir profissionalismo à área, priorizando sobretudo o ensino de técnicas jornalísticas. Esse movimento ocorreu como reflexo das demandas dos próprios jornalistas, que sentiram a necessidade de uma divisão do trabalho objetiva em sua área. Com a Segunda Guerra Mundial, a radiodifusão se fortaleceu e condicionou as pesquisas na área de comunicação (LIMA, 2012, p. 36-37).

A tradição normativa da responsabilidade social fortaleceu a identidade da mídia como defensora da democracia popular, o que se tornou o principal valor normativo politicamente aplicado ao jornalismo. Além do acesso privilegiado, o papel garantidor da informação revelou-se um ganho de autonomia: o processo de construção da notícia e sua apresentação foram totalmente transformados e novos formatos jornalísticos foram criados. Com a nova atuação, mais investigativa, a importância da regulação pública para garantir os fins do serviço se tornou ainda mais premente, resultando em concessões de ambos os lados com o objetivo de assegurar a qualidade do serviço de informação e a prevalência do interesse público ante possíveis interesses comerciais (CHRISTIANS et al., 2009, p. 56). Fortalecer o cidadão e limitar o poder da desigualdade econômica garantiria que o interesse público prevaleceria ante o interesse

comercial. A mídia assumia para si a responsabilidade de atuar como o canal que permite que os distintos grupos da sociedade se sintam representados com diversidade interna aos meios de comunicação. No entanto, não haveria incentivo à discussão de perspectivas, tampouco à confrontação do poder social concentrado na chamada mídia *mainstream*. As alternativas para essa questão passariam pela mídia alternativa, que atuaria como protagonista em três frentes: na articulação das reclamações e promoção de reformas em serviços públicos; através do apoio a movimentos de base; e pelo fortalecimento de mídias alternativas sem interesses comerciais (CHRISTIANS et al., 2009, p. 59). Apesar disso, essas alternativas não alcançaram o nível internacional de influência. Como reflexo desse novo momento, a profissionalização do jornalismo tornaria ainda mais forte e eficiente a curadoria da informação, alçando-se à condição de guardião da democracia a fim de evitar a ação do Estado.

3.2.4 A tradição da participação cidadã

A mais recente das quatro tradições, a participação cidadã se baseia na compreensão de que a mídia pertence ao povo e possui um propósito crítico, encorajando a interatividade, o envolvimento e a participação da audiência. A participação cidadã é considerada presente na comunicação desde a década de 1970 e também é o resultado de críticas à tradição anterior da responsabilidade social, que teria servido apenas aos interesses hegemônicos, sem de fato democratizar o acesso à agenda pública e ao serviço público de comunicação.

Dentro da própria mídia *mainstream* surgiram movimentos de pesquisa e encontros públicos para conhecer os interesses dos indivíduos. Também os métodos de assimilação de notícias mudaram, passando de sistemas dependentes da divulgação de notas, comandados por aqueles que detinham poder, para a produção de notícias com equipes especializadas nos temas de interesse das comunidades, que buscavam apresentar as informações utilizando histórias e narrativas como fios condutores, garantindo maior coerência e compreensão. O entendimento sobre as características do bom jornalismo não se resume mais aos aspectos formais do respeito a procedimentos específicos, passando a englobar a participação na criação e qualificação da sociedade civil, afastando-se do paradigma de neutralidade da tradição anterior (CHRISTIANS et al., 2009, p. 62).

Apesar da diversidade de perspectivas, todas compartilhavam a compreensão de que as tradições anteriores não eram capazes de responder ao novo diálogo cultural que se apresentava na sociedade. No novo momento da teoria normativa da comunicação pública, o critério para

avaliar a efetividade da mídia seria o seu papel no desenvolvimento humano e comunitário (CHRISTIANS et al., 2009, p. 64). Na sociologia, por sua vez, o jornalismo foi circunscrito às atividades essenciais dos sistemas sociais, como meio para o provimento de informação, promoção de coesão social e transmissão de valores entre gerações (CHRISTIANS et al., 2009, p. 29). As três atividades seriam os pilares para outras propostas, como a ideia de quarto poder ou de responsabilidade social da imprensa.

A globalização permitiu que culturas antes desconectadas se aproximassem e interagissem diretamente. Com essa complexa rede de interesses conectada, não era possível que apenas uma única mídia representasse todas as perspectivas existentes. A ética fundacional da comunicação pública, antes associada a uma perspectiva individualista kantiana, agora se aproximava da perspectiva intersubjetiva do discurso, que contemplava a existência de diferentes contextos culturais e obrigações morais dos indivíduos, retomando a importância de uma construção moral que considere e contemple as diferenças. O diálogo tornou-se peça fundamental junto à ideia de moral prática e a modelos de razão instrumental, considerando as diferentes identidades, experiências, classes sociais e etnicidades (CHRISTIANS et al., 2009, p. 60). Diante da pluralidade crescente de culturas, a esfera pública passa a ser um espaço de hibridização cultural: nesse cenário, em detrimento da perspectiva comercial da mídia *mainstream*, ganham relevo as análises de audiência e a expansão dos canais comunitários.

Cada vez mais, a mídia é parte de um conglomerado financeiro no qual as decisões não são feitas por editores preocupados com as questões públicas, mas por oficiais financeiros interessados apenas no lucro dos acionistas. A equipe de notícias é reduzida e a mídia depende cada vez mais de declarações públicas ou relatórios não críticos dos porta-vozes. Os meios de comunicação em massa, para muitos, são geralmente sobre os atores no topo da pirâmide político-econômica e apresentam poderes concentrados e consolidados para a audiência pública passiva como uma rotina simples (MCCHESENEY apud CHRISTIANS et al., 2009, p. 58, tradução nossa⁹⁴)

A mídia participativa abriu espaço para outros grupos marginais. Normativamente, nesse sistema encontramos atores denominados de animadores, cujo interesse não é o de reportar objetivamente os fatos, mas o de garantir a fala de grupos oprimidos, possibilitando que injustiças sejam reveladas e que se alcance o consenso sobre as mudanças sociais necessárias em um contexto onde se percebe não haver mais líderes. Aqueles que concentram

⁹⁴ No original: *Increasingly, the media are part of a financial conglomerate, in which decisions are made not by editors concerned about public issues but by financial officers interested solely in shareholders' profit. News staff is being reduced, and the media are depending more on public relations handouts or uncritical reports of executive spokespersons. The mass media, in the view of many, are generally about actors at the top of the political-economic pyramid, and they present concentrations and consolidations of power to the passive spectator public as simply routine.*

os poderes definiriam não apenas o discurso público, mas toda a comunidade em debate, inclusive os grupos minoritários (CHRISTIANS et al., 2009, p. 61).

Nem todas as formas de comunicação pública são democráticas, embora afirmem sê-lo. A exclusão de algumas vozes, a ausência de informações por parte da sociedade e mesmo determinadas formas de discurso público demonstram que apenas alguns grupos podem de fato gozar da liberdade de expressar seus valores. Ainda assim, a fórmula normativa pode ser satisfeita se apoiada na qualidade do diálogo entre atores sociais, desde que se compreenda que dialogar garante um senso de respeito às reivindicações morais de todos os participantes, fortalecendo o entendimento de que a interdependência orgânica da sociedade⁹⁵ somente será completa se todas as partes forem respeitadas – caso contrário, estarão sujeitas aos mesmos desrespeitos (CHRISTIANS et al., 2009).

Seria fundamental avaliar um corpo de princípios e regras que corporificasse as fundações morais da sociedade democrática liberal, baseada nos valores da igualdade e da liberdade, com a participação de todos os interessados e garantindo direitos humanos fundamentais, além de regras para permitir o dissenso e elaborar o consenso, em respeito às diversas posições sociais e ao pluralismo moral. A melhor alternativa seria buscar encontrar um acordo de valores acima das demandas dos grupos, mas que também garantisse a expressão de seus interesses. Uma teoria normativa que fortaleça a ideia de valores comuns ganha relevância se associada a discursos morais pautados em obrigações que conquistam o respeito e a adesão dos membros da sociedade. O fortalecimento da interdependência orgânica⁹⁶ também permite a compreensão de que o apoio a outros membros da sociedade pode trazer no futuro apoio a seus próprios interesses (CHRISTIANS et al., 2009, p. 80).

A teoria normativa da comunicação pública, assim, teoriza formas pelas quais as atividades da mídia, seu código de ética e seus valores – como verdade, liberdade e objetividade – estariam associados a obrigações morais próprias do campo da imprensa. Esse paradigma considera a mídia essencial para a fundação da moralidade democrática da sociedade, favorecendo o acesso à informação, o debate, o dissenso e a busca de consensos democráticos. Isso permitiria não só o aprofundamento da legislação democrática em geral, mas a construção de políticas e legislações democráticas específicas para a mídia e para a imprensa

⁹⁵ O termo é utilizado por Christians et al (2009) e o conservo aqui apenas para manter fidelidade às ideias aqui citadas e discutidas. No entanto, ao usar o termo, não pretendo endossar uma ontologia funcionalista do social. Acredito que o argumento do autor não perderia validade dentro de um entendimento ontológico diverso, que explicitasse e enfatizasse, junto à ideia de interdependência, a concepção de interesses em conflito, seja dentro de uma perspectiva elitista da sociedade, seja dentro de uma perspectiva pluralista ou mesmo marxista.

⁹⁶ Vide nota anterior.

(CHRISTIANS et al., 2009, p. 83). Também emprestaria legitimidade à ação da mídia que, bem regulada, se tornará essencial para a constituição do cidadão efetivamente incluído e da política efetivamente democrática, tirando o foco do entretenimento para aprofundar o papel democrático da imprensa e valorizando a vigilância sobre os atores que exercem grandes poderes econômicos e políticos. É preciso, no entanto, discutir quais os papéis a mídia desempenharia nesse sistema para então discutir o lugar dessa mídia no sistema político.

3.3. Os papéis da mídia

A associação da uma opinião pública a uma força mística capaz de agir nas instituições públicas encoraja uma concepção errada de que os jornais devem espontaneamente fornecer informações, o que a imprensa não é normalmente capaz de realizar. Na visão de Lippmann, o papel da imprensa se resumiria a iluminar, não devendo ser utilizado para governar a sociedade, pois seu trabalho está baseado em fatos episódicos. A mídia seria mais um mecanismo para qualificar o trabalho de um governo que já atua de forma independente, permitindo-o tornar suas decisões populares (LIPPMANN, 2009, p. 362-364) ou, nos termos da teoria democrática discutida nesta tese, responsivas e *accountable*.

Dessa forma, a mídia pode servir aos interesses das fontes de informação e de determinadas ideias. Os papéis da mídia na democracia são baseados na existência de uma relação institucional entre mídia e política. Christians et al. destacam quatro papéis da mídia: monitoramento, facilitação, radicalidade e colaboração. Como o próprio nome já diz, o papel de monitoramento ou informante atento trata da função de coletar e publicar informações de interesse para o público, distribuindo-as em nome de fontes e clientes, mesmo que seus interesses sejam divergentes dos da mídia. Na comunicação, o papel de monitor evoca o posto de observador para exemplificar a ideia de vigilância. Essa ação de buscar e transmitir informações estaria associada não apenas ao simples processo de publicização, mas também à denúncia às autoridades, com o objetivo de ajudar no controle político de indivíduos públicos ou privados que se desviam do que a comunidade política estabelece como seus valores (CHRISTIANS et al., 2009, p. 140). O monitor da mídia atua em consonância com o entendimento de que o cidadão também age buscando a informação.

O significado mais básico do termo monitoramento é o de uma verificação organizada do mundo real de pessoas, condições e eventos e de fontes de informação potencialmente relevantes. Um significado subsidiário é o de avaliação e interpretação, guiado por critérios de relevância, significância e estruturas normativas reinantes para a arena pública. Esse elemento diferencia o monitoramento do agora familiar modelo do mecanismo de busca eletrônico onívoro que reúne informações de

maneira mais ou menos cega. Um terceiro elemento de significado que ainda se esconde um pouco no fundo é o da vigilância e controle, com algumas implicações negativas (CHRISTIANS et al., 2009, p. 140, tradução nossa⁹⁷).

Embora seja comum tratarmos a coleta e a disseminação de informações como uma ação objetiva, existem diversos aspectos subjetivos que influem nesse processo – como por exemplo, no caso das decisões sobre a relevância da informação. O papel de monitor se sobrepõe à lógica de cão de guarda⁹⁸, resultando em uma seleção da informação direcionada a proteger o público, mas que nem sempre protege o interesse público, porque pode ocultar informações, opiniões e perspectivas que poderiam obter mais atenção e adesão dos próprios cidadãos (CHRISTIANS et al., 2009, p. 142). Todo esse processo é essencial para fortalecer os quatro valores normativos da comunicação que vimos na seção anterior. Uma das finalidades da vigilância da mídia é garantir um acesso mais equânime à informação e também fortalecer as diferentes perspectivas com fatos, oferecendo argumentos para que o indivíduo tome sua decisão. Ao fortalecer os argumentos, o papel de monitor também fomenta as condições para que os conflitos sejam resolvidos pela deliberação, principalmente pela divulgação de fatos importantes para o indivíduo formular sua própria opinião. Por fim, o próprio papel de cão de guarda aproxima os especialistas – cientistas e *experts* – nos diversos temas e questões, convidados a se manifestar e analisar os fatos da arena pública, apresentando diferentes visões sobre o tema e tornando pontos de vista já presentes na arena pública mais persuasivos.

O segundo papel da mídia é o de facilitador. A mídia tem a confiança de diversas instituições como um dos principais mecanismos para garantir a atenção do público alvo para temas específicos, diante do seu compromisso com a integridade, a credibilidade e a independência, fortalecendo a imagem das atividades divulgadas. A comunicação atua promovendo o diálogo entre seus consumidores e engajando-os a participar ativamente na sociedade, em consonância com o papel normativo da comunicação. Uma das fontes de informação utilizadas pela mídia são as pesquisas realizadas pela academia. O papel facilitador necessita da colaboração dos indivíduos na construção dos diferentes significados e na participação nos distintos fóruns a fim de fortalecer os valores da sociedade civil. Auxiliando e

⁹⁷ No original: *The most basic meaning of the term monitorial is that of an organized scanning of the real world of people, conditions, and events, and of potentially relevant sources of information. A subsidiary meaning is that of evaluation and interpretation, guided by criteria of relevance, significance, and reigning normative frameworks for the public arena. This element differentiates monitoring from the now familiar model of the omnivorous electronic search engine that assembles information more or less blindly. A third element of meaning that still lurks somewhat in the background is that of vigilance and control, with some negative implications.*

⁹⁸ O conceito de cão de guarda ou *watchdog* aqui utilizado é mesmo definido por Silvio Waisbord (2015) como um jornalismo diferente do investigativo, que foca nas consequências políticas das exposições midiáticas, influenciando a opinião pública e a própria política. O jornalismo cão de guarda estaria na interseção entre jornalismo e comunicação política.

qualificando o acesso a informações, o papel facilitador associa-se ao valor normativo de acesso igual e gratuito ao debate: a ampla oferta de dados e argumentos fortalece a deliberação, conferindo maior sustentação aos argumentos dos envolvidos na arena deliberativa. Com isso, aumenta a capacidade de resolução de conflitos pela via deliberativa, afinal com mais argumentos disponíveis, existe a possibilidade de que as decisões considerem mais perspectivas, reduzindo a necessidade de se recorrer à via não deliberativa. O objetivo é promover um mosaico de culturas e visões de mundo, permitindo que elas entrem em contato entre si, sempre considerando que o desacordo presente na sociedade não será resolvido, mas pacificado, ou seja, a sociedade será sempre plural (CHRISTIANS et al., 2009, p. 158).

O jornalismo público torna-se ainda mais importante, pois ao contrário do jornalismo privado convencional, não toma o cidadão como consumidor e sim como ator potencial da esfera pública. Essa mudança de perspectiva resulta em um conteúdo que não reduz problemas a questões administrativas e permite ao público julgar o fato e agir significativamente, promovendo o reconhecimento do outro e também as liberdades dos outros, possibilitando que a deliberação pública mantenha o sistema de desacordos recorrentes. O reconhecimento de grupos multiculturais (campo do pluralismo moral) e/ou com interesses diversos e conflitantes (campo dos conflitos distributivos) não é um desafio de fácil solução, principalmente com as transformações constantes que a sociedade atravessa. Nesse contexto, o papel facilitador da mídia promove a conscientização dos cidadãos e o debate democrático sobre fatos, opiniões e perspectivas.

O papel radical – terceiro elencado pelos autores – diz respeito à luta recorrente por igualdade e liberdade na sociedade democrática. Sua proposta é garantir que injustiças não sejam toleradas e reduzir a concentração de poder social, protegendo a igual participação dos cidadãos na democracia. O papel radical do jornalismo reconhece os impedimentos que o poder político e econômico é capaz de produzir ao limitar a informação acessível aos menos poderosos. Nesse sentido, ele atua para desconstruir essas injustiças.

A mídia desempenha esse papel [radical] quando fornece uma plataforma para visões e vozes críticas à autoridade e à ordem estabelecida. A mídia apoia mudanças drásticas e reformas. A mídia também pode ser uma voz de crítica por direito próprio. Esse papel é o foco das tentativas de suprimir ou limitar a liberdade de mídia e também fornece a principal justificativa para a liberdade de publicação. Sem o papel radical, a

democracia participativa⁹⁹ não seria possível. (CHRISTIANS et al., 2009, p. 31, tradução nossa¹⁰⁰)

Por expor as concentrações do poder social à opinião pública, o papel radical do jornalismo requer maior participação do que o jornalismo convencional para ser realmente capaz de mobilizar a opinião pública e redistribuir o poder (CHRISTIANS et al., 2009, p. 181). A construção do papel radical ocorre dentro dos valores normativos da comunicação, buscando solucionar os conflitos sociais pela via da deliberação, mas oferecendo argumentos e fatos que fortalecem a persuasão e a verdade no debate da arena pública, possibilitando maior participação dos diferentes grupos presentes na sociedade.

Finalmente, o papel colaborativo diz respeito à colaboração entre os meios de comunicação e os poderes políticos e econômicos, representados principalmente pelo Estado. Segundo os autores, recorrentemente a mídia é convocada para apoiar as autoridades civis ou militares, bem como fortalecer a defesa da ordem social contra insurgências ou em períodos de desastres naturais. Ser colaborativo está associado à justificação pública do fato para ser compreendido como o provimento de um serviço público ou de uma fraqueza. Normativamente, esse papel é apoiado na confiança e no comprometimento mútuo entre mídia e Estado, embora na realidade as colaborações possam ter inúmeras motivações. Embora não signifique necessariamente uma censura por parte do Estado, a colaboração traz questionamentos quanto à autonomia do jornalismo (CHRISTIANS et al, 2009, p. 197). Esse movimento busca a resolução de qualquer conflito com o apoio da comunicação, visando a redução das animosidades em casos de crises sociais através da deliberação. Ao atuar para resolver animosidades, o papel colaborador fortalece o equilíbrio entre persuasão e verdade. No entanto, para que o acesso igual ao debate possa de fato aparecer, a autonomia jornalística deve ser garantida, não podendo o Estado interferir no conteúdo.

⁹⁹ Em nossa visão, em nenhuma modalidade de democracia. As democracias, em suas concepções eleitorais deliberativas, contestatórias e agonistas também necessitam desse papel radical para darem lugar à competição política.

¹⁰⁰ No original: *The media enact this role when they provide a platform for views and voices that are critical of authority and the established order. They give support for drastic change and reform. The media may also be a voice of criticism in their own right. This role is the focus of attempts to suppress or limit media freedom and also provides the main justification for freedom of publication. Without the radical role, participatory democracy would not be possible.*

3.4. Teoria normativa, papéis da mídia: como a comunicação se percebe no sistema político

Os papéis da mídia demonstram que os meios de comunicação não operam distantes da realidade social, estando em troca constante com outros atores sociais e com a audiência, sempre vinculados pelos valores normativos da teoria da comunicação pública. Esses papéis modernos buscam atender às necessidades dos participantes do processo político, como as demandas por informações completas e imparciais pela audiência e o escrutínio do governo em exercício, respeitando a proporcionalidade da sociedade. No entanto, nenhum dos papéis da mídia que discutimos anteriormente possui um sentido unívoco: cada um deles pode ser tanto um fortalecedor como um risco à democracia e ao pluralismo. Essa oscilação ocorre conforme a mídia interage com os mais diversos grupos ideológicos, interações que com muita frequência se dão em contextos de desigualdade para os múltiplos atores sociais e políticos envolvidos.

Há também necessidades do sistema político que fomentam o interesse de que a política seja formada a partir de normas consistentes e previsíveis, que permitam aos políticos se beneficiarem do acesso à mídia. Os papéis podem acabar se aproximando de atitudes pouco democráticas e prejudicar o funcionamento do sistema político. Papéis de monitoramento ou colaboração, por exemplo, podem fortalecer aspectos autoritários de um governo, o que por outro lado fortaleceria a importância do papel radical para evitar possíveis excessos nessa relação. Assim, quando discutimos os papéis do jornalismo na sociedade, outras questões surgem, como quanto à neutralidade ou participação do jornalismo nas questões sociais; se deve agir como um *gatekeeper*¹⁰¹ ou advogar por seus interesses; se busca servir a organização midiática ou agir de forma idealista; ou mesmo se está pautado pelos propósitos sociais – sem fins lucrativos – ou por interesses mercadológicos (CHRISTIANS et al., 2009, p. 120).

Surge aqui uma questão que envolve o processo de produção da notícia. A construção de uma notícia é cercada por inúmeros aspectos subjetivos e tomadas de decisão dentro de um sistema desigual de poderes, sejam esses poderes políticos, econômicos ou de outra ordem. Os redatores vocalizam os padrões morais da sociedade, o que entra em conflito com a ideia de neutralidade do trabalho jornalístico. Vale lembrar também que o prestígio que esses profissionais possuem na sociedade depende não apenas de sua competência profissional, mas também da importância que o jornalismo possui na comunidade. Garantir a atenção, a

¹⁰¹ A teoria do *gatekeeping* entende que o processo de construção de uma notícia transita por diversas escolhas do jornalista que definem se a reportagem será ou não publicada. Essa teoria, entretanto, desconsidera todos os fatores anteriores a decisão e concentra-se apenas no processo burocrático do profissional. (TRAQUINA, 2012, p. 152).

identificação e a familiaridade da audiência com o assunto em pauta permitem ao jornal fortalecer um novo poder: criar opiniões e fomentar sua criação por outros atores. Depreende-se que a produção da notícia não é um processo simples.

O trabalho jornalístico é condicionado pela pressão das horas de fechamento, pelas práticas levadas a cabo para responder às exigências da tirania do fator tempo, pelas hierarquias superiores da própria empresa, e, às vezes, o(s) próprio(s) dono(s), pelos imperativos do jornalismo como um negócio, pela brutal competitividade, pelas ações de diversos agentes sociais que fazem a “promoção” dos seus acontecimentos para figurar nas primeiras páginas dos jornais ou na notícia de abertura dos telejornais da noite (TRAQUINA, 2012, p. 25)

Esse sistema evidencia que no lugar da alegada neutralidade, o que ocorre é a adequação ao *status quo*, que permite maior identificação do público-leitor e adaptação aos interesses econômicos ou políticos vigentes. Isso não impede que o trabalho possa ter características e metodologias claras e objetivas, apenas rompe com a ideia de que não há posicionamento na formulação de uma notícia, por menor que ela seja. É importante lembrar que o jornalismo, excetuando o jornalismo público, é um negócio que depende de vendas e de publicidade para se manter ativo. As receitas provêm das vendas e da publicidade e o conteúdo das notícias pode ser influenciado pelo espaço publicitário e também pelo interesse do público, logo a busca por lucro pode resultar na utilização de critérios econômicos na escolha das pautas. Conforme Chomsky e Herman (1988) destacam, a posição midiática normalmente reproduz a visão do poder econômico, representado pelos donos dos meios de comunicação e também por seus anunciantes. A diversidade de fontes ou de matérias na mídia seria uma falácia, pois a decisão editorial estaria sempre associada aos limites da posição dominante. Todavia, essa percepção unidimensional do trabalho do jornalista enquanto mero instrumento das elites não responderia à complexidade da comunidade jornalística (TRAQUINA, 2012, p. 169).

Na comunicação, a relação que percebemos é de consenso e não de dominação direta, principalmente se considerarmos que as pessoas não elaboram sua consciência individual do mesmo modo e com os mesmos métodos. O consenso fortalece fatos como apropriação, articulação e adaptação, o que reduz a resistência do público à informação. É nesse choque de visões que se constrói o senso comum, que não é rígido, mas se transforma continuamente, diferenciando-se entre os estratos, construindo também um conjunto de “conhecimentos populares” de um período específico da sociedade (Gramsci, 2001, p. 209). O senso comum se apresenta como conhecimento evidente que reduz as condições e as possibilidades de discutir suas conclusões, reforçando a compreensão subjetiva do conhecimento e fortalecendo a impressão de que não há nada fora da realidade exterior que conhecemos, numa espécie de

empíria direta. Essa capacidade se reflete na construção de significados na cultura popular que fazem parte de relações de poder e dominação entre diferentes visões de mundo.

Nessa linha, o conhecimento transmitido não seria o real reflexo da realidade, mas o resultado de um constructo a partir de uma visão subjetiva de outros indivíduos. Essa percepção se associa diretamente ao trabalho do jornalismo, cujo profissional produz a notícia a partir de seu próprio contexto, de sua própria história e visão de mundo. É nessas relações intersubjetivas que a realidade social se constitui, formulando sentido para práticas, valores e ações de forma compartilhada. Portanto, é preciso que o jornalista atue para transmitir a verdade à audiência, baseando-se nela para emitir suas opiniões. Conforme Lippmann aponta, notícia e verdade não são a mesma coisa.

A função de uma notícia é sinalizar um evento, a função da verdade é trazer luz a fatos escondidos, criar uma relação entre eles e produzir uma imagem da realidade na qual cada homem possa agir. Apenas nesses pontos, onde as condições sociais se tomam uma forma reconhecível e mensurável, o corpo da verdade e o corpo da notícia coincidem (LIPPMANN, 2009, p. 358, tradução nossa¹⁰²).

Os meios de comunicação guardam uma relação próxima com a ideia do mágico. Em contraposição à razão, eles constroem uma concepção de causa e efeito que está mais próxima da magia que do método científico, se preocupando primordialmente com o resultado apresentado (ELÍAS, 2019, p. 27). Isso ocorre também pelo desinteresse da audiência pela ciência: em comparação com uma notícia, explicar todas as fases de uma pesquisa científica resultaria especialmente difícil. Na narrativa jornalística, é comum que se construam personagens, heróis e vilões, sempre seguindo a lógica do protagonista individual, afinal, notícias sem conflito não vendem (ELÍAS, 2019, p. 287). Essa característica se acentua em sociedades tecnológicas, como efeito da aceleração das trocas. Quanto mais o leitor se torna apaixonado por um posicionamento, mais tende a ressentir visões distintas, uma vez que seu julgamento fica preenchido pelos sentimentos envolvidos com as notícias, sobretudo aquelas que guardam alguma proximidade com nossa experiência. E os redatores sabem disso (LIPPMANN, 2009, p. 329).

Existem três grandes dimensões na relação entre comunicação e sociedade: comunidade, poder, e legitimação e *accountability*. Em uma perspectiva ideal, a comunidade se aproxima da lógica de pequenas cidades ou vizinhanças, com maior sensação de pertencimento dos cidadãos e participação ativa da mídia. Diferentes condições refletem em

¹⁰² No original: *The function of the news is to signalize an event, the function of truth is to bring to light the hidden facts, to set them into relation with each other, and make a picture of reality on which men can act. Only at those points, where social conditions take recognizable and measurable shape, do the body of truth and the body of news coincide.*

distintas políticas e expectativas sobre o papel da mídia, principalmente em sociedades complexas e com amplo espectro político-partidário. É preciso que haja igualdade para qualificar a representação, também ampliada com a universalização das informações, o que reforça o papel da mídia. No entanto, quando essa mesma mídia faz parte de grupos com grandes interesses financeiros, questiona-se a confiabilidade das informações, colocando em dúvida se o trabalho da mídia é realizado em benefício da comunidade em geral (CHRISTIANS et al., 2009, p. 129).

A mídia deve avaliar sua própria capacidade de questionar a construção atual da verdade cultural pública em termos de justiça e dignidade humana. Uma das tarefas cruciais na busca de um paradigma normativo mais adequado a qualquer momento histórico é redirecionar continuamente a mídia para essa autoavaliação. Se a mídia constantemente ignora grandes injustiças sociais ou simplesmente as considera como intratáveis, há algo fundamentalmente errado no sistema de mídia. Há uma tendência constante de a comunicação pública ser absorvida em atividades pragmáticas e egoístas e esquecer seu propósito moral. A mídia é mantida refém por uma ideologia e não é mais capaz de ser verdadeira (CHRISTIANS et al., 2009, p. 85).

A segunda dimensão é a do poder, associada à compreensão da mídia como quarto poder capaz de influenciar as informações e opiniões da sociedade. Uma das questões essenciais nesse ponto se relaciona à veracidade das informações apresentadas pela mídia, visto que se as afirmações não forem verdadeiras, podemos perder o contato com a realidade em que vivemos.

Esse conceito reconhece o ponto essencial de que normalmente se espera que a imprensa em uma democracia atue em algum sentido (e, portanto, exerça seu poder) em nome do povo ou do interesse público em geral. Seu poder não é o da lei ou da força, mas o poder da verdade e da influência em relação à verdade, ou a capacidade de publicidade para alcançar fins escolhidos para aqueles que têm acesso à mídia. (CHRISTIANS et al., 2009, p.130, tradução nossa¹⁰³)

Critérios como objetividade, precisão e justiça são utilizados para garantir a confiança nas informações, mas podem não ser capazes de assegurar a veracidade do discurso público, uma vez que a verdade também se encontra vinculada à construção arbitrária cultural, uma “distorção sistemática da realidade para proteger os interesses dos poderosos” (CHRISTIANS et al., 2009, p. 84). Para Christians et al., a melhor norma para a verdade midiática seria a “verdade cultural pública”, que serviria à justiça social respeitando a dignidade humana. Se a comunicação pública é um debate sobre quais as melhores decisões a se tomar, apenas com a representação das injustiças, a possibilidade do livre discurso e o respeito à justiça social seria possível formar o discurso público democrático.

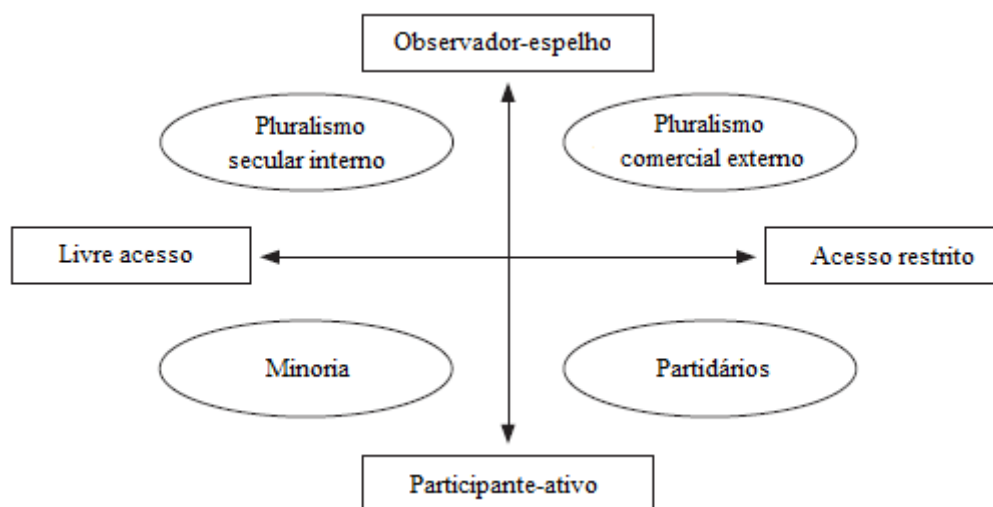
¹⁰³ No original: *This concept recognizes the essential point that the press in a democracy is normally expected to act in some sense (and thus to exercise its power) on behalf of the people or the general public interest. Its power is not that of law or force but either the power of truth and of influence with respect to truth, or the capacity of publicity to achieve chosen ends for those who have access to the media.*

Nesse modelo, apesar dos desvios, a mídia seria capaz de mediar os diversos poderes presentes na democracia, independentemente do Estado e do governo. No entanto, a dimensão do quarto poder não se sustenta quando verificamos que a imprensa é majoritariamente controlada por grupos comerciais que possuem interesses próprios que podem ou não diferir dos interesses dos demais grupos da sociedade. Diversos estudos demonstram a proteção de interesses econômicos por parte da mídia, influência que afeta o princípio editorial de independência que é a marca da liberdade de imprensa. Dessa forma, a melhor opção seria conceber a mídia como vigilante, dado que a mídia não seria a fonte do poder emanado, mas um meio para controlar aqueles que realmente possuem poder (CHRISTIANS et al., 2009, p. 130).

A terceira dimensão é a da legitimação e da *accountability*, pautada sobretudo na justificativa da performance e das consequências. Se a questão da legitimidade se relaciona com o papel que a mídia realiza na sociedade, a *accountability* diz respeito ao interesse ou não em responder pelos conteúdos publicados. De certa forma, a responsabilização nega a liberdade de expressão, sobretudo se essa liberdade permite prejudicar o outro. Além disso, uma das principais prestações de contas são as leis e as regulações, associadas muitas vezes à segurança nacional ou a interesses financeiros, mesmo sem implicar obrigações positivas aos grupos midiáticos (CHRISTIANS et al., 2009, p. 132).

Com isso, podemos pensar a ideia bidimensional de sistemas comunicacionais de Christians et al. Os autores criam um sistema com a interseção de duas dimensões para analisar a mídia noticiosa. A primeira dimensão discute o envolvimento ativo ou não da mídia na política e na sociedade, e tem como polos a mídia que participa ativamente – chamada participante-atuante [*participant-weapon*] e a mídia que observa e reflete os fatos, denominada observador-espelho [*observer-mirror*]. A segunda dimensão aborda a transmissão e a ampliação de informações à sociedade, que pode ser aberta, isto é, sem critérios limitantes para selecionar as informações, ou restrita, com critérios transparentes para definir quais informações serão divulgadas. Desse modo, formam-se quatro sistemas comunicacionais: minoria [*minority*] – participante atuante e livre acesso –; partidários [*partisan*] – participante atuante e acesso restrito –; pluralismo secular interno – observador espelho e livre acesso –; e pluralismo comercial externo – observador espelho e acesso restrito. (CHRISTIANS et al., 2009, p. 117).

Figura 3 - Tipologias de mídia impressa



Fonte: Christians et al., 2009, p. 118, tradução nossa.

As tarefas da mídia na democracia se dividem em três grandes grupos: observar e informar; participar da vida pública; e prover um canal para que as fontes alcancem públicos específicos. Somado a isso, a confiança do público, a capacidade de coletar e distribuir informações de forma eficiente e extensiva e o uso da liberdade de expressão em um ambiente democrático saudável são essenciais para que as tarefas sejam realizadas. As concepções mais abrangentes dos papéis e funções da mídia geralmente enfatizam o fornecimento de informações, a formação de opinião por meio de *advocacy* ou fórum e a crítica por meio da vigilância. Existe ainda o debate se a mídia deve ou não servir à sociedade.

De uma perspectiva liberal-individual ou libertária, pode até ser considerado desejável que a mídia evite todos os objetivos coletivos, escolhidos ou alocados. Todos os conceitos de interesse público nessa visão são revelados como objetivos particulares e acabam como restrições à imprensa livre. Somente o mercado livre e as leis de oferta e demanda devem governar o que é publicado. Em outro extremo, a perspectiva do comunitarismo e da participação do cidadão prescreve claramente que a mídia deve adotar objetivos sociais positivos e envolver a comunidade e a sociedade em que estão inseridos, buscando praticar valores éticos e relacionados universais. No meio, encontramos variedades de profissionalismo, que definem os papéis da imprensa de acordo com os padrões técnicos e profissionais ou com alguma versão do interesse público, conforme definido por julgamento especializado ou autoridades legítimas (CHRISTIANS et al., 2009, p.125, tradução nossa¹⁰⁴).

¹⁰⁴ No original: *Central to our concerns has been the ongoing debate about the degree to which the media have any obligation at all to serve society. From a liberal-individual or libertarian perspective, it may even be thought desirable that the media eschew all collective goals, whether chosen or allocated. All concepts of the public interest in this view are revealed as particular goals and end up as constraints on a free press. Only the free market and the laws of supply and demand should govern what is published. At another extreme, the perspective of communitarianism and citizen participation clearly prescribes that the media should adopt positive social goals and engage the community and society in which they are embedded, seeking to practice universal ethical and*

Na teoria democrática agregacionista, como vimos no capítulo dois dessa tese, a informação é essencial para fortalecer a representatividade e a responsividade do sistema, e os papéis da comunicação pública sugerem exatamente isso. O monitoramento se destaca como mecanismo para possibilitar que o sistema seja o mais equânime possível; para que sejam atendidas as condições de representatividade e responsividade; e para que eleições plenamente livres sejam realizadas, sempre expondo quaisquer ações questionáveis. Entretanto, uma vez que nesse modelo o ato político do cidadão estaria apenas no voto, o poder de influência do monitoramento se encontraria limitado a esse único momento, ainda que existam mecanismos de retirada de representantes através de decisões entre os próprios representantes. O papel de facilitador da comunicação pública também surge como fator garantidor das eleições livres, principalmente por fortalecer a competição, a inclusão e a representatividade. A confiança que a sociedade e o Estado possuem na mídia se fortalece quando os meios de comunicação inserem mais e mais pautas e temas essenciais na dinâmica social, o que aumenta a exposição de assuntos e perspectivas para ampliar os horizontes de possibilidades e fortalecer a decisão sobre o voto. Por sua vez, o papel radical surge como mecanismo de denúncia, cujos resultados só podemos testar na eleição seguinte e não imediatamente. Quanto ao papel colaborativo, ele se mantém atuante durante o mandato para garantir a ordem e preservar o *status quo* até a eleição seguinte.

Também há espaço para a normatividade da comunicação pública na teoria representativa, desde que se considere que quaisquer informações ou fatos só serão verdadeiramente testados nos períodos eleitorais, ainda que ocorram em outros momentos. O acesso igual e gratuito ao debate político fortalece as eleições ao ampliar os conteúdos e as possibilidades de se informar para a melhor escolha dos representantes. Somado a isso, o discurso público persuasivo e verdadeiro também se torna crucial para fortalecer as eleições, principalmente se considerarmos que a persuasão influenciará na decisão sobre quem votar. Caso o indivíduo se sinta enganado, ele poderá na próxima eleição, escolher outro candidato, e essa consciência somente será adquirida com novas informações. Os discursos acabam adquirindo relevância para garantir o voto no período que antecede a eleição, o que torna ainda mais importante a persuasão para conquistar o eleitor. Esse processo pode abrir espaço para a academia, que traz informações à arena e confere robustez às propostas e aos argumentos. Além disso, a comunicação corrobora o entendimento de que há uma normalidade nas regras, mesmo

related values. In between, we find varieties of professionalism, which define the press's roles according to technical and professional standards or some version of the public interest as defined by expert judgment or legitimate authorities.

com a insatisfação junto aos representantes. A mídia mantém o entendimento de que uma ruptura de modelo é desnecessária e que é possível resolver as questões na arena política, sobretudo através do voto.

Já na democracia deliberativa, que se pauta no debate de ideias, os papéis e valores da comunicação pública ganham uma importância ainda maior. Aqui os processos de construção do pensamento e dos posicionamentos são valorizados e a desarmonia entre os cidadãos é uma constante essencial para a manutenção do ambiente de discussões, o que torna o acesso à informação relevante por ampliar a oferta de perspectivas e argumentos na arena pública. Nesse cenário, é fundamental que os discursos sejam persuasivos e verdadeiros para conquistar apoio na arena política. Uma das fontes utilizadas para fortalecer esses argumentos é a academia, que traz para o sistema os resultados de suas pesquisas e análises para tornar o debate ainda mais embasado em informações. Todo esse sistema de qualificação do debate resulta no quarto valor da comunicação: garantir que os conflitos sejam resolvidos em deliberação, ainda que a base do sistema seja a desarmonia entre as partes. Para que isso ocorra, é necessário garantir ao indivíduo que não está na posição dominante de que no futuro será possível modificar sua posição através do sistema de argumentos e discussões.

Os papéis da comunicação também fortalecem a democracia deliberativa. O papel de monitor ajuda a fortalecer a autoexpressão e a representação dos indivíduos, garantindo que o processo deliberativo seja respeitado. O papel de informante atento da mídia permite aos indivíduos acompanharem os debates e perceberem como o que fora definido inicialmente será apresentado nos outros espaços decisórios, acompanhando seus representantes e as matérias decididas. Já o papel facilitador permite inserir temáticas no debate público e melhorar a inserção de grupos e pautas minoritárias na arena política, principalmente quando esses grupos não possuem acesso ou relevância política suficientes para garantir sozinhos sua inserção no debate. O papel radical também acaba se tornando importante para ampliar as perspectivas da arena, principalmente em um sistema onde o conflito é incentivado. O papel colaborativo, por sua vez, permite a inserção de temas importantes nos debates para fortalecer a ordem e a percepção de que o processo deliberativo funciona e é aceito pelos cidadãos e pelo Estado.

A comunicação assume um papel central, associada diretamente com as informações que são fatos essenciais para o principal fato político desse modelo: o processo deliberativo. Embora a mídia esteja em consonância com a ideia deliberativa em seu objetivo de sempre expandir a oferta de informações, os meios de comunicação não são responsáveis por produzir senso crítico, apenas por oferecer os dados necessários à discussão, o que alguns teóricos deliberativos acreditam não ser positivo.

A terceira teoria democrática que analisamos, a teoria participativa, também considera importante a informação para qualificar a participação do cidadão e a fala pública. A expressão pública é a principal forma de autodeterminação e autorrepresentação do indivíduo. Conhecer os fatos qualifica o autogoverno e também melhora as possibilidades de garantir o pluralismo de interesses e a formação de consensos democráticos na arena pública. A deliberação é parte essencial dessa democracia que depende da constituição de um *we thinker* e da transformação de indivíduo para cidadão. O processo de *accountability* também é fundamental para a democracia participativa e o papel de informante atento garante lisura ao sistema de participação, fortalecendo a *accountability* do sistema participativo ao monitorar as ações de representantes e representados em diversos níveis. Em sociedades com maior densidade populacional, a participação direta dos cidadãos nas instâncias decisórias se torna menor, aumentando a relevância do monitoramento do poder. O papel de facilitador torna possível que o Estado insira temas nas discussões em instâncias menores e mais diretas de participação, possibilitando que outros atores influenciem em momentos mais agudos do processo decisório quando não são capazes de agir diretamente, conseguindo tornar públicas suas demandas e atraindo interesses dos membros de arenas políticas. O papel radical também está presente, criando um suporte para opiniões diferentes das que a mídia tradicional oferece e empoderando a participação dos cidadãos ao reduzir a possibilidade de atos antidemocráticos por parte do governo. Por fim, o papel colaborativo entra em cena quando a mídia estimula o sentimento participativo dos indivíduos e garante que o sistema participativo funciona, assegurando a manutenção do modelo para o governo vigente, permitindo que exista a possibilidade de atuar dentro desse mesmo sistema, influenciando suas decisões e garantindo a possibilidade de trocar o governo na eleição seguinte.

Os valores normativos da comunicação pública são igualmente fundamentais para o sistema participativo. O acesso gratuito e universal a informações fortalece a participação dos indivíduos nas instâncias diversas, afinal quanto mais informações o cidadão possui, melhor ele se posiciona e se representa. A manutenção do sistema participativo também passa pela garantia de que as divergências existentes na arena possam ser resolvidas pelo debate, um sentimento que a mídia possui um papel determinante em imbuir aos indivíduos. Quando os meios de comunicação abrem espaço para o confronto de opiniões distintas, ampliam o alcance dessas ideias, que conseguem adentrar e participar dos debates na arena pública, fomentando o entendimento de que é possível resolver pelo diálogo os conflitos existentes na sociedade política. Por sua vez, a academia ganha espaço para demonstrar pesquisas e dados importantes nas diferentes arenas e tornar mais abrangente o debate e a participação política. O sistema

participativo é um modelo de constante atuação, tornando o papel da mídia mais recorrente, relevante e perceptível.

Em suma, podemos perceber que a relação entre a teoria democrática e a comunicação remonta às raízes normativas de ambas. A comunicação possui o papel de potencializar os distintos aspectos da democracia, sendo também nesse regime político que a comunicação melhor floresce, sem preocupações quanto a intervenções e limitações autoritárias na sua atuação, principalmente ao seu papel de vigia do poder público. A *accountability* do sistema é fortalecida pela publicização de fatos realizada pela comunicação. Os meios de comunicação ainda são responsáveis por conferir robustez ao sistema de acesso a informações, participando de todas as principais arenas decisórias.

Os problemas da relação entre comunicação e democracia estão, em sua maioria, segundo Gomes e Maia (2008), em dois aspectos: na constituição de uma esfera pública atuante e na efetividade da esfera pública sobre o sistema político (GOMES e MAIA, 2008, p. 18). Embora o papel dos meios de comunicação esteja em proporcionar espaço para diversos pontos de vista, eles também são conformados pelas mesmas desigualdades presentes na sociedade. Logo, é impossível eliminar completamente as desigualdades informacionais e de visibilidade. Acrescente-se a isso o fato de que, frequentemente, os meios de comunicação constituem a parte mais visível da própria esfera pública.

A relação específica do Estado com a comunicação incita a discutir a autonomia jornalística e a censura, uma vez que os limites entre a atuação do jornalista e a atuação estatal podem não ser evidentes. No próximo capítulo, trataremos da forma como a regulação dos meios de comunicação é pensada pelos teóricos da regulação. Procuraremos entender como essa teoria percebe os papéis da liberdade de expressão e da comunicação dentro da democracia, para então observarmos a relação entre os valores normativos e os papéis da comunicação com os distintos modelos democráticos. Nesse ponto, uma vez evidente a influência recíproca entre Estado e comunicação, consideramos ser necessário pensar em como melhor regulamentá-la a fim de proteger e fomentar o processo democrático.

4. A TEORIA DA REGULAÇÃO, A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A COMUNICAÇÃO: APROXIMAÇÕES EM PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA¹⁰⁵

4.1. Introdução

O debate sobre a regulação da comunicação não é novo, principalmente se levarmos em conta a importância do discurso midiático para a construção das opiniões na sociedade. Com alguma frequência, essa discussão aparece na forma da defesa da liberdade de comunicação sob uma perspectiva teórica oitocentista, que prega abstratamente a liberdade de expressão enquanto restringe materialmente as narrativas pelo controle das grandes corporações (KEANE, 1991). Isso destoa dos princípios democráticos, que objetivam a limitação dos poderes dos agentes políticos e a sua responsabilização em caso de excessos aos limites constitucionais. Porque ao exercer poder político, a mídia, como qualquer outro agente político, deve possuir limites ao exercício de sua atribuição de fornecer informações e construir visões de mundo.

Dada a centralidade do papel dos meios de comunicação como fontes primárias de informação, é necessário equilibrar a garantia do direito dos cidadãos à informação com a regulação desse serviço. A discussão sobre o poder da comunicação na democracia ultrapassa o âmbito da liberdade de expressão, afetando outras normativas, como o direito à privacidade e a proibição da difamação. Expressão é um conceito extremamente amplo, abarcando desde palavras até gestos, o que torna essencial definir um conceito legal de expressão.

A teoria da liberdade de expressão busca definir as razões pelas quais certos tipos de expressão devem receber o status especial da liberdade de expressão. Sem uma teoria subjacente sólida, as leis que tratam da fala seriam difíceis de serem avaliadas e poderiam ser consideradas como arbitrárias. É a teoria que estabelece os objetivos e as expectativas da liberdade de expressão, e algumas das principais teorias se relacionam rotineiramente a tipos específicos de fala que devem receber o status de liberdade de expressão (MELKONIAN, 2012, p. 4).

O que significa regular os meios de comunicação? A regulação pode significar a existência de regras de direito de resposta a ataques pessoais, permitindo que a audiência tenha acesso a outra versão dos fatos. Regular também pode representar a liberdade de expressão presente no processo de transmissão de uma ordem do proprietário de um meio de comunicação para o editor de um jornal seguir uma linha editorial específica. No primeiro caso, a liberdade

¹⁰⁵ Uma versão prévia deste capítulo foi apresentada no 46º Encontro da ANPOCS. Para mais, ver BARBABELA, 2020.

de expressão se pauta no direito do público, no segundo caso, no direito do proprietário do jornal em seguir a linha editorial que deseja (BARENDT, 2007, p. 418).

[...] a privatização da informação e da comunicação está avançando rapidamente, e a opção pela regulamentação apenas para ficar parada e não encontrar mecanismos para evitar as consequências adversas do "progresso" comercial e tecnológico não está disponível, a menos que seja considerado aceitável sacrificar a cidadania e a democracia às forças desenfreadas da economia global e da revolução tecnológica (FEINTUCK et al., 2007, p. 55, tradução nossa¹⁰⁶).

As questões que perpassam a regulação são principalmente duas: por que regular e qual o objetivo da regulação. Quando não adequadamente respondidas, essas questões resultam em mecanismos de regulação falhos, sem sustentação em metas ou sistemas de valor que demonstrem razão de existir (FEINTUCK et al., 2007, p. 5). Nesse sentido, a proposta deste capítulo será discutir a relação entre a regulação dos meios de comunicação e o papel do Estado. Retomaremos os pontos apresentados nos capítulos anteriores para compreender como os teóricos da regulação trataram questões como a liberdade de expressão e o papel da comunicação. Posteriormente, discutiremos sobre a regulação, discutindo sobre algumas classificações. Por fim, organizaremos o debate para conceituar um caminho para a regulação nas três teorias democráticas estudadas anteriormente.

4.2. Um primeiro passo atrás: liberdade de expressão na teoria da regulação midiática

Antes de começarmos a discussão, precisamos rememorar três justificativas de defesa da liberdade de expressão que estão presentes na literatura sobre regulação midiática. A primeira justificativa diz respeito aos argumentos da verdade, baseados na filosofia utilitária de Stuart Mill, segundo a qual o livre debate é o mecanismo necessário para encontrar a verdade. Segundo essa teoria, para aqueles que estão no poder, o fato de que não existe um conjunto de valores que domina a sociedade como um todo cria a necessidade de construção contínua de justificativas racionais. No entanto, essa afirmação não se verifica na prática, sendo questionável afirmar que a veracidade de um fato implique na sua aderência imediata.

Ainda de acordo com essa teoria, a competição eficiente no interior do mercado de ideias produz as condições suficientes para a produção dos argumentos de verdade. Se tentarmos aplicar esse conceito à realidade, percebemos que mercados comunicacionais não refletem o

¹⁰⁶ No original: [...] the privatization of information and communication is proceeding apace, and the option for regulation merely to stand still and fail to find mechanisms to avoid the adverse consequences of commercial and technological 'progress' is not available, unless it is deemed acceptable to sacrifice citizenship and democracy to the unbridled forces of the global economy and technological revolution.

conceito ideal de mercado competitivo autorregulatório, e demandam regulação a fim de evitar reproduzir as suas tendências oligopolistas e monopolistas – e o consequente prejuízo à formação das opiniões dos indivíduos (FEINTUCK et al., 2007, p. 12). Nesse ponto, existe um problema na aplicação da teoria à realidade. Enquanto justificativa normativa, a ideia de livre mercado defende a não-regulação para resguardar o julgamento do indivíduo de influências consideradas ruins à competição de ideias. No entanto, a realidade do mercado da comunicação exige a criação de regras que garantam alguma ordem para se compreender o que cada competidor fala, evitar a formação de oligopólios e permitir que as contribuições ao debate tenham as mesmas oportunidades. A liberdade total de ideias pregada pelo livre mercado não deve existir de fato no mercado da comunicação, que precisa impor regras e limitações aos discursos se quiser garantir a mesma oportunidade a todos os indivíduos e grupos.

O segundo argumento utilizado para justificar a liberdade de expressão dentro da discussão da regulação midiática também é de vertente utilitarista¹⁰⁷ e se fundamenta na autorrealização do cidadão. Esse argumento apresenta uma perspectiva mais individualista que o anterior: restrições à expressão limitariam o desenvolvimento individual do cidadão, que não se tornaria capaz de desenvolver crenças e atitudes políticas próprias e verdadeiramente livres. Feintuck et al. destacam a proximidade entre essa leitura e a concepção negativa de liberdade em Berlin que, no contexto moderno, permitiria sugerir a limitação do Estado com o propósito de garantir que os indivíduos tenham o livre desenvolvimento político necessário para exercer seu papel como cidadãos (FEINTUCK et al., 2007, p. 12).

Por fim, a terceira linha de argumentos diz respeito à lógica da participação cidadã e considera que a liberdade de expressão empodera os cidadãos para compreender as questões políticas e para participar efetivamente do processo democrático. Eric Barendt afirma que essa linha argumentativa também se vincula à lógica utilitarista, pela tentativa de transformar o entendimento da maioria da população sobre fatos específicos (BARENDT, 2007).

As três linhas de argumentação compartilham uma visão utilitária da permissão para que indivíduos e grupos recebam e acessem informações, sejam elas políticas ou culturais. É comum que o debate atual sobre liberdade de expressão enfoque o direito individual de expressar uma opinião pessoal para outrem. A importância do discurso político-midiático contemporâneo diz respeito ao seu papel no fortalecimento da democracia a partir da participação do cidadão bem

¹⁰⁷ O uso do termo utilitarista é de Feintuck et al. (2007). Parece-nos que os autores utilizam o termo mesclando a referência ao utilitarismo filosófico e a um modo de pensar o valor instrumental das regras normativas com vista a algo valioso do ponto de vista consequencialista.

informado, relevância que equivale a liberdade de expressão ao direito ao voto, ambos fundamentais à democracia (BARENDT, 2007, p. 155).

Frequentemente, o discurso político é considerado imune a possíveis restrições por representar a relação entre eleitos e eleitores. Esse mesmo posicionamento defende, todavia, que informações que sejam consideradas temas sensíveis à segurança nacional possam resultar em restrições ao discurso. Barendt defende essa conceituação ampla e vaga do discurso político, alegando que a mesma beneficia as cortes jurídicas, que não gostam de limites muito definidos que poderiam trazer algum tipo de discriminação a discursos específicos (BARENDT, 2007, p. 161). A importância da liberdade de expressão, seguindo esta lógica, estaria em garantir a legitimidade de impor restrições a direitos como o de propriedade e o de privacidade a fim de garantir a livre expressão. São os meios de comunicação de massa que primeiramente exercitam a liberdade de expressão, apesar de outras formas de comunicação como o cinema e as mídias sociais terem um reconhecido papel de propagadoras de ideais democráticos (BARENDT et al., 2013, p. 1).

Para compreender a relação entre o sujeito e a informação, é essencial entender a relação entre liberdade de imprensa e liberdade de expressão, que Barendt analisa a partir de três perspectivas. A primeira perspectiva considera que ambas as liberdades são equivalentes, concebendo o direito de imprensa como análogo ao direito de discurso de donos, editores e jornalistas. Na visão do autor, essa percepção possui algumas vantagens ao equiparar narradores e escritores, mídia escrita e mídia digital, o que garante que ambos são considerados da mesma forma, sem regimes legais distintos para diferentes mídias, fortalecendo o discurso e evitando atuações especiais contra ou a favor de meios de comunicação específicos. Contudo, essa aproximação entre as liberdades torna qualquer menção a elas redundante e também enfraquece o pleito da mídia impressa por privilégios legais, baseado no argumento do papel constitucional fundamental, que a diferiria em relação a outras mídias (BARENDT, 2007, p. 420).

Uma segunda perspectiva distingue liberdade de expressão e liberdade de imprensa, entendendo a imprensa como privilegiada, leitura que carece de revisão crítica. Embora jornalistas realizem um papel importante na disseminação de informações e ideias ao público, essa motivação não é suficiente para justificar privilégios a todos os tipos de mídia, para além da proteção da liberdade de expressão desses profissionais.

[...] a liberdade de imprensa existe para proteger as instituições de mídia de massa, as quais podem gozar de direitos e privilégios especiais para além da liberdade de expressão. A garantia dessa liberdade é a provisão estrutural da constituição, dado que

a mídia, exclusivamente entre as instituições privadas, tem reconhecimento de seu papel como um controle sobre o governo¹⁰⁸ (BARENDT, 2007, p. 420)

Esses privilégios podem inclusive ser considerados permissivos a ações incompatíveis com a liberdade de expressão, como por exemplo quando o dono de um jornal determina de forma absoluta sua linha política, recusando-se a considerar os erros em suas alegações. A terceira perspectiva considera que a liberdade de imprensa deve ser protegida quando promove valores representados também pela liberdade de expressão, como o pluralismo das fontes. Aqui a ideia de liberdade de imprensa é considerada instrumentalmente. Para Barendt, o aspecto atrativo dessa perspectiva é o de fortalecer o argumento de que o discurso dos meios de comunicação de massa deve ser protegido sem que se construa uma fronteira rígida entre a mídia institucional e outros provedores de informação, como por exemplo os escritores (BARENDT, 2007, p. 422). Nesse sentido, a liberdade de imprensa estaria preocupada em garantir as condições necessárias para os meios de comunicação contribuírem com a formação da opinião pública. A proteção que se permite aos jornalistas é conferida a partir de seu papel social, que fortalece os direitos básicos dos demais cidadãos.

Pelos argumentos apresentados, podemos perceber que a forma de regulação depende da conceituação da liberdade de expressão em relação à liberdade de imprensa. A discussão sobre o conceito de liberdade de expressão demonstra o papel não apenas da expressão, mas principalmente a visão sobre as ideias expressadas e a construção da consciência política do indivíduo. Já o segundo momento discutido nos permite refletir sobre como as diferentes teorias entendem a imprensa e o seu papel na construção da opinião individual e na expressão pública dessa opinião. As possibilidades de regulação, seja ela uma limitação ou uma proteção à limitação, dependerá de como consideramos a relação entre essas duas liberdades. Para progredirmos nessa discussão, precisamos entender antes como a teoria da regulação midiática discutiu o papel da comunicação, o que faremos a seguir.

4.3. Um segundo passo atrás: a comunicação na teoria de regulação midiática

O discurso midiático também é protegido pelas garantias constitucionais do livre discurso. Segundo Stuart Mill, o discurso reproduzido pela mídia não representa a opinião de

¹⁰⁸ No original: *Press freedom exists to protect mass media institutions which may enjoy special rights and privileges going beyond freedom of speech. The guarantee of this freedom is a structural provision of the constitution, giving the media, uniquely among private institutions, protection in recognition of its role as a check on government.*

um indivíduo específico e pode não refletir a perspectiva de alguém em particular, além de dificilmente incentivar a discussão e o diálogo. Com base em leituras de Mill, Barendt argumenta que a mídia possuiria o papel de provedora de informações de diferentes ideologias, oferecendo uma diversidade de ideias que permitem a participação ativa do cidadão na democracia. Ainda que nem toda mídia atue fortalecendo a democracia, a exemplo da mídia do entretenimento e da mídia esportiva, a possibilidade de restringir seu discurso poderia limitar a comunicação política como um todo. (BARENDT, 2007, p. 418)

A comunicação em massa facilita a identificação de argumentos e potencializa o discurso racional na esfera pública. Trata-se de um poder que precisa ser regulado justamente porque permite que os indivíduos se comuniquem com outros cidadãos fora do espaço físico das sociedades: do contrário, corre-se o risco de que particulares persigam agendas privadas, manipulando os fatos por razões políticas ou comerciais em detrimento do direito público à informação. Mesmo quando há regulação, não temos a garantia que esses poderes e influências serão inibidos. Os meios de comunicação de massa avalizam seu papel como recurso público que contribui para que os cidadãos se informem política e culturalmente, os habilitando a atuar na esfera pública, se assim desejarem. (FEINTUCK et al, 2007, p. 15-17).

Nas sociedades modernas, o papel democrático deve ser visto como uma questão de comunicação de massa e não de comunicação individual. Nas concepções pluralistas, o reconhecimento da mídia como quarto poder lhe confere o papel de suporte da democracia, garantindo o alcance de diferentes discursos e visões de mundo ao governo e à esfera pública. Sem a pluralidade, a qualidade desse suporte à democracia se tornaria questionável: a mídia oligopolista ganharia terreno, subvertendo os valores democráticos (MCCHESENEY apud FEINTUCK et al, 2007, p.17). Surge aqui a questão sobre como limitar “a habilidade de grandes corporações midiáticas utilizarem a alegação de liberdade de comunicação para promover seus próprios fins comerciais, agindo de formas que vão contra a maximização do fornecimento de “informações” sobre as quais a alegação é a premissa” (FEINTUCK et al., 2007, p. 14, tradução nossa¹⁰⁹). Se os interesses comerciais restringem o alcance das informações disponíveis, o processo de comunicação encontra-se comprometido e as premissas da liberdade de comunicação são descumpridas.

Richard Collins e Cristina Murroni (1996) enumeram quatro campos nos quais os meios de comunicação devem acreditar ter poder para influenciar a política do governo: seguridade

¹⁰⁹ No original: *corporate media giants to utilize the claim of freedom of communication to further their own commercial ends while acting in ways that run counter to maximizing the provision of ‘information’ upon which the claim is premise.*

social; autonomia e oportunidade para mudança de vida; políticas para difundir o poder entre o governo e as pessoas; e políticas de equidade, visando reduzir as desigualdades. Os três últimos campos, inclusive, serviriam como instrumento para a avaliação da efetividade da mídia como agente da cidadania, o que também permitiria construir padrões de avaliação capazes de embasar políticas regulatórias (COLLINS E MURRONI, 1996, p. 14). Entretanto, considerar a cidadania¹¹⁰ como fator determinante da comunicação pode ser um problema se deixarmos de lado outras expectativas democráticas como a *accountability* e a equidade, além de tornar o pluralismo um meio para a cidadania e não um fim da comunicação (FEINTUCK et al., 2007, p. 122). Por sua vez, a participação efetiva depende da mídia como arena primária da comunicação política e essa capacidade deve ser utilizada como avaliador da qualidade dos mecanismos regulatórios (FEINTUCK, 2007, p. 32).

A regulação torna-se essencial tanto para garantir que a mídia atue conforme os princípios midiáticos – sem distorções financeiras ou econômicas – como para consolidar a comunicação como arena primária da expressão política. Os argumentos para a regulação do discurso político são muitas vezes defendidos por duas motivações: equidade ou justiça. A preferência pelo discurso político se pauta principalmente pelo ideal de compromisso das constituições liberais com a democracia participativa. Assim, para realizar qualquer tipo de restrição ao discurso político, torna-se essencial justificar tal ação com base legal.

4.4. Dois passos à frente: a teoria da regulação midiática

Para conceituarmos propostas de regulação, precisamos discutir como a liberdade de expressão é definida nas Cartas, Constituições e Convenções. Um possível ponto de partida se encontraria no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (DUDH):

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão (ONU, 1948, p. 5).

Nos três incisos do artigo 29, o documento da ONU dispõe limites ao exercício dessa liberdade:

¹¹⁰ Conforme T. H. Marshall destaca, existem três elementos da cidadania: o civil, os direitos necessários para a liberdade individual e o direito a compartilhar a vida civilizada pelos padrões sociais. Existem problemas em definir o conceito de cidadania no centro da discussão sobre regulação da mídia, como a quantificação da igualdade de acesso à mídia que garanta a igualdade de cidadania, que não trataremos aqui.

1. O indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade. 2. No exercício deste direito e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática. 3. Em caso algum, estes direitos e liberdades poderão ser exercidos contrariamente aos fins e aos princípios das Nações Unidas (ONU, 1948, p. 7).

A DUDH apresenta aspirações: ela não reconhece a existência da liberdade de expressão em todos os países signatários, mas trata de afirmar o caráter fundamental desse direito. A mesma Carta ressalva que esse direito pode ser limitado para garantir o respeito ao outro. O direito à liberdade de ter opinião se mantém inalterado, porém o direito a expressar essa opinião pode ser limitado, caso exceda os limites do reconhecimento e do respeito aos direitos e liberdades dos outros indivíduos. Assim, um primeiro ponto reforçado pela DUDH é de que o exercício dessa liberdade é um direito, mas sua realização não é estática. Em seu artigo 10º, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950) reforça essa posição:

1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia. 2. O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial. (CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM, 1950, p. 12)

Tal qual a DUDH, a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) defende a liberdade de expressão dentro de um sistema de deveres e responsabilidades. Enquanto o direito à liberdade de opinião não é limitado, a liberdade de expressar essa mesma opinião pode ser submetida a formalidades que garantem não apenas o respeito aos demais cidadãos – como na DUDH – mas também o respeito a questões de segurança pública dos Estados Nacionais. Tanto a DUDH quanto a CEDH apontam limites considerados razoáveis para o exercício da liberdade de expressão individual. Apesar do artigo 10º da CEDH não mencionar o direito à imprensa, dada a relevância da mídia para a expressão das vozes e também o seu papel democrático – enfatizado pela decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos em 1979 (BARENDT et al., 2013, p. 5) – é possível relacionar a liberdade de imprensa aos parâmetros da liberdade de expressão.

O ponto comum é que a diversidade é desejável, a diferença está na resposta à pergunta "por quê?" Simplificando, a diversidade de produtos de mídia é vista, respectivamente, como uma função de um público bem informado, equipado para

participar efetivamente na sociedade, ou em função de um cidadão dotado do máximo de escolha como fim em si mesmo. Se a diversidade na produção da mídia é universalmente valorizada e não pode ser necessariamente garantida sem regulamentação, então a regulamentação da mídia voltada para a diversidade parece justificada. (FEINTUCK et al, 2007, p. 82, tradução nossa¹¹¹)

Para fortalecer a ideia de regulação e garantir a motivação necessária para a intervenção estatal, ideias como censura ou ausência de liberdade de expressão ou de comunicação estão fora de questão. Para Feintuck et al., a importância democrática da comunicação também deve servir de motivo para um processo de *accountability*: garantir uma comunicação efetiva requer uma regulação capaz de propiciar um serviço eficaz para a sociedade. Mas, afinal, o que motiva a regulação em si? Os autores listam quatro razões: comunicação efetiva, diversidade política e cultural, justificativas econômicas e interesse público. Os meios de comunicação de massa são essenciais para garantir a liberdade de expressão e fortalecer as expectativas democráticas de uma comunicação sem obstruções. Quando dentro desses meios de comunicação o conteúdo editorial é controlado por alguns poucos atores, existe uma ameaça à pluralidade necessária ao cidadão para ter contato com o máximo de perspectivas distintas presentes na arena pública (FEINTUCK, 2007, p. 57).

A partir da comunicação efetiva surge a segunda característica, a diversidade, igualmente importante para a democracia e para o debate político. A diversidade aparece como aspecto central nas discussões sobre a garantia de espaço na arena pública aos grupos que não logram alcançar espaços dentro de grandes empresas de mídia sozinhos. Além da inserção nas mídias *mainstream*, a criação de mídias alternativas ajuda a reduzir a exclusão de grupos minoritários no sistema de comunicação. Considerando o mundo globalizado, as diferenças entre os países e a capilaridade de suas culturas em outras sociedades, esse processo se torna ainda mais complexo, cenário no qual as mídias alternativas adquirem destaque (FEINTUCK et al., 2007, p. 61). A terceira motivação se associa ao mercado econômico, considerado um sistema eficiente em entregar o que a sociedade precisa ou quer. Nessa concepção de mercado, reside um dos argumentos utilizados a favor da desregulação, a ideia de eficiência do mercado, que seria capaz de se autogerir. Para alcançar esse mercado perfeito, nas palavras de Feintuck et al.,

[...] todas as empresas devem estar produzindo produtos homogêneos; os clientes devem ter informações perfeitas sobre os produtos vendidos e os preços cobrados por

¹¹¹ No original: *That said, while views may differ as to the extent to which state intervention in media markets is legitimate, both paternalists, who seek a 'properly informed' public, and libertarians, who emphasize choice, share an objective of diversity in media output. The common ground is that diversity is desirable, the difference is in response to the question 'why?' Put simply, diversity of media product is viewed, respectively, as a function of a well-informed public, equipped to participate effectively in society, or as a function of a citizenry endowed with the maximum of choice as an end in itself. If diversity in media output is universally valued, and if it cannot necessarily be guaranteed without regulation, then media regulation targeted at diversity appears to be justified.*

todas as empresas; cada empresa deve ser relativamente pequena; todas as empresas devem ser "tomadoras de preços", ou seja, o mercado deve determinar o preço dos bens vendidos pela empresa e a empresa não deve ser capaz de influenciar o preço pelo seu comportamento; e deve haver liberdade de entrada e saída para os mercados (FEINTUCK et al., 2007, p. 88).

Contudo, esse modelo ideal de mercado é virtualmente impossível de ser alcançado, o que exige a formulação de outros objetivos baseados na eficiência para justificar a aplicação da lei da competição. Atualmente os argumentos estão pautados em indicadores que revelam se as empresas atuam de forma competitiva ou não em seus mercados. Os esforços buscam compreender os efeitos das práticas das empresas no direito da concorrência (FEINTUCK et al, 2007, p. 91). Outro problema dessa motivação é colocar em choque as ideias de lucro, eficiência e justiça social, o que pode exigir intervenções que garantam a entrega do bem público. Torna-se importante identificar e articular os valores de uma concessão pública com objetivos bem definidos para o regime de regulação (FEINTUCK et al., 2007, p. 65). As tensões continuariam a existir, mas agora o governo atuaria para evidenciar os objetivos da regulação e garantir a proteção do interesse público na mídia, justificando os limites à comunicação e à expressão.

Por fim, é essencial definir o conceito de interesse público para fortalecer a consistência e transparência que guiam os princípios regulatórios. Nesse sentido, constituem interesses públicos a verdade, a autorrealização e a efetiva participação na democracia. Segundo Denis McQuail, o conceito de interesse público poderia ser definido como o conjunto de “supostos benefícios informacionais, culturais e sociais para a sociedade em geral que vão além dos interesses imediatos, particulares e individuais de quem se comunica na comunicação pública, seja como remetente ou destinatário” (MCQUAIL, 1992, p. 3, tradução nossa¹¹²). A questão da lei merece destaque na discussão sobre a regulação midiática, afinal é ela que garante a existência mecanismos para resolver disputar e desafiar decisões e sanções para aqueles que transgredirem as regras (BARENDT, 1995, p. 122). A mídia impressa tende a ser menos regulada do que a mídia de radiodifusão, em parte porque o meio impresso se deu durante a conquista histórica da liberdade de imprensa, ao passo que a radiodifusão¹¹³ surgiu como tecnologia em meio à era de regulação dos recursos públicos, o que demonstra que a questão da regulação também está associada a circunstâncias históricas. Além disso, há a limitação das

¹¹² No original: *supposed informational, cultural and social benefits to the wider society which go beyond the immediate, particular and individual interests of those who communicate in public communication, whether as senders or receivers*.

¹¹³ A concepção de um serviço público de radiodifusão e transmissão é de complexa definição, sendo considerada apenas a partir de princípios como serviço universal, sem interferência governamental e programas com ampla e balanceada variedade de assuntos apresentados com conteúdo informativo e educativo (PROSSER, 1997)

bandas de radiodifusão, enquanto os jornais não possuem limitação de impressão. Em todo caso, o importante é garantir não apenas a competição justa, mas a diversidade de informações, que garantem a participação do cidadão na sociedade.

4.5. As motivações para a regulação do discurso

Um dos primeiros problemas que se coloca quanto à regulação dos meios de comunicação é resolver a relação entre a autoridade do Estado e a liberdade midiática. Barendt (1995) nos apresenta quatro motivos que justificam porque devemos defender a regulação estatal da mídia. A primeira motivação diz respeito à pouca clareza do papel e dos espaços que serviços estatais devem ocupar, excetuando o caso das forças policiais. A existência de uma regulação de fato da mídia pelo Estado garantiria essa clareza. A segunda justificativa defende a ideia de aplicar recursos públicos a serviços privatizados para evitar a ação direta do Estado e, consequentemente, a interferência do mesmo no sistema privado. Apesar disso, é comum que o governo crie agências regulatórias para garantir seu controle nesses sistemas. A terceira argumentação parte do fato de que a mídia impressa é pouco regulada, embora seja necessária a regulação de candidatos a novas empresas de comunicação, exigindo imparcialidade política para garantir diversidade e pluralidade no sistema. Por fim, a quarta defesa da regulação estatal da mídia considera válida a intervenção em casos excepcionais por conta do poder difusor e intrusivo da televisão, cujo poder de influência age sobretudo em crianças e vulneráveis. Os objetivos da regulação podem ser inúmeros: prevenir o monopólio do mercado, proteger versões de concessão pública, prover a escolha de produtos distintos, diversidade cultural e perspectivas políticas, até mesmo a aplicação de censura (FEINTUCK, 2007, p. 69).

4.6. Tipos de regulação

4.6.1. A restrição prévia

Conforme Barendt destaca, uma das formas de se regular o discurso são as restrições prévias. Uma primeira forma desse tipo de restrição é denominada censura administrativa. Aqui o censor decide o que será ou não publicado, sem que exista o direito à apelação ou revisão da decisão. Nesse processo existem diversos vícios, como a falta de padrões precisos para a

censura ou a falta de permissões para a publicação ou exibição do discurso, problemas que são passíveis de soluções burocráticas (BARENDT, 2007, p. 124). Uma segunda forma de restrição prévia são as restrições prévias judiciais. Esse tipo de restrição prévia garante aos autores dos discursos espaço para questionarem as limitações impostas que, na maioria das vezes, ocorrem previamente e em casos que causariam difamação (BARENDT, 2007, p. 124). Nesse sistema, surge a discussão sobre possíveis consequências da fala, o que resulta em uma especulação sobre os possíveis prejuízos do discurso para considerar se tais efeitos são, de fato, relevantes a ponto de justificar as restrições prévias (BARENDT, 2007, p. 128).

Uma terceira forma de restrição prévia busca evitar o vazamento de segredos oficiais e informações confidenciais. A possibilidade de uma sanção penal ou civil se torna fator determinante para a tomada de decisão quanto a realizar ou não o discurso, pautando-se pela razoabilidade da limitação discursiva e pelas possíveis consequências legais. Mesmo que a justificativa para a manutenção do segredo não seja apresentada expressamente, é preciso que seja presumível que a não divulgação da informação assegure a segurança nacional (Barendt, 2007, p. 137). Este tipo de caso retoma a discussão sobre a compatibilidade da liberdade de expressão individual com a manutenção de segredos do Estado.

Seu empregador [do servidor público] tem claramente o direito de limitar seu acesso a informações confidenciais durante o curso do emprego; segue-se seguramente que tem igualmente o direito de exigir-lhe, como condição para a obtenção do acesso, que não o divulgue a terceiros. Claro, contra-argumentos podem ser feitos; o público pode ser privado de informações importantes se os funcionários públicos forem contratualmente obrigados a não as divulgar. A questão relevante aqui é se há algo neste contexto particularmente complicado no uso de restrições anteriores para evitar a divulgação de tais informações, em comparação com outras soluções por quebra de contrato (danos ou conta de lucros) ou com um processo ao abrigo da legislação de segredos oficiais. (BARENDT, 2007, p. 144, tradução nossa¹¹⁴)

Nesse ponto, cabe diferenciar as restrições prévias das sanções penais. Uma primeira dimensão dessa distinção trata do momento em que cada uma delas atua: a restrição prévia proíbe o discurso antes de sua transmissão, enquanto a sanção penal atua, quando necessário, após o evento. No entanto, ambas as estratégias possuem a mesma substância: inibir o livre discurso. Na visão de Barendt, a possibilidade de enfrentar processos e sentenças subsequentes à publicação do discurso – sem que os resultados pudessem ser previamente conhecidos – fortalece o poder das sanções penais. A restrição prévia, por atuar antes do fato, garantiria maior

¹¹⁴ No original: *His employer is clearly entitled to limit his access to sensitive information during the course of the employment; it surely follows that it is equally entitled to require him, as a condition of obtaining access, not to divulge it to third parties. Of course, counter-arguments may be made; the public may be deprived of important information if civil servants are contractually bound not to divulge it. The relevant question here is whether there is anything in this context particularly heinous in the use of prior restraints to prevent disclosure of such information, compared with other remedies for breach of contract (damages or account of profits) or with a prosecution under official secrets legislation.*

estabilidade aos discursos proferidos: a aprovação prévia reduziria as contingências futuras (BARENDT, 2007, p. 118). A quarta e última forma de restrição prévia apresentada por Barendt é a censura, que pode ser aplicada não apenas pelo poder estatal, mas também em ações privadas.

Um autor pode reclamar de censura, quando uma editora ou um editor de um jornal se recusa a aceitar seu material para publicação, talvez por ser muito pornográfico ou por adotar uma visão contrária à linha editorial do jornal. Alternativamente, um autor pode considerar que seu trabalho foi censurado se as bibliotecas privadas se recusarem a estocá-lo ou removê-lo de suas prateleiras. É fácil, e comum na prática, usar a linguagem da censura nessas circunstâncias, pois, sem dúvida, o autor foi efetivamente impedido de comunicar suas ideias ao público, embora não por lei. É concebível que um escritor possa fazer uma reclamação semelhante quando sentir que o clima ou as convenções sociais subjacentes tornam impossível para seu trabalho encontrar um editor (BARENDT, 2007, p. 151, tradução nossa¹¹⁵)

O contra argumento aqui também é possível. A possibilidade de não publicar um texto com o qual não se concorda é, na perspectiva do editor de uma revista, uma representação da sua liberdade de expressão. A censura privada é algo qualitativamente distinto da ação estatal, pois enquanto a ação do governo impossibilita a publicação de uma obra, a negação por parte de uma editora, por exemplo, apenas limita as opções para publicar, não impedindo a publicação de ocorrer por outra editora. Porém, no contexto oligopolista dos mercados comunicacionais, os efeitos dessa censura privada podem ser muito nocivos e fortalecer a importância da discussão sobre as garantias da liberdade de expressão.

Podemos compreender que é direito do difusor da informação decidir questões que envolvam grades de programação e decisões quanto ao apelo que uma matéria terá para seu público (BARENDT, 2007, p. 152). Quando há a possibilidade de que um documentário não ultrapasse a barreira de um oligopólio de empresas de comunicação, por exemplo, esse direito de definir o que entra e o que não entra na programação representa o mesmo que a censura, porque não permite a difusão plena de informações e o seu acesso pelo público. Entendemos, no entanto, que a proteção à liberdade de expressão na comunicação deve se pautar no fortalecimento da disseminação da informação e não por limitações à difusão da mesma. Logo, restrições prévias de informações não nos parecem uma opção adequada no sistema

¹¹⁵ No original: *An author might complain of censorship, when a publishing house or an editor of a newspaper refuses to accept his material for publication, perhaps because it is too pornographic or because it adopts a view contrary to the editorial line of the newspaper. Alternatively, an author may consider his work has been censored if private libraries refuse to stock it or remove it from their shelves. It is easy, and common in practice, to use the language of censorship in these circumstances, for undoubtedly the author has been effectively prevented from communicating his ideas to the public, albeit not by law. Conceivably, a writer might bring a similar complaint when he feels the underlying social climate or conventions makes it impossible for her work to find a publisher.*

democrático, afinal limitam essa disseminação. No entanto, é essencial que existam sanções penais para expressões que desrespeitem a dignidade humana, conforme veremos a seguir.

4.6.2. Regulação de discursos de ódio

Outro tema que perpassa os debates regulatórios concerne a situação em que a expressão configura difamação ou injúria, seara na qual considerar a expressão como direito livre de qualquer limite é altamente questionável. Como Waldron destaca, discursos de ódio não têm como função primária a expressão, procurando na verdade transmitir as mensagens a parte do tecido social para garantir que serão visualizadas pelos grupos-alvo (WALDRON, 2012, p. 3). De acordo com o autor, a defesa muitas vezes utilizada para justificar esse tipo de discurso considera a opinião desses indivíduos uma expressão, por isso digna da proteção da Primeira Emenda dos Estados Unidos contra uma eventual limitação do discurso. Waldron discorda dessa posição afirmando que existem duas questões em jogo nesse tipo de ação de ódio. A primeira é o fato de a sociedade estar comprometida com alguma forma de inclusão social, não servindo apenas a um grupo, cabendo a todo cidadão ser capaz de viver na sociedade “sem a necessidade de encarar hostilidade, violência, discriminação ou exclusão pelos outros” (WALDRON, 2012, p. 4, tradução nossa¹¹⁶). A segunda questão em jogo no discurso de ódio é a dignidade do indivíduo, que acaba prejudicada. O autor define a dignidade do cidadão como “sua posição social, os fundamentos da reputação básica que os habilita a serem tratados como iguais nas operações normais da sociedade” (WALDRON, 2012, p. 4, tradução nossa¹¹⁷).

Concedemos dignidade às pessoas devido ao tipo de ser que as pessoas são, e ficamos seriamente preocupados quando é dito publicamente que algumas pessoas, em virtude de sua pertença a um grupo racial, étnico ou religioso, não são realmente seres desse tipo e portanto, não têm direito a essa dignidade básica. Essas afirmações odiosas não são apenas especulações antropológicas; eles afirmam que as pessoas envolvidas devem esperar ser tratadas de maneira degradante se a pessoa que faz a declaração odiosa e os companheiros de viagem que ela está apelando para que façam o que querem. (WALDRON, 2012, p 85, tradução nossa¹¹⁸)

¹¹⁶ No original: *no need to face hostility, violence, discrimination, or exclusion by others.*

¹¹⁷ No original: *their social standing, the fundamentals of basic reputation that entitle them to be treated as equals in the ordinary operations of society.*

No original: *We accord people dignity on account of the sorts of beings human persons are, and we are gravely concerned when it is said publicly that some people by virtue of their membership in a racial, ethnic, or religious group are not really beings of that kind and so are not entitled to that basic dignity. Such hateful claims are not just anthropological speculations; they intimate that the people concerned should expect to be treated in a degrading manner if the person making the hateful claim and the fellow-travelers that he is appealing to have their way.*

O discurso de ódio, conforme Waldron destaca, revive os pesadelos do passado dessa sociedade, ajudando a envenenar o ambiente social através da discriminação e da violência, tornando ainda mais difícil preservar a paz social. Além disso, eles atacam a dignidade do indivíduo e os princípios básicos de sua reputação social associando etnia, raça ou religião com condutas ou atribuições que desqualificariam suas posições como membros da sociedade (WALDRON, 2012, p. 5). Por todos esses motivos, a restrição do discurso de ódio é considerada um recurso necessário para evitar prejuízos psicológicos às minorias e para preservar a ordem entre diferentes grupos. Como Harry Melkonian pontua, a transformação da difamação criminal em difamação civil modificou não só a forma de punição – de punições físicas a compensações financeiras – como também modificou o objetivo dessa correção – a punição criminal buscava manter a ordem social, enquanto a punição civil quer restaurar a reputação individual com pagamento de danos morais (MELKONIAN, 2012, p. 76).

Segundo Barendt, é evidente que o discurso de ódio é um exercício de liberdade de discurso (BARENDT, 2007). Esse tipo de conclusão poderia ser um problema para uma eventual restrição da expressão de ódio, pois considerá-la uma liberdade implica em adotar limitações pautadas no valor de cada comunicação ou conteúdo em particular, o que tornaria a formulação de regras muito mais difícil e complexa. Todavia, essa caracterização não é necessária para contra-argumentar a importância de impedir o discurso de ódio. Barendt menciona dois motivos. Primeiro, argumenta que a sociedade possui tanto o direito de sinalizar o quão abominável é o discurso de ódio quanto o direito de desencorajar sua propagação, tendo em vista as boas relações sociais e raciais que devem existir na sociedade. Essa sinalização atuaria como uma limitação não escrita do discurso de ódio e resultaria em um constrangimento social para evitar os discursos de ódio. O problema desse raciocínio seria o fato de que se contrapõe ao princípio de que não devem existir limites legais aos discursos por medo da resposta popular.

O segundo motivo se pauta nos prejuízos do discurso de ódio para o grupo-alvo, podendo afetá-lo psicologicamente e/ou fisicamente. Para Barendt “o melhor argumento para restringir discurso de ódio racista é inquestionavelmente que o Estado tem um interesse convincente em proteger membros dos grupos alvos de lesões psicológicas” (BARENDT, 2007, p. 173, tradução nossa¹¹⁹). Esses limites devem ser demarcados a discursos que negam a dignidade aos grupos-alvo, o que incluiria também proteção aos discursos religiosos que não são considerados políticos, mas fazem parte dos discursos públicos. Logo, a regulação do

¹¹⁹ No original: *The best argument for restricting racist hate speech is undoubtedly that state has a compelling interest to protect members of target groups against psychological injuries.*

discurso de ódio deve desembaraçar dois pontos importantes no debate sobre discurso de ódio extremo: primeiro, se o discurso de ódio se enquadra no âmbito da liberdade de expressão; segundo, caso seja considerado uma expressão, se existem argumentos fortes o suficiente para defender que o discurso de ódio deve ser efetivamente restringido (BARENDT, 2007, p. 172). Entendemos que é essencial garantir mecanismos para proteger a dignidade humana de grupos minoritários, construindo mecanismos de sanção àqueles que atacam a dignidade de outros e também garantir reparação àqueles que se sentem lesados pelo discurso de ódio.

4.6.3. Regulação econômica

Outra proposta de controle da mídia é a regulação econômica, que busca fomentar a competição no mercado de comunicação ao limitar a influência do poder econômico nas escolhas sobre conteúdo e nas possibilidades de acesso à comunicação – tanto de emissores quanto de receptores – sem influenciar diretamente na diversidade do conteúdo apresentado. Essa alternativa foca seus esforços na regulação da estrutura do mercado e nas questões comportamentais dos mecanismos de entrega, ou seja, dos provedores de informações.

Se os indivíduos devem construir sua própria opinião pública para ser capaz de influenciar o público e de fato se autogovernar, é possível concluir que os meios de comunicação possuem grande importância como instituição dentro da democracia e, principalmente, desse processo de formação do interesse público (BAKER, 2007, p. 7). C. Edwin Baker é um autor que defende a regulação da concentração da propriedade midiática. Baker propõe um poder comunicativo repartido o mais igualitário possível. O autor defende um sistema de propriedade de mídias com maior diversidade de proprietários para favorecer a diversidade e a inclusão de indivíduos.

Embora o objetivo distributivo democrático possa ter várias vertentes, ele deve incluir a noção de que os membros de todos os grupos devem se sentir sendo servidos e representados por meios de comunicação de massa que são, em certo sentido, "seus". Seus meios de comunicação não devem apenas dar voz às suas preocupações, mas também dar-lhes espaço para discussões internas e questionamentos de que precisam para formular seus próprios pontos de vista. A propriedade deve ser distribuída de maneira que ninguém sinta que os discursos dos grupos com os quais ela se identifica são negligenciados ou subordinados. Esse objetivo é normalmente promovido pela dispersão máxima da propriedade e, nessa medida, fornece uma razão para essa dispersão (BAKER, 2007, p. 11)¹²⁰.

¹²⁰ No original: *Although the democratic distributive goal may have multiple strands, it must include the notion that members of all groups can experience themselves as being served and represented by mass media that are in some sense "their own." Their media should not only give voice to their concerns but also provide them room for the internal discussions and questioning they need for formulating their own views. Ownership should be distributed in a manner that results in no one feeling that discourses of groups with which she identifies are*

A maior diversidade nas lideranças das empresas não leva obrigatoriamente à diversidade no conteúdo e na forma, afinal os produtores de conteúdo podem ignorar a importância da diversidade, ou mesmo tal fato pode ser apenas o reflexo de um processo democrático que não produziu pontos de vistas distintos, mesmo construindo suas decisões a partir de uma livre decisão que alcança um ideal republicano. Em uma democracia deve existir um processo interno de debate com informações relevantes a interesses e perspectivas que tornem válida a diversidade de perspectivas na mídia. A questão da comunicação, para Baker deve se preocupar mais com uma ideia de igualitarismo do poder de se expressar do que com uma lógica econômica de tratar igualmente as expressões tal qual fossem commodities (BAKER, 2007, p. 16).

A falha na lógica de um mercado de ideia é, na perspectiva de Baker, evidente. No atual modelo, o conteúdo midiático transmitido se associa a um valor imaginário, o qual se considera que seria pago pelo receptor em uma lógica mercadológica constituída em um mercado imaginário. Nesse formato, o produtor de conteúdos considera custos e benefícios dos produtos midiáticos para definir o preço sobre os produtos que entregues. Apesar desse modelo ideal ser possível, no caso do mercado comunicacional ele despreza aspectos específicos do sistema midiático: mesmo não sendo consumidores diretos das empresas de comunicação, os cidadãos podem ser beneficiados ou prejudicados pelas informações transmitidas por uma mídia específica dessa empresa sem oferecerem nenhum benefício a mesma. A sociedade como um todo se beneficia da exposição do fato e do desenrolar dos fatos do jornalismo bem feito. Somado a isso, a reportagem pode resultar em atores públicos evitarem se corromper, por exemplo para não terem seus atos expostos. Cria-se um sistema que favorece os caroneiros. Nesse sentido, a empresa responsável pouco ganha economicamente pela reportagem: ganha notoriedade e elogios pela reportagem, além de vender suas cotas e suas histórias. Mas os reflexos da ação em si não resultam em benefícios econômicos à empresa e, até mesmo, prejudicam as possibilidades de novas reportagens sobre corrupção com a possibilidade de menos casos de corrupção ocorrerem e serem noticiados, por exemplo. Avaliar a produção comunicacional a partir de um olhar excessivamente economicista, logo, não permite realizar uma cotação justa para os efeitos do jornalismo, seja bem feito ou mal feito, principalmente por não ser possível avaliar a relevância das informações para os caroneiros (BAKER, 2007, p. 29-30).

neglected or subordinated. This goal is typically furthered by maximum dispersal of ownership and, to this extent, provides a reason for dispersal.

Em suma, um jornal ou estação sempre terá incentivos inadequados com base no lucro para produzir o bom jornalismo que realmente produziria valor líquido para a sociedade. Os custos de transação (e problemas de caroneiros) impedem a tradução desse valor real para os indivíduos (ou seja, o público) em pagamentos para a mídia. As pessoas obtêm menos jornalismo de qualidade, e a empresa voltada para o mercado produz menos jornalismo de qualidade do que as preferências das pessoas justificam. (BAKER, 2007, p. 30)¹²¹.

Continuando a desconstruir a ideia de um mercado comunicacional pautado prioritariamente pela questão econômica, Baker retoma a ideia econômica de que lucro é igual a eficiência, um reflexo direto de um sistema que objetiva maximizar o lucro e do qual o autor discorda. Esse sistema entende que é preciso reduzir custos para maximizar a capitalização de uma empresa para cobrir débitos específicos, como operações de compra ou fusão de empresa. Quando transferimos essa percepção para empresas de mídia, a ideia de um jornalismo socialmente responsável não se adequa, pois não produz necessariamente lucro para empresa, mesma que reflita em consequências positivas para a sociedade (BAKER, 2007, p. 35).

Portanto, os observadores costumam considerar o aumento da lucratividade como evidência de que a sociedade se beneficia. Porém, esse paralelo pode estar completamente equivocado especialmente no contexto midiático. Conforme apresentado acima, a economia de custos e a lucratividade podem divergir sistematicamente da eficiência e do bem estar social. Essa possível divergência significa que fusões de mídia podem ser um desserviço ao bem estar do consumidor mesmo com o crescimento dos lucros. Ela adverte que reivindicações de eficiência e benefícios ao consumidor, apresentadas por possíveis participantes das fusões, que possuem interesses no lucro em jogo, se não forem hipócritas, podem equivaler a racionalização de interesses próprios limitados (BAKER, 2007, p. 50)¹²².

Baker propõe a implementação de leis antitruste somadas a regras específicas para empresas midiáticas, pois se considerarmos apenas regras que definam a competição de produto vendido iremos nos deter à venda de tempo de propaganda ou mesmo não limitaríamos a concentração de mídia por não se tratarem de bens primariamente nacionais (BAKER, 2007, p. 172). Ao utilizarmos de um regime regulatório duplo, torna-se possível garantir que questões competitivas sejam respondidas e também regras de concentração de propriedade que são objeto de análise do papel midiático na democracia. O autor também pontua a importância aprovação do governo das propostas específicas de fusão. Com a atuação governamental logo no início do

¹²¹ Original: *Thus, a newspaper or station will always have inadequate profit-based incentive to produce the good journalism that actually would produce net value for society. Transaction costs (and free rider problems) prevent translation of this real value to individuals (that is, the public) into payments to the media. People get less quality journalism, and the market-oriented firm produces less quality journalism, than people's preferences justify.*

¹²² Original: *Therefore, observers often take increased profitability as evidence that society benefits. But this parallel can be deadwrong, especially in the media context. As shown above, cost saving and profitability can systematically diverge from efficiency and social welfare. This possible divergence means that media mergers can disserve consumer welfare even as they increase profits. It cautions that claims of efficiency and consumer benefits made by potential merger participants, who have interests in profits at stake, if not simply being disingenuous, may amount to rationalizations of narrow self-interest.*

processo, garante-se aos participantes do processo segurança de que o processo não será questionado como ilegal no futuro. Para tal processo funcionar é preciso que haja critérios claros por parte do governo para avaliar se os processos de fusão servem ao interesse público garantindo que, além de respeitar regras antitruste, as fusões também estejam a serviço da democracia (BAKER, 2007, p. 174-176). Somado a isso, o autor reforça a importância de garantir regras para que as fusões que ocorram com empresas midiáticas não produzam empresas comunicacionais ainda maiores, nem se tornem empresas voltadas ao lucro apenas. É importante que as fusões também respeitem a independência editorial existente no veículo (BAKER, 2007, p. 180).

Ao final, Baker pontua que a dispersão da propriedade midiática apenas pode não ser suficiente para resolver a questão da concentração. O autor então conclui seu argumento afirmando que a discussão sobre política nos demonstra que o problema sobre a mídia concentrada é menos sobre jornalistas e um jornalismo de má qualidade, embora o autor reforce que é importante cobrar jornalismo de boa qualidade, e mais sobre o sistema midiático como o todo. Assim, seria preciso pensar estruturalmente e considerar também os aspectos de um sistema que é construído sobre bases como a eficiência econômica e não a pluralidade de valores, o que fortaleceria o papel democrático da mídia (BAKER, 2007, p. 201).

A partir dessa análise, fica evidente que as empresas de mídia não devem ser compreendidas tal qual meras empresas cujo mercado livre é capaz de lidar e regular, além do fato de fatores como eficiência econômica não representarem um aumento na produção de produtos midiáticos com relevância e importância democráticas. Dadas as características únicas das empresas de comunicação e de seus produtos, não é possível replicar as regras econômicas nesse sistema, o que torna necessário pensar em questões de regulação da comunicação, principalmente a limitação da concentração de empresas nas mãos de alguns donos. Com a pluralidade de empresas e de entidades de mídia, além também de uma pluralidade de donos é possível fortalecer o papel democrático da comunicação.

Se o mercado midiático tende à monopolização, a regulação atua como mecanismo para garantir o equilíbrio de forças na seara econômica (FEINTUCK et al., 2007, p. 69). Grandes conglomerados de mídia tendem a exercer seus poderes prejudicando a prestação do serviço aos consumidores, violando o direito à concorrência, cujo fundamento não é a diversidade, mas a eficiência econômica dos produtos. Estabelecer regras de concorrência para o mercado midiático é uma tarefa complexa que implica na definição de limites ao mercado através da comparação entre as participações de diferentes corporações midiáticas, o que dificultaria a racionalização do sistema. Além disso, se o direito à concorrência se pauta na eficiência

econômica, a busca por pluralismo ou diversidade precisa buscar guarida em outra fundamentação legal (FEINTUCK et al., 2007, p. 99). Sem a intervenção estatal, o mercado estaria fadado a ser monopolista e oligopolista, reflexo da escassez espectral de transmissão causada pelo fracasso do modelo livre e competitivo de mercado (FEINTUCK et al., 2007, p. 89-91). Assim, a regulação econômica se demonstra como um mecanismo necessário para limitar os prejuízos que a desigualdade financeira e o poder econômico podem aplicar ao sistema comunicacional, desconstruindo o equilíbrio de forças e limitando o espaço de algumas vozes em detrimento de outras. Dessa forma, é essencial construir um sistema para garantir a pluralidade de vozes e o sentimento de pertencimento dos cidadãos a esse processo, fortalecendo o papel democrático da comunicação e a construção da voz política do próprio indivíduo,

4.6.4. Regulação da internet

O debate sobre a regulação da internet adquiriu muita importância nos estudos de mídia nos últimos anos, a partir do fenômeno das *fake news*. Assim como a televisão, a internet possui capacidade para alcançar o cidadão e expô-lo a informações, sendo inquestionável sua contribuição à liberdade de expressão ao possibilitar que os indivíduos compitam com os meios de comunicação em massa pela divulgação de notícias (BARENDT et al., 2013). Com a internet amplia-se também a descentralização da comunicação, expandindo e facilitando o acesso à informação através dos benefícios do suporte digital. Contudo, esse novo sistema também apresenta desafios, como uma dificuldade progressiva à restrição ou mesmo à exclusão de informações divulgadas na internet, um dos aspectos negativos desse processo. A convergência das mídias para o campo digital desenvolveu um sistema considerado multimídia e em rede, o que ampliou os produtores de conteúdo e desestabilizou os modelos de financiamento da mídia tradicional (BARENDT et al., 2013, p. 336).

Assim, a convergência também remodela o sistema de poderes desse mercado. Os provedores de serviços da internet (ISPs), se tornam ainda mais importantes atuando como gestores do tráfego da internet, para evitar o congestionamento da rede. Nessa relação entra em questão a discussão sobre a neutralidade da rede, que discute práticas desses provedores que podem discriminar conteúdos e serviços, reforçando a preocupação sobre possíveis censuras ou favorecimento a empresas que pagam por prioridade nas buscas e prejudicam a igual competição na rede (BARENDT et al., 2013, p. 340). Barendt et al. exemplificam que com as

novas tecnologias, os ISPs conseguem configurar a página 'inicial' de navegação para conteúdos selecionados, “tornando mais difícil para provedores específicos atingirem seu público-alvo e contornando os controles introduzidos, por exemplo, em relação aos guias eletrônicos de programação” (BARENDT et al., 2013, p. 342, tradução nossa¹²³).

Ao mesmo tempo em que favorece o acesso à informação e o controle da cadeia de produção da notícia dentro das empresas de comunicação, a internet também torna mais difíceis as restrições à informação pelo Estado ao facilitar redes descentralizadas em escala global, possibilitando contornar as restrições legais para o acesso a informações específicas com maior facilidade, tornando a oferta de informação ainda mais ampla (BARENDT et al., 2013, p. 334). Embora a regulação prévia de conteúdo seja virtualmente impossível nas redes, pode-se atuar para retirar determinados conteúdos já publicados. Essa é considerada uma atitude mais eficiente do que apenas penalizar os produtores desses conteúdos (BARENDT et al., 2013, p. 26-27). Existem, contudo, três correntes que estudam a importância da regulação da internet: a arquitetura da rede, a corrente legalista e a minimalista.

[...] a primeira corrente [arquitetura da rede] seria defensora de uma não intervenção legalista, porque os próprios meios informáticos são autossuficientes a ponto de controlarem os abusos cometidos pelos usuários da Internet. Já a segunda corrente, a legalista, prevê que aquilo que diz respeito à informática e Internet deve ser regulado por leis, pois seria uma maneira de evitar problemas que advêm do mau uso desse instrumento. A terceira corrente, chamada de minimalista, defende a regulamentação da nova tecnologia apenas no que for realmente necessário, sob consequências de criar repetições de textos de leis já existentes e processos legislativos demorados (BRANT apud KNISCHEWSKI, 2016, p. 33)

Um dos principais pontos que atravessam a discussão normativa sobre a internet é a difusão das notícias falsas, as conhecidas *fake news*. Conforme Kalev Leetaru aponta, elas são resultado direto da era digital que prioriza a velocidade de transmissão em detrimento da precisão e apuração das suas informações.

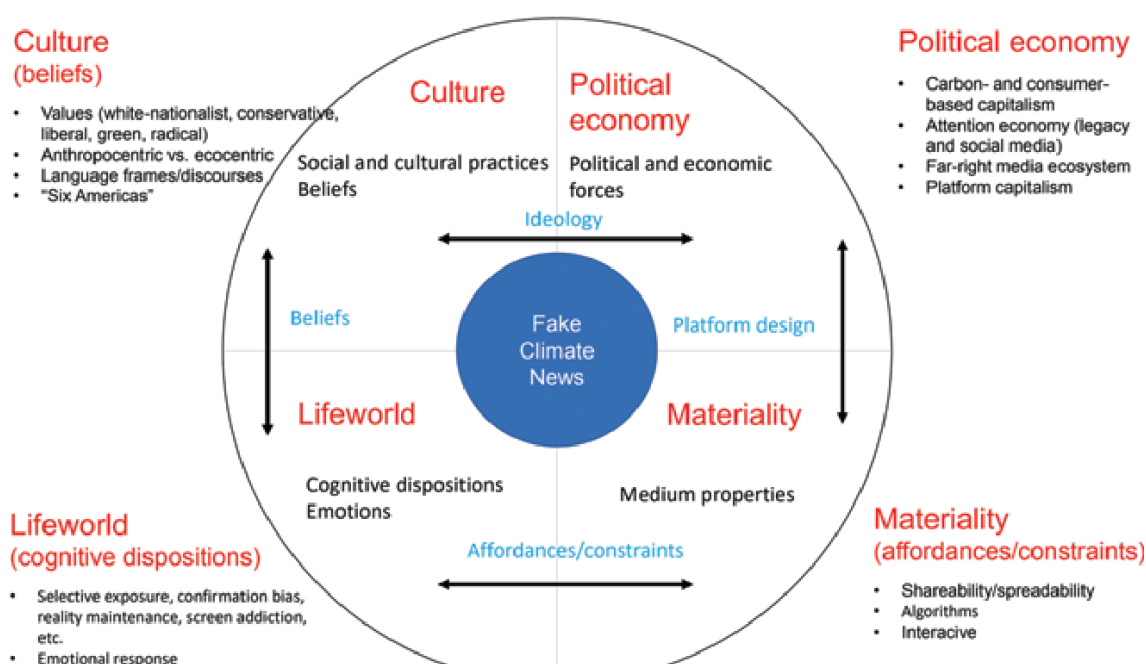
Talvez o maior dano para nossas vidas informais forjado pela internet seja a maneira pela qual enfatizou o conceito de compreensão de onde vem a informação. A internet terceirizou o acesso e o controle aos algoritmos e a velocidade em divulgar sobre a precisão. Não nos importamos mais de onde nossas informações vêm ou, mesmo que sejam certas, apenas queremos algo agora. (LEETARU, 2019, tradução nossa¹²⁴)

¹²³ No original: *making it more difficult for specific providers to reach their target audience and bypassing controls introduced, for example, in relation to electronic programme guides.*

¹²⁴ No original: *Perhaps the greatest harm to our informational lives wrought by the web is the way in which it has deemphasized the concept of understanding where information comes from. The web outsourced information access and authoritativeness to algorithms and the public and prioritized speed over accuracy. We no longer care where our information comes from or even if its right, we just want something now.* Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/kalevleetaru/2019/03/16/combating-fake-news-requires-provenance-and-information-literacy/#6f61dcc1debb> Acesso em: 13 de dezembro de 2019.

Antonio Lopez analisa as *fake news* a partir de quatro quadrantes: cultura, economia política, materialidade e cotidiano. A cultura é o conjunto de práticas e crenças sociais e culturais como valores e enquadramentos linguísticos; a economia política se associa a forças políticas e econômicas como o sistema capitalista; a materialidade diz respeito às propriedades do meio; e o cotidiano são as disposições cognitivas e as emoções. Diante desse quadro, McDougall afirma que as *fake news* são eficazes por serem complexas, atingindo distintas dimensões da realidade (MCDUGALL, 2019).

Figura 4 - Sistema das fake news sobre clima



Fonte: LOPEZ apud MCDUGALL, 2019, p. 149

Conclui-se que compreender e analisar uma notícia falsa não é simples. A espetacularização que a mídia produz sobre diversos fatos favorece esse tipo de notícia e sua propagação. Afinal, essa é uma das formas pelas quais a propaganda atrai a atenção de seus consumidores. O debate das *fake news* fortaleceu o argumento de que o jornalismo produz uma informação mais apurada e próxima da verdade em relação às demais formas de produção de notícias. Entretanto, esse tipo de afirmação desconsidera que há desinformação também na própria mídia.

Notícias falsas exigem um enorme gasto de recursos para a desconstrução de histórias inverídicas através da checagem de fatos, tempo e energia que poderiam ser melhor aproveitados apurando outras notícias. Para McDougall, na área de *Media Studies* a melhor

alternativa para resolver a questão das *fake news* passa pela formulação do senso crítico que constrói melhores leitores e receptores de informação. Parte da área entende que o jornalismo é desprestigiado e deveria ser melhor considerado pela sociedade, argumentando que o bom jornalismo é caro e demora a produzir resultados (MCDUGALL, 2019, p. 214). Conforme McDougall aponta, os *Media Studies* não estão prontos nem são capazes de produzir estudantes com pensamento crítico, principalmente por ainda se manter refém de uma análise da mídia como um conjunto de habilidades neutras, sem enfatizar habilidades reflexivas e o próprio pensamento crítico (MCDUGALL, 2019, p. 224).

A digitalização da mídia prometia ser uma alternativa para a democratização dos meios de comunicação. No entanto, conforme estudos apontam, um pequeno grupo de grandes corporações domina o mercado digital de notícias (MCDUGALL, 2019, p. 66). Segundo o relatório *Who owns the UK media?*, produzido pela *Media Reform Coalition* que analisa a mídia do Reino Unido, enquanto a circulação de jornais impressos locais britânicos é dominada por seis empresas, a internet possui três conglomerados dividindo o mercado digital de notícias (MEDIA REFORM COALITION, 2021, p. 4). Logo, mesmo o espaço que deveria ser democrático está concentrado nas mãos de poucos grupos de comunicação.

4.7. Como pensar a regulação?

Passamos agora à discussão de alguns pontos relacionados à regulação. O primeiro ponto discute a importância da regulação para fortalecer o pluralismo midiático e também a liberdade de expressão. Uma das possibilidades é limitar a capacidade dos donos da mídia expandirem seus canais de transmissão de informação dentro do mercado da comunicação, coibindo a oligopolização do mercado. O direito à liberdade de expressão deve conferir ao público a oportunidade de receber informações e expressar opiniões com o objetivo de ampliar e qualificar a sua autoexpressão e a representação da cidadania na democracia. Quando há um oligopólio, esse processo tende a ser reduzido pela limitação de perspectivas apresentadas.

Nas discussões sobre a pluralidade da mídia, as preocupações são tanto procedimentais como substantivas. No debate procedimental, a discussão se pauta na preocupação de apenas um único ministro de governo ter a responsabilidade de decidir sobre investigações quanto à existência ou não de pluralidade na mídia, principalmente se considerarmos que um governo sempre busca uma boa imagem perante a cobertura midiática. Por um lado, questiona-se a possibilidade de que um cidadão decida sozinho sobre esse fato. Por outro, pergunta-se quanto

à necessidade de simplificar o processo e reduzir o tempo de revisão sem prejudicar a pluralidade do sistema (BARENDT et al., 2013, p. 288).

Já a discussão substantiva quanto à pluralidade midiática é mais complexa. Sua primeira dimensão diz respeito a que fatores influem na medição substantiva da pluralidade. Essa medição considera quatro fatores: impacto sobre o que é divulgado, como o processo é realizado, quais são os gêneros mais relevantes e se são necessários intermediários ao processo. Tradicionalmente, quando discutimos sobre controle e propriedade midiáticas estamos considerando empresas que assumem a responsabilidade editorial por seus jornais impressos, televisivos e de rádio, conseguindo exercer influência sobre o alcance de seus produtos, como a definição de horários para a transmissão de certas reportagens. Com o advento da internet, desenvolveram-se as categorias dos sites intermediários como agregadores de conteúdo e páginas de busca que exercem influência não na produção do conteúdo, mas na sua apresentação e alcance, influenciando o processo ao retirar dos grandes conglomerados o controle sobre a circulação das notícias. (BARENDT et al., 2013, p. 289).

Seguindo esse raciocínio, também devemos inserir a internet no debate sobre a regulação midiática, uma vez que o online modificou todo o sistema informacional, além de ter propiciado a convergência de mídias que observamos nos dias atuais. As tecnologias da informação se transformaram, tornando as estruturas comunicacionais menos centralizadas e oferecendo maior possibilidade de inserção de grupos marginalizados nos espaços deliberativos. A internet tornou-se importante fonte de informações e de entretenimento para os cidadãos. Com esse novo sistema de organização do conteúdo, a convergência de todas as mídias para o sistema digital se torna fato comum, resultando também na convergência dos serviços relacionados. Esses nós nas redes digitais são muitas vezes construídos por empresas privadas, o que nos permite entender que diante da convergência dos sistemas comunicacionais na internet, é preciso unificar também a ideia de regulação, superando as diferenças entre meios e suportes (BARENDT et al., 2013, p. 335).

Sem regulação, o sistema da internet reproduz os mesmos vícios da comunicação midiática tradicional, como por exemplo a influência do poder econômico na disponibilidade de informações e os provedores de busca que privilegiam sites pagantes pelo direito de ocupar nas primeiras posições nas pesquisas. Apesar disso, não podemos pensar nos mesmos mecanismos de regulação para a internet, para o audiovisual e para a mídia impressa. É necessário avaliar e discutir as peculiaridades de cada um desses sistemas, atentos às complexidades da rede digital global, cujas informações podem ser divulgadas das mais diversas formas, por vezes envolvendo o anonimato e ferindo a legislação de determinados

países. Isso apenas reforça a necessidade de uma governança que atue a fim de constranger e reduzir a disseminação de conteúdos sobre terrorismo, pornografia infantil, discurso de ódio e outras ilegalidades (BARENDT et al., 2013, p. 23).

A regulamentação da comunicação deve ser sistematizada dentro de uma concepção de interesse público, considerando a tendência de concentração em propriedades privadas que podem resultar em pouca diversidade nas perspectivas apresentadas no mercado da comunicação (FEINTUCK et al., 2007, p. 251). É fundamental não utilizar os valores de mercado como definidores sobre o que será consumido pelos indivíduos, combinando uma política de concorrência com uma política de regulação a fim de favorecer o interesse público (FEINTUCK et al., 2007, p. 253). A exigência de licenças e concessões estatais, as restrições a programas que promovem discurso de ódio e difamação, e a consideração de níveis mínimos para os espectros de transmissão são alguns dos mecanismos possíveis para garantir que as opiniões expressas respeitem a diversidade de grupos presente na sociedade. Mesmo com ações para incentivar uma competição mais igual entre os diversos meios de comunicação, não é possível garantir que haverá qualidade entre os diversos competidores, afinal é plausível que apenas se invista na formulação de comunicações populistas (BAGDIKIAN, 2004, p. 6).

Barendt et al. elencam ainda quatro razões para justificar a necessidade de formular regras específicas para a propriedade de empresas de mídia: garantir que a mídia seja um fórum de troca de informações e ideias que facilite a operação do processo democrático de autodeterminação; prevenir o exercício excessivo de influência política e social por donos de empresas de comunicação; permitir a manutenção da função de *watchdog* da mídia; e preservar as diversidades cultural e linguística (BARENDT et al., 2013, p. 275). A importância da mídia para a democracia torna a limitação à propriedade desses grupos inevitável para o fortalecimento do sistema. Com novos modelos de atuação do mercado, as oportunidades de fontes de informação se ampliam e aumentam a pluralidade de conteúdo, permitindo ainda que os grupos midiáticos se especializem, tornando seus serviços mais exclusivos.

Dessa forma, é fundamental atuar em diversas frentes de regulação para alcançarmos um sistema capaz de ser responsivo às diferentes questões que a função democrática da comunicação encerra, tais como a regulação da propriedade, o comportamento baseado no mercado e os discursos limitantes à autonomia do indivíduo. Para além da discussão mais teórica, também é preciso discutir uma agenda de reformas para o sistema de comunicação que se adeque ao argumento proposto ao longo deste capítulo. Para tal, utilizaremos a proposta de Renato Francisquini (2014) de cinco mecanismos de regulação.

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 (FRANCISQUINI, 2014, p. 269).

O primeiro mecanismo de regulação defende que a lógica do mercado da comunicação se pauta na oligopolização e restringe as possibilidades de competição nesse sistema. Conforme Eula Cabral aponta, a concentração de meios de comunicação possibilita que grandes empresas absorvam companhias menores e dominem o mercado. Somado a esse processo, há a propriedade cruzada das empresas, que torna possível que um único conglomerado tenha diversos meios de comunicação, ampliando o alcance de suas mensagens (CABRAL, 2015, p. 22). Regras capazes de reduzir a propriedade cruzada no mercado midiático – por exemplo, a limitação do número de concessões públicas a pessoas de uma mesma família – fortaleceriam o combate à concentração impossibilitando que um pequeno grupo de indivíduos controle um grande número de meios de transmissão de informação na sociedade, o que prejudica o pluralismo, o desenvolvimento da livre opinião na democracia e a equidade de oportunidades políticas. Para fortalecer esse tipo de regulação, seria importante construir um modelo regulatório estrutural, comportamental e de conteúdo, no qual os objetivos fossem definidos adequadamente. Esse tipo de restrição limitaria os direitos de propriedade dos donos de empresas de mídia.

Se é necessária uma justificativa em relação à restrição dos direitos de propriedade na mídia, ela pode ser constatada no fato de que em relação a muitas mercadorias, as consequências das forças de mercado não terão repercussões democráticas fundamentais enquanto em relação a outras, incluindo os meios de comunicação social com características e significado que ultrapassam o seu valor de mercado, um padrão mínimo de serviço será considerado essencial no interesse da cidadania. (FEINTUCK et al., 2007, p. 104, tradução nossa¹²⁵)

A segunda proposta de Francisquini é a adoção de um sistema público de comunicação. A ideia se baseia na compreensão de que os canais públicos podem suprir as carências dos meios comerciais de comunicação, garantindo o pluralismo de opiniões e ampliando a oferta de

¹²⁵ No original: *If justification is required in relation to the restriction of property rights in the media, it can be found in the fact that in relation to many commodities, the consequences of market forces will not have fundamental, democratic repercussions while in relation to others, including the media, which have characteristics and significance extending beyond their market value, a minimum standard of service will be deemed essential in the interests of citizenship.*

perspectivas. O sistema público não compete pela audiência nem pelo sistema comercial, mas tende a oferecer uma programação com maior diversidade política, cultural e, se possível, um jornalismo crítico ao jornalismo comercial (FRANCISQUINI, 2014, p. 274). O fomento ao sistema público de comunicação deve ser acompanhado de atos regulatórios que imponham parâmetros éticos de jornalismo, pautados pelo papel democrático da comunicação e não pela lógica comercial da eficiência e do escândalo político (FRANCISQUINI, 2014, p. 272).

A terceira proposta discute a importância de constituir fóruns de debate sobre as regras e leis do setor. Para Francisquini, a medida trata de permitir ao público participar das arenas de deliberação sobre os critérios que determinam os discursos que ganharão mais ou menos acesso ao espaço público midiático (FRANCISQUINI, 2014, p. 275), possibilitando um sistema de comunicação mais inclusivo e responsivo aos diversos interesses sociais.

A quarta sugestão do autor trata do papel da internet e das tecnologias digitais no novo sistema comunicacional. O ciberespaço é um ambiente pouco afeito a regulações, que dificulta qualquer tipo de atuação do Estado. Francisquini nota, no entanto, que seria possível constranger os provedores de serviços que oferecem aos cidadãos pacotes de dados com limitação de acesso de conteúdos (FRANCISQUINI, 2014, p. 278). Se é certo que os sistemas tecnológicos trouxeram novas possibilidades para se adquirir informações, também criaram novos espaços para sistemas já existentes. Logo, faz-se necessário garantir a neutralidade dos provedores de informação, evitando que o poder econômico seja o principal fator a determinar qual informação deva ser consumida pelos cidadãos. Somado a isso, é importante criar mecanismos de financiamento para possibilitar o acesso às novas tecnologias por parte das mídias alternativas.

Um exemplo de sistema regulatório das novas tecnologias está no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/14). O Marco Civil estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, definindo pela primeira vez no país a responsabilidade civil de cada ator na nova realidade do mundo virtual. A legislação garante tanto que não haja abuso por parte dos usuários da Internet, como a democratização dos meios de comunicação (GONÇALVES et al., 2016, p. 152). A normativa regulatória se estrutura a partir de cinco pontos fundamentais: os direitos dos usuários à não violação de sua vida privada e à qualidade de conexão; responsabilidade das empresas em retirar conteúdos após aviso judicial; obrigações governamentais de *accountability* e difusão de internet; obrigatoriedade dos provedores de guardarem os dados de acesso por determinados períodos; e o princípio da neutralidade no trato com o conteúdo, com as informações e com os dados de conexão (GONÇALVES et al., 2016, p. 153). Antes da promulgação do Marco Civil eram utilizados o Código de Defesa do

Consumidor e o Código Civil para cobrir esse vácuo legal. Uma das principais inovações da nova legislação foram os dispositivos protetores contra atos ofensivos ao direito de personalidade¹²⁶, que garantem a retirada de circulação do material pelo provedor de aplicações sem a necessidade de uma ordem judicial (KNISCHEWSKI, 2016, p. 40). Alguns dos mecanismos previstos em lei aceleraram as respostas judiciais, reduziram os prejuízos às pessoas atingidas e tornaram mais eficaz a proteção dos direitos da personalidade (KNISCHEWSKI, 2016 p. 49).

Na recente interatividade, possibilitada pela Internet, as pessoas vivenciam os direitos da personalidade com contornos diferentes e há quem use essa circunstância para cometer ofensas virtuais. À vista disso, o Marco Civil da Internet foi essencial para deixar claro que o meio virtual não é mais aquele “território sem leis”, de impunidade, compreendido assim por muitos, mas um espaço ao qual o Direito dedica atenção especial, dado que a partir dele é possível se ter interação e, logo, haver o desenvolvimento da personalidade. (KNISCHEWSKI, 2016, p. 51)

Cada meio de comunicação deve ter sua própria regra e sua própria regulação específica. Dado o poder de convergência da internet, as regras de regulação da rede digital são amplas o suficiente para acolher as regras da televisão, do rádio e da mídia impressa, afinal os produtos midiáticos convergem para o suporte digital, onde são arquivados e estão sempre à disposição do cidadão. O desenvolvimento tecnológico traz outros desafios, como a transição do sinal de difusão do analógico para o digital, que exige das mídias alternativas a transformação de seus sinais ou o risco de serem retiradas dos catálogos de televisão por assinatura (CABRAL, 2015). É necessário atuar para limitar os efeitos oligopolizantes do sistema midiático. No lugar das regras do mercado financeiro, os parâmetros para a avaliação quanto aos meios de comunicação devem respeitar os quatro papéis que a comunicação possui: monitor, facilitador, radical e colaborativo. Será a partir desses quatro parâmetros que poderemos avaliar a eficácia do sistema, não pela sua eficiência econômica, que não responde ao papel democrático da comunicação e sim ao lucro, conforme vimos anteriormente.

Finalmente, a quinta proposta sugerida por Francisquini toca o ponto mais delicado das políticas regulatórias: a possibilidade de regular conteúdo. Como discutimos anteriormente, a possibilidade de limitar discursos com base no conteúdo implica possíveis problemas. Se consideramos aceitável aplicar restrições ao jornalismo de entretenimento, por exemplo, o mesmo argumento pode posteriormente ser replicado para limitar o conteúdo transmitido pelo jornalismo político. Por outro lado, é fundamental garantir as liberdades mínimas a todos os grupos sociais, inibindo possíveis discursos que prejudiquem a autoexpressão dos cidadãos,

¹²⁶ Direito de personalidade são valores considerados importantes pelo indivíduo, como o direito à honra, imagem, vida, intimidade e integridade física, por exemplo (KNISCHEWSKI, 2016, p. 36).

como discursos de ódio. Portanto, a proposta de regular conteúdos não teria como finalidade encorajar mecanismos de restrição prévia do discurso, como a censura, mas garantir sanções posteriores que possam ajudar a evitar que tais discursos ocorram.

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 (FRANCISQUINI, 2014, p. 279).

Além disso, a regulação de conteúdo protege audiências consideradas vulneráveis, como crianças e adolescentes, de conteúdos considerados ofensivos. Requisitos como precisão e imparcialidade têm como principal objetivo fortalecer as decisões políticas e pessoais, tornando-as mais informadas. Para Barendt et al., os reguladores midiáticos devem se tornar especializados, sempre direcionando seus esforços a cada setor do meio midiático. A compartimentalização da regulação se complexifica diante da consolidação das mídias no ambiente digital, no entanto, furtar-se à regulação da internet pode constituir um problema sério no longo prazo (BARENDT et al., 2013, p. 349).

Se a justificativa para remover uma camada de regulamentação protetora é que os indivíduos podem cada vez mais adaptar o consumo às suas próprias sensibilidades, seja em relação a sexo, violência, linguagem forte, horror ou alguma outra preocupação, então é imperativo que eles tenham os meios e conhecimentos para se proteger. Em particular, deve haver informações de conteúdo confiáveis e facilmente compreensíveis; provisão feita para filtragem apropriada ou mecanismos de controle; e mais informações gerais sobre como pesquisar, selecionar e avaliar o que está disponível. (BARENDT et al., 2013, p. 356, tradução nossa¹²⁷)

Na verdade, a restrição a discursos de ódio já existe em alguns países, a exemplo das legislações do Canadá, da Nova Zelândia e da Alemanha, que podem servir de modelo para outros sistemas. O fator essencial na discussão sobre a regulação do discurso de ódio está, segundo defende Waldron, no uso de termos que são “deliberadamente abusivos e/ou insultuosos e/ou ameaçadores e/ou depreciativos relacionados a membros de minorias vulneráveis, calculadas para inflar ódio contra eles” (WALDRON, 2012, p. 8, tradução nossa¹²⁸). Legislações sobre discurso de ódio defendem dignidade e igualdade cidadã para todos

¹²⁷ No original: *If the rationale for removing a layer of protective regulation is that individuals can increasingly tailor consumption to their own sensitivities, whether in relation to sex, violence, strong language, horror or some other concern, then it is imperative that they have the means and knowledge to protect themselves. In particular, there must be reliable and readily understandable content information; provision made for appropriate filtering or control mechanisms; and more general information about how to search for, select, and evaluate what is available.*

¹²⁸ No original: *deliberately abusive and/or insulting and/or threatening and/or demeaning directed at members of vulnerable minorities, calculated to stir up hatred against them.*

os membros de grupos vulneráveis (WALDRON, 2012, p. 61). A questão da restrição do discurso não deve estar na defesa da limitação do discurso de ódio ou do livre pensar por estes serem ofensivos, mas por constituírem formas tangíveis de mensagens que visam afetar o contexto político de modo intimidatório e afirmativo da inferioridade e não-dignidade de categorias de cidadãos (WALDRON, 2012, p. 39).

O problema é a publicação e os danos causados a indivíduos e grupos pela desfiguração de nosso ambiente social por anúncios visíveis, públicos e semi permanentes de que, na opinião de um grupo na comunidade, talvez a maioria, membros de um outro grupo não são dignos de igual cidadania. (WALDRON, 2012, p. 39, tradução nossa¹²⁹)

Esse sistema de regulações oferece um ambiente que permite o desenvolvimento de mídias alternativas, multiplicando as vozes disponíveis aos cidadãos. Um possível aumento de empresas com relações independentes entre seus proprietários, segundo Gentzkow e Shapiro, reduz coberturas tendenciosas e distorcidas (GENTZKOW e SHAPIRO, 2008). Existem também motivações econômicas e políticas para se evitar a concentração midiática, afinal

grandes corporações midiáticas se preocupam inevitavelmente com os resultados financeiros, com o tamanho dos dividendos dos acionistas e com o pagamento de diretores, logo, podem estar insuficientemente comprometidas com a produção de jornalismo de qualidade, até mesmo ético. Corporações poderosas, sujeitas à competição limitada, são influenciadas a cortar seus gastos em jornalistas e matérias originais, confiando no conteúdo de terceiros, como comunicados à imprensa ou cópias de agências de notícia (BARENDT et al., 2013, p. 276, tradução nossa¹³⁰)

A democratização da comunicação não apenas amplia as fontes de informação, mas favorece o jornalismo participativo. Agora, qualquer um com informações pode se conectar a alguém que busca essa informação. Essa transformação no processo de transmissão da notícia reforça as discussões sobre a ética profissional no jornalismo, diante da eficiência e precisão editoriais que as mídias tradicionais podem oferecer em contraposição a publicações amadoras. A maior oferta de informações resulta na busca dos indivíduos por fontes que confirmem suas opiniões, e também no crescimento da polarização social e de preconceitos (BARENDT et al., 2013, p. 339). No caso da mídia, a universalidade de uma ampla variedade de produtos é um pré-requisito, apesar de um mesmo produto poder ter diversos fornecedores (FEINTUCK et al., 2007, p. 104).

¹²⁹ No original: *The issue is publication and the harm done to individuals and groups through the disfiguring of our social environment by visible, public, and semipermanent announcements to the effect that in the opinion of one group in the community, perhaps the majority, members of another group are not worthy of equal citizenship.*

¹³⁰ No original: *large media corporations are inevitably concerned with the bottom line, the size of shareholder dividends and directors' pay and may thus be insufficiently committed to the production of quality, even ethical, journalism. Powerful corporations, subject to limited competition, will be tempted to cut their expenditure on journalists and original reporting and rely instead on third party content, such as press releases or news agency copy.*

Nos sistemas comunicacionais existentes nas democracias liberais, sempre há alguma regulação dos sistemas midiáticos, seja por pressões políticas, seja pela própria lógica mercantil existente (FRANCISQUINI, 2014, p. 190). Logo, faz pouco sentido defender uma concepção de liberdade de expressão pautada na definição de liberdade negativa de Berlin. Como Francesquini (2014) conclui, “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” (FRANCISQUINI, 2014, p. 189).

A ideia de intervenção é o mecanismo utilizado pelo Estado para garantir os fundamentos constitucionais quando os direitos competitivos estão presentes. Entretanto, algumas empresas na área de comunicação resistem a esse tipo de regulação. Um dos argumentos utilizados por grupos de mídia para defender a não regulação seria o fato de que a intervenção do Estado na programação dificulta a garantia de uma ampla variedade de opções ao consumidor, privilegiando a lógica liberal da escolha. Entretanto, a ilimitada oferta de opções não impede a formação de oligopólios empresariais, tampouco garante a variedade de conteúdo. As escolhas devem ser realizadas dentre uma variedade ampla de informações adequadas e opções que possibilitem escolhas significativas que instrumentalmente fortaleçam a cidadania (FEINTUCK et al, 2007, p. 101). Os cidadãos requerem acesso à mídia para obter informações de diferentes perspectivas e, com isso, a diversidade deve ser garantida para o fortalecimento da expressão e da própria democracia.

Se o Estado atua para garantir espaço a grupos vulneráveis e/ou minoritários, é plausível considerar que a regulação dos meios de comunicação caminhe em consonância com esse processo, consolidando os espaços de expressão e de participação desses grupos no sistema. A regulação estatal deve, no caso específico do discurso de ódio, aplicar um modelo de sanções que atue como um modelo de restrições prévias, para evitar seus efeitos a grupos minoritários, não pela atuação direta do Estado, mas pela possibilidade de aplicação da lei em casos de transgressão. Considerando um sistema digital como o atual, em que há dificuldade para fiscalização, sanções penais também se apresentam como opção válida para punir eventuais transgressões na internet. Somado a esta regulação, também é necessário constituir um sistema de regras sobre condutas econômicas para evitar a manutenção de um sistema oligopolizado de comunicação que limita a replicação do papel democrático da comunicação, aliado a regras de incentivo à pluralidade de conteúdo, para ampliar os espaços para as vozes que não possuem tanto espaço na comunicação das grandes empresas, tornando o sistema plural, o que permite

ao cidadão sentir-se representado pelas vozes e opiniões que ouve e, assim, fortalece sua autorrepresentação e o próprio sistema democrático.

No primeiro capítulo, abordamos o conceito de liberdade de expressão e destacamos a importância do Estado atuar para limitar a expressão a limites razoáveis e garantir espaços para a expressão dos indivíduos, superando barreiras econômicas, sociais e políticas. A proposta de um conceito de liberdade de expressão que percebe a autonomia como autorrepresentação historicamente construída exige que os conceitos corporificados nas instituições estejam aptos a responder às transformações de seu tempo, sejam elas tecnológicas, políticas, sociais ou econômicas. Essas mudanças demandam que a regulação também se modifique ao longo do tempo. A atualização regular das normativas seria bem vinda para responder a esses aspectos e fortalecer a responsividade do sistema às necessidades da cidadania e da sociedade.

Outro fator de relevo diz respeito à relação entre as teorias normativas da comunicação, os papéis da mídia e a regulação. Como destacamos no capítulo três, a rede global fortaleceu o entendimento de que é necessária a construção moral nesse sistema. O diálogo no processo de hibridização cultural aumenta o acesso à informação e confere efetividade aos papéis da mídia – monitoramento, facilitador, radical e colaborativo – que dependem de regras bem definidas que determinem os limites da ação jornalística para tornar a relação institucional entre mídia e governo melhor.

A compreensão de que não há uma neutralidade na ação da mídia torna sua regulação fundamental para a democracia. Com a atuação da mídia sempre defendendo uma posição específica no espectro político, regras que garantam espaço para outras perspectivas evitam que as informações transmitidas aos cidadãos sejam mero reflexo de um mesmo posicionamento. Por fim, a possibilidade que os conglomerados midiáticos possuem de ameaçar o sistema democrático e o próprio pluralismo demonstra a urgência da regulação midiática pelos sistemas legais dos regimes democráticos.

A boa relação institucional entre a mídia e o governo passa principalmente por dois termos caros à teoria democrática: responsividade e *accountability*. A regulação da comunicação, a partir de regras diretas definidas pelo governo – representante eleito do povo – garante que a mídia – representante não eleita – atue como vigilante. Na verdade, não há um poder que de fato emane da mídia: os meios de comunicação nada mais são, na democracia, do que um meio para controlar aqueles que possuem poder. As tarefas que a comunicação executa na democracia necessitam de limites bem definidos para fortalecer todo o sistema, garantindo ao cidadão a possibilidade de adquirir informações críticas ao governo a fim de formular a sua própria opinião.

Para a teoria agregacionista, o poder político dos cidadãos está limitado ao período eleitoral. Durante todo o período do mandato, a mídia atua monitorando os representantes e o governo, publicizando fatos e opiniões a fim de qualificar as decisões que serão tomadas pelos eleitores no período eleitoral. Nesse cenário, a regulação estatal assume o papel de fortalecer as regras quanto à relação entre governo e mídia, garantindo limites às ações de ambos e condições mínimas para a produção de informações que serão utilizadas posteriormente nos períodos eleitorais. Além disso, a mesma regulação permite ao governo mecanismos para evitar excessos da própria mídia em sua ação diária.

Na teoria democrática deliberativa, a atuação da comunicação é contínua: dela depende a circulação da informação necessária em todas as etapas e arenas decisórias. Se na teoria agregacionista, garantir o pluralismo de fontes era suficiente, na teoria deliberativa essa condição não basta. Os meios de comunicação não produzem pensamento crítico, mas são as principais fontes de informações para que os indivíduos acompanhem as deliberações. A regulação fortalece o aspecto informacional da comunicação, dada a relevância do debate nesse sistema democrático, principalmente favorecendo o desenvolvimento de critérios de qualidade e veracidade do conteúdo. A regulação aqui também assume um importante aspecto na garantia de oportunidades a grupos minoritários, possibilitando-lhes expressar suas perspectivas na esfera pública.

Finalmente, na teoria democrática participativa os meios de comunicação também fortalecem a questão informacional. Como nesse sistema a participação do cidadão é o ponto nodal, os meios de comunicação se tornam ainda mais importantes em seu papel transmissor de informação. A regulação, além de atuar no sistema deliberativo fortalecendo os espaços para os grupos minoritários, deve reforçar mecanismos que garantam aos meios de comunicação a possibilidade de influenciar no sistema democrático, sempre fortalecendo os aspectos da cidadania participativa na democracia.

A relação específica do Estado com a comunicação incita a discussão sobre a autonomia jornalística e a possível censura, afinal os limites entre a atuação do jornalista e a atuação estatal podem não ser evidentes e a regulação estatal desse processo dar contornos mais definidos a essa relação. Para a comunicação potencializar a democracia, a regulação deve garantir que outros aspectos, como o fator econômico, não interfiram nas decisões editoriais e que a opinião do maior número de grupos sociais seja inserida no debate, ampliando suas oportunidades de influenciar as decisões na arena pública. Fortalecem-se assim, além da responsividade, representatividade e *accountability* – aspectos importantes para a democracia – a equidade e a justiça, essenciais para a garantia da regulação midiática do discurso público.

A liberdade de expressão é importante para o processo político, assegurando o acesso à informação para tornar o cidadão capaz de responder às novas realidades. Por conseguinte, a regulação estatal da expressão deve ser mais benéfica do que prejudicial, demandando das instituições estatais a capacidade de comparar valores e atingir o formato adequado nas políticas aplicadas. Essas instituições não devem ser compostas apenas por membros eleitos do governo, incluindo também membros indicados pela sociedade civil, a fim de se minimizar a possibilidade dos governantes usarem a regulação em benefício político próprio. A regulação da expressão é possível de ser realizada, dado que avaliar prejuízos e benefícios de ideias se equipara a fazer o mesmo em relação ao aparato legal em geral. Sobretudo, ela é fundamental para construir limites à atuação dos poderes, protegendo a liberdade política de expressão, a informação e o próprio processo democrático de possíveis excessos de ambos os lados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa tese, procurei abordar o papel da regulação estatal da mídia dentro da teoria democrática. Como destacado em diversos momentos, se não é possível pensar a democracia sem seu componente comunicativo, também as liberdades comunicativas só encontram seu fundamento na democracia. Nesse sentido, antes de concluir considero importante reforçar alguns pontos nesta seção.

A liberdade de expressão possui importante papel nos sistemas democráticos, dada a relevância do discurso para o processo político. O Estado deve atuar ativamente na garantia dos direitos comunicativos, fortalecendo o processo de autorrepresentação histórica de indivíduos e grupos e o confronto de ideias dentro de um sistema positivo de construção de representações e expressões dos grupos sociais, punindo eventuais discursos que agridam os direitos de grupos minoritários, como os discursos de ódio. As liberdades comunicativas são um valor essencial, mas é fundamental garantir que as normas a ela aplicadas tenham como objetivo proteger o exercício contínuo das mesmas (FRANCISQUINI, 2014, p. 254).

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. (FRANCISQUINI, 2014, p. 261)

Nesse sistema, os meios de comunicação atuam na transmissão de informações que constituem as discussões que fazem o processo democrático, seja pela teoria agregacionista, deliberativa ou participativa. A mídia também fortalece a responsividade, a representatividade e a *accountability* de um sistema democrático, consequentemente qualificando o exercício da cidadania. Quando compreendemos que o campo da mídia não é autônomo, sendo influenciado mutuamente pelos campos político e econômico, percebemos a complexa relação que resulta na utilização dos meios de comunicação como mecanismo de pressão política para alcançar objetivos econômicos (MIGUEL, 2002, p. 173-180). Ao alimentar os discursos tanto com fatos como com opiniões, os meios de comunicação ajudam na criação de novos espaços nos quais os sujeitos produzem “sentido de si mesmos, da relação com outros, o que frequentemente se entrelaça com as instituições e os padrões culturais arraigados” (MAIA, 2008, p. 209).

O advento da internet também fortaleceu a quantidade de informações e a urgência do tempo, no entanto criou uma falsa percepção de igualdade quanto ao provimento de

informações entre os indivíduos. Apesar de possibilitar a universalização do acesso às informações, esse sistema digital não é capaz de superar a divisão social do trabalho existente no provimento de informações consideradas politicamente relevantes (BIROLI e MIGUEL, 2017, p. 208). Dada a importância do discurso persuasivo e verdadeiro nesse sistema, a regulação dos meios de comunicação se torna um aspecto importante no fortalecimento desse processo, principalmente se consideramos os problemas inerentes ao mercado comunicativo oligopolizado. Além disso, 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” (FRANCISQUINI, 2014, p. 266).

Notamos que o papel da mídia na democracia não se limita à oferta objetiva de informações, envolvendo igualmente a transmissão de opiniões que contemplem todos os posicionamentos e grupos existentes na sociedade. A mídia não é um canal neutro, mas uma instituição com posições políticas e interesses econômicos que se relaciona com outros atores sociais. Os meios de comunicação não apenas informam o indivíduo, mas também atuam fortalecendo a crença no sistema democrático e garantindo sua manutenção até o próximo período eleitoral. Torna-se fundamental a existência de uma regulação que garanta mecanismos de monitoramento do poder público e também de exposição das informações necessárias ao voto consciente. Como Francisquini destaca, esse é um dos deveres das associações políticas na democracia:

[...] 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 sociedade (FRANCISQUINI, 2014, p. 255)

O pluralismo é também um fator importante em nossa teoria. A pluralidade necessária não é aquela preconizada pelo liberalismo econômico. A abordagem liberal pluralista faz uma crítica insuficiente à imparcialidade, que a mantém como valor guia sem evitar a oposição entre parcialidade e objetividade, além de considerar a imparcialidade como critério para avaliar o pluralismo da prática jornalística (BIROLI e MIGUEL, 2017, p. 9). É fundamental garantir a pluralidade de perspectivas situadas na sociedade, externas à representação política e que fortaleçam os grupos minoritários. Precisamos sempre considerar os interesses dos dois lados da discussão, emissores e receptores, que buscam transmitir e ter reconhecidos seus pontos de vista, protegendo os dois lados da expressão. Dessa forma, é preciso que a comunicação seja

capaz de realizar o reconhecimento recíproco de pessoas livres e iguais (FRANCISQUINI, 2014, p. 265).

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 (FRANCISQUINI, 2014, p. 269).

A realidade social desigual prejudica o funcionamento ideal da democracia (MIGUEL, 2014, p. 301), cenário no qual o debate sobre a regulação dos meios de comunicação ganha relevo dentro da esfera política, favorecendo ou prejudicando ações e atitudes tomadas por representantes e representados. É necessário agir tanto na aplicação de princípios redistributivos quanto no reconhecimento dos cidadãos como iguais na sociedade em um contexto discursivo (FRANCISQUINI, 2014, p. 259). Sejam de natureza pública ou privada, as expressões que devem ser reguladas impactam publicamente.

Na busca de proteger emissores e receptores é fundamental pensar em propostas que protejam os receptores de conteúdos ofensivos à dignidade humana, que garantam espaço para a veiculação de conteúdos que fortaleçam a autorrepresentação do indivíduo e o próprio sistema democrático, e que também punam civilmente eventuais transgressões posteriormente. Regras bem definidas atuariam como mecanismos para desencorajar discursos considerados prejudiciais para o desenvolvimento cidadão da sociedade. No entanto, muitas vezes, há dificuldade em atuar previamente e, de fato, evitar a expressão considerada negativa. Nesse sentido, é fundamental estipular punições posteriores ao ato expressivo para garantir a reparação.

Por todo o exposto, conclui-se que a regulação da expressão se torna um importante instrumento para esse sistema. A intervenção do Estado é uma alternativa para buscar garantir os objetivos e os valores normativos. No caso dos meios de comunicação, a regulação ajudaria na construção de um mercado comunicacional não oligopolizado e favoreceria a inserção de opiniões e valores do maior número de indivíduos e grupos sociais, fortalecendo a cidadania e o pluralismo tão caros à democracia.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Larry. *Is there a right of freedom of expression?* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

AZEVEDO, Fernando; LATMANN-WELTMAN, Fernando. "Comunicação política e opinião pública". In: BUARQUE DE HOLLANDA, Cristina; VEIGA, Luciana; DO AMARAL, Oswaldo (Org.). *A Constituição de 88: trinta Anos Depois*. Curitiba: Editora UFPR, 2018.

BAGDIKIAN, Bem. H. *The Media Monopoly*. Boston: Beacon Press, 2004.

BAKER, C. Edwin. *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BARBABELA, Eduardo. "Democracia e meios de comunicação: o papel da liberdade de expressão na teoria democrática." In: 42º Encontro da Anpocs, 2018, Caxambu. *Anais do 42º Encontro da Anpocs*, 2018

BARBABELA, Eduardo. Liberdade de expressão e regulação de meios de comunicação: como esses conceitos se relacionam à teoria democrática?. In: 11º Encontro da ABCP, 2018, Curitiba. *Anais do 11º Encontro da ABCP*. Curitiba: ABCP, 2018.

BARBABELA, Eduardo. Liberdade de Expressão e Teoria Democrática: conceitos e perspectivas. Londrina: *Mediações*, v. 24, p. 83, 2019.

BARBABELA, Eduardo. Regulação de mídia e liberdade de expressão: limites e tensões na teoria democrática In: 44º Encontro da Anpocs, 2020.

BARBER, Benjamin. *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 2004.

BARENDT, Eric. *Broadcasting Law: A Comparative Study*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

BARENDT, Eric. *Freedom of Speech*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BARENDT, Eric; BOSLAND, Jason; CRAUFURD-SMITH, Rachael; HITCHENS, Lesley. *Media Law: Text, Cases and Materials*. Edinburgh: Person Press, 2013.

BERLIN, Isaiah. *Four Essays on Liberty*. London: Oxford University Press. New ed. in Berlin, 2002.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. *Notícias em disputa: mídia, democracia e formação de preferências no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2017.

BLOKLAND, Hans. *Pluralism, democracy, and political knowledge: Robert Dahls and his critics in modern politics*. New York: Routledge, 2016.

BRANT, Cássio Augusto Barros. *Marco Civil da Internet: comentários sobre a Lei 12.965/2014*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

BRENNAN, Jason. *Against Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

BRISON, Susan. "The autonomy defense of free speech". *Ethics*, Vol. 108, No. 2, pp. 312-339, 1998.

CABRAL, Eula. "Mídia no Brasil: Concentração das Comunicações e Telecomunicações". *Revista Eptic* Vol. 17, nº 3, setembro-dezembro, 2015.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

CHRISTIANS, Clifford; GLASSER, Theodore L.; McQUAIL, Denis; NORDENSTRENG, Kaarle; WHITE, Robert A. *Normative theories of the media: Journalism in democratic societies*. Chicago: University of Illinois Press, 2009.

COHEN, Joshua. "Freedom of Expression". In: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 22, número 3, 1993.

COLLINS, Richard; MURRONI, Cristina. *New Media, New Policies*. Cambridge: Polity Press, 1996.

CONVENÇÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS, 1950. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf Acesso em: 10/05/2021

DAHL, Robert. *Poliarquia e Oposição*. São Paulo: Editora USP, 2005.

DAHL, Robert. *A preface to democratic theory*. The University of Chicago Press, Chicago, 2006.

DARNTON, Robert. "Writing News and Telling Story". *Daedalus*, Vol. 104, No. 2, pp. 175-194, 1975.

DAVENPORT, Thomas H. *Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para sucesso na era da informação*. São Paulo: Futura, 2000.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wpcontent/uploads/2014/12/dudh.pdf>

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 2013.

DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. "Discursive Representation." *American Political Science Review*, 102(4), 481-493, 2008.

DWORKIN, Ronald. *Liberty and Pornography*. Nova York: New York Review of Books, 1991.

DWORKIN, Ronald. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, Harvard University Press, 2000.

ELÍAS, Carlos. *Science on the Ropes Decline of Scientific Culture in the Era of Fake News*. Cham: Springer, 2019.

ELSTER, Jon. *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ELSTER, Jon. *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

ELSTER, Jon. "The Market and the forum: three varieties of political theory". In: ELSTER; HYLLAND (orgs.), *Foundations of social choice theory*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 103-132, 1986.

ESTADOS UNIDOS, *Constituição dos Estados Unidos da América*, 1798. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> Acesso em: 10/05/2021.

FABRINO, Ricardo. "Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system, Critical Policy Studies." *Critical Policy Studies*, Volume 10, 2016.

FABRINO, Ricardo. "Teoria Crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis." *Opinião Pública*, v. 19, p. 49-64, 2013.

FABRINO, Ricardo. "Representation and Deliberation in Civil Society". *Brazilian political science review*, v. 2, p. 117-137, 2008.

FEINTUCK, Mike; VARNEY, Mike. *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007.

FERREE, Myra; GAMSON, William; GERHARDS, Jurgens; RUCHT, Dieter. *Shaping Abortion Discourse Democracy and the public sphere in Germany and the United States*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

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. *Mídia, poder e democracia: teoria e prática dos meios de comunicação*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 6. Brasília, pp. 41-69, 2011.

FORTUNATO, John. *Making media content: the influence of constituency groups on mass media*. New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, Inc. Publishers, 2008.

FRANÇA, Vera et al. "Comunicação e Política: mapeando autores/as e teorias mobilizados no Brasil". Curitiba, *Revista Compólitica*, vol 8 (2), 2018

FRANCISQUINI, Renato. *Democracia, liberdade de expressão e o valor equitativo das liberdades comunicativas*. Tese de Doutorado, DCP-USP, São Paulo, 2014.

FRANCISQUINI, Renato. "Democracia e sistema midiático uma proposta de regulação". *Revista Perseu*, n.12, ano 7, 2016.

GENTZOW, Matthew; e SHAPIRO, Jesse. "Competition and Truth in the Market for News." *Journal of Economic Perspectives*, 22 (2): 133-154, 2008.

GOMES, Wilson. "Da discussão à visibilidade". In: GOMES, W.; MAIA, R. *Comunicação e Democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

GOMES, Wilson; MAIA, Rosiley. *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008.

GONÇALVES, Thiago; DOLABELLA, Alessandra; ESTRELITA, Luz. La experiencia de Brasil y Argentina en la democratización de los medios de comunicación. In: POLIDO, Fabrício; ANJOS, Lucas (orgs.). *Marco Civil e Governança da Internet: diálogos entre o doméstico e o global*. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2016.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 4, 2001.

GUTMANN, Amy. A desarmonia da democracia. São Paulo, *Lua Nova*, nº36, 1995.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

HABERMAS, Jurgen. Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawls Political Liberalism. *The Journal of Philosophy*, Vol. 92, pp. 109-131, 1995.

HALLIM, Daniel C.; MANCINI, Paolo. *Comparing Media Systems: three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press, 2004.

HELD, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2007.

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 (org.). *Democracy and the mass media*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

IYENGAR, Shanto; KINDER, Donald. *News that matters*. Chicago, University of Chicago, 1987.

IYENGAR, Shanto; HAHN, Kyu. Red Media, Blue Media: Evidence of Ideological Selectivity in Media Use. *Journal of Communication*, nº59, 2009.

KEANE, John. *The Media and Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1991.

KNISCHEWSKI, Francisco Junior. “A necessidade de repensar os direitos da personalidade frente a sua flexibilização e intensa violação no mundo virtual”. In: POLIDO, Fabrício; ANJOS, Lucas (org.). *Marco Civil e Governança da Internet: diálogos entre o doméstico e o global*. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2016.

LARMORE, Charles. "Political Liberalism." *Political Theory*, Vol. 18, No. 3, 1990.

LAZARSFELD, Paul Felix; MERTON, Robert. Mass Communication, Popular Taste and Organized Social Action. In: Rosenberg, B. e White, D. M. (Ed.). *Mass Cultures: The Popular Arts in America*. Nova Iorque e Londres: The Free Press e Collier- Macmillan Limited, 1957.

LEETARU, Kalev. "A Reminder That 'Fake News' Is An Information Literacy Problem - Not A Technology Problem". Revista Forbes, 2019. Disponível em <https://www.forbes.com/sites/kalevleetaru/2019/07/07/a-reminder-that-fake-news-is-an-information-literacy-problem-not-a-technology-problem/?sh=49cf9ca6a6f2>. Acesso em 10/05/2021.

LEWIS, Anthony. *Freedom for the Thought That We Hate A Biography of the First Amendment*. New York: Basic Books, 2009.

LICHTENBERG, Judith. “Foundations and limits of freedom of the press”. In: Lichtenberg (org.). *Democracy and the mass media*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

LIMA, Venício de. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2012.

LIPPMANN, Walter. *Public Opinion*. New Jersey, Transaction Publishers, 2009.

LUCHMANN, Ligia. "Associações, participação e representação: combinações e tensões." *Lua Nova*, São Paulo, 84, p. 141-174, 2011.

LYCARIÃO, Diógenes; MAGALHÃES, Eleonora; ALBUQUERQUE, Afonso. "Jornalismo parcial feito para vender: a decadência do padrão "catch-all" pelas leis do mercado." *Anais do IV Congresso do Compólitica*. Rio de Janeiro, 2015.

MACPHERSON, C.B. *The Life and Times of Liberal Democracy*. New York, Oxford Univesity Press, 1977.

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. The News Media as a Forum for Civic Debate. In: MAIA, R.C.M. *Deliberation, the media and political talk*. New York, NY: Hampton Pres, 2012.

MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. "Eleições e representação." *Lua Nova* [online], n.67, pp.105-138, 2006.

MANSBRIDGE, Jane. "Everyday talk in the deliberative system". In: MACEDO, STEVEN (ed.), *Deliberative Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

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.

MARTINO, Luís Mauro Sá. *Teoria da comunicação: ideias, conceitos e métodos*. Petrópolis, Editora Vozes, 2014.

McDOUGALL, Julian. *Fake News vs Media Studies*. Poole: Bournemouth University, 2019.

McQUAIL, Denis. *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. London: Sage, 1992.

MEDIA REFORM COALITION, 2017. Disponível em:
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a38df26e5274a7908e35d5d/media_reform_coalition.pdf Acesso em: 10/05/2021.

MEIKLEJOHN, Alexander. *Political Freedom – The Constitutional Powers of the People*. Oxford University Press, 1972.

MELKONIAN, Harry. *Freedom of speech and society: a social approach to freedom of expression*. Amherst: Cambria Press, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. *Caleidoscópio Convexo: Mulheres, Política e Mídia*. São Paulo, Editora Unesp, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. *Consenso e conflito na democracia contemporânea*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, v. 1. 215p , 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. "Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta". *Opinião Pública* , v. 20, p. 118-131, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Ed. UNESP, 2013

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

MIGUEL, Luis Felipe. "Um ponto cego nas teorias da Democracia: os meios de comunicação." *BIB*, Rio de Janeiro, nº 49, pp. 51 -77, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe. Biroli, Flávia. (Org.). *Mídia, representação e democracia*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. "Os Meios de Comunicação e a Prática Política". *Lua Nova*, nº 55-56, 2002, pp. 155-84

NAGEL, Thomas. "Personal rights and public space". *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 24, No. 2, pp. 83-107, 1995.

NELSON, Adam. *Education and democracy: the meaning of Alexander Meiklejohn, 1872-1964*. Madison, The University of Wisconsin Press, 2001.

NUSBAUM, Martha. *Creating Capabilities*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.

O'NEILL, Onora. "Ethics for Communication?" *European Journal of Philosophy*, Vol. 17, No. 2, 2009.

O'NEILL, Onora. *Media freedoms and media standards*. Centre for Ethics and Law Annual Lecture, 2012.

O'NEILL, Onora. "Practices of tolerance". In Lichtenberg (org.). *Democracy and the mass media*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'NEILL, Onora. *The Rights of Journalism and the Needs of Audiences*. Reuters Memorial Lecture, 2011.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PEAKE, Jeffrey. "Presidents and Front-page News: How America's Newspapers Cover the Bush Administration". *The Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 12, 2007.

PITKIN, Hanna F. "Representação: palavras, instituições e ideias". *Lua Nova* [online]. n.67, pp.15-47, 2006.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge University Press, 2010.

POST, Robert. *Citizens divided*. Harvard University Press, 2014.

POST, Robert. "Community and the First Amendment." *Arizona State Law Journal* 29: 473–84, 1997.

POST, Robert. "Managing deliberation: the quandary of democratic dialogue." *Ethics*, Vol. 103, No. 4, 1993.

PROSSER, Tony. *Law and the Regulators*. Oxford: Clarendon, 1997.

RAWLS, John. "A theory of justice." Harvard University Press, 2005.

RAZ, Joseph. "Free Expression and Personal Identification". *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 11, No. 3, pp. 303-324, 1991.

SANFORD, Ungar. "The role of free press in strengthening democracy." In: Lichtenberg (ed.). *Democracy and the mass media*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da Democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, 1987.

SCANLON, Thomas. "A theory of freedom of expression." *Philosophy and Public Affairs*. 1(2):204–226, 1972.

SCANLON, Thomas. *Tolerance: Essays in Political Philosophy*. Cambridge University Press, 2003.

SCANLON, Thomas. *The difficult of tolerance*. Cambridge University Press, 2006.

SCHAUER, Frederick. "'Private speech' and the 'private forum': Givhan v. Western Line School District." *The Supreme Court Review*, pp. 217-249, 1979.

SCHAUER, Frederick. "Must speech be special?" *Northwestern University Law Review*, Vol. 78, No. 5, pp. 1284-1306, 1983.

SCHAUER, Frederick. "The phenomenology of speech and harm." *Ethics*, Vol. 103, No. 4, pp. 635-653, 1993.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo, Editora Unesp, 2016.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SHAPIRO, Ian. "The state of democratic theory." Princeton: Princeton University Press, 2006.

SIEBERT; PETERSON; SCHRAMM. *Four Theories of the Press*. Urbana, IL: University of Illinois Press 1956.

SILVA, Julio. *Democracia e Liberdade de Expressão: contribuições para uma interpretação política da liberdade de palavra*. Tese de Doutorado. DCP-USP, São Paulo, 2009.

SILVA, Ricardo. Participação como contestação: a ideia de democracia no neo-republicanismo de Philip Pettit. *Revista Política e Sociedade*, 2007.

SUNSTEIN, Cass. *Democracy and the problem of free speech*. New York, The Free Press, 1993.

SUNSTEIN, Cass. Free Speech Now. *The University of Chicago Law Review*, Vol. 59, 1992.

TRAQUINA, Nelson. *Porque as notícias são como são*. Editora INSULAR, 2012.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, 2006.

WAISBORD, Silvio. The pragmatic politics of media reform: Media movements and coalition-building in Latin America. *Global Media and Communication*. v.6, n. 2, p.133-153, 2010.

WALDRON, Jeremy. *The harm in Hate Speech*. Harvard University Press, 2012.