

DEMOCRACIA E SISTEMA MIDIÁTICO UMA PROPOSTA DE REGULAÇÃO

Renato Francisquini¹

Não poderia haver momento mais propício para discutirmos a relação entre a comunicação pública mediada e a democracia. Fatos recentes – e outros nem tanto – que ocupam a esfera pública brasileira trazem à tona a importância fundamental do espaço midiático como campo de disputa discursiva entre atores políticos e sociais no intuito de participar da construção da opinião pública e da vontade democrática.

Sabemos que a defesa de uma imprensa livre e diversificada sempre foi uma das pautas mais significativas nas lutas pela democracia, pela tolerância e pela justiça social. Organizar o sistema mediático² de maneira adequada é fundamental para a realização de ideais como a liberdade de expressão – política ou não –, a formação de uma cidadania bem informada e, portanto, mais autônoma e a circulação dos valores essenciais à integração social.

Nas palavras de Robert Dahl, uma sociedade democrática é caracterizada por um sistema político responsivo aos interesses e demandas dos cidadãos. Já num governo autoritário, determinados atores têm a capacidade de evitar resultados que os desfavoreçam politicamente, seja manipulando as regras de modo a garantir controle sobre os resultados, seja revertendo os resultados após o processo.

A democracia pressupõe uma espécie de incerteza institucionalizada. Isto é, cabe aos cidadãos, em última instância, tomarem as decisões relativas aos rumos da sociedade, e é por isso que dizemos que os cidadãos são autogovernantes. Em uma perspectiva deliberativa, o autogoverno não exige apenas que aos cidadãos sejam convocados a cada ciclo para recompensar ou punir os seus representantes. Antes, um sistema político democrático é aquele que amarra o exercício do poder ao processo argumentativo que se desenvolve na esfera pública, por meio da qual os cidadãos, fazendo uso de seus direitos de expressão, buscam influenciar e orientar as escolhas de seus representantes. Isso pressupõe que aos cidadãos seja garantido o que vou chamar de o “valor equitativo das liberdades comunicativas”. Em outras palavras, a todos devem ser garantidos os direitos formais e as condições efetivas de participar do processo deliberativo que influencia e orienta as leis e políticas públicas³.

Gostaria de sugerir, no texto que ora se apresenta, que a configuração do sistema formado pelos meios de comunicação, impressos, eletrônicos e digitais, apareça como um elemento fundamental para assegurar um ambiente deliberativo que seja aberto à expressão dos cidadãos e garanta uma comunicação pública plural e diversificada, impedindo que qualquer partido ou grupo social seja capaz de monopolizar a discussão pública – que, como afirma a concepção deliberativa, representa o cerne de um sistema democrático. Todavia, não parece haver consenso na literatura acerca da melhor forma de assegurar a constituição de um sistema de mediação como esse.

Decerto que os canais de comunicação não podem ser compreendidos como um espaço aberto e neutro, à disposição dos atores que por ventura desejem se engajar nos processos discursivos. Nesse sentido, parte da literatura sustenta que a melhor forma de construir um sistema midiático mais aberto e plural é conferir aos canais de comunicação liberdade para que se organizem como empresas, distantes, portanto, da influência perniciosa do Estado. De outro lado, porém, há quem afirme a necessidade de uma participação ativa das instituições políticas no sentido de regular o mercado de comunicação, tanto em termos de sua estrutura de propriedade quanto no que se refere aos temas e conteúdos que circulam nesse espaço, a fim de assegurar a pluralidade e impedir a veiculação de discursos de ódio e preconceito.

Embora o Estado não tenha jamais se afastado por inteiro da regulação dos meios de comunicação, a primeira das visões apresentadas anteriormente configura aproximadamente a situação em boa parte das democracias modernas e um programa político encampado, sobretudo pelos próprios canais midiáticos e suas associações, como o Instituto Millenium e os sindicatos patronais. A segunda perspectiva, ainda que não seja aplicada de forma sistemática em qualquer país democrático, orienta certas políticas públicas de fomento à comunicação estatal (como a criação de TVs estatais ou semiestatais) e a atividade regulamentadora em diversos aspectos do sistema.

No que se segue, vou apresentar as principais características de cada um desses modelos, enfatizando, no entanto, os problemas que apresentam para o estabelecimento de uma comunicação pública aberta e democrática. A partir dessa discussão, pretendo apresentar um modelo, com base no modelo normativo da democracia deliberativa, para a configuração de um sistema midiático capaz de realizar as funções necessárias ao autogoverno coletivo da sociedade. A minha hipótese é a de que a deliberação pública, além de ser um fim a que almejamos como ideia de sociedade democrática, pode surgir como um meio para a realização desse ideal. Ou seja, para construirmos um espaço público midiático que estimule e facilite a deliberação pública democrática, podemos apostar em formas de organização e regulação do sistema que se baseiem na constituição de esferas públicas temáticas, tais como as usadas para construir políticas públicas para a educação, a saúde ou mesmo para decidir sobre o destino do orçamento público em diversas municipalidades.

Estas questões compõem o eixo argumentativo no qual se desenvolverá o texto. Para tanto, pretendo me aproximar dessas ideias em quatro seções: na primeira, apresento uma concepção deliberativa de democracia e analiso as implicações da ascensão dos meios de comunicação como espaço privilegiado da discussão pública; na segunda, discuto sobre o modelo de organização comercial dos meios de comunicação; na terceira, apresento as críticas a este modelo e uma solução com maior participação do Estado; na quarta e última seção, discuto uma resposta aos problemas de ordem teórica e prática apresentados e uma proposta baseada nos pressupostos deliberativos com vistas a subsidiar a organização do sistema formado pelos meios de comunicação de massas.

I

Em uma proposição bastante conhecida, Robert Dahl afirma que a “[d]emocracia é o sistema político em que a oportunidade de participação em decisões é amplamente partilhada por todos os cidadãos adultos”¹⁴. Tal definição envolve um debate sobre os direitos e as liberdades políticas, além de ressaltar a importância de que os cidadãos desfrutem de oportunidades equitativas de participação no poder coletivo político e coercitivo da sociedade.

Eis uma condição fundamental da ideia de autogoverno coletivo. Dando um passo adiante, somos levados a discutir questões relativas a *como* se dá essa participação e à *distribuição* do poder de influenciar as decisões políticas.

Na visão dahlsiana, a democracia ideal requer, no mínimo, as seguintes características: (a) participação efetiva, isto é, a todos os membros da associação devem ser oferecidas oportunidades iguais e efetivas de fazer conhecer aos seus concidadãos as suas visões sobre as questões políticas em jogo; (b) igualdade em relação ao voto, que é expressa na máxima “uma pessoa, um voto”; (c) entendimento esclarecido, ou seja, cada membro deve desfrutar de condições iguais e efetivas de conhecer e compreender as alternativas políticas relevantes e as suas consequências; (d) controle final sobre a agenda, ou seja, todos devem ter a oportunidade de decidir como a associação irá escolher quais questões serão levadas ao escrutínio político; (e) inclusão, isto é, os arranjos institucionais serão democráticos na medida em que todos os cidadãos tenham o direito de participar através das maneiras descritas acima (bem como as condições para fazê-lo); e (f) direitos fundamentais, pois cada característica mencionada traz consigo um direito que é necessariamente parte da ordem política democrática ideal; em outras palavras, a democracia consiste não apenas em processos políticos, mas também em um sistema de direitos fundamentais⁵. Tais características sugerem uma discussão sobre como seria possível criar condições que permitam aos cidadãos exercer influência de forma equitativa sobre as decisões políticas e, assim, sobre os rumos da sociedade, e constituir preferências informadas sobre as questões de interesse público.

A formulação teórica que se consolida em um modelo deliberativo de democracia traduz esses elementos em uma concepção política que sustenta a legitimidade das decisões políticas derivada da deliberação entre cidadãos livres e iguais. No sistema deliberativo, os participantes devem reconhecer-se mutuamente como pessoas livres e iguais, que gozam de plenas capacidades para deliberar. Idealmente, portanto, a deliberação deve ser livre e não limitada por qualquer forma de poder ou autoridade, se assentando apenas em razões, e não em elementos políticos de poder ou na barganha. Assim, os participantes devem ser substantivamente iguais em relação aos recursos de que dispõem para apresentar seus argumentos e estar voltados para a busca de um consenso⁶.

A principal vantagem do modelo deliberativo, segundo Iris Young, é promover uma concepção de predominância da razão pública sobre as razões políticas de poder. Essa abordagem, portanto, enfatiza os processos públicos de justificação e intercâmbio argumentativo, no contexto dos quais são prolatadas e legitimadas as decisões políticas, concebendo assim o processo democrático de formação da opinião pública e da vontade política, que se estabelece entre cidadãos livres e iguais, como algo que não se explica

pela constituição de um sujeito coletivo (como no republicanismo), tampouco como um mecanismo autorizativo exercido por indivíduos tomados isoladamente (como no liberalismo clássico)⁷.

Não se trata de defender, em relação às práticas políticas sugeridas por essa definição, uma forma alternativa de democracia, baseada em instituições participativas e deliberativas, ou de uma visão republicana de que os homens só se realizam plenamente no exercício de seu senso de justiça e participando das decisões coletivas. Trata-se, antes, de argumentar sobre a deseabilidade de um processo político justo, que respeite e auxilie na proteção dos direitos e liberdades básicos. O debate público depende de tais decisões, ao mesmo tempo em que funciona como uma forma de influenciar as decisões políticas, para que seja cada vez mais aberto à participação dos cidadãos. Presume-se, destarte, que

Uma forma deliberativa de política favorece a representação; ela promove uma relação entre a assembleia e o povo que permite ao *demos* refletir sobre si mesmo e julgar as suas leis, instituições e líderes... O hiato espacial e temporal aberto pela representação sustenta a confiança, o controle e o *accountability* se é preenchido por discursos (e uma esfera pública articulada)⁸.

A questão que aqui emerge refere-se à busca pela criação de condições para que o processo de deliberação, através do qual os cidadãos participam da formação da vontade política, ocorra em um contexto no qual sejam facultadas oportunidades equitativas de expressão a todos.

O ideal almejado de uma igualdade de oportunidades de expressão política e participação no debate público suscita uma preocupação com a igualdade de acesso aos meios através dos quais as expressões ganham ressonância e caráter público. Embora algumas ameaças – como o desejo do governo de evitar as críticas direcionadas a ele – sejam perenes e gozem de certo acordo em relação à forma de remediá-las, outras surgem com o tempo e exigem novas respostas e novas formas de conceber o direito à livre expressão de ideias, formas que são objeto de desacordo razoável sobre a melhor maneira de erigir uma proteção a esse direito, desde que a um custo tolerável.

Com o advento dos meios de comunicação de massa, sobretudo com o surgimento dos meios eletrônicos, entre os séculos XIX e XX, há uma transformação completa das relações sociais, bem como da interação entre a sociedade civil e o Estado. Thompson usa o termo “quase-interação mediada” para denominar a relação comunicativa que se estabelece entre os cidadãos, pois o seu caráter essencialmente monológico, além do fato de ser uma produção de formas simbólicas que terá como interlocutores uma quantidade praticamente inestimável de indivíduos, não permitiriam que fosse considerada uma inte-

ração *stricto sensu*. Na quase-interação mediada, a estrutura interativa é fragmentada, ou seja, a produção acontece em um contexto diverso da recepção, não sofrendo, em geral, influência deste último. Dessa maneira, os produtores das mensagens têm uma liberdade relativamente maior do que em formas de interação face-a-face, na medida em que não estão sujeitos a intervenção direta dos receptores⁹.

Tendo em vista que os meios de comunicação, de certo modo, têm controle sobre os fluxos comunicativos que circulam na sociedade, eles passam a ocupar um espaço privilegiado também na dinâmica política deliberativa. Devido à sua capacidade de transmitir os conteúdos simbólicos para uma infinidade de indivíduos dispersos no espaço e no tempo, os meios de comunicação de massa, tomados em um sentido amplo, são responsáveis pelo estabelecimento de um espaço de visibilidade pública que pode concorrer para um diálogo generalizado, além de informar e reconstituir os espaços de deliberação mais restritos¹⁰.

A esfera pública¹¹, em sociedades mediatizadas, parece encontrar-se dependente, em grande medida, da estrutura e da organização do sistema de comunicação, que engloba a imprensa escrita, rádio, televisão, internet e os meios alternativos. Boa parte daquilo que é considerado relevante está vinculado ao que os meios de comunicação “elegem” e dão visibilidade prioritária. A forma como entendemos a nossa realidade sofre forte impacto dos processos de seleção e enquadramento promovido pela mídia. Portanto, a participação, a atuação pública e a manifestação da política passam pelo campo dos *media*, que acaba por se constituir como um espaço de disputa por influência política¹². Há necessariamente uma negociação complexa e nem sempre transparente entre os que desejam ocupar este espaço e os que têm a prerrogativa de abrir as suas portas. Não é por acaso que a relação entre fontes e jornalistas é um dos temas que emergem com destaque nas pesquisas na área de comunicação e política¹³.

Em suma, o impacto da emergência dos meios de comunicação de massa, notadamente os meios eletrônicos, sobre a prática política vai além do seu papel de tornar públicos os discursos provenientes dos representantes do Estado, dos grupos de interesse e da sociedade civil. Os canais de comunicação desenvolvem uma série de recursos significativos para a dinâmica política, destacando-se, entre eles, o controle do agendamento dos temas mais relevantes politicamente, a moldagem dos atores (individuais ou coletivos) através da construção de imagens sociais e, sintetizando os dois primeiros, a composição dos cenários políticos. Os meios de comunicação tornaram-se, nesse sentido, uma importante arena *na e da* disputa política e, por isso, os diversos atores procuram elaborar estratégias para controlar a agenda mediática¹⁴.

Não seria incorreto afirmar, destarte, que o espaço público dos meios de comunicação torna-se um espaço *diante do qual e no qual* vários grupos sociais competem discursiva e estrategicamente entre si. Se o pluralismo é preservado, os discursos e informações veiculados nos meios de comunicação não estarão sob o controle dos interesses, intenções e valores de nenhum grupo em particular. Contudo, assim como em outros sistemas sociais, neste se desenvolvem certas condições e normas informais que têm influência direta sobre a possibilidade dos vários atores e interesses, ancorados em uma distribuição desigual de recursos, de participar de forma relevante da deliberação pública.

Geralmente, os discursos produzidos pelos profissionais da imprensa têm como fonte as elites políticas, econômicas e sociais, pois os jornalistas buscam informações de atores em disputa por acesso *aos* e influência *sobre* os meios de comunicação. Seriam particularmente três os principais atores que participam desse processo: 1) os atores e partidos políticos que estão no centro do sistema político; 2) lobistas e grupos de interesses que se aproveitam das vantagens dos sistemas funcionais e do *status* dos grupos que representam; e, por fim, 3) os defensores de determinadas causas, grupos que protegem interesses públicos, igrejas, intelectuais, além de outros que partem da cultura de fundo da sociedade civil. Ao lado dos jornalistas, esses atores, com acesso aos meios de comunicação, participam da elaboração daquilo que tradicionalmente se denomina opinião pública. Embora esta opinião, no singular, se refira a apenas uma dentre várias. A opinião pública que se forma no intercâmbio entre os atores do sistema político, da sociedade civil e dos próprios meios de comunicação exerce, segundo Habermas, uma pressão suave sobre a formação das preferências mais gerais, sendo, portanto, uma forma de influência política dentre outras¹⁵.

Assim, os meios de comunicação oferecem oportunidades bastante desiguais de acesso ao espaço público, o que é função de um complexo processo que se assenta na interação entre os profissionais da comunicação e os agentes de outros subsistemas que desejam ocupar, por algum motivo, o espaço de visibilidade dos meios. Em certo sentido, essa distribuição desigual reflete e influencia o sistema social e político como um todo. Ou seja, os atores mais proeminentes em outras esferas têm também oportunidades privilegiadas para que os seus discursos sejam veiculados na imprensa. Ao mesmo tempo, o que se passa nos meios de comunicação impacta o capital social e político atribuído aos atores e grupos políticos. Pode ocorrer, de um lado, uma lógica de retroalimentação, através da qual os meios dão espaço e reforçam a posição privilegiada de determinados atores e discurso; de outro, no entanto, as escolhas feitas pelos canais de comunicação sobre quem irá ocupar seu espaço e o que será dito sobre esses atores modificam a sua posição em outros subsistemas.

Quanto mais os *media* se estabelecem como mediadores da comunicação política, mais clara se torna a diferenciação dos papéis entre atores e espectadores. Além disso, tendo em vista o controle de que desfrutam os meios sobre a seleção e o enquadramento dos temas a serem veiculados em suas páginas e telejornais, surge uma questão importante: qual o verdadeiro grau de influência dos atores sociais e políticos sobre as informações que ascendem como temas relevantes para o intercâmbio argumentativo que ocorre no espaço público mediático? Sabe-se que, muitas vezes, há uma participação desigual na comunicação mediada e em relação à capacidade de influenciar os conteúdos que serão veiculados na grande imprensa¹⁶. Na sequência, sugere-se que este desequilíbrio está muitas vezes associado aos seguintes fatores: (a) A forma como se organizam os sistemas mediáticos; (b) O sistema que regula a distribuição de oportunidades de acesso e (c) O grau de porosidade deste controle aos próprios cidadãos.

II

Conforme sugeri anteriormente, reconhecer que os meios de comunicação têm um papel fundamental na construção de uma sociedade democrática é apenas o primeiro passo para um projeto maior que é o de assegurar que o sistema midiático seja estruturado de modo a realizar as funções necessárias à constituição de um espaço para a deliberação pública que ofereça a todos, os que eventualmente o desejarem, a possibilidade de tomar parte no processo discursivo que é o elemento fundamental da concepção de democracia apresentada na primeira seção.

Nos processos de construção dos Estados democráticos, travou-se uma enorme batalha no intuito de assegurar a todos o direito à livre expressão de ideias. A liberdade de expressão, um direito fundamental consagrado em diversas declarações e cartas de direitos humanos ao redor do mundo, está comumente associada à autoexpressão, ao bom funcionamento da democracia e a um equilíbrio entre estabilidade e mudança social. Ela não é necessária apenas para que os cidadãos exerçam as suas capacidades morais de senso de justiça e concepção do bem. Combinada aos procedimentos políticos estabelecidos na Constituição, a livre expressão de ideias aparece como uma alternativa à revolução e ao uso da força, que ameaçam sobremaneira as nossas liberdades fundamentais.

O primeiro obstáculo à realização plena do direito à livre expressão de ideias e opiniões, com o qual tiveram de lidar os que lutaram pela construção da democracia, foi o aparato burocrático estatal e os seus mecanismos de censura. Já em 1644, o escritor britânico John Milton, no discurso *Areopagitica*, defendia o princípio da liberdade de impressão sem a necessidade de prévia autorização do rei¹⁷. Assim, a liberdade de imprensa apresentou-se, num primeiro momento,

como uma liberdade marcada pela ausência de mecanismos que permitissem ao governo controlar as informações e pontos de vista que poderiam vir a público.

Nesta perspectiva, seriam duas as principais funções dos meios de comunicação na democracia: 1) informar os cidadãos para que punam ou recompensem os líderes nos períodos eleitorais. Para isso, seria necessário 2) disponibilizar uma diversidade de informações e opiniões relevantes a uma escolha pública bem informada¹⁸. Portanto, a imprensa realiza uma tarefa importante no processo de formação da opinião, em especial naquele que antecede as eleições, momento este em que, de fato, se poderia falar no exercício do autogoverno¹⁹.

Para construir um sistema midiático apto a realizar essas funções, a orientação fundamental é que o Estado se abstenha de lidar com quaisquer questões relativas ao fomento, distribuição e controle dos conteúdos produzidos e distribuídos pelos grupos políticos em disputa por influência sobre a formação da vontade democrática. A Primeira Emenda à Constituição Norte-Americana surge como um exemplo claro nesse sentido: “*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*”²⁰ (grifos meus). Segundo essa perspectiva, o igual respeito pelo interesse de todos se expressa num direito à igual liberdade de formular e emitir opiniões e a mesma autonomia para decidir quais pontos de vista deverão ascender ao espaço público mediático e quais cada um de nós irá consumir – a metáfora do consumidor não é mera coincidência. Qualquer outra forma de intervenção do Estado sobre o sistema formado pelos meios de comunicação seria potencialmente uma forma de o agente estatal censurar ou promover determinadas opiniões e grupos sociais, o que é inaceitável sob o ponto de vista do direito fundamental à liberdade de expressão e da democracia liberal.

Poderíamos nos perguntar, porém, como as pessoas viabilizam a publicação de determinadas expressões? Tipicamente, nesse sistema, optando por alocar, naquelas manifestações que consideram merecer tal investimento, os seus recursos escassos, como tempo e atenção. Os veículos apuram este interesse através de pesquisas de opinião pública, índices de audiência, número de assinaturas dos diários e semanários impressos etc. Dessa aferição, define-se o valor dos bens simbólicos a serem expostos posteriormente à audiência. Da segmentação desta em classes sociais, ocupação e tipo de consumo, define-se o valor dos espaços a serem vendidos aos anunciantes, pois são estes que, de fato, dão suporte financeiro aos meios de comunicação²¹. De acordo com essa concepção, o resultado do fomento de um “livre mercado de ideias” seria, logicamente, uma forma de deliberação pública aberta e diversificada, dado que os indivíduos têm interesses diversos e igual liberdade de levar a público os seus discursos.

É preciso reconhecer que um sistema de mercado não monopolizado parece mais atraente do que um sistema controlado de forma autocrática pelo Estado. As normas de conteúdo amoral do mercado são teoricamente neutras em relação aos pontos de vista dos bens simbólicos que por ele circulam. No entanto, surge como uma questão distinta definir sob tais normas, se os veículos midiáticos serão capazes de contribuir para a constituição de um espaço deliberativo aberto e plural ou se serão outros os resultados da operação desta estrutura.

Gostaria de sugerir que a ideia de uma área livre de interferência não se sustenta, pois carece de um sentido temporal. Isto é, nessa ideia não está contemplado o fato de que as condições iniciais da competição são sobremaneira desiguais – e a tendência é que sejam ainda mais desiguais com tempo. Ademais, uma ordem competitiva tal como a estabelecida pela lógica mercantil implica e pressupõe hierarquia, pois, embora todos devam ser igualmente capazes de competir, “ao mesmo tempo, o êmulo básico da competição é [...] a distinção, a reprodução de desigualdades, a hierarquização”²². Num sistema de comunicação que se conforma ao ideal da não interferência, o direito à expressão será alocado àqueles indivíduos (ou grupos) cujas opiniões os demais indivíduos estejam dispostos a pagar para que sejam veiculadas nos meios de comunicação. Isto é, o direito à liberdade de expressão será decidido por um sistema tradicional de preços, no qual algumas pessoas poderão ter a sua liberdade de expressão restrita caso as pessoas não estejam dispostas a pagar um custo estimado para que elas tenham acesso a tal direito²³. Segundo Sunstein, “broadcasting access is the practical equivalent of the right to speak, and it is allocated very much on the basis of the private willingness to pay”²⁴.

Não têm contornos nítidos as implicações da estrutura de propriedade sobre a tendência dos meios de comunicação – contudo, não parece desprezível a possibilidade de que haja de fato tal influência. Em um contexto marcado pela comercialização dos canais de comunicação, há de predominar o código mercantil, que mede o valor das expressões pela possibilidade de reproduzir a acumulação de recursos. Predomina, além disso, uma forma de escolha das fontes jornalísticas que se baseia em uma compreensão homogênea da sociedade e da política²⁵. Os políticos tradicionais e as instituições consideradas politicamente neutras ou técnicas surgem como fontes confiáveis, ao passo que as associações e movimentos sociais que têm uma abordagem e um discurso contra-hegemônico acabam relegadas ao segundo plano. Nesse sistema, algumas instituições – seria o caso, no Brasil, da Fiesp, da Febraban e do Instituto Millenium – acabam desfrutando de acesso e enquadramento privilegiados, enquanto outros – como os sindicatos, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), por exemplo – são em geral considerados de forma pejora-

tiva. Segundo Gurevitch e Blumler, “the treatment of institutions, groups, and individuals that represent less central values, or dissident or deviant values, is likely to be guided by more strictly journalists’ news values”²⁶.

Além disso, a suposição de que um mercado livre de ideias será promovido pelo ideal de não interferência não se sustenta por sugerir que a ausência de interferência estatal implica ausência de normas em geral. O mercado, como os demais sistemas sociais, opera em uma lógica própria, qual seja, o valor monetário. Isto significa que a escolha dos temas e informações, bem como a forma – quer dizer, a sua regulação –, são definidas pelo seu valor no sistema de acumulação capitalista, e não pelo valor que terão para os indivíduos em si ou para a sociedade²⁷. Assim, parte do importante espaço de livre intercâmbio argumentativo torna-se dependente das estruturas do sistema de mercado e das escolhas feitas no subsistema midiático, fortemente controlado pela lógica mercantil.

Observamos, nesse sentido, uma proliferação irrefreável de *reality shows*, programas de auditório cujo mote é expor corpos femininos como objetos, diários de perseguição policial e outros exemplares do mesmo nível, justificada pelo argumento trivial: é isto o que a audiência deseja. Sob o signo da liberdade de expressão das empresas de comunicação e da autonomia da audiência, portanto, emerge um ambiente comunicativo cada vez menos diversificado e cada vez mais povoado pelo que atrai mais olhos e ouvidos para os anunciantes e, concomitantemente, gera mais lucro para os poucos e verdadeiros proprietários daquele espaço.

Assim, não parece muito plausível defender um sistema de mercado apelando para a ideia de que satisfazem preferências exógenas. A política, por exemplo, é um “gosto” adquirido. Adquirido em muitos casos pelo estímulo dado através de reformas legais, como a extensão do direito ao voto – ou, poderíamos dizer, do voto obrigatório –, do horário eleitoral gratuito, das discussões que se multiplicam em períodos eleitorais. Em outras palavras, “supply creates demand and opportunity emboldens people to cultivate their capacities. Even a small chance to influence political decisions provides an incentive to develop informed opinions and preferences for the first time”²⁸.

Em suma, no sistema midiático que se conforma ao ideal de um mercado livre de ideias é possível que se excluam, pelas regras do mercado, vários cidadãos que deveriam desfrutar dos direitos de expressão – e de que suas expressões sejam ouvidas. Há, portanto, a necessidade de libertar o direito de expressão das vicissitudes deste sistema, no qual não haveria espaço – e, dessa forma, liberdade de expressão – para aquelas formas de comunicação que não se enquadram no padrão estabelecido na interação entre canais e anunciantes.

III

Na contraposição a essa lógica, alguns autores sugerem a necessidade de o Estado atuar de forma direta na regulação do sistema formado pelos meios de comunicação. Seria fundamental, segundo essa perspectiva, o Estado regular o mercado de comunicação no intuito de promover a entrada de certas formas discursivas no espaço público. Esta ideia se assenta no ideal de que o debate público aberto e plural é um fim que o Estado deve perseguir, pois está em jogo, nesse caso, não apenas a promoção da igualdade ou uma defesa da liberdade de expressão a qualquer grupo social, mas o próprio valor da democracia²⁹.

A forma mais comum de atuação do aparato estatal sobre o sistema midiático se dá através da concessão de licenças e incentivos fiscais e do suporte a rádios e canais de televisão não comerciais. Contra a possibilidade de que as agências estatais possam favorecer determinados discursos em detrimento de outros, uma estratégia comum é atribuir a responsabilidade pela regulação a uma agência, tanto quanto possível, independente do controle político³⁰.

Estados democráticos possuem – diferentemente do mercado “não regulado” –, instituições de controle que os impedem, tanto quanto possível, de tomar decisões apenas em benefício próprio ou dos grupos que o apoiam, bem como de impedir as oposições de se organizar e se expressar livremente. Além disso, os cidadãos são representados por líderes políticos escolhidos em processos eleitorais periódicos que contam com um alto grau de publicidade e com a atenção de parcela significativa da população. Assim, seria possível dizer que a regulação estatal e a alocação de recursos públicos pelos governos são permeadas por processos deliberativos, fluxos comunicativos da sociedade civil e mecanismos de controle público que lhe garantem a legitimidade que falta ao mercado.

Ademais, há formas de regulação que não investem diretamente sobre o conteúdo e as escolhas editoriais das empresas de comunicação. As regras que impedem a propriedade cruzada ou a formação de estruturas monopolísticas seriam exemplos disso, sugere Holmes. As propostas de taxar os detentores de licenças para subsidiar o sistema público de comunicação podem ser bem mais atrativas do que qualquer proposta que envolve a restrição de conteúdos³¹.

Porém, essa abordagem apresenta problemas de ordem semelhante ao do modelo comercial abordado na seção anterior. A começar pelo fato de que se assenta em uma série de contingências, dentre elas: que os mecanismos de controle da ação estatal sejam efetivos, que o processo de escolha dos representantes não seja, ele próprio, pautado por uma desigualdade no acesso às informações e ao espaço público, que o sistema político será poroso à influência comunicativa que emerge da sociedade civil, entre outras. A possibilidade iminente de falhas nos mecanismos de controle, por quaisquer razões, torna latente o risco de que este modelo torne-se uma forma de censura ao discurso

de oposição e de dirigismo estatal do sistema midiático. Os constrangimentos políticos assumem formas distintas, variando de um controle político direto, passando por pressões políticas para se promover ou suprimir determinados conteúdos, até estratégias diversas para influenciar jornalistas a favor de determinadas versões ou fatos em benefício do governo de plantão.

Além disso, o Estado, como o mercado, opera em um código próprio e decodifica os bens simbólicos que perpassam as suas estruturas a partir desta lógica. No sistema puramente estatal, é possível que a regulação e a alocação de recursos públicos pela autoridade estatal se pautem pelo valor que lhe é próprio. É o que parece ocorrer, por exemplo, com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), criada como uma empresa pública e com vistas a promover canais de caráter público. Em sentido oposto a este intuito, as regras de nomeação de diretores e outras características do desenho institucional permitem ao governo, ao menos potencialmente, o controle efetivo sobre as suas atividades³².

Em suma, o modelo estatal de regulação do sistema midiático faz exigências morais ao aparato estatal que, talvez, não seja capaz de atender. A comunicação pública passa então a estar sob a constante vigilância de um arranjo burocrático que, vez por outra, poderá vir a interferir de modo a condicionar a alocação de recursos ao atendimento das demandas do poder político.

IV

Diante do exposto, verificamos que os modelos de regulação dos meios de comunicação de massa que se fiam no mercado e no Estado parecem não ser capazes de construir um ambiente deliberativo que possa contribuir para o estabelecimento de um processo argumentativo que permita a todos o direito à liberdade de expressão em igualdade de condições.

O ideal centrado no mercado, conforme notamos em boa parte das democracias liberais contemporâneas, restringe o acesso ao espaço público midiático àqueles discursos capazes de passar pelos filtros do jornalismo comercial supostamente baseado apenas em critérios técnicos. Sugeri anteriormente que as escolhas dos temas e argumentos, bem como das fontes consideradas legítimas, obedecem a critérios mercantis e se fecham às comunicações que não se enquadram no formato estabelecido pelas empresas e pelos jornalistas que nelas se adaptam.

Já o esquema estatal, ao basear-se na presunção de que o sistema político estará aberto e será poroso aos fluxos comunicativos provenientes da esfera pública, corre o risco de ver frustradas as suas expectativas quanto à realização das funções que se espera do aparato burocrático do sistema administrativo. Ainda que se possam adotar estratégias distintas e que não se orientem pela regulação do conteúdo das mensagens veiculadas nos canais de

comunicação, a própria estrutura que se organiza a partir da direção estatal encontra-se perenemente sob o risco de dirigismo e do uso estratégico da comunicação contra adversários políticos.

Nesta seção, gostaria de sugerir a possibilidade de uma terceira forma de regulação sobre o sistema midiático, baseada na própria concepção deliberativa de democracia que analisei antes.

De acordo com a concepção deliberativa da democracia, a importância da deliberação para a democracia não advém apenas, e tampouco necessariamente, da exigência de que os resultados de um processo de decisão coletiva – democrática, pois – sejam congruentes com a agregação dos *interesses* de todos. As virtudes da perspectiva deliberativa são mais intrínsecas e têm relação direta com a sua concepção de decisões coletivas, em particular com o papel que exerce a ideia de que as decisões devem se assentar em razões aceitáveis a todos os concernidos na mesma. A democracia deliberativa se conecta à comunidade política desde que a exigência de que sejam oferecidas razões aceitáveis a todos expresse o pleno e igual pertencimento ao corpo soberano, responsável por autorizar o exercício do poder coletivo³³.

De acordo com essa visão, a deliberação pública entre iguais aparece como um ideal a ser alcançado, mas também como o meio mais adequado para promovê-lo. Aparece como um programa político, portanto, a promoção de estruturas nas quais os cidadãos possam participar mais diretamente das decisões coletivas, inclusive daquelas que dizem respeito às próprias estruturas de deliberação. Assim, as formas de regulação, com o intuito de promover um sistema midiático mais apropriado à discussão pública e uma dinâmica institucional pautada por essa ideia de democracia, não seriam nem as do livre mercado nem as do Estado como agente. Antes, elas seriam discutidas e definidas em fóruns públicos temáticos, conferindo efetividade aos direitos de expressão e comunicação.

Seriam três as características fundamentais destas arenas públicas: 1) elas devem permitir e encorajar contribuições que reflitam experiências e temáticas que não ocupam a agenda pública tradicional; 2) devem possibilitar a avaliação disciplinada e cuidadosa das propostas que ora venham a examinar mediante uma forma de deliberação que englobe valores políticos fundamentais; e 3) devem promover ocasiões regulares e institucionalizadas de participação dos cidadãos nos processos de decisão coletiva³⁴.

Na concepção deliberativa, portanto, caberia ao Estado estar aberto aos fluxos comunicativos provenientes da deliberação pública institucionalizada em espaços participativos temáticos. Não basta, para tanto, esperar que os argumentos do intercâmbio no espaço público exerçam influência sobre o sistema político. Antes, é preciso que o Estado ceda à sociedade civil espaços decisórios no intuito de fomentar uma forma ampliada de participação política³⁵.

Nos fóruns deliberativos, é possível testar experiências diversas e partilhar os resultados de maneira ampla. Além disso, o respeito mútuo que se expressa através do processo de trocas de razões reforça o compromisso tipicamente deliberativo de resolução dos problemas em comum. Tais arranjos operam de forma autônoma em relação à legislatura e outras agências estatais, mas interagem com os atores políticos de forma permanente. Ao mesmo tempo, portanto, não são fóruns propriamente privados, na medida em que exercem poder decisório, sendo a sua forma de governança baseada na discussão entre pessoas livres e iguais, e não na atribuição de direitos de propriedade³⁶.

De acordo com os ideais deliberativos sugeridos, então, práticas já implementadas no Brasil, como conselhos de políticas públicas, conferências, orçamentos participativos, são sugestões relevantes para lidar com o equilíbrio das oportunidades de expressão política através dos meios de comunicação. Não se trata, por suposto, de promover a extinção do mercado de comunicação. O objetivo, antes, é construir um sistema público complementar aos canais de comunicação ora existentes – conforme, aliás, estabelece a própria Constituição Federal de 1988 em seu artigo 223.

Poderíamos pensar, em primeiro lugar, na constituição de empresas verdadeiramente públicas de comunicação, que pudessem dirigir canais públicos de televisão e rádio, cujo comitê gestor e os conselhos diretivos fossem compostos por membros da sociedade civil, que teriam, assim, espaço para influenciar diretamente a lógica de atuação dessas empresas.

Seria possível, ademais, pensar em formas de apoio e suporte aos canais comunitários por meio do estabelecimento de orçamentos públicos da comunicação, facultando à sociedade civil e aos cidadãos o direito de decidir como alocar os recursos públicos para a pluralização do espaço público de comunicação mediada.

Um terceiro passo seria dar continuidade à realização de conferências locais, regionais e nacionais de comunicação, como ocorreu em 2009. Estimular um debate nacional amplo e que possa contar com a contribuição de entidades que não recebem espaço devido nos meios tradicionais, como o coletivo Intervozes e outras entidades da sociedade civil que se dedicam ao tema da democratização da comunicação, torna-se uma ferramenta fundamental para que haja cooperação entre sociedade e Estado na elaboração de políticas públicas para essa parte fundamental das democracias contemporâneas.

Decerto que não são triviais as questões relativas aos próprios arranjos institucionais das instâncias participativas, que, como demonstra a crescente literatura sobre o tema, têm um caráter representativo distinto e podem reiterar a estrutura assimétrica da participação política nas instituições tradicionais³⁷. Contudo, se corroborados os resultados encontrados em pesquisas realizadas no Brasil e afora de que tais instituições de fato promovem a entra-

da de novos atores e temas na esfera pública, há um potencial democratizante para a regulação dos meios de comunicação de massa.

Conclusão

O trabalho que aqui se encerra procurou discutir a relação entre os meios de comunicação e a democracia, buscando analisar formas distintas de regulação do sistema formado pelos canais de comunicação e as suas implicações para a arena política. Argumentou-se que os modelos comercial e estatal seriam insuficientes para promover a democracia enquanto um sistema de decisão coletiva no qual as oportunidades equitativas de expressão estejam disponíveis a todos.

Na visão apresentada, a democracia é uma forma de autogoverno e exige que o exercício legítimo do poder político esteja ancorado na comunicação livre entre os cidadãos. Assim, é papel das instituições políticas a construção de arranjos institucionais que tornem o exercício do poder sensível à deliberação pública. A partir de tal perspectiva, sugeri que a deliberação pública livre e plural ofereça, a todos, oportunidades iguais e efetivas de tomar parte nas decisões sobre os rumos da sociedade e que seja constituída a partir da organização de um sistema midiático mais aberto e diversificado.

Sugeri uma estratégia importante e que tem sido relegada ao segundo plano em grande parte das democracias liberais. Lançar mão da própria deliberação pública como fonte para tornar o espaço público de comunicação mais democrático. Com essa finalidade, propus que a organização de arranjos deliberativos temáticos parece condizer com o objetivo que se coloca no horizonte utópico das associações democráticas, qual seja, o de garantir a todos um valor equitativo das liberdades expressivas.

RESUMO

O objetivo deste trabalho será discutir, a partir de uma perspectiva da democracia deliberativa, a estrutura dos sistemas formados pelos meios de comunicação de massas. O texto procurará elucidar as implicações teóricas e práticas para a democracia do papel central desempenhado pela comunicação mediada nas sociedades contemporâneas, lançando luz sobre as implicações das distintas formas de organização do sistema mediático. Ao final, sugere-se uma estratégia de regulação cujo objetivo é promover uma discussão pública mais aberta e plural.

PALAVRAS-CHAVE

Democracia deliberativa; meios de comunicação de massa; liberdade de expressão; valor equitativo das liberdades expressivas.

ABSTRACT

This paper aims to discuss, starting from the perspective of deliberative democracy, the structure of the mass media systems. The article will seek to clarify the theoretical and practical implications for democracy of the role performed by mass media in contemporary societies, shedding light on the implications of distinct forms of organizing the mass media. In the end, a regulatory strategy is suggested which the aim is to promote a more open and plural public deliberation.

KEYWORDS

Deliberative democracy; mass media; freedom of expression; fair value of expressive liberties.

NOTAS

1. Professor substituto no Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Contato: renato.franceschini@gmail.com
2. Considerar que os meios de comunicação formam um *sistema* significa admitir certa autonomização das relações que ocorrem, no seu interior, entre as instituições que o compõem. Para tanto, faz-se necessário elucidar as características de um conjunto de elementos interdependentes, como uma cultura própria, regras simbólicas distintas etc. O avanço da profissionalização organiza, em grande medida, certos complexos simbólicos e relações na área da comunicação. Os critérios de noticiabilidade, a separação da parte comercial em relação à parte jornalística, representam algumas dessas regras simbólicas que ganham importância com a profissionalização. Um sistema, ademais, se organiza em torno de metas e propósitos relativamente independentes, operando códigos e linguagens próprios. Ele torna-se um campo reflexivamente autônomo, organizado por instituições específicas, contendo uma ordem axiológica própria e um sistema de especialistas com a função básica de produzir a mediação entre os demais campos sociais. A escolha por apreciar os meios de comunicação como um sistema decorre, ao menos em parte, do reconhecimento de que o fluxo de influência recíproca entre os *media* e os outros sistemas sociais é um fenômeno natural e amplamente aceito, que tende a reproduzir as relações de poder e as dependências que obtêm entre eles.
3. FRANCISQUINI, Renato. *Democracia, liberdade de expressão e o valor equitativo das liberdades comunicativas*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014. p. 297.
4. DAHL, Robert. *A moderna análise política*. Rio de Janeiro: Livador, 1970, p. 20.
5. DAHL, Robert. *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press, 2006, p. 8-10.

6. COHEN, Joshua. The Economic Basis of Deliberative Democracy. *Social Philosophy and Policy*, v. 6, issue 2, 1989.

7. YOUNG, Iris Marion. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

8. URBINATI, Nadia. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. *Political Theory* V.28, n. 6; Dezembro, 2000. p. 761 (tradução livre). No original: “A deliberative form of politics favors representation; it fosters a relationship between the assembly and the people that enables the demos to reflect upon itself and judge its laws, institutions, and leaders... The spatial and temporal gap opened by representation buttresses trust, control, and accountability if it is filled with speech (an articulated public sphere)”. Urbinati concebe a representação como um processo dinâmico. Ela é uma forma de existência política criada pelos próprios atores, ou seja, cidadãos e representantes. Faz jus à especificidade da representação política, que é diferente do esquema privado de autorização. Além disso, ela se baseia na circularidade entre sociedade civil e instituições. A corrente comunicativa que une essas arenas é essencial e constitutiva. As múltiplas fontes de informação e as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam através dos *media*, dos movimentos sociais e partidos políticos, dão o tom da representação em uma sociedade democrática.

9. THOMPSON, J. B. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. Petrópolis: Vozes, 1998. Poderíamos argumentar, contudo, que, mesmo não estabelecendo uma relação diretamente dialógica, as informações difundidas pela mídia, em muitos casos, não têm apenas uma via. Se é difícil criar um debate direto, a troca de argumentos pode se dar entre duas mídias distintas ou mesmo entre uma edição e outra de um mesmo jornal, desde que os veículos abram espaço para a apresentação de argumentos e também para a contestação destes. Não se deve esquecer, também, que algumas mídias e novas tecnologias permitem, sim, uma interlocução direta. Além disso, comumente, os produtores, ao elaborar as mensagens, têm como objetivo causar alguma reação nos receptores. Nesse sentido, procurarão adequar a sua mensagem ao fim pretendido (seja este qual for), o que depende fundamentalmente do contexto de recepção. É certo que a interpretação e a apropriação dos conteúdos das mensagens, bem como a sua transformação em ações responsivas depende dos atributos sociais do contexto e dos atributos pessoais de cada receptor. Em outras palavras, existe pelo menos certo grau de influência indireta do público sobre os conteúdos veiculados pela mídia e a sua recepção será diferente para indivíduos diversos.

10. MAIA, Rousiley C. M. *Mídia e deliberação pública: mediações possíveis*. Trabalho apresentado no XI Encontro anual da Compós, Rio de Janeiro. GT: Comunicação e Política, 2002.

11. Segundo Habermas, a esfera pública poderia ser descrita como “uma rede adequada para a transmissão de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos

comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. V. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 62.

12. Não estou afirmando, com isso, que a mídia elimine as demais formas de atuação dos políticos e dos cidadãos; o campo midiático atua, antes, de modo complementar, embora com primazia em termos de alcance e influência sobre os demais. Dá-se entre as formas tradicionais de ação política e os mídia uma relação de interpenetração.

13. BIROLI, Flavia. Limites da política e esvaziamento dos conflitos: o Jornalismo como Gestor de Consensos. *Revista Estudos Políticos*, n. 6, v. 1, 2013.

14. IYENGAR, Shanto. *Is anyone responsible: how television frames political issues*. Chicago/ London: The University of Chicago Press, 1994.

15. HABERMAS, Jürgen. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication Theory*, n. 16, 2006, p. 411-26.

16. Idem, 1997, p. 110

17. MILTON, John. *Areopagítica* – discurso pela liberdade de imprensa ao parlamento da Inglaterra. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

18. Enquanto o direito ao voto seria uma garantia mecânica da democracia, a garantia essencial seriam as condições sob as quais os cidadãos obtêm as informações que, entre outras coisas, irão influenciar as suas escolhas políticas. SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

19. Em trabalhos subsequentes, Sartori chama a atenção para o papel prejudicial que a mídia eletrônica (com clara ênfase na televisão) cumpre nas democracias ocidentais midiaticizadas. A adaptação do discurso político à linguagem dos meios de comunicação de massa teria esvaziado o primeiro de seu conteúdo ideológico, privilegiando apenas o aspecto da imagem – discussão esta, sobre uma suposta discrepância entre forma e conteúdo, de antiga cepa filosófica. Cf. SARTORI, Giovanni. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Bauru: Edusc, 2001.

20. “o congresso não fará nenhuma lei a respeito do estabelecimento de uma religião ou da proibição do seu livre exercício; ou cerceando a liberdade de discurso ou de imprensa; ou o direito do povo de reunir-se pacificamente e de peticionar ao governo pela reparação de injustiças”. O’BRIEN, David. *Congress Shall Make no Law. The First Amendment, Unprotected Expression, and the U.S. Supreme Court*. New York: Roman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. Tradução livre.

21. BAKER, C. Edwin. *Media, markets and democracy*. New York: Cambridge University Press, 2002.

22. REIS, Bruno P. W. O mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52: 56-79, 2003, p. 60.

23. SUNSTEIN, C. *Democracy and the problem of free speech*. Free Press, 1995.

24. “o acesso à transmissão é o equivalente prático do direito à fala, e é alocado em grande medida em consonância com a disposição privada de pagar por isso”. Tradução livre. *Ibidem*, p. 58.
25. BIROLI, *Op. Cit.*
26. “o tratamento dado às instituições, grupos e indivíduos que representam valores menos centrais, ou dissidentes ou desviantes, é provavelmente guiada por valores jornalísticos mais estritos”. Tradução livre. GUREVITCH, Michael.; BLUMLER, Jay G. Political Communication Systems and Democratic Values. In: LICHTENBERG, Judith. (Ed.). *Democracy and the Mass Media*. New York: Cambridge University Press, 1990. p. 278.
27. HABERMAS, *Op. Cit.*, 1997.
28. “a oferta cria a demanda e a oportunidade encoraja as pessoas a cultivar as suas capacidades. Mesmo uma pequena oportunidade para influenciar decisões políticas proporciona um incentivo para desenvolver opiniões e preferências bem fundamentadas pela primeira vez”. Tradução livre. HOLMES, Stephen. Liberal constraints on private power? Reflections on the origins and rationale of access regulation. In: LICHTENBERG, Judith (Ed.). *Democracy and the Mass Media*. New York: Cambridge University Press, 1990. p. 56.
29. FISS, O. *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, p. 51-56.
30. *Ibidem*
31. HOLMES, *Op. Cit.*, p. 54-55.
32. Não será possível, neste espaço, desenvolver uma avaliação mais detida sobre a EBC. Para uma análise sobre o tema, ver: MIOLA, Edna. A Empresa Brasil de Comunicação e o sistema da política midiática. *Eptic Online*, v. 15, n. 2, 2011, pp. 138-152.
33. COHEN, Joshua. Reflections on habermas on democracy. *Ratio Juris*, v. 12, n. 4, December, 1999, p. 403-404.
34. *Ibidem*, p. 410-401.
35. AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007, p. 43.
36. COHEN, *Op. Cit.*, p. 411-412.
37. GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, 67, 49-103, 2006.