XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

RUBENS BEÇAK

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira; José Filomeno de Moraes Filho; Rubens Beçak - Florianópolis: CONPEDI, 2017

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-418-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Crise. 3. Instituições da democracia. 4.Direitos políticos. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

A publicação "Teorias da Democracia e Direitos Políticos" é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no grupo de trabalho homônimo, no dia 21 de julho de 2017, por ocasião do XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, realizado no Centro Internacional de Convenções do Brasil – CICB, entre os dias 19 e 21 de julho de 2017.

O grupo de trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC).

A partir de então, além dos supracitados Professores, coordenaram o GT nos eventos subsequentes os Doutores Rubens Beçak (USP), Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ /UFPB), Adriana Campos Silva (UFMG) e Yamandú Acosta (UDELAR – Uruguai).

O GT vem se consolidando no estudo e na discussão dos diversos problemas que envolvem a sua temática. Não há dúvidas de que mesmo após a terceira onda de democratização, ocorrida no último quarto do século XX, o mundo se deparou com uma grave crise das instituições da democracia e, por conseguinte, dos direitos políticos, em vários países e em diversos continentes. O atual contexto, no qual se encontram as instituições político-jurídicas brasileiras, ilustra bem esta crise.

No XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI Brasília, o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos apresentou os seus trabalhos juntamente com o GT Teoria Constitucional I, sob a coordenação dos Professores Doutores Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ /UFPB), Rubens Beçak (USP) e José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR).

Dessa forma, esta publicação apresenta algumas reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública. Assim, os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho normativo ou empírico, contribuíram de forma relevante para

que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca da sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira (Unipê/UFPB)

Prof. Dr. Rubens Beçak (USP)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor)

CRÍTICA AO SISTEMA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL SOB UMA PERSPECTIVA HABERMASIANA

CRITIQUE OF THE SOCIAL COMMUNICATION SYSTEM IN BRAZIL UNDER A HABERMASIAN PERSPECTIVE

Ana Carolina Bueno Ferrer [1]
Letícia Badini Martins Halfeld [2]

Resumo

O presente artigo tem como objetivo a reflexão acerca do sistema de comunicação social no Brasil sob uma perspectiva democrática a partir do conceito de esfera pública de Habermas. Discorre-se sobre a crise institucional vivenciada atualmente no país que gerou o que se conhece por ativismo judicial. Questiona-se se o monopólio midiático televisivo existente no Brasil é compatível com o regime democrático de direito previsto constitucionalmente. Conclui-se que inexiste no cenário brasileiro a igualdade necessária como condição de diálogo para participação democrática. O método utilizado foi essencialmente a pesquisa bibliográfica e a sítios de internet para coleta de dados estatísticos.

Palavras-chave: Habermas, Democracia, Esfera pública, Mídia

Abstract/Resumen/Résumé

his article aims to reflect on the social communication system in Brazil from a democratic perspective based on Habermas' concept of public sphere. We discuss the institutional crisis currently experienced in the country that generated what is known as judicial activism. It is questioned if the existing television media monopoly in Brazil is compatible as the democratically established legal regime. It is concluded that there is no equality in the Brazilian scenario as a condition of dialogue for democratic participation. The method used was essentially the bibliographical research and the websites for the collection of statistical data.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Habermas, Democracy, Public sphere, Media

---

[1] Mestranda do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Universidade Veiga de Almeida (PPGD-UVA). Advogada e Inspetora de Polícia Civil no Estado do Rio de Janeiro. Email: acbferrer@gmail.com

[2] Mestranda do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Universidade Veiga de Almeida (PPGD-UVA). Pós graduada em Direito pelo EMERJ. Advogada e Jornalista. E-mail: leticiabadini@hotmail.com

Introdução

Há relatos históricos afirmando que o único exemplo de iniciativa popular na proclamação da República teria ocorrido ao final da parada militar, quando populares pediram a Lopes Trovão uma rodada de bebida, cujo prejuízo ficou com o taberneiro, já que o republicano não tinha dinheiro suficiente para pagar a conta (CARVALHO, 1990).

Um governo do povo, para o povo e sem participação popular em sua implantação. Não se ousaria falar que a democracia brasileira nasceu com a república, mas o relato citado, que mostra o povo como mero expectador, traz indícios de como viria a se formar a opinião pública brasileira.

A maneira como se deu a formação política da opinião pública brasileira é diametralmente oposta àquela proposta por Jünger Habermas. Nesse sentido, a vontade política deveria ser construída horizontalmente, "orientada para o entendimento ou para um consenso alcançado argumentativamente" (HABERMAS, 1995, p. 40).

São recorrentes, portanto, em sua obra questões relativas à formação de uma opinião pública, tais como a ideias de democracia deliberativa e esfera pública (HABERMAS, 1997). Uma sociedade que promove a deliberação pública será mais sensível aos interesses de uma porção mais ampla da população.

Portanto, a esfera pública deve formar uma estrutura intermediária entre o sistema político e setores privados (Ibid, p. 107). Assim é que o regime de governo democrático deve ter como pilar maior a soberania popular, fundamento capaz de fazer a conexão entre a democracia o Estado de direito. É dizer, o poder político deve ser legitimado pelo povo, preferencialmente por meio do debate. No entanto, antes mesmo da análise dessa titularidade popular do poder, é preciso que se defina quais sãos os poderes instituídos e quais deles são, de fato e de direito, legítimos.

Podem ser traçadas três acepções para a palavra "poder" (BRITTO, 1992), quais sejam, poder enquanto revelação da soberania – ou "todo poder emana do povo" –, poder enquanto função e poder enquanto órgão do Estado, sendo essa última a clássica concepção de Montesquieu e a que mais nos interessa no presente trabalho.

A proposta de Montesquieu em O Espírito das Leis, que, diga-se, já havia sido pensada por Aristóteles, era a criação de órgãos independentes uns dos outros –

poder-órgão – para o exercício das funções de executar, administrar e solucionar controvérsias – poder-função. Assim, cada um dos três poderes desempenharia uma função distinta e exerceria uma contenção das atividades dos demais poderes, consolidando a fórmula dos freios e contrapesos.

Hodiernamente, pairam dúvidas sobre a legitimidade dos três poderes e questiona-se se seria a democracia de fato participativa com o desenho atual dos três poderes, sem mencionar o conhecido como "quarto poder".

O presente artigo dividiu-se em três partes. Inicialmente, tratou-se da crise de legitimidade que assola tanto o poder legislativo quanto o executivo. Posteriormente, foi abordada a questão referente ao ativismo judicial, perquirindo justamente a conexão entre a falta de confiança nos poderes legislativo e executivo e a judicialização da política. Por fim, discutiu-se, no contexto da esfera pública de Jünger Habermas, o papel dos meios de comunicação na democracia pátria.

A abordagem metodológica da pesquisa foi a revisão literária integrada e o estudo de aspectos políticos e antropológicos.

1. Da crise de legitimidade dos poderes legislativo e executivo

Comecemos a análise pelo Poder Legislativo. Em tese, sua legitimidade estaria garantida já que formado por representantes do povo, diretamente eleitos. A história dos partidos políticos brasileiros é extremamente tumultuada e instável, devido a revoluções e golpes políticos (MOTTA, 1999). A causa da fragilidade da democracia seria justamente a fraqueza dos partidos políticos, ou seja, nossa jovem democracia já estaria consolidada, entre outros fatores, se poderosos partidos políticos lhe desse sustentação. Essa fraqueza pode ser atribuída ao forte traço elitista das organizações políticas brasileiras, à restrição de atividades partidárias aos períodos eleitorais, diminuindo o já escasso contato com seus supostos representados, e, por fim, à falta de nitidez dos programas partidários. Nesse sentido, já alertava Habermas (2003, p.25) que

> O público dos cidadãos não se deixará mover para a participação no processo democrático, nem para suportá-lo benevolamente, enquanto for considerado apenas uma presa político-ideológica dos partidos concorrentes. Ele quer ser *convencido* de que as políticas de

> um partido são melhores que as do outro, pois para preferir um partido em detrimento do outro, são necessários bons argumentos.

Assim, os partidos políticos, que deveriam desempenhar o papel de agentes mobilizadores e organizadores da vontade popular, legitimando a existência do Poder Legislativo, afastam cada vez mais a real representatividade popular.

Tome-se como exemplo a recente votação das que ficaram conhecidas como "dez medidas de combate à corrupção"[1]. Mais de dois milhões de assinaturas levaram à Câmara dos Deputados o referido manifesto em forma de projeto de lei de iniciativa popular. Engana-se aquele que acreditaria que a adesão em massa à campanha, autointitulada como apartidária, era garantia de que o projeto seria aprovado facilmente, na lógica da democracia representativa e como exemplo de democracia semidireta. O projeto, que foi votado atipicamente numa madrugada de trabalho intenso no Congresso, sofreu diversas alterações não previstas originalmente, desvirtuando seu cerne, tendo em vista que apenas quatro das dez medidas permaneceram, e mesmo assim com mudanças pontuais no texto.

Percebe-se, por episódios nada pontuais como esse, que o modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas, considerado ideal pela interação da sociedade em busca de um consenso não coercitivo, está longe de ser atingido no Brasil, o que nos leva a crer que o processo legislativo e, por consequência, o Poder Legislativo, carecem de legitimidade.

Tal concepção de democracia deliberativa defende que o exercício da cidadania extrapola a participação no processo eleitoral, devendo os atores sociais participarem mais diretamente da vida política, o que poderia ter sido vislumbrado na ocasião supra citada se o projeto de lei de iniciativa popular – leia-se: com o consenso da comunidade e sem coerção – não tivesse sido deturpado de forma arbitrária, ironicamente, pelos representantes eleitos.

No que tange ao Poder Executivo, fenômeno similar é observado. Ainda que os poderes constituídos não sejam tão estanques como preceituava Montesquieu, é necessário um equilíbrio mínimo, o que é visto no desempenho de funções atípicas por

---

[1] O projeto conhecido como "Dez medidas de combate à corrupção" foi fruto de propostas desenvolvidas pelo Ministério Público Federal, que criou comissões de trabalho com o objetivo de encaminhar sugestões de mudança legislativa para implementar medidas de combate à corrupção. O projeto deu origem ao PL 4850/16, com tramitação já encerrada no Congresso.

cada um dos poderes. O Poder Executivo, por exemplo, lança mão de uma função legislativa atípica quando edita uma medida provisória ou da edição de atos normativos por agências reguladoras. A existência de tais funções típicas e atípicas é salutar para a sobrevivência do sistema de freios e contrapesos.

> Não fosse assim, a Constituição Federal não estabeleceria que eles seriam independentes e harmônicos entre si. E se assim fosse, não teria a mesma Constituição oferecido os mecanismos de solução dos conflitos entre os poderes quando eles surgissem. O Executivo pode vetar os projetos de lei; mas o Legislativo pode não acatar os referidos vetos, prevalecendo a vontade deste contra o desejo daquele. O Poder Judiciário não deve governar; porém pode obstaculizar a implantação de diretrizes políticas, o que não raro tem ocorrido no Brasil. Eis, portanto, como se convive no conflito democrático (LIMA, 2007, p 641)

Ocorre que existe no Brasil o que se convencionou chamar de governo de coalizão que é um "recurso à coalizão interpartidária para a formação de um gabinete" (ABRANCHES, 1988). Tal fenômeno se dá mais comumente em sociedades com grande fragmentação partidária e, em tese, indicaria um respeito a uma pluralidade social refletida no legislativo. Ou seja, o poder executivo, por meio de acordos e alianças com o legislativo estaria empenhado na tentativa de expressar a representatividade pluralística do governo, dando espaço para o diálogo com as minorias.

Todavia, o que se vê de fato é que o governo de coalizão é uma pretensa solução para casos de difícil governabilidade e instabilidade institucional. Pelo histórico presidencial recente do país, pós redemocratização, tem-se que o executivo vem sendo refém do apoio do legislativo. Em 1990, o primeiro presidente eleito, Fernando Collor de Mello, renunciou ao mandato após a abertura de um processo de impeachment pelo Congresso. Já em 2016, após reeleição, Dilma Roussef, foi igualmente afastada das funções presidenciais, tendo passado pelo mesmo processo de impedimento. Pela análise dos partidos que compunham a coligação da campanha de Roussef e daqueles que votaram por seu afastamento, vê-se certa identidade, o que demonstra que a primeira mulher eleita no país não foi hábil para manter o diálogo com o Congresso.

Nesse sentido, Habermas cita Becker (1997, p. 14):

> Se vemos as coisas desta maneira, então a justificação dos processos democráticos vive da ... ameaça da maioria de romper o acordo que

> prevê a renúncia ao poder, quando as coisas não caminham de acordo com sua vontade ... Nesta linha, a democracia significa simplesmente que uma parte do povo domina temporariamente a outra parte.

A legitimidade do poder executivo pode ser questionada mesmo antes de seus representantes serem eleitos. Surpreendente foi o resultado das últimas eleições para a chefia do executivo municipal na cidade do Rio de Janeiro. No segundo turno das eleições, o candidato colocado em segundo lugar, Marcelo Freixo, recebeu menos votos do que o número de abstenções. Da mesma forma, Marcelo Crivella, apesar de sagrar-se vencedor no pleito, não foi capaz de superar o "não voto", assim considerado como a soma das abstenções, votos brancos e votos nulos. Questiona-se, portanto, a legitimidade do voto obrigatório e, consequentemente, daqueles eleitos por esse sistema. Fica a dúvida se um dito representante é de fato representante de uma maioria que vota em branco, nulo ou simplesmente não comparece à votação. Se, na lição de Habermas, o fundamento da autoridade política está no consenso, não nos parece que a opinião pública reconhece o chefe do executivo eleito como autoridade representativa.

2. Do ativismo judicial

A omissão gerada pela crise de legitimidade dos poderes legislativo e executivo forçam ao chamado ativismo judicial, o que nos leva a observar, outrossim, como é o processo de legitimação do poder judiciário.

Sabe-se que o judiciário, dos três poderes instituídos, é o único que não é legitimado pela escolha popular. Entretanto, essa falta de legitimação popular não o torna um poder sem qualquer legitimidade (SARMENTO, SOUZA, 2013). Pelo contrário, os juízes são empossados com o objetivo, entre outros, de proteger os direitos e garantias fundamentais. Isto é, os direitos fundamentais devem, numa leitura fiel da Constituição, ser garantidos a todos, inclusive às minorias, que, em tese, não seriam representadas pelos outros Poderes.

Ocorre, entretanto, que a omissão, seja do Poder Legislativo em produzir leis necessárias, seja do Poder Executivo em realizar políticas públicas, leva ao Judiciário questões que deveriam ser solucionadas por esses dois poderes, e não judicializadas.

No que tange à mora do Legislativo, um dos casos mais emblemáticos foi o julgamento dos mandados de injunção 712, 708 e 670 pelo Supremo Tribunal Federal,

referentes ao direito de greve pelos servidores públicos. Desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, havia a previsão da possibilidade de paralização, não só pelos empregados privados, como também pelos servidores públicos. No entanto, por se tratar de uma norma de eficácia limitada (Cf. SILVA, 2012) tal mandamento constitucional necessitava da edição de uma lei específica regulamentadora. Dada a omissão legislativa que perdurava por anos, em 2007, o STF julgou os referidos remédios constitucionais no sentido de permitir a utilização temporária da Lei 7783 de 1989, que regula o direito de greve no setor privado, enquanto não for sanada a omissão pelo Congresso, fato que, diga-se, permanece até hoje.

Outro exemplo recorrente de ativismo judicial é a sindicabilidade do mérito administrativo pelo Judiciário. Juízes, inclusive de primeira instância, são chamados a analisar a razoabilidade e a proporcionalidade de determinado ato administrativo, não obstante ser lição comezinha no Direito Administrativo que a Administração Pública exerce controle sobre si mesma, segundo os princípios da autotutela e da tutela administrativa (TORRES, 2009). A falta de atenção aos direitos sociais mais básicos da população deságua no Poder Judiciário, que deve decidir, caso a caso, entre a prevalência da "reserva do possível" – dos gastos previstos e compatíveis com o orçamento público – e o "mínimo existencial" para que o administrado sobreviva com respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

> Assim, por evidente que tal opção legislativa deve ser considerada por ocasião da solução do caso pelo Poder Judiciário, embora a este obviamente não possa ser negado o poder-dever de controle da legitimidade constitucional da legislação, ou declarando, se for o caso, a sua inconstitucionalidade, ou – se estiverem presentes os pressupostos – interpretando-a conforme a Constituição ou, ainda, na ausência e/ou insuficiência da lei (e na lei, se esta, por exemplo, não cumprir minimamente com os deveres de proteção que incumbem, em primeira linha – mas não exclusivamente – ao legislador) efetivando o dever de proteção estatal no caso concreto, mediante a aplicação direta das normas de direitos fundamentais aos atos dos particulares envolvidos no conflito (SARLET, 2007, p 341)

A questão do papel contramajoritário do Judiciário e do ativismo judicial vai ao encontro da noção de sociedade aberta dos intérpretes da Constituição (HÄBERLE, 1997). Na tentativa de mitigar a ausência de uma legitimação popular, as decisões que envolvem políticas públicas ou que geram grandes mobilizações sociais – como foram os julgamentos acerca do feto anencéfalo ou da união estável homoafetiva – são

permeadas por instrumentos de participação da sociedade, como o ingresso de amicus curiae e a realização de audiências públicas. A ideia é que a Constituição seja um espelho da sociedade que ela protege e assim é que o juiz constitucional deve interpretá-la.

3. A Esfera Pública De Habermas

Jurgen Häbermas é um autor cuja obra sempre esteve vinculada a uma análise do debate argumentativo. Já em 1962, em sua primeira grande obra, "A Transformação Estrutural da Esfera Pública" o autor preocupa-se com a formação de uma esfera para a argumentação (AVRITZER, 2000).

A esfera pública é descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões. Nela os fluxos comunicacionais seriam filtrados e sintetizados, até se condensarem em opiniões públicas sobre temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural (HABERMAS, 1997, p.112).

Na esfera pública, as manifestações são escolhidas de acordo com temas e tomadas de posição pró ou contra. Tais opiniões podem ser transformadas em opinião pública através do modo como surgem e do amplo assentimento de que gozam, ou não.

> Assim, o conceito de esfera pública tem, desde a sua origem, algumas das suas características centrais ligadas ao debate democrático contemporâneo: a primeira delas é a idéia de um espaço para a interação face-a-face diferenciado do Estado. Nesse espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao estado. Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações (AVRITZER, 2000, p.36)

Verifica-se, então, a "influência" como uma forma simbolicamente generalizada da comunicação que regula interações através da persuasão. Pessoas ou instituições, por exemplo, podem gozar de uma reputação que lhes permite exercer influência sobre as convicções de outras pessoas, sem ter que comprovar competências e sem ter que dar explicações se apoiando numa espécie de adiantamento de confiança.

Nesse sentido, opiniões públicas representam potenciais de influência política que podem ser utilizados para interferir no comportamento eleitoral das pessoas ou na formação da vontade nas corporações parlamentares, governos e tribunais.

Habermas (Ibid, p.107) diferencia a opinião pública por níveis, de acordo com a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e do alcance. Formam-se, assim, três tipos de esfera pública: esfera pública episódica (bares, cafés, encontros), esfera pública da presença organizada (encontros de pais, público que frequenta o teatro, concertos de rock, reuniões de partidos ou congressos de igrejas) e esfera pública abstrata, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente).

Nessa última, inserta na esfera pública abstrata, encontram-se as mídias de massa, as quais conforme se verá no decorrer deste trabalho, apresentam grande influência no cenário brasileiro.

Os meios de massa, numa perspectiva habermasiana, devem situar-se como mandatários de um público esclarecido, capaz de aprender e de criticar. Devem preservar sua independência frente a atores políticos e sociais, imitando nisso a justiça. Devem aceitar imparcialmente as preocupações e sugestões do público, obrigando o processo político a se legitimar à luz desses temas.

Este seria o caminho para se neutralizar o poder da mídia e impedir que o poder administrativo ou social seja transformado em influência político-publicitária. Segundo esta ideia, os atores políticos e sociais podem fazer uso da esfera pública, porém, somente na medida em que forem capazes de fornecer contribuições convincentes para o tratamento dos problemas percebidos pelo público ou inseridos na agenda pública por consentimento dele.

3.1. Os meios de comunicação e seu papel na democracia: o problema do monopólio midiático televisivo no Brasil

Cabem algumas considerações acerca do que se convencionou chamar de Quarto Poder, já que os meios de comunicação exercem papel fundamental na mobilização e polarização da sociedade civil quando da discussão de tais temas emblemáticos.

A expressão “quarto poder” surgiu em 1828 quando um deputado do parlamento inglês apontou para a galeria onde estavam sentados os jornalistas e gritou: “Fourth Estate!”, provavelmente numa referência ao “quatrième état” – termo francês também usado como poder durante a Revolução Francesa (MAINENT, 2014). Assim, o quarto poder teria como objetivo controlar e fiscalizar os demais poderes, que mesmo

democraticamente estabelecidos podem vir a falhar nessa empreitada. Em tese, portanto, a função da imprensa seria coibir e denunciar abusos cometidos pelos poderes instituídos, funcionando como uma espécie de poder moderador.

Para Habermas, o grupo formado por repórteres que coletam informações e decidem sobre a escolha e a apresentação dos "programas", controla de certa forma o acesso dos temas, das contribuições e dos autores à esfera pública dominada pela mídia. Assim, a crescente complexidade da mídia e o aumento do capital acarretam uma centralização dos meios de comunicação. Na mesma proporção, os meios de comunicação de massa ficam expostos a uma crescente pressão seletiva. Esses processos de seleção tomam-se fonte de uma nova espécie de poder, o poder da mídia, o qual não é controlado suficientemente pelos critérios profissionais. (Habermas, 1997, p.115)

Por tal razão, em alguns países, já se começa a submeter esse quarto poder a uma regulação jurídica como ocorre, por exemplo, na República Federal da Alemanha, em que a forma de organização jurídica e a ancoragem institucional decidem se os canais de televisão devem abrir-se mais à influência de partidos e associações ou à de firmas privadas que possuem grande verba publicitária.

Já na República Federativa do Brasil, afastando de antemão a ingênua ideia de imparcialidade na mídia, o dilema que se apresenta atualmente é como compatibilizar essa função de contrapoder com o fato de que os meios de comunicação de massa estão nas mãos de poderosos complexos econômicos.

A liberdade de expressão, garantida desde a Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, vem sendo reverberada por diversos diplomas, tais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto de San Jose da Costa Rica e mesmo na Carta Constitucional de 1988, o que levou, inclusive, ao julgamento da inconstitucionalidade da Lei de Imprensa – ou, mais acertadamente, sua não recepção pelo ordenamento constitucional vigente.

É exatamente essa garantia fundamental de informar e ser informado que permite a existência de um regime democrático e, mais que isso, de participar de uma democracia deliberativa. No entanto, nem sempre o que é de interesse público é de interesse do público.

Tome-se como exemplo um telejornal que, em regra, dura entre 30 e 45 minutos. Nesse exíguo tempo, é preciso repassar todos fatos considerados importantes naquele determinado dia. Afora o fato de a pauta diária de um telejornal sofrer influências da linha editorial da empresa de comunicação que o veicula, ainda há diversos outros filtros antes de um acontecimento virar notícia. Na mídia televisionada, é importante que se tenha imagens do que virá a ser noticiado. Passado esse filtro, disputam o horário nobre do telejornal editorias como política, comportamento, esporte, serviço, entre outras. Numa perspectiva educacional e politizadora, seria correto distribuir maior tempo para a editoria de política do que para a transmissão dos gols da última rodada do Campeonato Brasileiro, mas o sistema do pão e circo parece persistir.

Ainda que se opte falar sobre um fato político, de real interesse público, a forma como essa notícia será transmitida é talvez o filtro mais importante, já que implica no sistema de emissão e recepção. Leva-se em conta até mesmo se a notícia será veiculada por uma voz feminina ou masculina, tendo em vista que essa sonoridade afeta a forma de recepção. Pode-se dizer, portanto, que o meio é a mensagem (MCLUHAN, 1979).

Em um país de dimensões continentais e com uma enorme disparidade entre classes sociais, a recepção de uma notícia surte diferentes efeitos, a depender do destaque que se dá, da entonação usada e mesmo das palavras escolhidas. Impõe-se questionar, portanto, o bom uso que se faz da liberdade de expressão conquistada e, até que ponto, somos de fato uma democracia deliberativa, já que boa parte da população não é capaz de ler e interpretar um texto ou desvendar as entrelinhas do que ouviu na televisão.

Na aplicação da sua concepção de teoria do discurso à política contemporânea, Habermas (1997) detecta que o problema da legitimidade na política está ligado a um processo de deliberação coletiva que pudesse contar com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. Os meios de comunicação, dessa forma, seriam peças chave para a operacionalização da referida teoria por conta da facilidade de mobilização da opinião pública.

Entretanto, importante destacar que os meios de comunicação sofreram uma hipertrofia, transformando a mídia mais em interceptadora da informação do que transmissora, fenômeno que ganhou o nome de censura democrática (RAMONET; SERRANO, 2013). É dizer, há também uma espécie de censura na informação que é retida pelos meios de comunicação em detrimento daquelas que são oferecidas em massa, saturando a opinião pública de notícias por vezes tendenciosas. No atual sistema de mercado, não são os governos que aplicam a censura prévia, mas sim a mídia na medida em que é ela quem decide o que o cidadão vai ter conhecimento ou não, monopolizando o direito à liberdade de informar e ser informado.

O que se vê, portanto, é uma deturpação da democracia deliberativa quando o cidadão não vai, por exemplo, até uma sessão pública na Câmara dos Vereadores, na Assembleia Legislativa ou mesmo na Câmara dos Deputados, mas espera que tudo que lá foi dito chegue até ele, com todas as interferências, ruídos e filtros que incidiram na produção da notícia. O debate e a intervenção são trocados pela interiorização imediata de qualquer discurso que lhe é apresentado.

Importante salientar ainda que, no Brasil, uma única emissora de televisão, principal meio de comunicação em massa, detém quase 50% de toda audiência no que é chamado o horário nobre, este compreendido, segundo o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – Ibope, entre as 20h e as 22:30h, horário em que mais pessoas assistem televisão[2].

Com efeito, conforme a última pesquisa realizada por aquele instituto, no período compreendido entre os dias 24 e 30 de abril de 2017, apenas uma emissora possuía os primeiros oito dos vinte programas mais assistidos durante o horário nobre, considerando os sete dias da semana, sem que houvesse modificação neste ranking.

Quanto ao total de indivíduos que assistiram às emissoras, enquanto a segunda teria 1.963,1 milhões de pessoas, aquela que domina teria, por sua vez, 4.828,5 milhões de espectadores, o que representa mais do que o dobro em relação à segunda.

[2] Pesquisa realizada pelo Ibope entre os dias 24 e 30 de abril de 2017 demonstrou que o programa mais assistido da faixa nobre é a novela na TV Globo, seguida pelo Jornal Nacional, noticiário diário da mesma emissora. Dados disponíveis em https://www.kantaribopemedia.com/audiencia-do-horario-nobre-15-mercados-2404-a-30042017/.

Os dados não são diferentes quando se fala no *market share* nacional das emissoras. O *Market share* significa **participação de mercado** e é a f**atia ou quota de mercado que uma empresa tem no seu segmento** ou no segmento de um determinado produto. Trata-se de um conceito de marketing que serve para avaliar a força e as dificuldades de uma empresa, além da aceitação dos seus produtos. Sua medida quantifica em porcentagem a quantidade do mercado dominado por uma empresa em sua área de atuação.

De acordo com pesquisas também divulgadas pelo IBOPE, no ano de 2010 a emissora mais assistida atingia 46,6% da população, enquanto a segunda representava apenas 17,8%. Já no ano de 2016, a primeira emissora aparece com 36,9%, enquanto a segunda 14,9%.

Apesar da diminuição desta diferença entre os anos de 2010 e 2016, é certo que ainda se verifica um enorme abismo entre as audiências da primeira e segunda emissoras mais assistidas no país, o que representa um verdadeiro monopólio deste tão importante meio de comunicação de massa por uma única empresa, esta dotada de forte influência e poder econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a concepção habermasiana em que se tem a esfera pública como elemento central da democracia, onde se espera um momento discursivo pré decisório acerca das questões a serem decididas, deve ser questionado o papel desempenhado por uma imprensa que quase monopoliza a opinião pública através de reportagens e programações tendenciosas.

A ação comunicativa, ou seja, o agir comunicativamente de Habermas, pressupõe a boa-fé, o igual respeito e igual consideração com o outro. A verdade aqui é centrada no processo comunicativo. Resulta da troca de argumentos e contra-argumentos.

Dessa forma, necessário o que Habermas chama de condições ideais de diálogo: igualdade, liberdade e abertura.

No Brasil, raros são os espaços de discussão com vistas a formação de um senso crítico e o empoderamento da opinião pública por meio do conhecimento. Ainda que o advento da internet e das redes sociais tenha dado um certo espaço ao debate e

ao estreitamento da relação emissor-receptor, a inclusão digital deve ser analisada cuidadosamente. Apesar de o Brasil estar na média de número de acessos à internet, a análise da qualidade do uso dessa ferramenta se faz impositivo. O indicador de que cada vez mais pessoas estão conectadas traduz uma falsa impressão de evolução ou inclusão na aldeia global, já que o ranking de acessos, de acordo com pesquisa feita pelo IBGE, é, em primeiro lugar, para redes sociais, envio e recebimento de e-mails vem em segundo lugar, com lojas virtuais em seguida. Sites de ensino online aparecem apenas em quarto lugar.

Além disso, parcela considerável da população brasileira sequer tem acesso aos meios de comunicação social, o que impede a racionalização e inviabiliza a participação popular no processo comunicativo. Considerando que a igualdade é um direito fundamental e que os direitos fundamentais são as condições procedimentais da democracia, questiona-se se, de fato, o Brasil é um país democrático.

Mesmo que aqui não tenha sido possível explorar de modo suficientemente completo e aprofundado a problemática da participação democrática, a conclusão inevitável é que o processo democrático brasileiro diante de todo este cenário é bastante questionável, havendo um longo caminho a ser percorrido até que possamos realmente ser chamados de democracia.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciência Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.

ABSTENÇÕES superam votos em Freixo, e 'não voto' passa Crivella. **G1**, Rio de Janeiro, 31 out. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2016/noticia/2016/10/eleicao-no-rio-tem-13-milhao-de-abstencoes.html>. Acesso em: 23 jan. 2017.

ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum acadêmico de direito Rideel**. 23. ed. atual. ampl. São Paulo: Rideel, 2016

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista De Cultura E Política**, São Paulo, n.50, 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 670, Brasília, DF, DJ 206 do dia 31 de outubro de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 708, Brasília, DF, DJ 206 do dia 31 de outubro de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 712, Brasília, DF, DJ 206 do dia 31 de outubro de 2008.

BRITTO, Carlos Ayres, **Os sentidos do vocábulo poder na Constituição**, in Temer, Michel. Elementos de Direito Constitucional, São Paulo: Malheiros, 1992, p107.
CARVALHO, Jose Murilo de, **A formação das almas**, São Paulo: Companhia das Letras, 1990

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jungen, **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, 2003, v2.

HABERMAS, Jungen, **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, 1997, v2.

HABERMAS, Jungen. **A Transformação Estrutural da Esfera Pública**: Investigações Sobre Uma Categoria da Sociedade Burguesa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. **Audiência do horário nobre.** Disponível em <https://www.kantaribopemedia.com/audiencia-do-horario-nobre-15-mercados-2404-a-30042017/>. Acesso em: 01 mai. 2017.

LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto. "A Constitucionalização dos Procedimentos Parlamentares: Legislativo e Judiciário no Jogo Político Democrático" In: Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento. **A Constitucionalização do Direito.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LUA NOVA: REVISTA DE CULTURA E POLÍTICA. São Paulo: Cedec, n. 36, 1995. ISSN 0102-6445.

MAINENTI, Geraldo Marcio Peres. O jornalismo como quarto poder. **Alceu: Revista Do Departamento De Comunicação Social Da PUC-Rio**, Rio de Janeiro, v.28, p. 47-61, jan/jun. 2014

MAPA DA INCLUSÃO DIGITAL. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2012. Disponível em <http://www.cps.fgv.br/cps/bd/mid2012/MID_sumario.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2017.

MCLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensão do homem**. São Paulo: Cultrix, 1979.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá, **Introdução À História Dos Partidos Políticos Brasileiros**, Belo Horizonte: UFMG, 1999.

RAMONET, Ignácio; SERRANO, Pascual. **Mídia, poder e contrapoder.** São Paulo: Boitempo, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. "Mínimo Existencial e Direito Privado: apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas" In: Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento. **A Constitucionalização do Direito.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SARMENTO, Daniel e SOUZA, Cláudio Pereira. "Notas sobre Jurisdição Constitucional e Democracia: A Questão da Última Palavra e alguns Parâmetro de Autocontenção Judicial" In: André Fellet e Marcelo Novelino. **Constitucionalismo e Democracia**. Salvador: Juspodivm, 2013.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TORRES, Jesse, **Controle Judicial da Administração Pública**, Belo Horizonte: Editora Forum, 2009.