

HABERMAS E A ESFERA PÚBLICA NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Goetz Ottmann

Tradução do inglês: Heloisa B. de Almeida

RESUMO

Este artigo discute em que medida o conceito habermasiano de esfera pública — tal como concebido originalmente e depois reconceituado pela teoria social contemporânea — pode ser aplicado ao âmbito da sociedade civil brasileira no contexto recente. O autor aponta os limites e ambigüidades do uso desse conceito nas teorizações sobre o efeito emancipatório e democratizante das práticas das associações civis e suas redes de comunicação, bem como das experiências de fóruns deliberativos patrocinadas por instâncias estatais junto à sociedade civil.

Palavras-chave: esfera pública; sociedade civil; Jürgen Habermas; teoria social brasileira.

SUMMARY

This article discusses to what extent the Habermasian concept of public sphere — as originally conceived and afterwards reconceived by contemporary social theory — can be applied to Brazilian civil society in its recent context. The author points out the limits and ambiguities of its uses on approaches on the emancipatory and democratizing effects of the practices of civil associations and their communication networks, as well as the experiences of civil society deliberative forums sponsored by local government agencies.

Keywords: public sphere; civil society; Jürgen Habermas; Brazilian social theory.

O conceito de esfera pública de Jürgen Habermas, tal como apresentado em *A transformação estrutural da esfera pública*¹, deixou marcas profundas no campo da sociologia política. Ao gerar uma gama de publicações em língua inglesa durante os anos 1990, tornou-se uma importante ferramenta para a teorização de políticas oposicionistas. De fato, as interpretações sobre a esfera pública de Habermas tornaram-se parte do cânone conceitual das análises sobre temas como espaço público, comunidades de base, políticas de identidade e democracia virtual. Na América Latina, e particularmente no Brasil, o conceito tem sido cada vez mais utilizado para explicar a transição democrática e os processos de consolidação posteriores. Entretanto, em que medida esse conceito — concebido para descrever a ascensão e o declínio de fóruns em que imparciais cidadãos burgueses da Europa do século XVII podiam discutir pontos de vista e formar opinião pública — pode ser útil numa análise que se refere às experiências participativas no Brasil contemporâneo?

(1) Habermas, Jürgen. *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1989 [1962].

Ao longo da década de 1990 a esfera pública de Habermas foi significativamente reconceituada. Neste artigo, destaco alguns dos aspectos mais importantes dessa transição conceitual que vai da esfera pública ideal habermasiana da Europa dos séculos XVI e XVII aos fóruns participativos dos governos locais no Brasil. Exponho brevemente o modo como a teoria social crítica contemporânea interpreta a esfera pública e discuto os seus elementos conceituais que foram deixados de lado. Ênfase no princípio mais empírico que inspirou Habermas no sentido de estabelecer os limites da emergência de uma esfera pública independente no capitalismo tardio.

Com efeito, os aspectos pessimistas da teoria de Habermas sobre o declínio da democracia são freqüentemente omitidos nas interpretações contemporâneas que abordam a esfera pública sob uma perspectiva habermasiana. Esse é particularmente o caso dos trabalhos que associam a esfera pública à sociedade civil: a partir de uma conceitualização liberal do século XVIII acerca de uma sociedade civil, entre outras coisas, moralmente instrutiva, seus autores depositam grandes esperanças no potencial democratizante das associações civis e suas redes de comunicação. No caso do Brasil isso tende a generalizar um discurso abertamente eufórico e otimista, que remanesce dos estudos sobre os movimentos sociais dos anos 1980.

Argumento aqui que, embora muitos dos trabalhos comentados-a seguir sejam inspirados num plano normativo, suas proposições, especialmente quando se trata dos conflitos de interesse e das lutas pelo poder no âmbito da *Realpolitik*, devem ser distinguidas e relativizadas pelas percepções críticas geradas pelos debates recentes acerca da opinião pública, da sociedade civil e dos meios de comunicação de massa.

A esfera pública de Habermas

Ao longo das últimas quatro décadas a conceitualização habermasiana da esfera pública sofreu algumas mudanças. Ao passo que para o Habermas de *A transformação estrutural* a esfera pública ilustrava tanto o potencial emancipatório de conceitos burgueses liberais como "associação e debate livres" quanto as distorções manipuladoras e destrutivas de uma "imprensa livre" de propriedade privada, o Habermas mais recente, tendo distinguido os atos discursivos ideais das redes de comunicação nas quais eles se manifestam, vê a esfera pública como uma estrutura social elementar:

A esfera pública é um fenômeno social tão elementar quanto ação, ator, associação ou coletividade, mas elide os conceitos sociológicos convencionais de "ordem social" e não pode ser concebida como uma instituição nem certamente como uma organização, e tampouco

como uma estrutura de normas com competências e papéis diferenciados. [...] a esfera pública pode ser mais bem descrita como uma rede de informações comunicativas e pontos de vista (ou seja, opiniões que expressam atitudes afirmativas ou negativas); os fluxos de comunicação são de tal forma filtrados e sintetizados no processo que se aglutinam em blocos de opiniões públicas topicamente definidas².

(2) Habermas, Jürgen. *Between facts and norms*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

Uma vez que a maioria dos autores abordados mais adiante busca ressaltar a força normativa/emancipatória da esfera pública, começo essa discussão com o trabalho mais antigo de Habermas. Em *A transformação estrutural* ele constrói sua noção de esfera pública não-estruturada, radicalmente igualitária e utópica a partir de uma visão idealizada dos grupos de leitura e círculos literários da Inglaterra, França e Alemanha dos séculos XVII e XVIII:

Eles mantiveram um tipo de relação social que, longe de pressupor uma igualdade de status, desconsiderava completamente o status. Tendiam a substituir a reverência à hierarquia por um trato apropriado a iguais: a paridade, em cuja base somente a autoridade do melhor argumento podia se afirmar perante aquela da hierarquia social, [...] a paridade da "humanidade comum". Les hommes, private gentlemen ou die Privatleute constituíam o público não apenas no sentido de que o poder e o prestígio do cargo público eram postos em suspenso; também as condições econômicas não tinham em princípio nenhuma influência. As leis do mercado eram suspensas assim como as do Estado³.

(3) Habermas, *The structural transformation*, loc. cit.

Para Habermas, essa esfera pública burguesa ideal decaiu com o colapso da vida associativa liberal nos séculos XIX e XX. Obliterou-se a divisão entre as esferas privada e pública: as instituições privadas assumiram cada vez mais o poder público, ao passo que o Estado penetrou no domínio privado. À medida que a esfera pública incorporava uma base de participantes mais ampla, mais se acentuavam as desigualdades presentes na sociedade civil, de modo que o processo do debate público crítico em torno de um interesse geral objetivo foi se convertendo numa negociação de interesses conflitantes.

Ademais, com a ascensão de redes de comunicação de massa cada vez mais densas e centralizadas "os canais de comunicação tornaram-se mais regulados, e as oportunidades de acesso à comunicação pública ficaram sujeitas a uma pressão seletiva ainda maior"⁴. A consolidação do poder da mídia e sua confluência com interesses econômicos e políticos impulsionaram uma esfera pública na qual a informação foi dando lugar ao entretenimento e os processos comunicativos críticos às representações voltadas ao

(4) Habermas, Jürgen. "Further reflections on the public sphere". In: Calhoun, Craig (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.

comportamento conformista. A esfera pública se desenvolveu no âmbito de uma

*arena infiltrada pelo poder na qual, mediante seleção tópica e contribuições tópicas, se trava uma batalha não apenas para influenciar mas também para controlar os fluxos de comunicação que afetam o comportamento, na mesma medida em que tais propósitos estratégicos são dissimulados*⁵.

Na visão de Habermas, portanto, as forças do capitalismo tardio minam o potencial emancipatório liberal da esfera pública. Evitando porém essa perspectiva pessimista, os comentaristas contemporâneos tendem a enfatizar o potencial emancipatório de uma esfera pública baseada na sociedade civil. Na sua análise, a tese habermasiana da decadência comunicativa é com frequência descartada em favor de sua reflexão posterior, que enfoca as precondições para uma mediação discursiva ideal. McCarthy, Benhabib e Fraser, por exemplo, tendem a des-historicizar a esfera pública de Habermas ao reconstruí-la em torno do cerne de sua teoria da ação comunicativa⁶; Cohen e Arato potencializam a autonomia da esfera pública ao inseri-la numa sociedade civil baseada no mundo-da-vida⁷; Fraser e Benhabib distinguem esferas públicas vinculadas a associações civis e grupos de interesse — altamente diversificadas e não necessariamente democráticas — e uma esfera pública política voltada à formação de um consenso que propicia a ação coordenada de uma política unificada⁸.

Assim é que, sob a abordagem desses autores, um Habermas transformado nos apresenta uma esfera pública baseada na sociedade civil, auto-regulada, crítica e horizontalmente interconectada — despojada em fim de suas conotações burguesas⁹. Ademais, autores que buscam explorar as possibilidades de uma esfera pública discursivamente mediada como uma tecnologia democratizante estendem o conceito para a administração pública ou mesmo para o ciberespaço¹⁰. Em consequência, a esfera pública tornou-se um conceito extremamente flexível, aberto, adaptável e com conotações anti-hegemônicas. Como afirma Benhabib, "paradoxalmente, a maior virtude do 'modelo discursivo de espaço público' habermasiano é sua radical indeterminação e abertura", na medida em que "nem restringe o acesso ao espaço público nem determina a agenda do debate público"¹¹.

Essa radical indeterminação e abertura tende à diferenciação e à fragmentação quando a esfera pública é abordada a partir de uma perspectiva mais crítica e aplicada. De fato, quando visto contra o pano de fundo de um cenário midiático dominado por aquilo que Mayhew chama de "novos públicos", o conceito parece excessivamente utópico. Constituídos por comunicadores profissionais dos campos da publicidade, das pesquisas de mercado e de opinião, das relações públicas, da mídia, assessores políticos,

(5) Ibidem, p. 437.

(6) McCarthy, Thomas. "Practical discourse: on the relation of morality to politics", Benhabib, Seyla. "Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas", Fraser, Nancy. "Re-thinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy". In: Calhoun (org.), op. cit.

(7) Cohen, Jean e Arato, Andrew. "Civil society and social theory". *Thesis Eleven*, nº 21, 1988.

(8) Fraser, op. cit.; Benhabib, op. cit. Como reconheceu Habermas no início dos anos 1990 ("Further reflections...", loc. cit.), o termo "esfera pública" de fato encobre uma pluralidade de esferas públicas. Essa pluralidade foi justamente o foco do supracitado artigo de Fraser, no qual os termos "esfera pública" ou "esferas públicas" são usados de modo intercambiável como expressão sintética de uma pluralidade de espaços relativamente independentes que podem impulsionar o debate informado.

(9) É importante lembrar que na *Transformação estrutural* a esfera pública "plebéia" é apenas um apêndice da esfera pública burguesa. É somente em seu trabalho posterior que Habermas ("Further reflections...", loc. cit.) admite o potencial democrático de esferas públicas não-elitistas geradas pela sociedade civil.

(10) Cf. Avritzer, Leonardo. *Democracy and the public sphere in latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002; Baiocchi, Gianpaolo. "Emergent public spheres: talking politics in participatory governance". *American Sociological Review*, 68(1), 2003; Ward, Irene. "How democratic can we get? The internet, the public sphere, and public discourse". *JAC: A Journal of Composition Theory*, 17(3), 1997; Dahlberg, Lincoln. "The internet and democratic discourse: exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere". *Information, Communication & Society*, 4(4), 2001; Sassi, Sinikka. "The transformation of the public sphere?". In: Axford, Barde e Huggins, Richard (orgs.). *New media and politics*. Londres: Sage, 2001.

(11) Benhabib, op. cit., p. 84.

consultores especializados e lobistas, os novos públicos, segundo Mayhew, alteraram profundamente a qualidade e a natureza da retórica do debate político. Para ele, a única esperança de reverter essa degeneração reside na institucionalização dos fóruns de discussão deliberativos e na implementação de regras procedimentais que pressionem os políticos a comprovar e explicar argumentos altamente condensados e estilizados que via de regra são tomados em seu valor aparente¹². Com efeito, a resposta de Mayhew em face das redes de comunicação profissionalizadas e centralizadas ressoa a preocupação de Habermas com regras procedimentais constitucionalizadas que possam facultar atos discursivos ideais.

Contudo, os céticos diriam que tais soluções procedimentalistas constituem apenas metade da resposta, pois depositam excessiva confiança no regime da razão. Diversos autores apontaram que as regras procedimentais são por demais racionalistas e excluem da esfera pública aqueles que não têm o capital cultural necessário para fazer valer suas vozes¹³. Ao identificar o que consideram um vazio motivacional na teoria habermasiana, Alexander e Jacobs argumentam que o "patriotismo constitucional" de Habermas negligencia a importância de elementos não-rationais como entretenimento, ideologia e emoção na formação simbólica dos públicos¹⁴. Já Benhabib adverte que o procedimentalismo habermasiano, quando em conjunção com a supercentralidade conceitual da esfera pública, tem um efeito potencialmente opressivo, na medida em que é incapaz de lidar com a pluralidade de políticas de identidade num contexto multicultural¹⁵.

Assim, na ausência de motivações ou valores universais que possam construir uma esfera pública plenamente inclusiva, autores como Benhabib preferem considerar a esfera pública como algo fragmentado, composto por uma miríade de interesses específicos e grupos de *lobbies* interligados, cada qual com sua própria esfera pública. Ao focar o nexo entre sociedade civil e esfera pública, Alexander e Jacobs afirmam que tal multiculturalismo radical apreende tão-somente uma faceta de uma realidade empírica complexa. Para eles, autores como Benhabib superdimensionam seus argumentos, pois haveria sociedades civis imparciais e inclusivas em algumas sociedades ocidentais (embora eles não as especifiquem). Por sua vez, Alexander e Jacobs conceituam sociedade civil

*como um espaço cultural em que diferentes indivíduos e grupos manobram para narrar o social e os cidadãos constroem ativamente suas próprias compreensões acerca da sociedade civil ideal e real ao filtrar discursos e narrativas generalizantes em múltiplas comunidades e esferas públicas*¹⁶.

Para os autores, portanto, as esferas públicas são conduítes comunicativos que estimulam o imaginário social e propiciam a construção de uma sociedade civil simbólica.

(12) Mayhew, Leon H. *The new public: professional communication and the means of social influence*. Cambridge/Nova York: Cambridge University Press, 1997. Embora o autor enfoque os Estados Unidos, suas percepções críticas podem ser facilmente traduzidas ao caso brasileiro, no qual os poderes político e da mídia estão inextricavelmente conectados, como bem demonstrou o episódio Fernando Collor de Mello.

(13) Cf. Bourdieu, Pierre. *Language and symbolic power*. Cambridge: Polity, 1991; Turner, Stephen P. *Liberal democracy 3.0 - civil society in a age of experts*. Londres: Sage, 2003.

(14) Alexander, Jeffrey C. e Jacobs, Ronald N. "Mass communication, ritual and civil society". In: Liebes, Tamar e Currin, James (orgs.). *Media, ritual and identity*. Londres: Routledge, 1998.

(15) Benhabib, op. cit.

(16) Alexander e Jacobs, op. cit.

Movimento social, sociedade civil e esfera pública

Para a maioria dos autores supramencionados, a idéia de uma esfera pública autônoma está estreitamente associada aos condúites de comunicação de movimentos sociais e sociedade civil de Alexander e Jacobs. De fato, muitos dos analistas que buscam ilustrar a emergência de novas vozes críticas dentro da esfera pública tomam como principal ponto de partida teorias que valorizam alguma forma de associativismo. A abordagem teórica de Cohen e Arato é um caso exemplar.

Baseando-se nas teorias habermasianas da ação comunicativa e do mundo-da-vida, esses autores diferenciam formas de comunicação modernas e anti- ou pré-modernas. Ao partir do conceito habermasiano de "modernização do mundo-da-vida" — um processo que abre as tradições, normas e autoridades do mundo-da-vida aos processos de comunicação —, Cohen e Arato redesenham a trajetória liberal emancipatória para separar qualitativamente a "sociedade civil" de seu "outro" potencialmente regressivo. Eles conceitualizam a sociedade civil como um processo dialético que caminha rumo a um estado de diferenciação e integração totalmente coordenado pela ação comunicativa. Deixam claro porém que a modernização da sociedade civil não constitui um processo nem uniforme nem inelutável. Intervenções estatais ou imperativos econômicos, por exemplo, podem impedir a emergência de grupos autônomos. A burocratização e a institucionalização tendem a enfraquecer as associações autônomas, pois criam uma gama de dependências que as subordinam aos *sistemas* (termo habermasiano que denota o Estado e a economia). Ainda, a transferência da lógica hierárquica dos sistemas à sociedade civil pode inibir a formação de processos comunicativos¹⁷.

Em face de constrangimentos dessa ordem, Cohen e Arato enfatizam a importância de uma sólida estrutura jurídica que ancore constitucionalmente os direitos na sociedade civil *vis-à-vis* o Estado e a economia — direitos que se originam na sua articulação por atores sociais autônomos. Entretanto, tais atores só podem emergir

*se as necessárias competências cognitivas e morais e estruturas institucionais estão presentes no mundo-da-vida. Sem esses avanços seria impossível uma coordenação da sociedade civil plenamente moderna, pós-tradicionalista, universalista, equitativa e democrática*¹⁸.

Nesse modelo, portanto, uma sociedade civil fomentada por instituições tanto governamentais como não-governamentais deve visar a expansão de suas práticas comunicativas para a esfera do Estado e da economia. Pode alcançar esse objetivo ao moldar o conteúdo comunicativo dos circuitos que percorrem tanto as associações civis como as instituições

(17) Cohen e Arato, op. cit. Essa teorização é um profícuo ponto de partida para uma análise mais crítica e em profundidade dos movimentos sociais na sociedade civil. Contudo, ao partir do modelo simplista "Estado/sociedade civil" do liberalismo clássico, apresenta algumas das deficiências a de inerentes. Ao delinear algumas das precondições estruturais e epistemológicas que promovem a emergência de atores democráticos, sua análise não revela a complexa diferenciação que uma análise funciona lista tem a oferecer. Com efeito, assim o reconhece Andrew Arato em sua discussão sobre a teoria de Luhmann sobre os sistemas diferenciados: "Civil society and political theory in Luhmann and beyond". *New German Critique*, n° 61, 1994.

(18) Cohen e Arato, op. cit.

(19) Arato, op. cit.

(20) Koonings, Kees e Kruijt, Dirk. "Violence and fear in Latin America". In: idem (orgs.). *Societies of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. Londres/Nova York: Zed Books, 1999; Power, Timothy. *The political Right in postauthoritarian Brazil*. University Park, PA: Penn State University Press, 2000; Mainwaring, Scott. *Clientelism, patrimonialism and economic crisis: Brazil since 1979*. Washington, DC: Latin American Studies Association, 1990; Manzetti, Luigi. "Journalism and corruption in Brazil". In: Tulchin, Joseph e Espach, Ralph (orgs.). *Combating corruption in Latin America*. Washington, DC/Baltimore: Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, 2000; Fox, Elizabeth. "Communication media in Latin America". *Journal of Communication*, 44(4), 1994; Caldeira, Teresa. *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California, 1992; Zaluar, Alba. *Da revolta ao crime S.A.* São Paulo: Moderna, 1996.

(21) Cf. Dagnino, Evelina. "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades". In: idem (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Ao passo que os primeiros enfatizam a necessidade de trabalhar mais de perto com as agências estatais e priorizar os recursos em detrimento da autonomia, os últimos se dedicam à transformação estrutural da esfera política e à formação de lideranças, preferindo manter sua autonomia para poder desafiar a autoridade estatal quando necessário.

(22) Cf. Ottmann, Goetz. *Lost for words? Liberationist activism in the 1990s*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2002.

(23) Cf. Baiocchi, op. cit.

(24) Cf. Dagnino, op. cit.

(25) Rosenblum, Nancy L. *Membership and morals: the personal uses of pluralism in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998. Alguns autores tendem a atribuir às redes de comunicação a capacidade de produzir efeitos pluralistas e emancipatórios — por exemplo, contrapesando as potenciais "tendências fragmentárias e paroquiais" dos movimentos sociais (Alvarez, Sonia. "Revealing the fabric of collective action: social movements and challenges to actually existing democracy in Brazil". In: Fox, Richard e Starn, Orin

do Estado e da economia. Nessa perspectiva, a esfera pública não apenas é estreitamente ligada à sociedade civil, mas se desenvolve a partir dela¹⁹.

Ora, vários autores nos mostram que a sociedade civil brasileira não se aproxima nem remotamente da versão de Cohen e Arato acerca da sociedade civil ideal: no Brasil, práticas autoritárias e violentas continuam a minar as instituições, a cultura e os processos democráticos (Koonings e Kruijt); antigas e retrógradas forças de direita continuam presentes no sistema político redemocratizado (Power); corrupção e clientelismo reemergem num contexto político definido por baixa lealdade partidária e instituições frágeis, no qual a transferência condicionada de recursos públicos é o ingrediente básico da formação de consenso (Mainwaring); tais práticas clientelistas permeiam o campo do suposto jornalismo "independente", que opera numa mídia cuja propriedade é altamente concentrada (Manzetti, Fox); persistentes estigmas raciais e socioeconômicos perpetuam a exclusão social (Caldeira); sentimentos de rejeição e ambições econômicas frustradas geram violência ritualizada entre adolescentes num meio social fragmentado e tribalizado (Zaluar)²⁰. Até mesmo a imprensa popular e as telenovelas dão a idéia de que na sociedade civil brasileira o espírito da religião voluntária de Tocqueville deu lugar à hipocrisia e à amoralidade.

Um foco mais específico nas associações civis compõe um quadro que só se ilumina nas bordas. A ação política baseada na sociedade civil trouxe consigo uma enorme amplitude de atores sociais e grupos de interesse. Dada essa diversidade, não é surpreendente que os comentaristas tenham percebido que o termo "sociedade civil" mascara uma massa heterogênea de interesses pessoais e políticos freqüentemente conflitantes, que podem chegar a disputas intensas e um tanto incívicas. Diversos trabalhos recentes ilustram a incidência de faccionalismos, divergência de interesses e discriminação nas estruturas participativas recém-institucionalizadas. Os casos relatados vão desde uma luta pelo poder que opõe movimentos com objetivos mais pragmáticos e movimentos mais utópicos²¹, passando pela distribuição de benefícios materiais²², até práticas disruptivas de uso dos fóruns públicos para sustentar reputações pessoais²³. Observou-se até mesmo que as lideranças que emergiram no contexto dos movimentos pró-democracia dos anos 1970 e 80 tendem a excluir lideranças emergentes e facções dissidentes²⁴. Em seu estudo sobre uma ampla rede de associações civis baseadas nos Estados Unidos, Rosenblum argumenta analogamente que são tão generalizadas entre elas as práticas parciais e discriminatórias que se pode falar em ofensa à premissa mais básica da democracia liberal²⁵.

Não obstante, alguns autores apontam que ao longo da última década surgiu no Brasil uma série de esferas públicas com algumas daquelas características que tanto empolgam os habermasianos progressistas. Vários deles assinalam que o Brasil tem vivido desde os anos 1980 um processo democratizante sustentado que se configurou em vários âmbitos²⁶. Ao retratar a emergência de uma vibrante e genuína esfera pública na Argentina, no Brasil e no México, Avritzer postula enfaticamente que o recente aprofundamento da democracia nos países da América Latina se deveu de modo

geral à emergência de públicos não-elitizados²⁷. Tatagiba afirma que o estabelecimento de um sistema de conselhos gestores de políticas públicas ligados com o movimento social representa um avanço na "ampliação e aprofundamento da democracia no Brasil"²⁸. A pluralização da esfera pública também é destacada por autores para os quais os movimentos indígenas da América Latina, ao utilizar estratégias de uso da mídia alternativa, lograram ampliar reconhecimento e representação políticos²⁹. Análises sobre as experiências de orçamento participativo em mais de uma centena de cidades brasileiras apontam que as práticas participativas e comunicativas, ao agregar atores antes excluídos, podem contribuir para tornar mais equitativas as estruturas sociais³⁰. Estudos ressaltam ainda o impacto democratizante dos fóruns participativos descentralizados na reforma do sistema de saúde pública do país e o efeito de fortalecimento da cidadania exercido por experiências locais de educação alternativa³¹.

O contraste entre os dois tipos de sociedades civis e esferas públicas associadas retratados nos dois últimos parágrafos é impressionante. Pode-se reconciliar essas duas representações? Alexander e Jacobs julgam que não se pode e não se deve fazê-lo. Para eles, o contraste dessas interpretações se deve sobretudo às diferenças conceituais entre uma "'sociedade civil real', na qual o universalismo se vê comprometido por estratificações e diferenciações funcionais, e a sociedade civil normativa, que mantém suas formas utópicas idealizadas" — quanto maior o contraste entre essas duas representações, maior o poder da sociedade civil para evocar mudança social. Assim, crêem eles que cabe à mídia "criar narrativas públicas que enfatizem não apenas a distância trágica entre o que é e o que deveria ser, mas a possibilidade heróica de superá-la"³².

Dessa forma, a esfera pública se converte em algo não muito diferente do palco de uma ópera chinesa tradicional: um campo de batalha no qual as forças que representam o bem e o mal estão inseparavelmente engajadas em uma luta simbólica pelo destino da sociedade, do mundo e do cosmos. Mas como uma esfera pública que não cessa de professar lições de moral pode auxiliar na formação de soluções no plano da *Realpolitik*?

A esfera pública brasileira: ambigüidades conceituais

A recente preocupação com a esfera pública no Brasil advém de duas fontes complementares. Vários autores apontam que os movimentos sociais e as associações da sociedade civil lograram criar uma estrutura macropolítica paralela comunicativamente interligada por uma rede de esferas públicas. Argumenta-se que essa estrutura política alternativa age sobre a esfera pública oficial, abrindo-a para a participação popular deliberativa³³. A questão sobre a forma como essa influência exercida pela sociedade civil pode ser institucionalizada direcionou então o foco dos estudos para os processos participativos. Nesse contexto, a esfera pública foi novamente

(eds.). *Between resistance and revolution: cultural politics and social protest*. New Brunswick, NJ: Kutgers University Press, 1997) –, ao passo que para Cohen e Arato (op. cit.) o que determina a qualidade da troca de informação não é a comunicação *per se*, mas uma *ética* comunicativa baseada no mundo-da-vida (cf. também Moufe, Chantal. *Which democracy in a post-political age?* Paper para a conferência "Dark markets: infopolitics, electronic media and democracy in times of crisis", Viena, novembro de 2002 <www.darkmarkets.t0.or.at>).

(26) Cf., entre outros, Dagnino (org.), op. cit.; Baiocchi, op. cit.

(27) Avritzer, op. cit.

(28) Tatagiba, Luciana. "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In: Dagnino (org.), op. cit., p. 100.

(29) Salazar, Juan Francisco. "Activismo indígena en América Latina: estrategias para una construcción cultural de las tecnologías de información y comunicación". *Journal of Iberian and Latin American Studies*, 8(2), 2002; Langer, Erick D. e Muñoz, Elena (orgs.). *Contemporary indigenous movements in Latin America*. Wilmington: Scholarly Resources, 2003.

(30) Cf., entre outros, Baiocchi, op. cit.; Avritzer, Leonardo. "O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte". In: Dagnino (org.), op. cit.; Baierle, Sérgio. "OP ao terroridorm?". In: Verle, João e Brunet, Luciano (orgs.). *Construindo um novo mundo: avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Guayf, 2002.

(31) Lobato, Lenaura e Burlandy, Luciene. "The context and process of health care reform in Brazil". In: Fleury, Sonia, Belmartino, Susana e Baris, Enis. *Reshaping health care in Latin America*. Canadá: International Development Research Centre, 2000; Gandin, Luis Armando e Apple, Michael W. "Can education challenge neoliberalism? The citizen school and the struggle for democracy in Porto Alegre, Brazil". *Social Justice*, 29(4), 2002.

(32) Alexander e Jacobs, op. cit., p. 28.

(33) Cf., por exemplo, Dagnino, op. cit.; Avritzer, *Democracy and the public sphere...*, loc. cit.; Alvarez, op. cit.

usada para pensar os mecanismos administrativos que permitiriam uma ligação mais direta entre a sociedade civil e o âmbito político formal, levando a uma partilha de poder entre governo e população³⁴. De fato, em vários estudos a esfera pública se tornou sinônimo de tecnologias democratizantes e, em particular, de novas práticas procedimentais e legais que vieram à luz a partir de várias reformas do setor público. Entre tais iniciativas, a do orçamento participativo é certamente a mais importante, a ponto de estar se espalhando pela América Latina.

Alguns autores têm como ímpeto analítico a esfera pública alexanderiana, que aspira à renovação ética e moral, enquanto outros, mais diretamente voltados aos requisitos da política real de governo, manifestam uma preocupação implicitamente habermasiana e procedimentalista com as precondições para os atos discursivos ideais enquanto normas e processos constitucionalmente ancorados. No caso do sistema de orçamento participativo, a maioria dos analistas conjuga as tradições moral-reconstrucionista e procedimentalista. Avritzer, por exemplo, celebra a esfera pública de Habermas como um meio de transcender as posições diametralmente opostas das teorias da democracia elitista e populista³⁵, ao mesmo tempo que encontra na esfera pública uma base epistemológica racional que "não mais consiste em identificar atores virtuosos ou viciosos", como é freqüente nas teorias sobre movimento social e sociedade civil, "mas em criar um espaço plural no qual os atores se apresentam em público e estabelecem campos de conflito com o Estado"³⁶.

Contudo, esse espaço não é tão aberto e plural quanto parece, já que Avritzer considera as assembléias do orçamento participativo como esferas públicas — mais precisamente, sua conceituação indica que suas esferas públicas são um agregado de redes de comunicação ligadas a movimentos sociais e associações civis "virtuosos". Em outras palavras, ainda que o uso procedimentalista do termo socialmente constitutivo "esfera pública" propicie um atalho teórico, esse atalho leva de volta ao problemático cerne moral de uma democracia baseada na sociedade civil. Ainda que as esferas públicas autônomas e solidárias de Avritzer constituam fóruns de discussão que conduzem os orçamentos participativos e são por ele influenciados, não devem ser confundidas com o próprio processo orçamentário. Afinal, ao participar das assembléias orçamentárias os atores não apenas estabelecem campos de conflito com o Estado, como afirma Avritzer, mas também entre si. Sobretudo, é onipresente em tais fóruns deliberativos a influência do Estado, pois ele detém o crucial conhecimento especializado para moldar e estruturar sua agenda, de modo que as agências governamentais neles desempenham um vital papel organizacional.

Considerando-se então que esse processo deliberativo envolve tanto representantes populares como especialistas do governo, constituiria no máximo um esforço *cooperativo*. De fato, o estudo de Ribeiro e Grazia acerca de um universo de mais de uma centena de experiências de orçamento participativo em municípios brasileiros demonstrou que boa parte delas não apresentava sequer as mínimas características *deliberativas*, na medida

(34) Cf., entre outros, Baiocchi, op. cit.; Sánchez, Félix. *Orçamento participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002; Abers, Rebecca N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder/Londres: Lynne Rienner, 2000.

(35) Segundo Avritzer (*Democracy and the public sphere...*, loc. cit.), "transformar o espaço público num espaço dialógico e interativo e introduzir os movimentos sociais como seus principais ocupantes pode nos ajudar a construir um conceito de públicos democráticos". De fato, imbuir a esfera pública habermasiana de movimentos sociais potencialmente ofensivos exorça suas conotações burguesas, ainda que num nível conceitual. Ao delinear os pontos principais da teoria habermasiana dos atos discursivos que definem o que ele chama de "públicos participativos", Avritzer trata da institucionalização seletiva de processos deliberativos dentro da sociedade civil, pretendendo conectar as novas práticas comunicativas com base nas comunidades a um modelo renovado de democracia constitucional, mas sem desistir da noção de autonomia local. Voltamos assim ao território habermasiano. No entanto, Avritzer extrai muitas de suas análises do trabalho ulterior de Habermas quando afirma que ele, "em vez de entrar no debate entre as versões elitistas e participativas da teoria da democracia, [...] encontra um terceiro caminho, que envolve uma forma diferente de reconciliar razão e vontade, na qual a razão resulta do debate público numa esfera localizada entre o mercado e o Estado". Assim, Avritzer pode definir uma esfera pública ideal na qual o sentido de humanidade comum prevalece e o melhor argumento pode se afirmar contra a hierarquia social e o *status*.

(36) *Ibidem*, p. 35.

em que raramente a voz dos representantes populares tinha peso relevante³⁷. Em muitos casos, portanto, falar dos orçamentos participativos em termos de uma esfera pública habermasiana³⁸ endossaria um desejo politicamente motivado de pintá-los com cores orgânicas, como um processo público autônomo, livre do controle do Estado.

Nesse ponto, a tese mais pessimista de Habermas começa a ganhar *momentum*. O estudo de Ribeiro e Grazia demonstra que ao se analisar a natureza democrática dos orçamentos participativos é importante ter em conta a ênfase conferida por Habermas, Mayhew e Turner a variáveis como regras procedimentais, conhecimento especializado, acesso à informação, educação civil e institucionalização legal de novos direitos e obrigações³⁹. Para Habermas, em particular, o fator-chave para a emergência de uma esfera pública relativamente autônoma é a expansão da educação, especialmente no grau secundário, em conjunção com um nível básico de segurança financeira e legal⁴⁰. No entanto, quais agências brasileiras estariam enfrentando o desafio de educar centenas de milhares de novos cidadãos para capacitá-los a participar de modo mais efetivo em processos participativos que demandam significativo conhecimento técnico e especializado?

Não obstante, autores como Baiocchi argumentam que a implementação de um novo mecanismo participativo vinculado a novas agências estatais fomenta as discussões públicas e as deliberações em âmbito societário, encorajando de fato a participação civil. Ao fazer um estudo comparativo dos processos deliberativos estimulados pelo programa de orçamento participativo em dois bairros pobres de Porto Alegre, um com longa tradição de ação direta, outro com uma estrutura civil fragmentada, Baiocchi nota que a esfera pública "orgânica" baseada na sociedade civil encontrada naquele primeiro bairro é qualitativamente distinta do público desestruturado e frouxamente conectado encontrado no outro. Mais que isso, ao analisar a mediação de conflitos no interior dos fóruns deliberativos ele destaca a importância, não apenas de uma cultura de ação coletiva, mas de ativistas comunitários com prestígio local que assumem o papel de moderadores do debate — de cuja ausência justamente se ressentia aquele segundo bairro⁴¹.

Para o autor, moderadores neutros são necessários para estruturar os debates, conduzindo-os para além das questões pessoais. Em outras palavras, dada a ausência de uma sólida cultura procedimental, comunicadores carismáticos e confiáveis no âmbito local assumem um papel central na facilitação dos processos deliberativos⁴². Ribeiro e Grazia confirmam essa perspectiva ao relatar que nas assembleias do orçamento participativo os especialistas em comunicação patrocinados pelo governo local com frequência assumem o papel de moderadores⁴³. Para as autoras, porém — bem como para Habermas, Mayhew e Turner —, a interveniência de especialistas em comunicação certamente está longe de ser não-problemática, podendo prenunciar a impossibilidade de trocas comunicativas ideais.

Baiocchi claramente prefere ignorar o fato de que mesmo os líderes comunitários, em suas funções de delegados e conselheiros do orçamento

(37) Ribeiro, Ana Clara T. e Grazia, Grazia de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: 1997-2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.

(38) Cf. Sánchez, op. cit. Parece difícil porém que Habermas pudesse considerar tais fóruns participativos patrocinados pelos governos como esferas públicas.

(39) Habermas, *The structural transformation...*, loc. cit.; "Further reflections...", loc. cit.; Mayhew, op. cit.; Turner, op. cit.

(40) Habermas, "Further reflections...", loc. cit.

(41) Baiocchi, op. cit.

(42) Uma confiança análoga em especialistas imparciais é expressa por autores que apontam a crônica falta de conhecimento especializado dos representantes de movimentos quando lidam com o listado. Daí afirmarem o papel crucial de organizações externas no imprescindível treinamento básico de lideranças (cf. por exemplo, Ttagiba, op. cit.; Ottman, op. cit.).

(43) Ribeiro e Grazia, op. cit.

participativo, constituem importantes elementos numa cascata de comunicação que difunde estrategicamente as mensagens do governo pela sociedade civil. Ademais, à luz de um corpo de pesquisas que aponta o conformismo na formação da opinião pública, a confiança de Baiocchi no papel neutro de tais mediadores parece um tanto otimista. O cerne da questão, de acordo com alguns autores⁴⁴, é que as pessoas tendem a não expressar pontos de vista e preferências controversos quando possam criar antagonismos com grupos ou indivíduos considerados poderosos. Assim, é possível que a presença dos moderadores da comunicação molde o processo deliberativo de uma maneira indireta — e se a presença de líderes comunitários influentes, como no caso de Porto Alegre, ativa uma "cascata de predisposições"⁴⁵, deve-se levar em conta a incidência de um processo de aprendizado conformista destinado a garantir alguma aceitação social.

Isso levanta a questão sobre que tipo de moderação é aceitável e sobre até que ponto se deve permitir que tal moderação, mais que facilitar o processo deliberativo, forme a opinião pública numa esfera pública promovida pelo Estado. Esse problema é relevante, pois o orçamento participativo não é implementado apenas por governos genuinamente interessados na participação democrática. De fato, a crise econômica dos anos 1980 e 90, em conjunção com o impacto dos programas de reestruturação estatal, esvaziou os cofres municipais. Isso tem minado a capacidade dos governantes de "integrar" a população mediante os benefícios populistas e clientelistas com que tradicionalmente legitimavam seu poder. Conseqüentemente, mesmo administradores de orientação mais conservadora começaram a imitar os experimentos participativos que originalmente surgiram no contexto de políticas progressistas de esquerda⁴⁶.

Se as tecnologias de participação social são também tecnologias de formação de consenso, resolução de conflitos e legitimação política, como sugere o citado estudo de Ribeiro e Grazia, é crucial saber mais sobre os processos democrático-participativos de tomada de decisão. Em que medida eles levam a uma real partilha de poder e reforçam as noções-chave de democracia e cidadania e em que medida produzem legitimação política ao desarticular grupos de pressão política? Certamente, há um *trade-off* entre deliberação participativa e legitimação política, de modo que o papel definidor do Estado não pode ser ignorado. Se disso decorre que o Estado assume um papel cada vez mais dominante na estruturação dos debates e que as decisões importantes ocorrem fora dos fóruns deliberativos, os processos participativos podem se tornar espetáculos de legitimação que dissimulam uma carência de conteúdo democrático.

Considerações finais

Tal como concebida por Habermas, a esfera pública é um elemento fundamental de infra-estrutura social. É uma rede de núcleos comunicati-

(44) Cf. por exemplo, Noelle-Neumann, Elisabeth. *The spiral of silence: public opinion — our social skin*. Chicago: University of Chicago Press, 1984; Scott, James C. *Weapons of the weak. everyday forms of peasant resistance*. New Haven, CT: Yale University Press, 1985.

(45) Kuran, Timur e Sunstein, Cass. "Availability cascades and risk regulation". *Stanford Law Review*, nº 51, 1999.

(46) Cf. por exemplo, Moura, Suzana e Pinho, José Antônio G. de. "Governos locais em contexto de democratização e crise: mudança e inovação". In: Fischer, Tânia (org.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 1993. Ademais, o orçamento participativo de Porto Alegre é também celebrado por organizações internacionais como o Banco Mundial e o FMI.

vos, de conduítes que filtram e condensam a opinião pública. Nesse sentido, constitui mais uma esfera de influência do que um poder legislativo direto. De fato, como apontou Avritzer, o poder dos atores sociais é limitado, pois "eles não podem impor sanções no plano político ou legal"⁴⁷. Ou como afirmou Habermas: "Discursos não governam. Eles produzem um poder comunicativo que não pode tomar o lugar da administração, mas somente influenciá-la"⁴⁸.

Nesse sentido, é inegável que os mecanismos administrativos participativos contêm um enorme potencial democrático, mas as suas potencialidades devem ser vista sob uma luz realista. Têm razão os autores que afirmam que iniciativas como a do orçamento participativo podem, entre outras coisas, diminuir as práticas de corrupção ou clientelismo e funcionar como escolas de cidadania, mas não faz sentido, por exemplo, tentar vender tecnologias participativas como políticas socialistas inovadoras ou como uma alternativa às políticas de elite⁴⁹ sem ressaltar o contexto no qual elas emergem. Vimos que os mecanismos administrativos de participação da sociedade civil podem facilmente assumir um papel estatista ou mesmo constituir uma estratégia política que manipula a participação popular. De fato, parece que ao longo da última década líderes políticos elitistas têm cooptado as estruturas democráticas participativas.

O que parece estar em falta é uma nova onda de atores autônomos que demandem uma significativa inclusão democrática. No entanto, a história dos movimentos sociais no Brasil dos anos 1970 e 80 demonstra a improbabilidade de que surjam grupos populares autônomos sem investimento substantivo em educação civil, conscientização e treinamento de lideranças⁵⁰. Com o enfraquecimento das forças progressistas que atuaram de forma significativa na cultura política brasileira nas últimas três décadas, tal investimento tem sofrido um declínio considerável. O trabalho "de base" saiu de moda ou não é mais financeiramente viável, e as abordagens elitistas e filantrópicas retornam triunfantes.

Num tal contexto, termos como "esfera pública" facilitam politicamente a venda de tecnologias administrativas inovadoras como se fossem a genuína democracia participativa. Na verdade, o elemento que torna as tecnologias participativas um processo socialmente progressista é aquele do *compromisso político* dos governos com padrões morais e éticos elevados e com as forças sociais progressistas que sustentam esse compromisso. Portanto, sem a persistência das forças sociais que sustentam a demanda por uma sociedade efetivamente mais justa, inclusiva e democrática, a qualidade dessas tecnologias não está garantida.

(47) Avritzer, *Democracy and the public sphere...*, loc. cit., p. 112.

(48) Habermas, "Further reflections...", loc. cit., p. 452.

(49) Cf., respectivamente, Sánchez, op. cit.; Avritzer, *Democracy and the public sphere...*, loc. cit.

(50) Cf. Ottman, op. cit.

Recebido para publicação em 26 de fevereiro de 2004.

Goetz Ottmann é pesquisador do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade La Trobe (Melbourne). Publicou nesta revista "Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil" (nº 41).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 68, março 2004
pp. 61-72
