

CONTEXTOS DA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NO BRASIL

Sérgio Costa

RESUMO

A partir do cotejo de dois modelos analíticos — um pluralista, um discursivo — o artigo analisa o processo, que acompanha a democratização, de constituição de um espaço público no Brasil. A análise considera três "contextos" de construção de tal esfera: os meios de comunicação de massa, a sociedade civil e os espaços comunicativos primários. *Palavras-chave: esfera pública; democratização; mídia; sociedade civil.*

SUMMARY

Confronting two distinct analytical models — one pluralistic, the other discursive —, this article analyzes the constitution of a public sphere in Brazil, accompanying the democratization process. The analysis considers three "contexts" in the construction of such a sphere: mass media, civil society, and primary communication networks.

Keywords: public sphere; democratization; media; civil society.

Embora a distinção entre o privado e o público coincida com a oposição entre a necessidade e a liberdade, entre a futilidade e a realização e, finalmente, entre a vergonha e a honra, não é de forma alguma verdadeiro que somente o necessário, o fútil e o vergonhoso tenham o seu lugar adequado na esfera privada. O significado mais elementar das duas esferas indica que há coisas que devem ser ocultadas e outras que necessitam ser expostas em público para que possam adquirir alguma forma de existência.

Hannah Arendt, *A condição humana*.

Já nos primeiros estudos clássicos que procuraram, de forma pioneira, descrever a "psicologia social" brasileira, indicava-se um traço fundamental da esfera pública no país — seu subdesenvolvimento. Diagnosticava-se uma hipertrofia da esfera privada, cuja lógica acabava dominando o público e conformando as relações sociais nessa órbita¹.

Alguns autores contemporâneos mostram a persistência em nossos dias desta subsunção do público no privado², destacando os problemas que tal dinâmica acarreta para a produção e a apropriação dos bens públicos³ e

(1) Ver: Oliveira Vianna, Francisco J. *Pequenos estudos de psicologia social*. 3ª ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1942.

(2) Ver, p. e., DaMatta, Roberto. *A casa e a rua. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985; DaMatta, Roberto e outros. *Brasileiro: cidadão?* São Paulo: Cultura Ed. Associados, 1992.

(3) Ver, p. e., O'Donnell, Guillermo. "Sobre o estado, a democratização e alguns problemas conceituais. Uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n° 36, julho de 1993. Para uma abordagem teoricamente mais elaborada, ainda que exploratória, ver Giannotti, J. Arthur. "Observações exploratórias sobre o público e o privado". *Folha de S. Paulo*. São Paulo, caderno "Mais!", 02/04/95.

para a constituição e legitimação de uma ordem social como a democrática, baseada em leis impessoais e de validade universal⁴.

Mais além destes diagnósticos, a convicção de que, no âmbito da recente democratização, o "espaço público se (re)constrói" no país parece já ter se tornado moeda corrente entre os analistas sociais. Tal diagnóstico é sobretudo recorrente naqueles trabalhos dedicados ao estudo dos movimentos sociais, contexto no qual a idéia de espaço público nos remete a duas órbitas de definições de certo modo complementares. A primeira delas diz respeito a determinadas garantias institucionais e legais à manifestação, expressão e organização políticas consolidadas ao longo da democratização⁵. A segunda definição enfatiza o caráter público/publicista presente na idéia de esfera pública, tratando do contexto social marcado pela emergência de novos atores, os quais buscariam a "redefinição do espaço público e do espaço privado", ampliando, desta forma, as fronteiras da política⁶.

Nestes estudos, entretanto, o interesse central dirige-se para a descrição e contextualização de processos sociais específicos, importando menos a precisão conceitual e a explicitação das referências teóricas que orientam o tratamento da categoria "esfera pública"⁷. Fica dificultada, assim, a identificação das diferentes dimensões do objeto empírico tratado e dos nexos mais gerais deste com a própria construção da democracia.

O presente artigo, que faz parte de uma reflexão mais ampla⁸, procura abordar alguns dos desenvolvimentos empíricos tratados correntemente na literatura como indicativos do processo de construção do espaço público no país a partir de um específico quadro de referência teórico. Recorre-se, inicialmente, a duas diferentes concepções de esfera pública, examinando-se em seguida algumas transformações verificadas no contexto da democratização em três campos do espaço público no país: os meios de comunicação de massa, a sociedade civil e os espaços comunicativos primários.

Os atores coletivos e a esfera pública democrática⁹

No regime democrático, ordem política fundada no consentimento, as decisões políticas têm que ser permanentemente fundamentadas e justificadas, e dependem, obviamente, de algum tipo de anuência da sociedade para que adquiram validade e possam ser efetivadas. Neste contexto, cabe à esfera pública uma posição central: ela se torna a arena onde se verificam, numa direção, a aglutinação da vontade coletiva e, no sentido oposto, a justificação de decisões políticas previamente acertadas.

Diferentes tradições teóricas ocuparam-se da discussão do papel da esfera pública para o funcionamento da democracia¹⁰, destacando-se no debate contemporâneo a concepção que poderíamos qualificar como "pluralista" e aquela fundada na teoria do discurso, aqui designada por "discursiva".

No modelo pluralista de democracia, a idéia liberal dos indivíduos isolados maximizadores de interesses é substituída pela imagem de grupos

(4) Ver, entre outros, Santos, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1993, principalmente pp. 108 ss.

(5) Ver, p. e., Paoli, M. Célia. "Citizenship, inequalities, democracy and rights: The making of a public space in Brazil". *Social & Legal Studies*, vol. 1, 1992.

(6) Cardoso, Ruth. "A trajetória dos movimentos sociais". In: Dagnino, Evelina. (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 88. Ver, ainda, na mesma coletânea, Telles, Vera da Silva. "Sociedade civil e a construção de espaços públicos".

(7) A reconstrução meritória da concepção de espaço público de Hannah Arendt desenvolvida por Vera da Silva Telles ("Espaço público e espaço privado na construção do social: Notas sobre o pensamento de H. Arendt". *Tempo Social*, 2(1), 1990) permanece como esforço isolado que parece não encorajar iniciativas similares e nem tampouco a aplicação analítica clara das categorias ali delineadas.

(8) Ver: Costa, Sérgio. *Dimensões da Democratização: esfera pública, sociedade civil e participação local no Brasil*. Frankfurt: Vervuert, 1997.

(9) Reproduzo resumidamente nesta seção aspectos discutidos em: Costa, Sérgio. "Dinâmica da esfera pública e democracia". *Lua Nova*. São Paulo: Ce-dec, nº 36, 1995.

(10) Para uma abordagem introdutória, ver: Benhabib, Seyla. "Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas". In: Calhoun, Craig (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT, 1992.

organizados que se limitam mutuamente. Neste contexto, cabe à esfera pública o papel *funcional* de atuar, ao lado dos mecanismos institucionalizados de representação política, como

*sistema intermediário, cuja função política consiste na absorção (input) e no processamento (throughput) de determinados temas e opiniões, bem como na transmissão das opiniões públicas que resultam deste processamento (output) tanto aos cidadãos quanto ao sistema político*¹¹.

Neste modelo, a imagem da esfera pública é a de um mercado de opiniões no qual os diferentes interesses organizados se encontram em permanente concorrência por um recurso escasso: a atenção pública. Os diferentes atores sociais procuram, portanto, participar do processo de geração da opinião pública, buscando influenciar, por esta via, os processos decisórios.

De acordo com tal concepção, entretanto, a opinião pública, constituída por meio da ação dos diferentes atores sociais, não assume imediatamente a forma de decisões políticas. Tal "conversão" ocorre conforme um modelo de dois níveis que descreve o *policy process*. No primeiro estágio, verificam-se a formulação pública e a apresentação de posicionamentos acerca de determinado problema; trata-se portanto da formação da opinião pública. Somente quando a questão tematizada é assimilada pelo sistema político — segundo estágio — é que pode então transformar-se numa decisão concreta.

Estes dois estágios representam fases diferenciadas da "carreira" ou trajetória que os temas percorrem, enquanto as atenções públicas encontram-se voltadas para eles. As perspectivas de que certo problema, conforme tal concepção, se torne um tema público dependem menos de seu conteúdo e relevância do que de questões prático-estratégicas. Isto é, problemas que podem ser envolvidos num "rótulo atrativo" ou que são trazidos à tona por atores sociais poderosos — em termos de acesso a recursos comunicativos — têm maiores chances de ser incorporados à agenda pública que aquelas questões difundidas por grupos que não fazem parte do *establishment*.

Do ponto de vista normativo, não se estabelece, nos termos do marco teórico pluralista, qualquer diferenciação entre os diversos atores (partidos, grupos de interesse, movimentos sociais etc.) atuantes na esfera pública. Todos estes agiriam estrategicamente na defesa de seus interesses específicos, buscando, através da mídia, atingir um "público carente de orientação e entretenimento"¹² e, através destes, os tomadores de decisão. Neste contexto, as formas típicas de expressão dos "movimentos de protesto" (manifestações, passeatas etc.) são igualadas, analiticamente, aos instrumentos da chamada política simbólica, a qual busca produzir acontecimentos exclusivamente para a mídia (inaugurações de obras, aparições públicas de personalidades conhecidas etc.). Tanto os atos públicos dos "movimentos de protesto" quanto os eventos vinculados à política simbólica são qualificados, neste modelo, de "pseudo-acontecimentos", os quais se inserem em uma política

(11) Gerhards, Jürgen e Neidhardt, Friedhelm. "Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit — Fragestellungen und Ansätze". [Estruturas e funções da esfera pública moderna: Questões e aportes teóricos]. Berlin: WZB, Paper FS III90-101, 1990, p. 6.

(12) Neidhardt, Friedhelm. "Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Einführung". [Esfera pública, opinião pública e movimentos sociais. Introdução]. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, edição especial, nº 34, 1994, p. 7.

de gerenciamento de notícias. Recusa-se no modelo, explicitamente, a reconhecer a natureza diferenciada da ação de alguns atores da esfera pública, como os "grupos de protesto" e os movimentos sociais. Estes, conforme entendo, não se valem apenas manipulativamente da esfera pública, como meio de influenciar os tomadores de decisões. Exercitam também a persuasão argumentativa, buscando criar novos consensos públicos e interferindo, desta forma, nos próprios parâmetros que orientam a convivência social.

Na concepção aqui designada por discursiva, desenvolvida principalmente por Jürgen Habermas, esta idéia de uma esfera pública inteiramente assenhoreada e manipulada pelos diversos grupos sociais é colocada em questão¹³. Conforme ele, cruzam-se na esfera pública política pelo menos dois processos simultâneos: o "uso manipulativo do poder da mídia para obtenção de lealdade das massas, geração de demanda e *compliance* frente a imperativos sistêmicos [e] a geração comunicativa de poder legítimo"¹⁴. O autor vai além, portanto, da disputa pelas atenções públicas — empiricamente evidente —, que equívale no modelo pluralista à esfera pública mesma, e investiga a origem dos *inputs* que atingem tal esfera. Nesse movimento, identifica, para além da disputa pela presença na mídia, um nível mais profundo, ao qual está relacionada a "geração de poder legítimo".

A concepção habermasiana de esfera pública (política) oferece, implicitamente, elementos para se entender a forma original como o autor trata uma questão clássica da sociologia: como é possível a manutenção da ordem social num contexto secularizado, caracterizado pela ausência de "transcendência e tradição"? Em sua resposta, o autor reconhece a força aglutinadora da coordenação sistêmica, mas concebe um segundo campo, o mundo da vida, caracterizado por ações orientadas para o entendimento. A imagem da esfera pública que resulta de tal constatação não é mais a de um simples palco para encenação de atores estrategicamente voltados à manipulação das opiniões, pois para ela dirigem-se também fluxos comunicativos condensados na vida cotidiana que encerram questões relevantes para o conjunto da sociedade.

Conforme o modelo discursivo, cabe portanto à esfera pública, no contexto democrático, um *papel enfático*: atuar como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam, institucionalmente, o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos etc.). Quando os fluxos comunicativos gerados nos "microdomínios da prática cotidiana" extrapolam as fronteiras das esferas públicas autônomas¹⁵, podem ter acesso às instâncias deliberativas previstas na ordem democrática e, finalmente, influir nas decisões aí tomadas. O fluido poder comunicativo é exercido portanto, segundo a concepção discursiva, conforme a lógica do sitramento: ele atua sobre as premissas dos processos de julgamento e de decisão do sistema político "sem a intenção de conquista"¹⁶.

Mesmo que os instrumentos do estado de direito assegurem que a esfera pública atue como instância transmissora, através da qual os fluxos

(13) O estudo clássico de Jürgen Habermas, *Mudança estrutural da esfera pública* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984), escrito há cerca de 35 anos e que descreve o processo de decadência da esfera pública burguesa, não é considerado no presente artigo. Baseamo-nos aqui nas contribuições mais recentes do autor, nas quais, dentro do marco teórico da redescoberta da sociedade civil, vislumbra-se a existência de uma "esfera pública politicamente influente".

(14) Habermas, Jürgen. "Neues Vorwort". *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. [Novo prefácio. *Mudança estrutural da esfera pública*]. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1990, p. 40.

(15) Habermas chama de autônomas "as esferas públicas que não são criadas e mantidas pelo sistema político para fins de criação de legitimação". Cf. Habermas, Jürgen. "O conteúdo normativo da modernidade". In: *O discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Dom Quixote, 1990, p. 333.

(16) Habermas, Jürgen. "Sobrerania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n° 26, março de 1990. Em trabalho mais recente, Habermas procura precisar a idéia de sitramento por meio do modelo das elusas institucionais que regulam o acesso aos centros decisórios. Cf. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. [Facticidade e validade: Contribuições a uma teoria do discurso do direito e do estado de direito democrático]. Frankfurt/M.: Suhrkamp, pp. 429 ss.

comunicativos gerados no âmbito de processos interativos voltados para o entendimento (e não para a manipulação) atinjam as instâncias decisórias, uma questão fundamental permanece ainda irrespondida. Trata-se de discutir a sustentação, no nível da sociedade, para esta formação espontânea da opinião, ancorada no mundo da vida. Aqui insere-se a idéia de sociedade civil. Neste contexto, a categoria abrange as diferentes associações voluntárias que "absorvem e *condensam* a ressonância que as situações-problema emergentes na sociedade encontram nos domínios da vida privada, *canalizando* tal resposta de forma amplificada para a esfera pública política"¹⁷.

(17) Habermas Jürgen, *ibidem*, p. 443, grifos nossos.

Aos atores da sociedade civil é atribuído, portanto, neste construto, um papel duplo que reflete o caráter bidimensional destes sujeitos. A *condensação* de "situações-problema" percebidas na vida cotidiana corresponde à dimensão defensiva de tais atores. Trata-se aqui da preservação e ampliação da "infra-estrutura comunicativa" do mundo da vida e da produção de esferas públicas alternativas.

Com a *canalização* dos problemas tematizados na vida cotidiana à esfera pública, ativa-se a dimensão ofensiva dos atores da sociedade civil. Trata-se, nesse nível, da tentativa de

*apresentar novas contribuições para as soluções de problemas, de oferecer novas informações e de corroborar os bons motivos, denunciando os maus, de forma a introduzir um impulso gerador de alterações nos parâmetros constitucionais da formação da vontade política e pressionar os parlamentos, os judiciários e os governos em favor de determinadas políticas*¹⁸.

(18) *Ibidem*, p. 448.

O espaço público brasileiro

Os meios de comunicação de massa

Nos últimos anos, a televisão vem ameaçando a posição de hegemonia de vários decênios do rádio como principal e mais difundido veículo de comunicação no país. A televisão chega hoje a até 90% dos domicílios brasileiros¹⁹. Em algumas regiões, verifica-se que o tempo de exposição à televisão é inversamente proporcional aos níveis de renda, isto é, quanto mais pobre o grupo populacional, mais intensa e freqüentemente utiliza a televisão. Esta tendência começa, contudo, a se modificar, verificando-se nas pesquisas mais recentes que, em alguns casos, o tempo diário dedicado à televisão permanece praticamente inalterado para os diferentes níveis de renda²⁰.

No campo da mídia impressa verifica-se uma clara correlação positiva entre níveis de renda e difusão dos veículos de comunicação: distribuindo-se a população brasileira em cinco classes de renda, constata-se que os

(19) Cf. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios—1995*. Rio de Janeiro, 1995.

(20) Pesquisa Gallup/revista *Imprensa* mostra a vigência na cidade do Rio de Janeiro da primeira tendência, isto é, os segmentos mais pobres utilizam mais intensamente a televisão (cerca de 2,30 horas diárias para a classe A, contra cerca de 3,30 horas para as classes D e E). Na cidade de São Paulo há uma distribuição mais ou menos uniforme entre os diferentes segmentos de renda (cerca de 2,5 horas diárias). Cf. *Imprensa*. São Paulo: agosto de 1996, pp. 13 ss.

jornais chegam a 87% do segmento mais rico e a 16% da camada mais pobre da população, enquanto as revistas atingem 88% da camada superior e apenas 14% do grupo inferior de renda. A densidade de leitores (número de exemplares de jornais em circulação por mil habitantes) está em torno de 40, um coeficiente que, comparado com aqueles apresentados pela Dinamarca (510), Alemanha (350), Estados Unidos (280), mas também pelo México (120) ou Venezuela (186), é bastante modesto²¹.

O mercado de revistas apresenta uma iniludível concentração da estrutura de propriedade: uma única editora é responsável pela publicação de oito entre as dez revistas de maior circulação²². No que diz respeito aos jornais, verifica-se que existem em número significativo, vinculados a grupos empresariais diversos e que representam variadas correntes de opinião. Não obstante, reconhece-se aqui a tendência à formação de oligopólio: os quatro veículos de maior circulação detêm um controle absolutamente desproporcional sobre o total do capital e do faturamento obtido pelos cerca de 350 diários editados no país²³.

Em nenhum outro segmento da mídia, entretanto, ocorre a concentração de propriedade verificada no setor televisivo. Quatro redes privadas controlam quase a totalidade do mercado, sendo que a líder do segmento, a Globo, quarta maior empresa do setor no mundo, alcança taxas de audiência que chegam, em algumas regiões, a mais de 70%. A sua influência sobre a formação de opinião no país é amplamente reconhecida: respondendo a pesquisa de opinião, 80% dos entrevistados em amostra nacional afirmaram ser a Rede Globo a instituição brasileira mais poderosa, antes mesmo da Presidência da República, da Igreja Católica e do Congresso Nacional²⁴. Igualmente reconhecida é a habilidade mostrada pela empresa em transformar sua indubitável influência social em poder político, prática levada ao paroxismo nos períodos eleitorais, ocasiões em que a cobertura da emissora tem contemplado de forma extremamente desigual os diferentes candidatos²⁵.

Já no segmento radiofônico vigora uma estrutura de propriedade muito mais descentralizada. Ainda assim não se pode qualificar o setor como um mercado de livre-concorrência, no qual os favorecimentos políticos não estejam presentes. As concessões para a exploração de emissoras de rádio — o que de resto vale também para os canais de televisão — são tradicionalmente distribuídas a partir de critérios meramente políticos. Os méritos técnicos e de conteúdo dos requerimentos de concessões contam pouco; o parâmetro orientador da distribuição de concessões tem sido tradicionalmente a lealdade política prometida ao governo pelo solicitante²⁶.

Este breve perfil dos *media* no Brasil aponta, com efeito, para um espaço assenhoreado por impérios de comunicação poderosos no qual formas tradicionais-populistas de conquista de lealdade política se misturam a novas estratégias de manipulação das preferências das massas. Não obstante, procurar-se-á mostrar, a partir de desenvolvimentos verificados ao longo do processo de democratização, que a importância dos meios de comunicação para a constituição de um espaço público "politicamente

(21) Cf. Wilke, Jürgen. "Massenmedien in Brasilien" [Meios de comunicação de massa no Brasil]. In: Wilke, J. (org.). *Massenmedien in Lateinamerika*. Frankfurt: Vervuert, 1992, vol. 1.

(22) Cf. *Imprensa/Mídia*. São Paulo, ano 3, nº 25, 1996.

(23) Ver: Associação Nacional dos Jornais. *Jornais brasileiros 1995-1996*. Brasília, 1995.

(24) Cf. Wilke, Jürgen, op. cit., p. 125.

(25) O caso de favorecimento mais evidente e mais bem documentado na literatura é sem dúvida o do "well-trained television performer" Collor, alçado em poucos meses da condição de obscuro político provinciano à Presidência da República (Flynn, Peter. "Collor, corruption and crisis: Time for reflection". *Journal of Latin American Studies*, nº 25, 1993, p. 357). A esse respeito, ver também: Lima, Venício Arthur de. "Brazilian television in the 1989 presidential campaign: Constructing a president". In: Skidmore, T. (org.). *Television, politics, and the transition to democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center, 1993.

(26) O ex-presidente Sarney protagonizou em 1987 o episódio mais escandaloso de utilização indevida da prerrogativa da distribuição de concessões. Na tentativa bem-sucedida de obter a aprovação pelo Congresso da prorrogação de seu mandato, distribuiu canais de rádio e televisão a nada menos que 91 parlamentares! Destes, 82 apoiaram a intenção de Sarney de permanecer um ano mais no poder (ver: Motter, Paulino. "O uso político das concessões de emissora de rádio e televisão no governo Sarney". *Comunicação e Política — Nova Série*, vol. 1, nº 1, 1994). Segundo a Constituição de 1988, as concessões devem ser avaliadas pelo Conselho de Comunicação Social. Apesar de regulamentado desde 1991, o Conselho, composto por treze membros, só muito recentemente vinha sendo implementado e, infelizmente, pelo mesmo Sarney, agora na condição de presidente do Senado. Como representantes da "sociedade civil" no Conselho (cinco ao total), o ex-presidente da República indicou, entre outros, seu próprio assessor, Fernando Mesquita, e o ex-deputado Guilherme Afif Domingos (cf. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 12/04/96, p. 1-4).

influyente" no Brasil não pode ser desconsiderada. Trata-se aqui basicamente de dois conjuntos de fatores:

i) Consolidação de um novo conceito de jornalismo

Nos anos 70, enquanto os agentes do regime militar ocupavam a redação dos jornais impondo sua férrea censura prévia e transformando os grandes jornais em relatórios enfadonhos dos feitos oficiais, a chamada imprensa alternativa vivia sua fase de ouro. Os inúmeros órgãos (*Movimento, Pasquim, Opinião, De Fato, Coojornal, Em Tempo, Versus* etc.) surgidos no período traziam uma nova estrutura de redação — em geral coletivos autogeridos de jornalistas — e, sobretudo, um novo estilo jornalístico, caracterizado por uma "outra linguagem, outra forma e uma temática ousada de denúncia, demistificação e novas propostas"²⁷. A imprensa alternativa não sobreviveria, nos moldes então observados, à abertura democrática iniciada nos finais dos anos 70. Ao se extinguir, deixaria, entretanto, um importante legado à cultura jornalística brasileira. Depois do relaxamento da censura de imprensa, os grandes jornais absorveriam boa parte do pessoal formado nos veículos alternativos, buscando conferir ao seu noticiário o tom crítico e de denúncia dos alternativos.

A *Folha de S. Paulo* parece ter sido o primeiro grande veículo a se dar conta do potencial mercadológico da prática jornalística próxima ao anseio social por maior democracia e transparência no processo político. Com sua intensa participação no movimento por eleições diretas em 1984, o diário "conquista a confiança da intelectualidade liberal de esquerda", conseguindo assim, em poucos anos, dobrar sua tiragem²⁸.

Depois da história de sucesso da *Folha*, os demais veículos buscam também agilizar e tornar mais diretas e contundentes suas formas de expressão. Reformulam seu perfil gráfico e implementam um estilo jornalístico que, seguindo a rota do jornalismo investigativo norte-americano²⁹, prioriza as diligências e pesquisas próprias. Com isso, a imprensa se torna um ator ativo do espaço público, contribuindo para elucidar e denunciar casos de corrupção, acordos ilegítimos e malversação de fundos públicos. Atualmente, o interesse pelo jornalismo investigativo pode ser observado claramente nas revistas semanais de informação e, de certa maneira, também no jornalismo televisivo.

ii) Heterogeneidade ideológica da oferta dos *media*

A centralizada estrutura de propriedade dos *media* brasileiros poderia alimentar a suposição de que a oferta da mídia reflete univocamente os interesses e aspirações de poder daqueles que controlam os meios. A

(27) Festa, Regina. "Movimientos sociales, comunicación popular y alternativa". In: *Comunicación popular y alternativa*. Buenos Aires: Paulinas, 1986, p. 17.

(28) Michahelles, Kristina e Leite, Marcelo. "Presse, Funk, Fernsehen in Brasilien" [Imprensa, rádio e televisão no Brasil]. In: Briesenmeister, Dietrich (org.). *Brasilien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt: Vervuert, 1994, p. 566.

(29) Ver: Lins e Silva, Carlos E. *O adiantado da hora: A influência americana sobre o jornalismo brasileiro*. São Paulo: Sumus, 1991, cap. IV.

complexidade da dinâmica e a multiplicidade das variáveis envolvidas na conformação da produção da mídia desautorizam, entretanto, deduções e simplificações como esta. Conforme mostrou Miceli³⁰, a demarcação ideológica da oferta dos *media* reflete, entre outros fatores, a polarização da "distribuição do capital escolar e cultural" típica da hierarquizada sociedade brasileira. Segundo a tese do autor, a concepção e a geração dos produtos ofertados estão predominantemente a cargo de uma elite qualificada de intelectuais (publicistas, cientistas políticos, sociólogos, artistas, escritores etc.), que encontram possibilidades limitadas de trabalho em seus ramos profissionais específicos. A contraparte desta elite de produtores culturais é formada pelos consumidores da "indústria cultural", os quais apresentam, geralmente, baixa qualificação escolar.

Para Miceli, os produtores culturais apresentam preferências estéticas elaboradas e, na maior parte dos casos, um perfil de esquerda, "típico das carreiras intelectuais e artísticas brasileiras". Aspirações progressistas, engajamento social e cosmopolitismo são traços constitutivos da visão destes profissionais, de modo que necessariamente vão se refletir nos trabalhos que produzem. A relativa autonomia destes intelectuais no âmbito dos seus respectivos veículos, isto é, a liberdade que possuem para transpor à sua produção cultural os traços de sua visão de mundo, é explicada por Miceli por meio da imprescindibilidade funcional destes em face do

*domínio técnico sobre as linguagens peculiares às mídias eletrônica e impressa bem como sobre aquelas mensagens e bens de maior sucesso e audiência, como por exemplo as novelas e os seriados, os projetos de reforma gráfica e de conteúdo dos principais jornais e revistas, neles instilando seus diagnósticos da sociedade brasileira e povoando-os com personagens ilustrativos de uma gama expressiva de experiências sociais*³¹.

Afirma-se, desta forma, que se verifica no âmbito dos *media* uma interessante constelação de interesses: sob risco de comprometimento da qualidade e do potencial mercadológico de seus produtos, as empresas de comunicação são levadas a conceder espaços de liberdade aos produtores culturais e a seus conceitos estética e ideologicamente progressistas. A magnitude deste raio de autonomia é, entretanto, mutante e vulnerável, "dependendo das negociações ideológicas e financeiras típicas das relações de produção da indústria cultural"³².

Seguindo-se a lógica interacionista simbólica de Miceli, pode-se afirmar que as mensagens divulgadas pelos *media* resultam como que de um campo de tensões triangular, em cujos vértices encontram-se as visões de mundo dos produtores culturais, a demanda do público (critério dos índices de audiência) e os interesses dos proprietários dos meios. São, por isso, no que diz respeito às suas características ideológicas, *ambivalentes*.

(30) Miceli, Sérgio. "O papel dos meios de comunicação de massa no Brasil". *Textos Idesp*. São Paulo, nº 30, 1989, pp. 27ss.

(31) Ibidem, p. 31. A avaliação dos próprios jornalistas parece confirmar as tendências percebidas por Miceli relativamente ao conjunto dos produtores culturais. Conforme mostra Adalberto M. Cardoso ("Jornalistas: Ética e democracia no exercício da profissão". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 42, julho de 1995), os profissionais de jornalismo no país identificam um grau de autonomia sobre seu trabalho muito maior que aquele indicado pelos colegas americanos (p. 133). Ao mesmo tempo, os jornalistas tendem a ver seu trabalho como uma "missão": devem "formar um público que, a rigor, não é visto como estando interessado em formação; informá-lo bem porque se trata de um público manipulável" (p. 135).

(32) Lins e Silva, Carlos E. "Las brechas de la industria cultural brasileña". In: Festa, Regina e outros, op. cit., p. 35. Uma demonstração extremada de como estas negociações assumem contornos no cotidiano dos *media* foi documentada por Joseph D. Straubhaar ("Television and video in the transition from military to civilian rule in Brazil". *Latin America Research Review*, vol. 24, nº 1, 1989, pp. 145 ss). O autor revela como a Rede Globo, em 1984, deixou de ignorar o movimento Diretas-Já, passando a prestigiar a mobilização. Para a inflexão na posição da emissora teria contribuído, além de outros fatores (risco da credibilidade etc.), a crítica interna: "Um número de jornalistas da TV Globo mostrou-se altamente crítico com relação à posição da emissora e ameaçou entrar em greve, caso a Globo não prestasse apoio ao movimento por eleições".

Um boa parte da oferta da mídia, entretanto, inclusive da televisão, que atinge o público maciçamente, apresenta uma visão realista da sociedade brasileira, fornecendo importante substrato para a apreensão e a reflexão críticas acerca dos problemas do país³³.

Construção da sociedade civil

Um vasto conjunto de contribuições se ocupou de investigar o papel desempenhado no processo de democratização do país pelos movimentos sociais, associações de base e outros atores da sociedade civil que se multiplicaram a partir dos anos 70. Nestes estudos, destacam-se tanto as dificuldades impostas à atuação dos movimentos sociais pelas estruturas políticas existentes e pelas formas autoritárias de representação de interesses, quanto as contribuições dos novos atores emergentes para reverter tal quadro político. Não cabe, certamente, no escopo deste artigo a remissão a cada um destes trabalhos, nem muito menos a reconstrução de suas linhas argumentativas específicas. Trata-se antes de evidenciar, mediante a seleção e ênfase de algumas informações e alguns argumentos arrolados nestes estudos, as formas próprias como as associações da sociedade civil participam da construção de um espaço público poroso e transparente no país.

Pode-se, assim, ordenar as contribuições destes atores sociais em três campos distintos, ainda que complementares:

i) Produção de esferas públicas alternativas³⁴

Ainda durante o regime militar verifica-se o surgimento de organizações especializadas na reunião sistemática e divulgação de informações sobre temas específicos, apresentando formas de tratamento e interpretações da realidade social alternativas às versões oficiais. A Igreja Católica acolheu e apoiou muitas destas iniciativas: são conhecidas sua atuação no projeto "Tortura Nunca Mais" e suas atividades na promoção de grupos de trabalho como o Cimi (Conselho Indigenista Missionário), constituído em 1972, e a CPT (Comissão Pastoral da Terra), fundada em 1975. Ao denunciar os crimes cometidos pelos militares, as condições adversas de vida de indígenas ou a morte de agricultores em disputas fundiárias, estas organizações puderam dirigir a atenção pública para regiões, grupos sociais e campos de conflito antes ignorados pela sociedade³⁵.

Fora da Igreja, entidades como o Dieese (Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sociais e Econômicas) ou o Ibase (Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica) são exemplos ilustrativos de entidades especializadas na produção de estudos e informações alternativas

(33) Ao recusar-se aqui o argumento daquela esquerda que só vê nos meios de comunicação manipulação e desinformação, não se está corroborando o elogio dos *media* nos moldes em que o fazem Dominique Wolton (*Elogio do grande público. Uma teoria crítica da televisão*. São Paulo: Ática, 1996) ou Alain Touraine (*Palavra e sangue. Política e sociedade na América Latina*. São Paulo: Trajetória Cultural/Unicamp, 1989, p. 143). Enquanto para os europeus a televisão representa, em face das estruturas sociais estáveis e pouco flexíveis, um espaço de imaginação e antecipação, na América Latina representa um retorno à realidade social, num contexto caracterizado por aspirações ilimitadas e socialmente indeterminadas.

(34) A expressão "esfera pública alternativa" é entendida aqui no sentido que lhe dá Dieter Rucht ("Gegenöffentlichkeit und Gegenexpertise" [Esfera pública alternativa e contrapúblicas]. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, nº 2, 1988, p. 291), qual seja, como "uma oposição a posições técnicas e estruturas de comunicação pública dominantes que vai além de questões pontuais".

(35) Ver: Della Cava, Ralph. "A Igreja e a abertura — 1974-1985". In: Stepan, Alfred. (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, pp. 151 ss.

às fontes oficiais, cujo prestígio revela-se crescente ao longo do processo de democratização.

Ao lado destas entidades de abrangência e relevância nacionais, poder-se-ia enumerar ainda um grande número de organizações não-governamentais que apresentam uma contribuição de natureza semelhante, ainda que em contextos locais, para a construção de um espaço público crítico. O mérito deste conjunto de organizações parece ser o de considerar e recuperar informações e pontos de vista que, de outra forma, teriam permanecido olvidados e obscurecidos. Tais informações servirão, por sua vez, aos grandes *media*, os quais vão se basear nelas para questionar e confrontar posições e diagnósticos oficiais.

Ressalte-se que juntamente com tais organizações vêm à tona seus porta-vozes públicos, para os quais se transfere parte da credibilidade e reputação conquistadas pelas instituições que representam. Eles não encontram dificuldades em introduzir novos temas na agenda pública, uma vez que suas declarações são invariavelmente colhidas e divulgadas pela imprensa, evidenciando que tais personalidades representam *per se* um valor noticioso.

ii) Ampliação do espectro de problemas tratados publicamente

A emergência de novos atores coletivos representa, genericamente, o alargamento das fronteiras temáticas do espaço público, pois eles fazem com que as atenções públicas se voltem para novas situações-problema, trazendo ainda formas de percepção — e, eventualmente, soluções — inéditas para problemas previamente detectados. Na história brasileira recente, pode-se constatar com clareza que o aparecimento de certos movimentos desencadeia ampla discussão de temas até então não entendidos e problematizados como questões de relevância social. A tematização pública destes problemas, por sua vez, tem provocado, em geral, pronta intervenção política nas esferas demandadas.

As reivindicações do movimento de mulheres constituem aqui um caso emblemático. Questões como a violência contra mulheres, a necessidade de creches, a contracepção e a sexualidade, que até vinte anos atrás eram tratadas como problemas privados e, portanto, como tabus públicos, passam já no início dos anos 80 a figurar até mesmo nas plataformas eleitorais de alguns partidos e candidatos. O deslocamento destes temas do espaço privado para a esfera pública, em que pese a conjuntura internacional de crescente valorização dos problemas de gênero, não pode ser explicado sem que se reconheça a pressão exercida pelo movimento de mulheres no país.

O mesmo vale para o movimento negro, revivificado nos anos 70. Conforme mostra Andrews, o movimento "forçou a introdução das questões da discriminação racial e da desigualdade na agenda política nacional e provocou um debate em toda sociedade sobre como tratar tais questões"³⁶.

(36) Andrews, George R. "Black political protest in São Paulo — 1888-1988". *Journal of Latin American Studies*, 1993, p. 170, grifos nossos.

Também o movimento ambientalista/ecologista tem revelado crescente capacidade de sensibilização pública para as questões que propõe, logrando, em suas poucas décadas de atuação, êxitos importantes. O próprio caráter avançado, no que diz respeito à ecologia, da Constituição de 1988 é atribuído em grande parte ao esforço de mobilização do movimento³⁷.

O Movimento dos Sem-Terra poderia ser aqui também aventado — malgrado o recurso à violência e as reações igualmente agressivas que desperta — como exemplo bem-sucedido do esforço de ampliação do espectro de temas públicos. Graças às suas ações espetaculares (acampamentos, bloqueio de estradas etc.), o Movimento vem conseguindo persuadir a sociedade da importância de seu protesto e da justiça de suas reivindicações, podendo-se atribuir a ele o feito de reinserir a questão da reforma agrária no centro das preocupações políticas no país³⁸.

iii) Ampliação das possibilidades comunicativas ancoradas no mundo da vida

Muito poucos cientistas sociais continuam compartilhando da tese de que os movimentos sociais representam células onde vigoram modelos de relacionamento horizontais e onde são cultivadas formas de vida pós-materialistas. Conforme tal visão, muito em voga na América Latina nos primeiros anos da década de 80, os valores e padrões de relacionamento cultivados no interior dos movimentos transferir-se-iam paulatinamente para o conjunto das relações sociais, solapando os pilares de sustentação da cultura política autoritária dominante³⁹. Várias investigações mostraram entretanto que os movimentos sociais, em virtude de sua dinâmica inexoravelmente cíclica, só apresentam padrões alternativos de organização — se é que isso de fato acontece — em momentos passageiros de sua existência. Nas demais fases, reproduzem aqueles mesmos modelos hierárquicos e burocratizados de relacionamento que imperam na sociedade. Ademais, os movimentos envolvem, conforme revelam tais estudos, um contingente tão diminuto da população⁴⁰ que seria irrealista apostar na generalização dos valores e hábitos que supostamente cultivariam.

Quando se trata aqui da importância dos movimentos sociais para a preservação das estruturas comunicativas ancoradas no mundo da vida, não se pretende, com certeza, reabilitar, em nova chave, a tese segundo a qual tais atores estariam obliterando em suas bases constitutivas a tradição política autoritária. Procura-se tão-somente conferir a ênfase devida à evidência empírica de que o surgimento de novas estruturas associativas (movimentos sociais, iniciativas de base etc.) vitaliza a infra-estrutura comunicativa do mundo da vida: no âmbito das práticas coletivas são constituídos novos locais de encontro e espaços de convivência, no interior dos quais os participantes tematizam problemas vivenciados em seu cotidiano. Promovem-se, assim, formas de comunicação que espacialmente e em seus conteúdos dizem respeito ao mundo da vida.

(37) Ver: Leis, Héctor R. e Viola, Eduardo J. "A emergência e a evolução do ambientalismo no Brasil". In: Leis, Héctor R. O *labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo: Gaia, 1996.

(38) Ver: Navarro, Zander. "Democracy, citizenship and representation: Rural social movements in southern Brazil, 1978-1990". *Bulletin Latin America Research*, vol. 13, nº 2, 1994. É expressiva, neste contexto, a justificativa dos ministros do Superior Tribunal de Justiça para o relaxamento no último ano da prisão preventiva de lideranças do Movimento, fundada no "direito à resistência", na "intolerável" injustiça fundiária e no decorrente "sentido social da insubordinação" praticada pelos réus (cf. *Jornal dos Trabalhadores Sem-Terra*, nº 157, abr. 1996, p. 3).

(39) Ver: Evers, Tilman. "Identidade — A face oculta dos movimentos sociais". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, 3(4), abril de 1984.

(40) Ver: Vigevani, Tullo. "Movimentos sociais na transição brasileira: a dificuldade de elaboração de um projeto". *Lua Nova*. São Paulo: Cedec, nº 17, 1989.

Ainda que todas as associações da sociedade civil — em face de sua dimensão defensiva, exposta acima — contribuam para a ampliação das possibilidades comunicativas ancoradas nas relações cotidianas, não o fazem com igual intensidade. A medida da contribuição encontra-se inscrita nos modelos específicos de organização, isto é, em um grupo horizontalmente organizado deve-se esperar que um número maior de participantes seja ouvido e levado em conta que naquelas organizações hierarquizadas, caracterizadas pela concentração de poderes nas mãos das lideranças.

Preservação dos espaços comunicativos primários

Gerhards e Neidhardt⁴¹ descrevem, apoiando-se em Goffman e Luhmann, os "sistemas de interação simples" que representam o nível do espaço público com o grau mais baixo de consolidação estrutural. Os autores referem-se aos encontros casuais de pessoas que se comunicam no elevador, no supermercado, na lanchonete etc., atribuindo a tais interações comunicativas uma "grande abertura e sensibilidade para o entorno social, visto que elas são isentas de pré-requisitos". Não obstante, a importância política conferida a tais espaços públicos não organizados é minimizada; entende-se que a construção pouco sistemática de suas pautas e a descontinuidade da condução dos temas que neles vigoram dificultam a formação de opinião pública em tais órbitas.

No contexto brasileiro, tais espaços comunicativos primários parecem apresentar configuração distinta, além de relevância política considerável, conforme mostraram trabalhos de antropologia urbana produzidos em grande número nos anos 80 no país⁴². Magnani mostra que os espaços sociais constituídos no âmbito dos locais de moradia na periferia da grande cidade não são marcados por relações casuais e inconstantes; ao contrário, conformam uma teia social complexa e ordenada. Constituem uma esfera intermediária entre o espaço doméstico e o público, apresentando um adensamento mínimo de laços sociais duradouros num contexto urbano, onde as relações de trabalho instáveis e as condições de vida precárias e cambiantes configuram a regra geral. O núcleo destes espaços sociais, caracterizado pela presença do telefone público, da padaria etc., demarca topograficamente o *locus de* relações de reconhecimento mútuo e interação comunicativa entre os moradores. Tem lugar, nesse contexto, o intercâmbio regular e sistemático de informações e impressões, favorecendo um processo de formação de opinião pública paralelo àquele dirigido pelos meios de comunicação de massa.

Sader⁴³ mostra como, com efeito, nos pequenos espaços públicos surgidos no nível do local de moradia as mensagens veiculadas pelos *media* são ressignificadas, vindo à tona novas interpretações e representações da realidade. Conforme o autor, estes espaços comunicativos constituem

(41) Gerhards, Jürgen e Neidhardt, Friedhelm, op. cit., pp. 20 ss.

(42) Ver, p. e., Caldeira, Teresa P. R. *A política dos outros*. São Paulo: Brasiliense, 1984; Magnani, J. Guilherme C. *Festa no pedaço — Cultura popular e lazer na cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

(43) Sader, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 1988, pp. 119 ss.

estruturas de resistência que persistiram mesmo durante o regime militar, quando outras formas de organização e manifestação públicas (imprensa livre, organizações civis etc.) estiveram controladas e restringidas. Tornaram-se, por isso, o solo do qual "brotam os movimentos sociais em meados dos anos 70". O autor adverte sobre a ameaça a estes espaços comunicativos primários representada pelo modelo de crescimento urbano desordenado, no qual parques e áreas de lazer e convivência frequentemente cedem lugar a novas vias abertas à especulação imobiliária e ao trânsito. Mostra, não obstante, que tais espaços têm revelado extraordinária capacidade de sobrevivência, ressurgindo permanentemente na paisagem urbana.

Considerações finais

Recentes transformações da sociedade brasileira indicam a ocorrência, desde a *débâcle* do regime militar, de um *processo de formação* de uma esfera pública que, tanto do ponto de vista *funcional* — segundo a lógica do modelo pluralista — quanto conforme os *termos enfáticos* da concepção discursiva, pode ser denominada "democrática". No que diz respeito à concepção pluralista, a multiplicação dos "atores da esfera pública" e a difusão e diferenciação dos meios de comunicação de massa podem ser entendidas como indícios de que a esfera pública cada vez mais se consolida como um sistema intermediário capaz de absorver e processar temas e opiniões, transmitindo aos cidadãos e ao sistema político os conteúdos de informação processados. Na perspectiva da teoria do discurso, verifica-se que a esfera pública em formação no Brasil se mostra crescentemente capacitada para atuar como caixa de ressonância através da qual os fluxos comunicativos gestados nas relações cotidianas chegam até as instâncias de deliberação próprias ao regime democrático, influenciando os processos decisórios que têm lugar nesse nível. O surgimento de meios de comunicação "críticos", a expansão da sociedade civil e a preservação de espaços públicos primários, dentro dos quais se observa um processo "alternativo" de formação de opinião, representam evidências de que as situações-problema captadas e condensadas no mundo da vida são de fato levadas à órbita pública.

A consolidação de uma esfera pública democrática no país, mesmo não fazendo cessar prontamente as pressões pela "feudalização" intransparente do público — como o momento político atual, a propósito, tem mostrado insistentemente —, projeta um cenário de profundas transformações nos processos de produção da legitimidade política dos governos e de legitimação social dos diferentes interesses e demandas. "Geograficamente", tais processos tendem a deslocar-se da órbita exclusiva do estado para o âmbito dos intercâmbios comunicativos entre os diversos atores da sociedade; no nível de seus conteúdos, tendem a mover-se do atendimento encoberto de pleitos particulares para a disputa aberta em torno da

produção de consensos majoritários acerca das questões que devem merecer tratamento público.

Ainda assim, entretanto, não estará assegurada a visibilidade plena do processo político. O outro lado da medalha deste movimento de adensamento do público e de difusão dos *media* é a política virtualizada, na qual a mensagem espetacularizada ocupa o lugar dos conteúdos e as imagens carregadas substituem as mediações sociais.

A esfera pública parece mesmo apresentar uma ambigüidade que lhe é constitutiva: sua construção, ao mesmo tempo que amplia os espaços para a negociação política conspícua e para o entendimento social efetivamente comunicativo, faz crescer os riscos de transformação do processo de legitimação democrática em mera questão de manipulação eficiente da política simbólica.

Recebido para publicação em
24 de janeiro de 1997.

Sérgio Costa é doutor em Sociologia pela Freie Universität-Berlin, Alemanha, e professor da UFSC. Já publicou nesta revista "Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e os movimentos sociais no Brasil" (nº 38).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 47, março 1997
pp. 179-192
