

Sociologia, Porto Alegre, ano 7, n. 2, jul/dez 1999, p. 18 - 41

Teoria democrática, esfera pública e participação local

LEONARDO ABRITZER

Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG

Teoria democrática, participação e governabilidade



A teoria democrática, hegemônica no pós-guerra, supõe a existência de uma contradição entre a governabilidade democrática e a participação política. A origem de tal contradição pode ser buscada nos debates teóricos do período de entre-guerras e no questionamento por parte de autores tais como Max Weber, Carl Schmitt e Joseph Schumpeter de duas concepções centrais na teoria democrática: os conceitos de soberania popular e de publicidade. O resultado desse questionamento foi o surgimento de uma teoria restrita da democracia, o assim chamado elitismo democrático, segundo o qual a democracia, para ser praticada, necessita restringir a soberania das massas a um procedimento para a seleção de governantes.

Para o elitismo democrático, a manutenção da democracia está diretamente vinculada à restrição da soberania e à transferência da racionalidade das elites para o sistema político como um todo. Esta concepção, que certamente é a concepção hegemônica no interior da teoria democrática, tem sido severamente questionada nos últimos vinte anos, basicamente por dois motivos: o primeiro desses motivos é a mudança das formas de

mobilização de massas próprias do período de entre-guerras para as formas de mobilização de massa próprias da assim chamada terceira onda de democratização, que trouxe a democracia de volta aos países da América do Sul e da Europa do leste. Na terceira onda, em vez de encontrarmos a democracia ameaçada por mobilização de massa, o que vemos são formas de ação coletiva de natureza democrática: movimentos como o de direitos humanos na Argentina, movimentos comunitários no Brasil ou o solidariedade na Polônia não repetiram as características das mobilizações de massa do período de entre-guerras. Em segundo lugar, à medida que as novas democracias foram-se consolidando minimamente, um segundo fato importante veio à tona: a importância das formas públicas de prestação de contas e de transparência nas novas democracias. Mais uma vez a dimensão do debate e da argumentação públicos, fora do espaço articulatório do sistema político, constituem o fato central aqui. O objetivo deste artigo é retrazar o itinerário de debate entre o elitismo democrático e as formas de ampliação da democracia atualmente em curso no interior da teoria democrática, de modo a reconstituir o debate acima enunciado. Este artigo terá três partes: em uma primeira parte pretendemos reexaminar os principais argumentos utilizados pelo elitismo democrático para propor o estreitamento da prática democrática; em uma segunda parte pretendemos lançar os principais elementos de uma reconstrução ampliada da teoria democrática, baseada na distinção entre esfera pública e participação. Em uma terceira parte pretendemos mostrar de que forma uma proposta ampliada de democracia vai além do debate entre elitistas e republicanistas.

Elitismo democrático versus republicanismo: uma reconstrução da discussão democrática no século XX.

O século XX se inicia com um profundo ceticismo em relação à possibilidade de se praticar a democracia do modo como os teóricos do século XVIII haviam suposto: como uma forma de soberania absoluta dos cidadãos, forma essa não institucionalizável. A concepção de democracia predominante no começo do século XX era derivada diretamente do republicanismo. Como é sabido (Petit, 1998), o republicanismo baseia-se em dois elementos centrais: a idéia de que a política constitui a forma de vida da comunidade e a idéia de que a liberdade, e, portanto, a democracia constituem formas de autogoverno da comunidade (Arendt, 1959; Held, 1987; Barber, 1994). As raízes da concepção republicana de política podem ser atribuídas à própria Grécia antiga e à forma como a democracia se constitui na própria expressão da vida da comunidade naquele momento. Niccolò Maquiavelli no começo da época moderna, reproduziu a mesma concepção. Segundo ele, não existe um modelo natural, de inspiração divina para a vida política. Pelo contrário, a tarefa da política é criar ordem no mundo. A política ocupa, portanto, um papel preeminente na vida social como o elemento central na constituição da sociedade (Held, 1987). Um segundo elemento próprio ao republicanismo é a sua concepção da política enquanto parte do processo de autogoverno da comunidade. A consequência deste postulado é a idéia de que há uma contradição insolúvel entre soberania e institucionalidade democrática. Jean Jacques Rousseau inaugurou tal tradição ao fazer o seguinte comentário acerca da democracia inglesa: *a soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada... Os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser*

seus representantes; eles são meramente os seus agentes e não podem tomar nenhuma decisão em carácter final. Qualquer lei que a povo não ratificou em pessoa é nula (Rousseau, 1968, p. 141). A concepção republicana da democracia carrega consigo duas contradições que serão exploradas no início do século XX: a contradição entre participação e aumento da complexidade administrativa e a contradição entre participação pública e representação. Na medida em que o republicanismo não aceita a idéia de que o processo de crescente complexificação da sociedade implica repensar o problema da participação, ele acabou tornando-se vulnerável à crítica de que a sua concepção de democracia era mais adequada ao mundo antigo. Algo semelhante ocorreu em relação ao conceito de participação pública. Na medida em que o republicanismo não adaptou sua concepção de participação à emergência da representação, tornou-se vulnerável à crítica de que o seu conceito de participação era somente adequado às cidades-estado antigas. Assim, no começo do século XX, a teoria democrática de corte republicano era especialmente vulnerável a um conjunto de ataques.

Max Weber foi, certamente, o precursor do questionamento do conceito de soberania tal como ele surgiu e se consolidou nos séculos XVIII e XIX (Rousseau, 1968; Marx, 1948), tanto na teoria democrática quanto no interior da tradição do marxismo e do republicanismo. Weber criticou, simultaneamente, tanto a idéia de soberania enquanto participação quanto a idéia de soberania como exercício da vontade geral. Para ele, o exercício da soberania enquanto participação não era possível devido à burocratização das formas de exercício do poder:

*A democracia em todos os lugares onde é
uma democracia de grandes Estados é uma de-*

mocracia burocratizada. E precisa ser assim, pois ela substitui os elegantes funcionários honoríficos aristocráticos e outros por um funcionalismo remunerado. Isso acontece por toda parte ... a necessidade de uma longa formação profissional, uma especialização cada vez mais profunda e a direção nas mãos desse funcionalismo especializado (Weber, 1918, p. 257).

O argumento weberiano aparece como anunciador de uma contradição que irá perpassar o conjunto da prática democrática no século XX: a contradição entre a ampliação da cidadania política e social através do crescimento econômico e da oferta de serviços públicos e a crescente impossibilidade do exercício da soberania nessas condições. Partindo de um conceito de racionalidade de meios (Weber, 1968; Mommsen, 1974) aplicado à economia, Weber, já no início do século percebia a impossibilidade da gestão participativa da economia e dessa impossibilidade deduzia a necessidade de uma forma de administração burocrática contraditória com o próprio exercício da soberania.

Um segundo consenso foi-se formando no interior da teoria sociológica e política desse período acerca da possibilidade de substituição da racionalidade do político pela irracionalidade das massas. A teoria democrática surge associada à idéia da racionalidade do *homo politicus*. A manifestação da racionalidade na esfera política implica, desde o iluminismo (Kant, 1959; Rousseau, 1968) a rejeição do soberano ilegítimo e, conseqüentemente, a percepção de que a legitimidade estaria ligada ao ato voluntário e racional da autorização do governante através de um processo

público de formação da vontade geral. É somente no início do século XX, mais especificamente no período de entre-guerras, que a vinculação entre racionalidade e democracia será posta novamente em questão através de um processo que pode ser denominado de “a emergência dos interesses particulares”. Se, por um lado, a teoria democrática dos séculos XIX e XX admitia a livre discussão do conteúdo da vontade geral enquanto parte de um debate democrático, por outro lado, ela deixou de perceber que o caminho que vai de Rousseau a Marx permite uma variante capaz de levar à particularização do debate público e, portanto, à substituição da racionalidade pelo interesse. Carl Schmitt foi o primeiro autor a perceber as implicações desse fato para o entendimento da democracia enquanto prática racional. Para ele,

a situação do parlamentarismo tomou-se crítica uma vez que o desenvolvimento da moderna democracia de massas tornou a discussão política através de argumentos uma discussão vazia. Muitas das normas da moderna legislação parlamentar, sobretudo as disposições referentes à independência dos representantes e à abertura das seções funcionam como uma decoração supérflua e embaraçosa ... Os partidos ... não enfrentam uns aos outros discutindo opiniões mas enquanto grupos de poder econômico-sociais calculando os seus interesses mútuos e oportunidades de poder... (Schmitt, 1926, p. 6).

O argumento schmittiano parece bastante claro, assim como as suas implicações anti-democráticas, implicações essas que apontam na direção do decisionismo, isto é, de um processo através do qual o Estado de direito e o Parlamento são substituídos por um Executivo forte, capaz de assumir tarefas legislativas. Desse modo, a crítica da particularização da política possui implicações que apontam claramente na direção da ruptura com a ordem democrática.

É possível, portanto, perceber que, ao final da primeira metade do século XX, a teoria democrática e/ou a prática da democracia enfrentavam três críticas principais: 1) a problematização do significado e da amplitude do conceito de soberania popular, um problema cujas dimensões foram-se ampliando na mesma medida em que a administração estatal foi-se tornando mais complexa; 2) o problema da particularização dos interesses envolvidos no debate político, problema esse causado pela entrada de interesses específicos em arenas a princípio desenhadas para a argumentação racional; 3) o problema do efeito da sociedade de massas sobre a institucionalidade política, especificamente a possibilidade de formas de mobilização capazes de passar ao largo das instituições encarregadas do processo de formação da vontade geral. Os problemas acima apontados estão não apenas na origem de uma teoria de questionamento da democracia no período de entreguerras, como também no surgimento de alternativas políticas de organização do sistema democrático e de reflexão sobre a prática democrática, que surgem no período imediatamente posterior à segunda guerra mundial, especialmente de uma vertente denominada de elitismo democrático.

A reconstrução da democracia e da teoria democrática no período do pós-guerra se verificará a partir das reflexões de Joseph Schumpeter, o inaugurador do elitismo democrático, tanto do ponto de vista biográfico

quanto do ponto de vista da produção de uma teoria democrática. O autor constitui um caso exemplar a este respeito, uma vez que se trata de um intelectual europeu que experimentou as incertezas do período de entre-guerras e se radicou nos Estados Unidos, país cuja prática política serviu de inspiração para a proposta de reestruturação da democracia feita por Schumpeter. A inovação operada por Schumpeter reside na capacidade do autor de utilizar os três elementos apontados acima como base não mais de uma teoria da impossibilidade da democracia mas, precisamente, no marco de uma teoria da democracia. Schumpeter adotará, como ponto de partida para a sua análise, as mudanças na forma de exercício da democracia tal como foi concebida pelos seus fundadores nos séculos XVIII e XIX, ao colocar em questão, com base na teoria da sociedade de massas e na constatação do aumento da complexidade, os dois elementos constituintes do conceito de soberania. Cada uma dessas teorias cumprirá o papel de lançar uma dúvida sobre os fundamentos do conceito de soberania popular.

O questionamento do conceito de soberania popular parte de um problema já levantado por Max Weber e que Schumpeter irá transformar em uma pergunta: "como é possível que o povo governe?". A constatação à qual chega o autor de "Capitalismo, Socialismo e Democracia" é que o sentido amplo do conceito de soberania enquanto formação e determinação do conteúdo da vontade geral é impossível, conclusão já apontada por Weber no início do século XX. Segundo Schumpeter, para manter os fundamentos do conceito de soberania popular é necessário retirar do seu conteúdo a idéia da busca de um bem comum substantivo, transformando, portanto, a soberania em um método de escolha de governantes:

A Democracia constitui um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançar decisões legislativas e administrativas. Desse modo, ela não é capaz de ser um fim em si mesma, independentemente do tipo de decisão que ela irá produzir sob determinadas condições históricas (Schumpeter, 1942, p. 242).

A solução schumpeteriana parece clara: trata-se de reduzir a abrangência e o significado da idéia de soberania transformando esta última, de um processo de formação da vontade geral em um processo de autorização de governantes. A decisão schumpeteriana de reduzir o escopo da idéia de soberania oferece ao autor a possibilidade de integrar, no interior da teoria democrática, duas preocupações que, até então, predominavam entre aqueles autores críticos da própria possibilidade de existência da democracia: uma teoria das elites e uma teoria da sociedade de massas. Schumpeter, ao aceitar uma idéia restrita de soberania no interior da própria operacionalidade da democracia irá, em primeiro lugar, restabelecer a compatibilidade entre democracia e elites. A definição histórico-ontológica das elites proposta por Pareto, apesar de não ser negada por Schumpeter, é por ele compatibilizada com a democracia, entendida como um método de revezamento das elites no poder. A redução do escopo do conceito de soberania implica, portanto, limitar o papel do povo a produtor de governos, isto é, a selecionador daquele grupo no interior das elites, que lhe parece o mais capacitado para governar.

A operação schumpeteriana de redução do escopo da soberania constitui, simultaneamente, uma mudança na concepção da relação entre de-

mocracia e racionalidade. Para o autor de "Capitalismo, Socialismo e Democracia" as elites políticas, uma vez em competição, garantem a possibilidade do acesso dos mais qualificados às posições de liderança política (Schumpeter, 1942, p.280). Para o autor de "Capitalismo, Socialismo e Democracia", sequer na condição de consumidor o indivíduo moderno consegue formar sua vontade independentemente dos mecanismos de publicidade e de persuasão. No entanto, é no campo da política que a possibilidade de transformação do indivíduo racional em membro de uma turba se manifesta mais claramente:

O cidadão comum resvala para um nível extremamente baixo de performance mental assim que ele penetra no campo da política. Ele passa a argumentar e a realizar análises de uma forma que ele mesmo reconheceria como infantil no campo da sua própria esfera de interesses... Ele torna-se novamente primitivo... (Schumpeter, 1942, p. 263).

Entretanto, o surpreendente no argumento schumpeteriano é menos a repetição de argumentos acerca da sociedade de massas e mais a possibilidade de tornar tais argumentos compatíveis com a prática da democracia. Para o autor de "Capitalismo, Socialismo e Democracia", na medida em que o exercício da soberania pelas massas é reduzido a um mero processo de seleção de elites em competição, tal processo torna-se isento dos riscos da irracionalidade própria à sociedade de massas. Nesse sentido, a teoria schumpeteriana não nega as volições irracionais. Pelo contrário, a

teoria proposta pelo fundador do elitismo democrático parece capaz de limitar o papel de tais volições na política (Schumpeter, 1942, p.270). Para Schumpeter, o que desestabiliza o sistema democrático não é a existência de volições irracionais e sim a sua utilização direta. Uma vez garantida a sua expressão indireta pelas massas, não há, segundo o autor, maiores problemas em conciliar sociedade de massas e democracia. O elitismo democrático pode ser considerado uma teoria restrita da democracia, baseada em três elementos.

- A transformação da teoria das elites em um elemento central da teoria democrática. O elitismo democrático ao definir a democracia como *... o sistema político no qual o poder repousa no demos ativo...* abre espaço para o entendimento dessa mesma democracia enquanto *... o poder das minorias democráticas ativas* (Sartori, 1987, p. 105-106).

- O elitismo representa, em segundo lugar, uma forma de compatibilização entre sociedade de massas e democracia. O reconhecimento da sociedade de massas pelo elitismo não constitui em si um empecilho para o funcionamento da democracia, tal como argumentaram alguns dos teóricos do período de entre-guerras. O elitismo, diferentemente dessas teorias, na medida em que postula a precedência das elites enquanto propositoras de políticas, sustenta o respeito às regras do jogo democrático nas sociedades de massas.

- Como consequência dos elementos acima mencionados, o elitismo substitui a idéia de consenso vigente na teoria democrática desde o século XVIII (Mansbridge, 1991). A democracia deixa de ser formada por um conjunto de indivíduos cuja atividade constitui a discussão e a procura do bem comum e passa a lidar com o indivíduo auto-interessado almejando a partilha a seu favor da maior quantidade possível de bens públicos. A dimensão

conflitiva da democracia passa, então, a envolver indivíduos, partidos e governos. Todos esses incorporam a mesma dinâmica conflitiva.

As três críticas do elitismo ao republicanismo de corte democrático tiveram um efeito quase mortal. O republicanismo se tornou, no período do pós-guerra, uma teoria política isolada, incapaz de migrar para o centro do debate da teoria democrática. Um debate sucinto entre elitismo e republicanismo sempre continuou fazendo parte da teoria democrática, apenas com o objetivo de mostrar a impossibilidade contemporânea das formas de participação democrática advogadas pelo republicanismo (Bobbio, 1974). No entanto, esse debate desprezou uma terceira possibilidade que eu vou me referir na próxima seção: uma teoria da esfera pública.

O conceito de esfera pública e a ampliação do debate democrático

O conceito de esfera pública constitui a renovação mais importante na teoria democrática da segunda metade do século XX (Habermas, 1989; Calhoun, 1992; Cohen e Arato, 1992). Uma dimensão do conceito de esfera pública permite ir além do debate entre o elitismo democrático e o republicanismo. Trata-se da recuperação na modernidade temporã de uma esfera para a livre interação de grupos, associações e movimentos. Tal esfera supõe a possibilidade de *uma relação crítico-argumentativa com a política ao invés de uma relação participativa direta* (Cohen, 1996), abrindo, assim, uma nova via para a análise da democracia.

No seu livro clássico "A Transformação Estrutural da Esfera Pública", Habermas lançou os fundamentos dessa via alternativa, a partir da introdu-

ção do conceito de esfera pública. Para ele, o processo histórico que levou à ascensão da burguesia permitiu o estabelecimento de uma nova forma de relação com o poder político:

os burgueses são pessoas privadas e enquanto tal eles não governam; as reivindicações de poder dos burgueses em relação à autoridade pública não são, portanto, dirigidas contra uma determinada concentração de poderes que teriam que ser divididos...o princípio de controle que os burgueses opuseram em relação [à autoridade pública] – o princípio da publicidade – tinha a intenção de mudar o próprio conceito de dominação (Habermas, 1989, p. 28).

Assim, para Habermas, a publicidade emerge historicamente como o resultado de um processo no qual os indivíduos demandam dos governantes transparência nas suas decisões e justificação moral dos seus atos.

O conceito de esfera pública tem duas de suas características centrais ligadas ao debate democrático contemporâneo: a primeira delas é a idéia de um espaço para a interação face-a-face, diferenciado do Estado. Nesse espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. O conceito de publicidade incorpora no interior da teoria democrática a inspiração participativa republicana sem, no entanto, transformá-la em uma forma alternativa de administração pública. Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deli-

beram sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas discussões e deliberações. Nesse sentido, o conceito de publicidade estabelece uma dinâmica no interior da política, que não é movida nem por interesses particularistas nem pela tentativa de concentrar poder com o objetivo de dominar outros indivíduos. Pelo contrário, a idéia aqui presente é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública. *A paridade sob a qual a autoridade do melhor argumento pode prevalecer contra a hierarquia social e no final se tornar vitoriosa significou, no pensamento daquele momento, a paridade da condição humana comum* (Habermas, 1989, p. 36). Tal colocação significa uma enorme renovação em termos de teoria democrática, na medida em que ela substitui as hierarquias de participação pela participação igual associada à autoridade do melhor argumento.

O segundo elemento central no conceito habermasiano de esfera pública é a idéia da ampliação do domínio público levando ao que alguns autores denominam de "politização de novas questões" (Melucci, 1996). Para Habermas, a dessacralização da política significou a possibilidade de submeter à discussão pública problemas tratados anteriormente através de monopólios interpretativos detidos por macroinstituições como a Igreja Católica. Esses elementos passam a fazer parte ou da discussão científica ou da discussão pública tomando-se, portanto, passíveis da argumentação racional. Assim, a esfera pública habermasiana é igualitária não apenas porque permite a livre participação, mas também porque novas questões como a dominação das mulheres, no espaço privado da casa, e dos trabalhadores, no espaço privado da fábrica, penetram o debate político (Benhabib, 1992).

O conceito de esfera pública abre uma nova matriz no interior da teoria democrática ao romper com dois elementos da tradição elitista de-

mocrática. O primeiro desses elementos, que teve a sua origem com a análise weberiana do aumento da complexidade administrativa é a impossibilidade da existência de formas participativas de administração (Schumpeter, 1942; Bobbio, 1974). Habermas, ao distinguir entre Estado e esfera pública muda os elementos desse debate introduzindo um nível adicional para a participação política. Ao nível da esfera pública, a racionalidade do processo participativo não leva à constituição imediata de propostas administrativas, mas conduz apenas a um processo democrático de discussão. O outro elemento da teoria habermasiana que rompe com o modelo proposto pelo elitismo democrático é a dissociação entre o problema do bem comum e as formas substantivas de alcançá-lo. De acordo com a concepção habermasiana de esfera pública, o bem comum pode ser formal e ser pensado em termos da capacidade dos diferentes atores sociais para publicizar sua luta contra formas privadas de dominação. Diferentes atores construindo identidades em público, estabelecendo novas formas de solidariedade e possibilitando a superação de uma condição privada de dominação constituem os elementos centrais da noção de esfera pública.

A teoria da esfera pública não apenas abre espaço para a participação como também fundamenta a possibilidade da participação na forma como as sociedades modernas estão estruturadas. Em seu livro "Teoria da Ação Comunicativa", Habermas apresenta uma compreensão das sociedades modernas enquanto caracterizadas pela emergência tanto de formas sistêmicas de ação quanto de formas de ação baseadas na possibilidade de alcançar o consenso através da linguagem (Habermas, 1984). O alcançamento do consenso através da comunicação face-a-face é a característica que justifica a existência permanente de um espaço público. A publicidade se torna, assim, uma característica das democracias modernas. Tal análise leva

a uma ruptura adicional com a tradição do elitismo democrático sem requerer, ao mesmo tempo, uma revisão do argumento acerca da complexidade administrativa. Para Habermas, todos os atores sociais são igualmente capazes de dominar a linguagem e de argumentar publicamente. Este processo que está na raiz da geração de uma forma comunicativa de poder implica a capacidade de submeter a autoridade pública à crítica. Ao mesmo tempo, para Habermas, a administração pública está ligada a um processo diferente chamado de complexificação, processo esse enlaçado à possibilidade de aplicar a razão instrumental ao processo administrativo. Ao diferenciar racionalização de complexificação, Habermas oferece uma alternativa às respostas republicana e elitista democrática acerca da participação. Da tradição elitista democrática ele resgata a preocupação com os limites internos próprios à complexidade da administração pública. Do republicanismo ele resgata a compreensão da democracia com um processo de utilização pública da razão.

Uma vez que o sistema administrativo deve traduzir todos os inputs normativos na sua própria linguagem, é necessário explicar como esse sistema pode ser programado a partir de políticas e leis que emergem de processos de formação da opinião pública e formação da vontade política. A administração deve obedecer a seus próprios critérios de racionalidade, na medida em que opera legalmente. Na perspectiva do emprego do poder administrativo o que conta não é a razão prática, mas a efetividade da implementação de um certo programa... Razões

normativas podem alcançar um efeito balizador indireto apenas na medida em que o sistema político não guie a própria produção dessas razões. O problema mais difícil, no entanto, é como assegurar a autonomia do processo de formação da opinião pública e da vontade política que já foram institucionalizados (Habermas, 1995, p. 483-484).

Desse modo, a teoria habermasiana pretende operar no espaço que se gera entre uma administração estatal, cuja autonomia está assegurada pelo direito, e um processo de formação da opinião pública que tem duas características principais: a sua informalidade, na medida em que para Habermas apenas o sistema político pode agir (Habermas, 1995, p. 301) e a sua capacidade de gerar fluxos comunicativos que deixem claro a origem comunicativa das formas administrativas de utilização do poder político.

A teoria habermasiana da esfera pública recebeu muitos tipos de crítica (Fraser, 1989; 1995; Landes, 1995; Hall, 1994; Thompson, 1995). Para os objetivos deste trabalho, vou lidar apenas com dois tipos de crítica: a primeira delas diz respeito ao problema da homogeneidade dos públicos e a segunda, à insuficiência dos procedimentos deliberativos visualizados pelo autor. Na próxima seção deste trabalho abordarei os dois tipos de crítica para propor um modelo de esfera pública deliberativa.

Movimentos sociais e deliberação pública: um modelo ofensivo de esfera pública

O modelo de esfera pública proposto por Habermas em "A Transformação Estrutural da Esfera Pública" é um modelo inspirado na política do século XVIII. Diversas das suas características apontam nessa direção, entre as quais caberia destacar a tomada dos cafés londrinos e dos salões parisienses como modelo geral de uma esfera pública. Vários autores(as), dentre eles, Nancy Fraser e Joan Landes, apontaram para a parcialidade dos públicos constituídos nesse período. No caso dos cafés ingleses, esses eram públicos formados exclusivamente por homens, brancos, proprietários e ocidentais. No caso dos salões franceses, apesar de incluírem as mulheres, eles eram excludentes em todos os outros aspectos, como, por exemplo, o fato de os salões serem freqüentados só por indivíduos brancos e proprietários. Nancy Fraser abordou essa dimensão da obra habermasiana tentando problematizar, justamente, o grau de inclusividade de uma esfera pública baseada em tais critérios. Joan Landes vai mais além e levanta o problema da ausência de toda uma análise acerca dos públicos plebeus que, no caso da Inglaterra, foram temporalmente simultâneos à formação da esfera pública burguesa. O problema que está por trás das críticas feitas pelas duas autoras é o problema da homogeneidade dos públicos burgueses.¹ Seria a teoria habermasiana uma teoria de públicos homogêneos ou seria ela uma teoria do espaço público em geral? Haveria no próprio conceito de esfera

1 A solução apresentada pelas duas autoras, especialmente por Nancy Fraser, parece-nos, no entanto, muito pouco satisfatória. Fraser transforma a reação das mulheres e de grupos plebeus em um modelo de públicos subalternos em conflito. A meu ver, tal modelo termina comprometendo o próprio conceito de esfera pública, na medida em que os públicos não são sensíveis ao problema da inclusão. A formulação por Fraser de um processo de comunicação interpúblicos não é capaz de deixar clara a diferença operacional entre o nível intrapúblicos e o nível interpúblicos.

pública uma intolerância em relação a formas não burguesas de apresentação em público ou seria possível mostrar que a teoria habermasiana pode desvencilhar-se das parcialidades dos exemplos por ela utilizados, que são os cafés e salões do século XVIII?

A meu ver, é possível optar pela segunda alternativa, isto é, por uma teoria plural do espaço público se substituirmos o papel cumprido pelos públicos burgueses no século XVIII pelo papel cumprido pelos movimentos sociais na contemporaneidade. A teoria dos movimentos sociais nos permite ir além da idéia de sociedade de massas que inspirou o elitismo democrático e substituí-la pela idéia da apresentação em público da diferença nas sociedades contemporâneas. Os movimentos sociais cumprem, nas sociedades contemporâneas, o papel de apresentadores de identidades em público. Através de atos comunicativos, estes atores constroem espaços de reconhecimento mútuo, que têm como objetivo apresentar uma identidade a princípio negada pelo sistema político. *Os atores sociais entram em conflito com as instituições sistêmicas, no intuito de afirmar uma identidade negada por eles ou ... reapropriar-se de algo que eles (os atores sociais) acreditam que lhes pertence...* (Melucci, 1996, p. 74). Desse modo, a ação dos movimentos sociais implica reconhecer em público algo que é comum a todos os participantes. Através desse ato de apresentação pública, os atores sociais oferecem uma resposta distinta ao problema da complexidade social: ao invés de demandarem a incorporação da diferença no sistema de representação pública, eles se propõem a apresentar em público uma identidade cuja diferença não é passível de processamento pelo sistema de representação.

A segunda dimensão importante dos movimentos sociais é a redefinição do conceito sobre o que é político. A apresentação pública de novas identidades é apenas a primeira dimensão da redefinição acerca do que é político. O

outro passo é mostrar que a definição do que é político constitui uma dimensão sempre contestada e que o papel do espaço público é atuar na ampliação dessa definição.

O espaço público se torna a arena da definição contenciosa acerca do que é o político, isto é, do que pertence à polis. Sua função principal é trazer para a discussão aberta questões problematizadas pelos movimentos sociais... permitindo à sociedade como um todo assumir seus dilemas... enquanto dilemas internos, transformando-os em política (Melucci, 1996, p. 221).

Ao lado do problema da anulação da diferença, coloca-se um outro problema, que é a tentativa permanente dos movimentos sociais de ampliar o escopo do que deve ser politizado, novos temas como o ambientalismo ou a questão dos direitos, e a tentativa dos atores sistêmicos de reduzir o número de questões com as quais a política deve lidar. Tal conflito ocorre primordialmente no espaço público, que se torna o local por excelência da ampliação das questões políticas. Ao pensar o espaço público desta forma, é possível ir além de uma concepção defensiva de público, defendida por Habermas e colocar a questão da ofensividade do espaço público na democracia. Ao redefinir o que pertence à polis, tal espaço retira questões do domínio privado e obriga o sistema político a tratá-las. A questão que permanece em suspenso, no entanto, é como transformar as ações que ocorrem nesse espaço em ações institucionais de ampliação da prática democrática, o que coloca o problema da dimensão deliberativa ou não da esfera pública.

O conceito de esfera pública tem cumprido um papel central na reconstrução de uma concepção participativa de democracia, tal como apontamos acima. Através das suas características discursivas, a esfera pública cria um espaço para a generalização da ação social, para o reconhecimento da diferença e para a ampliação da forma do político. No entanto, a questão que fica em suspenso na teoria habermasiana é: como conceber a relação entre o espaço público e o sistema político em geral? Seguindo a teoria parsoniana, a resposta que Habermas dá a esse problema é a da transmissão de influência do espaço público para o sistema político:

nos limites da esfera pública ou ao menos nos limites de uma esfera pública liberal, os atores [sociais] podem adquirir apenas influência, mas não o poder político. A influência de uma opinião pública gerada mais ou menos discursivamente em controvérsias abertas constitui, certamente, uma variável empírica que pode fazer uma diferença. Contudo a influência pública é transformada em poder administrativo somente depois que passa através dos filtros dos procedimentos institucionalizados da formação da opinião e da vontade geral e penetra, através do debate parlamentar, no processo legítimo de legislação. O fluxo informal da opinião pública transforma-se em crenças que foram testadas do ponto de vista da generalização de interesses. Não é a influência em si, mas a influência transformada em poder co-

municativo, que legitima as decisões políticas (Habermas, 1995, p. 371).

A posição habermasiana sobre o papel dos públicos no interior dos sistemas políticos democráticos é clara: o seu papel não é produzir deliberação, mas apenas, através de uma forma simbólica de comunicação que ele chama de influência, demandar que o consenso formado ao nível público se reflita nas decisões legislativas. O autor de "Entre Fatos e Normas" é bastante claro a este respeito: os públicos que são o veículo da opinião pública devem ser públicos fracos, isto é, eles devem ser informais e não devem poder deliberar. Apenas o sistema político pode agir (Habermas, 1995, p. 297-298). Neste sentido, a teoria habermasiana é muito mais uma teoria dos modos informais de democratização da democracia do que da possibilidade de institucionalização de formas ampliadas de exercício da democracia. A questão, no entanto, é que Habermas nos deixa com um problema pragmático de difícil solução, qual seja, o que fazer no caso em que o fluxo de comunicação entre a esfera pública e o sistema político não seja tão automático e tão perfeito quanto ele supõe? Não existe na teoria habermasiana nenhuma prescrição a este respeito a não ser a expectativa de que tal fato irá gerar uma crise de legitimidade.

Em termos de teoria democrática, a pergunta que fica ao pensarmos a relação entre esfera pública e sistema político é: seria, no marco da própria teoria habermasiana, a formulação acerca da prerrogativa exclusiva de ação por parte do sistema político e acerca da necessidade dos públicos permanecerem informais a única formulação possível, ou haveria outras formulações compatíveis com o próprio conceito de esfera pública? Joshua Cohen propôs recentemente uma formulação alternativa baseada no conceito de delibera-

ção pública. Os principais elementos dessa formulação alternativa são: em primeiro lugar, o fato de, se os membros de uma associação democrática reconhecem os procedimentos deliberativos (a livre discussão, o igual direito à palavra) com a fonte da sua legitimidade, é relevante que eles prefiram instituições que conectem de forma clara as suas deliberações com os resultados que delas derivam. Em segundo lugar, ainda que o consenso seja o elemento central do processo deliberativo, deve fazer parte de uma esfera pública o entendimento de que, caso o consenso não seja possível, tenha lugar um processo deliberativo através de alguma forma de regra de maioria (Cohen, 1996). Isso não significa, porém, a eliminação da distinção entre deliberação pública e os procedimentos políticos normais de agregação de maioria. A deliberação concluída com alguma forma de decisão de maioria deve ter como critérios uma ampla discussão pública, regras claras de decisão e a concordância por parte do conjunto dos atores de que é melhor decidir do que continuar discutindo. Ao mesmo tempo, a decisão tomada segundo esses critérios deve envolver um alto grau de legitimidade da parte da maioria e da minoria.

Pensada a partir desses critérios, a esfera pública deve tornar-se mais do que um mero local de discussão informal. Ela se torna um local na periferia do sistema político e administrativo, no qual se conectam as redes informais de comunicação constituídas por membros dos movimentos sociais e das associações civis. Estes atores sociais discutem questões, tematizam problemas, discutem os atos da autoridade política e pensam as formas institucionais capazes de dar solução aos problemas culturais específicos com os quais eles lidam. Tais instituições têm o próprio espaço público como o local de sua deliberação e tomam suas decisões baseadas em formas públicas de discussão e deliberação. Elas podem decidir através do voto, mas o mais importante em relação à sua forma de decisão é que ela é pública, transparente e conta com

o consenso dos outros atores que participaram do processo deliberativo. As decisões de uma esfera pública deliberativa pensada nesses termos são implementadas por um sistema administrativo que está fora da sua alçada, mas que pode ter suas decisões submetidas a processos públicos de monitoramento.

Espaço público, complexidade e teoria democrática

A esfera pública pensada nos termos acima enunciados continua estando a meio caminho entre as tradições democrático-elitista e republicana. Por um lado, na medida em que reconhece um processo de complexidade administrativa que limita o processo democrático no seu escopo e nas suas formas de implementação, o conceito de esfera pública trabalha nos limites à produção da soberania já enunciados por Max Weber no início do século. Por outro lado, na medida em que separa administração de participação, o conceito de esfera opera além do marco liberal e elitista democrático, de acordo com o qual os limites da soberania só podem ser adequadamente resolvidos através da delegação do poder decisório para as elites. O que tentamos demonstrar neste artigo é que não só é possível ir além dessa dicotomia como é possível também institucionalizá-la como uma nova prática democrática. Neste sentido, não há por que não falarmos em deliberação pública e em instituições públicas, localizadas no nível do próprio espaço público. De acordo com essa concepção, a democracia não se limita apenas ao processo de agregação política e decisão, mas envolve também um processo público de deliberação, que disputa com o sistema político as prerrogativas da decisão política. É dessa disputa que provém a possibilidade sempre presente de ampliação da prática democrática.

Referências bibliográficas

- ARENDDT, H. *The human condition*. Chicago, University of Chicago Press, 1959.
- BARBER, B. R. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press, 1994.
- BENHABIB, S. Model of the Public sphere. *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press, 1992.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.
- CALHOUN, C. J. *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press, 1992.
- COHEN, J. The Public sphere, the media and civil society. IN: SAJO, A. *Rights of access to the media*. Kluwer, 1996.
- COHEN, J. L.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge, MIT Press, 1992.
- FRASER, N. *Unruly practices: power, discourse and gender in contemporary social theory*. Mineapolis, University of Minesota Press, 1989.
- HABERMAS, J. *The theory of communicative action*. Boston, Beacon Press, 1984.
- HABERMAS, J. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of Bourgeois society*. Cambridge, Mass. Cambridge, England, MIT Press and Polity Press, 1989.
- HABERMAS, J. *Between facts and norms*. Cambridge, MIT Press, 1962, [1989].
- HALL, J. *Civil society*. Cambridge, Polity Press, 1994.
- HELD, D. *Models of democracy*. Cambridge, Polity Press, 1987.
- KANT, I. *Foundations of the metaphysics of morals, and what is enlightenment?* New York, Liberal Arts Press, 1959. [1781].
- LANDES, J. B. The Public and the private sphere: a feminist reconsideration. In: MEEHAN J. *Feminists read habermas*. London, Routledge, 1995.
- MANSBRIDGE, J. *Beyond self-interest*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- MARX, K. et alii. *Birth of the communist manifesto, with full text of the manifesto, all prefaces by Marx and Engels, early drafts by Engels and other supplementary material*. New York, International Publishers, 1971. [1848].

- MELUCCI, A. *Challenging codes : collective action in the information age*. Cambridge and New York, Cambridge University Press, 1996.
- MOMMSEN, W. J. *The age of bureaucracy; perspectives on the political sociology of Max Weber*. Oxford, Blackwell, 1974.
- ROUSSEAU, J.-J. *The social contract*. Baltimore, Penguin Books, 1968.
- SARTORI, G. *The theory of democracy revisited*. Chatham, Chatham House Publishers, 1987.
- SCHMITT, C. *The crisis of parliamentary democracy*. Cambridge, MIT Press, 1926.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism, and democracy*. New York and London: Harper and brothers, 1942.
- THOMPSON, J. *The media and modernity*. London, Polity Press, 1995.
- WEBER, Max. *O socialismo*. Conferência realizada nos EUA em 1918.
- WEBER, M.. *Economy and society*. Berkeley, University of California Press, 1978.

Resumo

Esse artigo trabalha as diferentes dimensões da participação e da deliberação. Partindo da discussão entre elitismo democrático e republicanismo, procuramos demonstrar os motivos pelos quais a teoria habermasiana representa uma terceira posição no debate democrático atual. O nosso argumento é que a teoria habermasiana supõe uma relação crítico argumentativa com a política ao invés de uma relação participativa direta. O local da crítica é o espaço público. Com isso procuramos contemplar aquelas ações que implicam em crítica ao exercício da autoridade ou na tentativa de exercer a deliberação pública. É em relação a esse último aspecto que ao final do artigo polemizando com a concepção habermasiana, argumentamos que as experiências de decisão em um espaço público não estatal constituiriam mecanismos de formação de um espaço de deliberação pública.