

2

Democracia além do senso comum.

Duas formas de compreender a democracia.

O processo de democratização no curso da história é objeto de conhecido estudo empreendido por Samuel P. Huntington (Huntington, 1991) em que três ondas de democratização foram identificadas. O início da primeira onda foi identificado ao redor de 1820 com a ampliação da capacidade eleitoral ativa da população masculina estadunidense findando na década de 20 do século XX com a chegada ao poder na Europa de líderes autoritários. Neste momento, iniciou-se a primeira onda de desdemocratização. Com o fim da 2ª Guerra Mundial, iniciou-se segunda onda de democratização que perdurou até a década de 60 quando desaguou em segunda onda de desdemocratização. No transcorrer da década de 70 teve início terceira onda de democratização⁷, movimento que até a publicação do artigo em 1991 não teria encontrado seu fim em eventual terceira de desdemocratização. A análise empreendida por Huntington (1991, pg. 33) devota especial importância ao papel das elites no processo de democratização, conforme se infere da seguinte passagem:

“Economic development makes democracy possible; political leadership makes it real. For democracies to come into being, future elites believe, at a minimum, that democracy is the least bad form of government for their societies and for

⁷ “Between 1974 and 1990, at least 30 countries made transitions to democracy, just about doubling the number of democratic governments in the world. Were these democratizations part of a continuing and ever-expanding “global democratic revolution” that will reach virtually every country in the world? Or did they represent a limited expansion of democracy, involving for the most part its reintroduction into countries that had experienced it in the past?

The current era of democratic transitions constitutes the third wave of democratization in the history of the modern world. The first “long” wave of democratization began in the 1820s, with the widening of the suffrage to a large proportion of the male population in the United States, and continued for almost a century until 1926, bringing into being some 29 democracies. In 1922, however, the coming to power of Mussolini in Italy marked the beginning of a first “reverse wave” that by 1942 had reduced the number of democratic states in the world to 12. The triumph of the Allies in World War II initiated a second wave of democratization that reached its zenith in 1962 with 36 countries governed democratically, only to be followed by a second reverse wave (1960-1975) that brought the number of democracies back down to 30.

At what stage are we within the third wave? Early in a long wave, or at or near the end of a short one? And if the third wave comes to a halt, will it be followed by a significant third reverse wave eliminating many of democracy's gains in the 1970s and 1980s? Social science cannot provide reliable answers to these questions, nor can any social scientist. It may be possible, however, to identify some of the factors that will affect the future expansion or contraction of democracy in the world and to pose the questions that seem most relevant for the future of democratization.” (Huntington, 1991, pg. 12-13)

themselves. They will also need the skills to bring about the transition to democracy while facing both radical oppositionists and authoritarian hard-liners who inevitably will attempt to undermine their efforts. Democracy will spread to the extent that those who exercise power in the world and in individual countries want it to spread. For a century and a half after Tocqueville observed the emergence of modern democracy in America, successive waves of democratization have washed over the shore of dictatorship. Buoyed by a rising tide of economic progress, each wave advanced further--and receded less--than its predecessor. History, to shift the metaphor, does not sail ahead in a straight line, but when skilled and determined leaders are at the helm, it does move forward.”

Conforme esclarece Avritzer (2002), a referida análise e o consequente protagonismo atribuído às elites políticas na análise de Huntington decorrem da influência da teoria hegemônica da democracia, também denominada elitismo democrático. O papel atribuído às elites pelo elitismo democrático não é obra de mera discricionariedade ou de eventual preconceito de parcela da comunidade acadêmica, representando exitosa forma de descrever a segunda onda de democratização no contexto das nações do atlântico norte no final da primeira metade do século XX.

No referido momento histórico, enquanto conquistava o *status* de única forma de governo aceitável, a democracia era restringida como teoria da soberania e como teoria da racionalidade obtida mediante discurso público. Tal movimento foi influenciado por críticas que exerceram relevante papel na consolidação do elitismo democrático como teoria hegemônica da democracia, a saber: a questão da soberania popular em Era de administração complexa e a questão da sociedade de massas que, por sua vez, envolveu tanto as perplexidades que pairavam sobre a relação entre democracia e racionalidade quanto o fenômeno do controle social das massas.

O presente capítulo pretende apresentar os dois aparatos conceituais que serão empregados para analisar os casos julgados pelo STF. Sendo assim, em primeiro lugar serão apresentados os contornos gerais da teoria elitista da democracia para, na sequência, trazer a lume teoria alternativa da democracia. Como assentado na introdução, a persecução do objeto desta dissertação será empreendida adotando perspectiva multidisciplinar que se valerá da pesquisa de Avritzer (2002).

O referido autor empreende análise sobre o processo de democratização em três países que integraram a denominada terceira onda de democratização, a saber; Brasil, Argentina e México. Problematisando vigentes teorias de democratização,

especialmente os pressupostos eurocêtricos concernentes à natureza anti-institucional da mobilização das massas e à relação entre democracias estáveis e a limitação da democracia como procedimento de seleção entre elites em eleições regulares, demonstra-se que o aprofundamento da democracia no contexto latino-americano demanda soluções que não se limitem a reproduzir fórmulas estrangeiras e reconheçam nas experiências sociais de cada país importantes contribuições para a consolidação de públicos participativos. Empreendendo cuidadosa análise empírica da relação entre a sociedade civil organizada e a sociedade política, também denominada elite política, contesta-se pressuposto que reside no âmago das teorias de democratização, qual seja: processos de democratização devem lidar com a natureza anti-institucional das mobilizações de massa e a única forma de produzir democracias estáveis passa pela restrição da democracia a processo de escolha de elites através de eleições regulares.

Analisando a redemocratização dos referidos países latino-americanos, Avritzer evidencia não só o caráter democrático da ação coletiva, mas demonstra que a participação popular transforma e constrange práticas políticas tradicionais da elite política. Uma dimensão central na democratização na América Latina foram as formas de ação coletiva que ocorreram na esfera pública. Movimentos de direitos humanos recuperaram o componente moral da política ao passo em que os regimes autoritários destruíram os mais básicos laços de solidariedade. Associações de bairro, movimentos sociais, associações independentes, ativistas, todos se opuseram às pretensões totalitárias dos regimes autoritários. Movimentos populares na América Latina abriram espaços para maior participação popular em âmbito institucional e combateram formas tradicionais (clientelistas e particularistas) de entender a política. Assim, quebraram tradição latino-americana de entender benefícios materiais obtidos pelo cidadão comum como favores distribuídos por mediadores das elites políticas. Todavia, a despeito da participação popular na democratização da América Latina, a democracia na região continua sendo analisada a partir do paradigma do elitismo democrático. Partindo da própria experiência latino-americana e não importando modelo eurocêntrico, evidencia-se a insuficiência do paradigma da teoria elitista da democracia.

Com apoio no repertório de ação da elite política após a aparente saída das forças autoritárias do cenário político, Avritzer (2002) demonstra não ter ocorrido

nem a renovação de práticas políticas, nem a incorporação de novas práticas, mas, sim, a tentativa de recuperar repertório tradicional que envolve clientelismo, mudanças constantes das regras eleitorais, subordinação de questões morais por considerações de índole majoritária e silêncio quanto a violações (passadas e atuais) a direitos humanos.

Desta forma, o autor problematiza o emprego do elitismo democrático como teoria geral da democracia e propõe, reconhecendo a existência de tensão entre esfera pública e elite política, concepção que liga o surgimento e a consolidação da democracia à formação de espaço público onde os cidadãos possam participar como iguais e, debatendo os projetos sociais, guiem os processos formais de decisão política. Ao fomentar práticas deliberativas e o engajamento dos cidadãos em processos decisórios, a institucionalidade democrática pode atuar na produção desses valores, sendo componente fundamental para estimular e sedimentar novas atitudes e práticas que gradualmente vão se consolidando na cultura política. Democratização deixaria de ser vista como a mera reativação da competição política e passaria a ser compreendida como gramática social pendente de institucionalização. A plena democratização dos países estudados passaria pelo reconhecimento: i) da impossibilidade de aprofundar a democracia recorrendo somente às elites políticas, e; ii) da alternativa teórica que os públicos participativos representam.

2.1

Elitismo Democrático

2.1.1

O nascimento do elitismo democrático

O fim da 2ª Guerra Mundial ensejou profunda reflexão acerca das razões que conduziram ao conflito, a consequente destruição do continente europeu e à barbárie. Em meio à referida reflexão, grande atenção foi devotada aos processos políticos que viabilizaram a chegada ao poder europeu dos líderes autoritários que contribuíram com a escalada que culminou no conflito. A obra *Capitalism*,

Socialism and Democracy de Joseph Schumpeter⁸ (Schumpeter, 2003) está inserida neste contexto de reflexão e, dentre seus propósitos, almeja reestruturar o sistema democrático.

De acordo com Avritzer (2002) o alvo da preocupação de Schumpeter seria a validade da ideia de soberania popular, conceito problematizado a partir de três questões: i) a problemática relação entre soberania popular e administração complexa e; ii) a questão da sociedade de massas que, por sua vez, envolvia tanto (a) as perplexidades sobre a relação entre democracia e racionalidade quanto (b) o fenômeno do controle social das massas. Schumpeter foi exitoso ao integrar e harmonizar as referidas questões em moldura procedimental capaz de descrever o funcionamento democrático no contexto da segunda onda de democratização, construindo conceito de soberania popular indicando com clareza quem decide e como estas decisões são tomadas.

A crescente complexidade do Estado Moderno levou Max Weber a certificar que, na medida em que o poder não era exercido nem pelos discursos parlamentares nem pelas ordens monárquicas e, sim, pelas rotinas administrativas burocráticas, a real e efetiva governante era a burocracia (Weber, 1978, pg. 1393). Esta análise contraria frontalmente o vínculo entre soberania e participação direta do povo no governo, (vinculação elegantemente enunciada por Rousseau (1999, pg. 55 e 56)). Neste sentido, Bobbio (2000, pg. 46) afirma que: “Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. (...)”. A insofismável complexidade do Estado Moderno que envolve a ampla regulação da economia e a estruturação do estado de bem estar social, opõe enorme dificuldade à participação popular sugerindo a substituição da ampla participação pela gestão de elites técnicas capazes de aplicar conhecimentos específicos na busca por eficiência.

Entre a 1ª e a 2ª Grande Guerra o debate acerca da sociedade de massas suscitou dois argumentos que, apesar de antípodas, influenciaram a consolidação do elitismo democrático. O primeiro envolveu a questão da racionalidade política e da irracionalidade das massas (Avritzer, 2002, pg. 12). Com efeito, o vínculo entre democracia e racionalidade, vínculo que encontra suas origens no

⁸ Para breve apresentação biográfica de Schumpeter e de seu trabalho consulte-se a introdução de Richard Swedberg à obra *Capitalism, Socialism and Democracy* (Schumpeter, 2003).

pressuposto iluminista de que a racionalidade política está atrelada a rejeição de formas de governo ilegítimas, é exposto a severas críticas. Carl Schmitt (2000) percebeu com clareza a entrada de interesses particulares no debate público e, portanto, o risco destes interesses sobreporem a racionalidade decorrente de tal debate⁹. A inserção de interesses particulares em arenas destinadas a apresentação de argumentos racionais generalizáveis ensejou desconfiança quanto à racionalidade do resultado dos debates públicos, desconfiança que lastreou a pretensão de reservar o poder decisório aos mais hábeis, em outras palavras à elite política. Avritzer (2002, pg. 12 e ss) aponta a natureza anti-democrática e decisionista do argumento schmittiano, pois no cerne do argumento figura o pressuposto de contradição entre igualdade política e liberdade, e sublinha que o executivo forte então postulado pressupõe elites com capacidade decisória no centro do Estado.

O outro argumento concernente à sociedade de massas envolve o risco de a mobilização das massas subverter as instituições responsáveis pela formação da vontade geral. Este argumento é influenciado tanto pelo surgimento de formas de

⁹ “The situation of parliamentarism is critical today because the development of modern mass democracy has made argumentative public discussion an empty formality. Many norms of contemporary parliamentary law, above all provisions concerning the independence of representatives and the openness of sessions, function as a result like a superfluous decoration, useless and even embarrassing, as though someone had painted the radiator of a modern central heating system with red flames in order to give the appearance of a blazing fire. The parties (which according to the text of the written constitution officially do not exist) do not face each other today discussing opinions, but as social or economic power-groups calculating their mutual interests and opportunities for power, and they actually agree compromises and coalitions on this basis. The masses are won over through a propaganda apparatus whose maximum effect relies on an appeal to immediate interests and passions. In its place there appears a conscious reckoning of interests and chances for power in the parties' negotiations; in the treatment of the masses, posterlike, insistent suggestion or—as Walter Lippmann says in his very shrewd, although too psychological, American book *Public Opinion*—the “symbol” appears. Argument in the real sense that is characteristic for genuine discussion ceases. The literature on the psychology, technique, and critique of public opinion is today very large. One may therefore assume as well known today that it is no longer a question of persuading one's opponent of the truth or justice of an opinion but rather of winning a majority in order to govern with it. What Cavour identified as the great distinction between absolutism and constitutional regimes, that in an absolute regime a minister gives orders, whereas in a constitutional one he persuades all those who should obey, must today be meaningless. Cavour says explicitly: I (as constitutional minister) persuade that I am right, and it is only in this connection that his famous saying is meant: “The worst chamber is still preferable to the best antechamber.” Today parliament itself appears a gigantic antechamber in front of the bureaus or committees of invisible rulers. It is like a satire if one quotes Bentham today: “In Parliament ideas meet, and contact between ideas gives off sparks and leads to evidence.” Who still remembers the time when Prévost-Paradol saw the value of parliamentarism over the “personal regime” of Napoléon III in that through the transfer of real power it forced the true holders of power to reveal themselves, so that government, as a result of this, always represents the strongest power in a “wonderful” coordination of appearance and reality? Who still believes in this kind of openness? And in parliament as its greatest “platform”?” (Schmitt, 2000, pg. 6 e 7)

dominação cultural no âmbito privado¹⁰ quanto pelo fim da diferenciação das elites¹¹, advogando que a preservação de valores fundamentais para o funcionamento da democracia pressupõe a diferenciação dos grupos sociais que incorporam os referidos valores, levando então ao isolamento das massas das elites (Avritzer, 2002, pg. 13).

Como visto a questão da sociedade de massas dá ensejo tanto ao argumento de natureza antidemocrática schmittiano que pressupõe contradição entre igualdade política e liberdade, quanto ao argumento que não problematiza a ampliação da participação social, mas que reconhecendo a expansão dos instrumentos de controle social da esfera pública para a privada entrevê na ampliação da participação o risco de as massas submeterem o sistema político à pressão irracional.

A partir da dificuldade da participação social na administração de Estado complexo e apontando o risco antidemocrático de decisões majoritárias Schumpeter (2003, pg. 242 e 243) argumenta que soberania não pode ser compreendida como a vontade geral do povo, pois não é possível que o povo governe. Assim, para que o conceito de democracia seja útil este precisa ser compreendido como método político tendente a alcançar decisões legislativas e administrativas, não sendo um fim em si mesmo¹². Desta forma, o conceito de

¹⁰ Avritzer refere-se a Horkheimer, M. *Eclipse of reason*. New York: Seabury Press. 1947 e Arendt, H. *The origins of totalitarianism*. Cleveland: World Publishing Company. 1951.

¹¹ Avritzer refere-se a Gasset, Ortega y. *La rebelión de las massas*. Madrid: Revista de Occidente. 1930. e Kornhauser, W. *The politics of mass society*. Glencoe, NY: Free Press. 1959.

¹² “The reason why this is so is not far to seek. Democracy is a political method, that is to say, a certain type of institutional arrangement for arriving at political—legislative and administrative—decisions and hence incapable of being an end in itself, irrespective of what decisions it will produce under given historical conditions. And this must be the starting point of any attempt at defining it.

Whatever the distinctive trait of the democratic method may be, the historical examples we have just glanced at teach us a few things about it that are important enough to warrant explicit restatement.

First, these examples suffice to preclude any attempt at challenging the proposition just stated, viz., that, being a political method, democracy cannot, any more than can any other method, be an end in itself. It might be objected that as a matter of logic a method as such can be an absolute ideal or ultimate value. It can. No doubt one might conceivably hold that, however criminal or stupid the thing that democratic procedure may strive to accomplish in a given historical pattern, the will of the people must prevail, or at all events that it must not be opposed except in the way sanctioned by democratic principles. But it seems much more natural in such cases to speak of the rabble instead of the people and to fight its criminality or stupidity by all the means at one’s command.

Second, if we agree that unconditional allegiance to democracy can be due only to unconditional allegiance to certain interests or ideals which democracy is expected to serve, our examples also preclude the objection that though democracy may not be an absolute ideal in its own right, it is yet a vicarious one by virtue of the fact that it will necessarily, always and everywhere, serve

soberania deixa de ser atrelado à formação da vontade geral e é transformado em processo de autorização do exercício do poder por membros de corpos políticos representativos. Esta definição de soberania e, portanto, de democracia permitiu que Schumpeter harmonizasse a teoria democrática com a teoria das elites e com a questão da sociedade de massas. Notadamente, sem contradizer a justificativa histórica e ontológica do governo das elites, Schumpeter foi capaz de transformar a democracia em processo de competição política entre elites, transformação que reduziu o papel do povo ao de mero formador de governos através do papel de árbitro de elites em competição (Avritzer, 2002, pg. 17).

A referida mudança também implicou na alteração da forma de compreender a relação entre democracia e racionalidade, posto que enquanto a democracia fosse entendida como instrumento destinado à formação de governos através da escolha entre elites contendoras o processo político seria blindado do risco concernente à irracionalidade das massas¹³. Este processo garantiria que os

certain interests or ideals for which we do mean to fight and die unconditionally. Obviously that cannot be true, no more than any other political method does democracy always produce the same results or promote the same interests or ideals. Rational allegiance to it thus presupposes not only a schema of hyper-rational values but also certain states of society in which democracy can be expected to work in ways we approve. Propositions about the working of democracy are meaningless without reference to given times, places and situations and so, of course, are anti-democratic arguments.” (Schumpeter, 2003, pg. 242 e 243)

¹³ “During the second half of the last century, the idea of the human personality that is a homogeneous unit and the idea of a definite will that is the prime mover of action have been steadily fading—even before the times of Théodule Ribot and of Sigmund Freud. In particular, these ideas have been increasingly discounted in the field of social sciences where the importance of the extra-rational and irrational element in our behavior has been receiving more and more attention, witness Pareto’s *Mind and Society*. Of the many sources of the evidence that accumulated against the hypothesis of rationality, I shall mention only two.

The one—in spite of much more careful later work—may still be associated with the name of Gustave Le Bon, the founder or, at any rate, the first effective exponent of the psychology of crowds (*psychologie des foules*). By showing up, though overstressing, the realities of human behavior when under the influence of agglomeration—in particular the sudden disappearance, in a state of excitement, of moral restraints and civilized modes of thinking and feeling, the sudden eruption of primitive impulses, infantilisms and criminal propensities—he made us face gruesome facts that everybody knew but nobody wished to see and he thereby dealt a serious blow to the picture of man’s nature which underlies the classical doctrine of democracy and democratic folklore about revolutions. No doubt there is much to be said about the narrowness of the factual basis of Le Bon’s inferences which, for instance, do not fit at all well the normal behavior of an English or Anglo-American crowd. Critics, especially those to whom the implications of this branch of social psychology were uncongenial, did not fail to make the most of its vulnerable points. But on the other hand it must not be forgotten that the phenomena of crowd psychology are by no means confined to mobs rioting in the narrow streets of a Latin town. Every parliament, every committee, every council of war composed of a dozen generals in their sixties, displays, in however mild a form, some of those features that stand out so glaringly in the case of the rabble, in particular a reduced sense of responsibility, a lower level of energy of thought and greater sensitiveness to non-logical influences. Moreover, those phenomena are not confined to a crowd in the sense of a physical agglomeration of many people. Newspaper readers, radio audiences, members of a party even if not physically gathered together are terribly easy to work up into a

membros mais hábeis da elite política chegariam ao ápice do sistema político (Schumpeter, 2003, pg. 275 e ss).

Enquanto a obra de Schumpeter contribuiu para a consolidação da democracia como a forma de governo desejável na metade do século XX, sedimentação que em grande parte contou com a adaptação do conceito de democracia à luz das críticas que lhe eram dirigidas, a obra schumpeteriana dá ensejo a duas críticas.

A primeira pode ser exposta nos seguintes termos. Apesar de ancorar seu argumento na problemática da sociedade de massas, ou seja, na irracionalidade das massas, Schumpeter defende a capacidade do sistema democrático para selecionar entre as propostas políticas formuladas pelas elites, escolha profundamente dependente da racionalidade das massas.

A segunda está ligada ao caráter absoluto da distinção entre realismo e normatividade estabelecido por Schumpeter. Apesar de seu argumento concernente à dificuldade do conceito de bem comum em sociedades plurais ser lugar comum no atual debate ético, a referida distinção ignora o consenso ético formal que lastreia a democracia (Habermas, 1991b, pg. 43 e ss).

psychological crowd and into a state of frenzy in which attempt at rational argument only spurs the animal spirits. (...)

First, even if there were no political groups trying to influence him, the typical citizen would in political matters tend to yield to extrarational or irrational prejudice and impulse. The weakness of the rational processes he applies to politics and the absence of effective logical control over the results he arrives at would in themselves suffice to account for that. Moreover, simply because he is not "all there," he will relax his usual moral standards as well and occasionally give in to dark urges which the conditions of private life help him to repress. But as to the wisdom or rationality of his inferences and conclusions, it may be just as bad if he gives in to a burst of generous indignation. This will make it still more difficult for him to see things in their correct proportions or even to see more than one aspect of one thing at a time. Hence, if for once he does emerge from his usual vagueness and does display the definite will postulated by the classical doctrine of democracy, he is as likely as not to become still more unintelligent and irresponsible than he usually is. At certain junctures, this may prove fatal to his nation.

Second, however, the weaker the logical element in the processes of the public mind and the more complete the absence of rational criticism and of the rationalizing influence of personal experience and responsibility, the greater are the opportunities for groups with an ax to grind. These groups may consist of professional politicians or of exponents of an economic interest or of idealists of one kind or another or of people simply interested in staging and managing political shows. The sociology of such groups is immaterial to the argument in hand. The only point that matters here is that, Human Nature in Politics being what it is, they are able to fashion and, within very wide limits, even to create the will of the people. What we are confronted with in the analysis of political processes is largely not a genuine but a manufactured will. And often this artefact is all that in reality corresponds to the *volonté générale* of the classical doctrine. So far as this is so, the will of the people is the product and not the motive power of the political process." (Schumpeter, 2003, pg. 256 et. seq..)

2.1.2

O amadurecimento do elitismo

Na sequência de sua exposição Avritzer (2002, pg. 19 e ss) apresenta a obra *An Economic Theory of Democracy* de Anthony Downs aduzindo que, a partir de seu advento, a questão da sociedade de massas não figura mais no âmbito da teoria democrática. A fim de alcançar tal resultado Downs adicionou dois novos elementos à teoria elitista da democracia, a saber: a questão da apatia e a materialização da política.

Em primeiro lugar, a reformulação downsiana do elitismo democrático estaria vinculada à sua reinterpretação da relação entre massas e elites como equação em que ambos os lados se comportam racionalmente. Ou seja, o sistema democrático é racional, sendo certo que elites são minorias ativas e a massa é composta por cidadãos que possuem razões para serem apáticos. Assim, o elitismo democrático se torna teoria acerca dos papéis desempenhados por elites participativas e por massas não participativas no funcionamento de sistema democrático racional.

Com fulcro em pressuposto análogo ao de Schumpeter, qual seja, o da impossibilidade de se abordar racionalidade a partir de perspectiva generalizante, para Downs o único elemento de racionalidade que pode ser avaliado são os diferentes meios que os indivíduos empregam para maximizar a utilidade gerada por suas ações. Desta forma, o indivíduo racional possuiria as habilidades de: i) decidir quando confrontado com alternativas; ii) ranquear suas alternativas e preferências; iii) tornar sua classificação de preferências transitória; iv) escolher a opção no topo de seu *ranking* quando confrontado com alternativas, e; v) fazer as mesmas escolhas quando exposto às mesmas opções. Segundo Avritzer (2002), Downs critica Schumpeter por não ter distinguido entre erros e comportamento irracional, sendo os indivíduos hipoteticamente capazes de refletirem sobre seus erros. Logo, a irracionalidade não poderia ser posicionada no nível individual e, sim, no patamar geral. Ainda que haja irracionalidade no nível político, este dado não é capaz de fragilizar a racionalidade do sistema democrático posto que

existem atores racionais que se beneficiam da irracionalidade dos demais¹⁴. Este percurso faz com que a irracionalidade seja reduzida a evento pontual decorrente da incompatibilidade entre a maximização do interesse individual e o resultado geral irracional. Assim, o cidadão comum agiria racionalmente ao ranquear as distintas propostas lançadas no mercado político escolhendo aquelas que lhe atribuísem maior proveito material.

A teoria democrática de Downs procura conectar o princípio da maximização do interesse individual com o funcionamento geral do sistema político assumindo que o indivíduo fará escolhas sem considerar o interesse alheio e que escolhas individuais e o funcionamento do sistema político se restringem a considerações de índole econômica. Com efeito, Downs atribui à essência dos homens o ímpeto egoístico de maximizar o retorno material individual, característica que dá consistência ao conceito de racionalidade empregado pelo elitismo democrático.

Desta maneira, o elitismo democrático molda teoria restritiva da democracia em três sentidos. Em primeiro lugar, a política é reduzida ao funcionamento da sociedade política que, ao seu turno, é composta por elites. Em segundo lugar, elites passam a ser elemento constitutivo da democracia, que passa a ser entendida como governo na mão de minorias ativas. Em terceiro lugar, a democracia passa a ser compatível com a sociedade de massas através da restrição da possibilidade de participação ao momento do voto.

Todavia, a restrição do conceito de política à atividade da sociedade política formal, a consequente desconsideração da opinião pública como fonte de racionalidade proveniente da inclusão das elites como elemento constitutivo da democracia (o governo de elites torna o debate público desnecessário e a racionalidade proveniente do sistema eleitoral competitivo substitui eventual racionalidade decorrente do debate público) e a materialização da política, com a consequente substituição da ideia de consenso formado em público pela disputa

¹⁴ “If a significant section of any body politics becomes irrational in its behavior a different problem is posed for the man who does not. What is the best course for a rational man in an irrational world? The answer depends upon whether the irrationality he faces involves predictable patterns of behavior. If so, rational action is still possible for him. And because almost no society can survive for long if no one in it is efficiently pursuing his goals, there is usually some kind of predictability in the political system. Citizens who behave irrationally do so partly because someone who stands to gain thereby urges them so.” (Avritzer, 2002, pg. 21)

de benefícios materiais, ao invés de esclarecer a consolidação da democracia na América Latina parecem ter contribuído diretamente para seu esfacelamento.

2.1.3

A incapacidade do elitismo explicar a democratização na América Latina

O elitismo democrático consolidou-se como teoria hegemônica da democracia durante a segunda onda de democratização, sendo certo que a implantação da democracia na segunda onda seguiu modelo muito próximo daquele defendido por Schumpeter e Downs. Porém, ao passo em que a democracia se consolidava na Europa, esta era varrida no restante do globo dando ensejo a segunda onda de esfacelamento democrático. Analisando-se o processo de esfacelamento democrático na América Latina, constata-se que o elitismo não dá conta do referido processo. Neste esteio, Avritzer (2002, pg. 24) afirma que na raiz do processo de quebra democrática na América Latina estão contradições intrínsecas ao modelo do elitismo democrático.

Dois elementos do elitismo democrático não parecem compatíveis com o contexto latino-americano. O primeiro refere-se à adesão das elites aos valores democráticos, pressuposto *ad hoc* de uma das versões da teoria da sociedade de massas. Com efeito, a instabilidade da disputa política entre elites e a ligação entre o esfacelamento da democracia na Argentina, Brasil e Chile durante a segunda onda de esfacelamento democrático e a tentativa de elites reverterem o resultado de eleições democráticas evidencia a existência de elites democráticas e elites não democráticas. Em segundo lugar, o papel dos movimentos de massa na busca pela preservação das regras da disputa política entre elites demonstra que tais mobilizações podem possuir tanto feição anti-institucional, conforme estudado no âmbito da tradição elitista, quanto natureza democrática através da ação de associações de voluntários e movimentos sociais (Tilly, 2004, pg. 123 e ss). A pressuposição de que a mobilização de massa leva ao esfacelamento da democracia impede o elitismo democrático de reconhecer a natureza democrática da ação coletiva na América Latina, incapacidade que resulta na inaplicabilidade do instrumental elitista para analisar a democracia no contexto em questão.

De acordo com Avritzer (2002, pg. 35) a incapacidade do marco elitista descrever os processos em curso na América Latina levou alguns de seus representantes a adicionarem variável econômica tendente a justificar o que seus pressupostos teóricos não conseguiam. Assim, em meio à segunda onda de esfacelamento democrático surgiu estudo correlacionando desenvolvimento econômico, distribuição de riquezas e democracia (Lipset, 1959). Além desta descrição empírica não ser capaz explicar como a democracia se manteve na Índia e recrudescer na Argentina, ela não apresentou teoria de democratização.

Ao pretender transformar a democracia em arranjo político realista, abrindo mão de adicionar qualquer elemento normativo ou programático concernente ao conceito de soberania popular, o elitismo democrático cometeu o equívoco de proscrever qualquer justificativa normativa e qualquer pretensão de ampliação da soberania política (Avritzer, 2002, pg. 26).

2.1.4

A Teoria das Transições para a Democracia

A fim de superar as indicadas insuficiências do elitismo democrático, sobreveio novo conjunto teórico denominado de Teoria da Transição para a Democracia¹⁵. Entretanto, conforme o próprio Avritzer argumenta, este novo marco não cindiu de maneira absoluta com os pressupostos do elitismo, razão pela qual não é capaz de compreender plenamente o processo de democratização na América Latina. Em sua exposição acerca dessa nova abordagem quanto à teoria democrática o autor apresenta as críticas que foram desferidas às versões iniciais da teoria da transição e traz a lume duas vertentes da teoria da transição que surgiram a fim de dar conta da persistência de atores não democráticos no cenário político, do crescimento da desigualdade econômica e da continuidade na cultura política nos países latino-americanos que integraram a terceira onda de democratização. Em razão de ultrapassar o objeto desta dissertação não me deterei na apresentação do argumento da consolidação democrática e no diagnóstico da democracia delegativa de O'Donnell, aproveitando desta as contribuições tendentes a apontar a natureza semidemocrática dos regimes latino-americanos,

¹⁵ Para uma apresentação deste movimento teórico consulte-se Anderson, 1999.

bem como os elementos identificados por Avritzer em seu argumento de que há paradoxo no atual debate na teoria da transição decorrente da ausência de uma teoria da esfera pública.

De atores linha dura que rejeitam o sistema democrático ou buscam construir sistema que constitua somente biombo tendente a ocultar a natureza autoritária e hierarquizante de seu poder, passando pelos brandos que creem na necessidade de regimes autoritários buscarem, no futuro próximo, apoio em legitimidade eleitoral até a oposição democrática que defende a instituição negociada com o regime autoritário da plena competitividade eleitoral, a teoria da transição evidencia que atores políticos com diferentes visões quanto ao sistema democrático compõem o sistema político. Esta perspectiva problematiza o suposto compromisso *a priori* das elites com valores democráticos do elitismo democrático.

Ao reconhecer a responsabilidade das elites pelo esfacelamento da democracia na América Latina e deixando de lado a ideia de que a democratização consiste em processo dependente da existência de variáveis empiricamente identificáveis, a teoria da transição para a democracia promoveu importante ruptura com o marco do elitismo democrático¹⁶. Com efeito, este movimento teórico surge entendendo que a segunda onda de esfacelamento democrático está ligada à não construção de instituições capazes de dar segurança à competição política. Assim, a transição para a democracia seria caracterizada como período em que, através de arranjos institucionais a competição política entre forças autoritárias e democráticas é reiniciada, sendo certo que ao final deste período, com as necessárias adequações institucionais e com a construção de confiança, as forças autoritárias retiram-se do cenário político (O'Donnell & Schmitter, 1986, pg. 6 e ss).

Todavia, ao pensar o processo de transição como momento em que elites não democráticas são transformadas em elites democráticas a teoria da transição mantém afinidade com a teoria elitista na medida em que ambas vinculam

¹⁶ “In the interests of parsimony, the basic ingredients of the model have been kept to four, and the social circumstances or psychological motivations that may furnish each of them have been left wide open. Specifically, the model rejects what are some times proposed as preconditions of democracy, e.g., high levels of economic and social development or a prior consensus either on fundamentals or on the rules. Economic growth may be one of the circumstances that produces the tensions essential to the preparatory or conflict phase—but there are other circumstances that might also serve. (...)” (Rustow, 1999, pg. 36)

democracia com arquitetura institucional que garanta a competição política entre elites. Não obstante, esta mudança não considera o repertório de ação da oposição democrática. Ao assumir que o autoritarismo decorreu da entrada de atores autoritários no sistema político, a teoria da transição não problematiza a estrutura da sociedade política ou o repertório de ação política dominante da oposição democrática. Avritzer demonstra não só a ambiguidade dos atores políticos autoritários com relação à democracia, mas também a da oposição democrática na América Latina.

A teoria da transição também promoveu importante avanço quanto à natureza e a forma da participação popular na democracia conforme se denota desta passagem de O'Donnell & Schmitter (1986):

“The dynamics of the transition from authoritarian rule are not just a matter of elite dispositions, calculations, and pacts. If we have emphasized these aspects up to now it is because they set important parameters on the extent of possible liberalization and eventual democratization. Once something has happened – once the soft-lines have prevailed over the hard-liners, begun to extend guarantees for individuals and some rights of contestation and started to negotiate with selected regime opponents – a generalized mobilization is likely to occur, which we choose to describe as the “resurrection of civil society.”

O ressuscitar da sociedade civil promove a diversificação da oposição e a entrada na arena política de grupos e identidades que eram banidos da mesma. Todavia, em que pese este papel atribuído à ação coletiva e o consequente reconhecimento de sua importância no fortalecimento de valores democráticos, a teoria da transição ainda situa a mobilização das massas no âmbito da dicotomia massas-elites. Desta forma, a ação coletiva é tida como coadjuvante no papel de democratização, potencializando o processo de negociação entre elites.

Porém, ao reter a distinção entre massas e elites, atribuindo superioridade ontológica às elites, a teoria da transição atribui aos movimentos sociais no processo de democratização latino-americano papel coadjuvante ligado à pressão pelo restabelecimento da competição política. Assim, a questão da formação de espaço público democrático passa despercebido.

A teoria da transição também promoveu importante mudança no marco elitista ao introduzir a questão das instituições no processo de democratização. Contudo, apesar do destaque atribuído à adoção na América Latina de modelo institucional baseado no constitucionalismo ocidental (estado de direito,

liberdades políticas, instituições representativas, etc.), a importante questão da relação entre instituições e comportamento político não é objeto de análise pela teoria da transição. Avritzer, lastreando-se em O'Donnell, afirma existirem duas formas de institucionalidade no Brasil: a primeira ligada às instituições que compõe a competição política e a segunda ligada às práticas e meios de lidar com questões políticas e sociais. Com efeito, quando elaborou seu argumento, O'Donnell (1996, pg. 34 e ss)¹⁷ afirmou que grande parte dos regimes vigentes em

¹⁷ "Contemporary Latin America is my empirical referent, although my discussion probably also applies to various newly democratized countries in other parts of the world. The main argument is that, contrary to what most of current scholarship holds, the problem with many new polyarchies is not that they lack institutionalization. Rather, the way in which political scientists usually conceptualize some institutions prevents us from recognizing that these polyarchies actually have two extremely important institutions. One is highly formalized, but intermittent: elections. The other is informal, permanent, and pervasive: particularism (or clientelism, broadly defined). An important fact is that, in contrast to previous periods of authoritarian rule, particularism now exists in uneasy tension with the formal rules and institutions of what I call the "full institutional package" of polyarchy. (...)

Particularism--like its counterparts, neopatrimonial and delegative conceptions and practices of rule--is antagonistic to one of the main aspects of the full institutional package of polyarchy: the behavioral, legal, and normative distinction between a public and a private sphere. This distinction is an important aspect of the formal institutionalization of polyarchy. Individuals performing roles in political and state institutions are supposed to be guided not by particularistic motives but by universalistic orientations to some version of the public good. The boundaries between the public and the private are often blurred in the old polyarchies, but the very notion of the boundary is broadly accepted and, often, vigorously asserted when it seems breached by public officials acting from particularistic motives. Where particularism is pervasive, this notion is weaker, less widely held, and seldom enforced.

In many countries of the global East and South, there is an old and deep split between the *pays réel* and the *pays légal*. Today, with many of these countries claiming to be democracies and adopting a constitutional framework, the persistence and high visibility of this split may not threaten the survival of their polyarchies--but neither does it facilitate overcoming the split. Institutions are resilient, especially when they have deep historical roots; particularism is no exception. Particularism is a permanent feature of human society; only recently, and only in some places and institutional sites, has it been tempered by universalistic norms and rules. In many new polyarchies, particularism vigorously inhabits most formal political institutions, yet the incumbency of top government posts is decided by the universalistic process of fairly counting each vote as one. This may sound paradoxical but it is not; it means that these are polyarchies, but they are neither the ones that the theory of democracy had in mind as it grew out of reflection on the political regimes of the global Northwest, nor what many studies of democratization assume that a democracy should be or become.

That some polyarchies are informally institutionalized has important consequences. Here I want to stress one that is closely related to the blurring of the boundary between the private and the public spheres: accountability, a crucial aspect of formally institutionalized polyarchy, is seriously hindered. To be sure, the institutionalization of elections means that retrospective electoral accountability exists, and a reasonably free press and various active segments of society see to it that some egregiously unlawful acts of government are exposed (if seldom punished). Polyarchy, even if not formally institutionalized, marks a huge improvement over authoritarian regimes of all kinds. What is largely lacking, however, is another dimension of accountability, which I call "horizontal." By this I mean the controls that state agencies are supposed to exercise over other state agencies. All formally institutionalized polyarchies include various agencies endowed with legally defined authority to sanction unlawful or otherwise inappropriate actions by other state agents. This is an often-overlooked expression of the rule of law in one of the areas where it is hardest to implant, i.e., over state agents, especially high-ranking officials. The basic idea is that

países da América Latina não caminhava na direção da democratização, mas, apesar disso, gozariam de estabilidade e da aptidão de perdurar.

Ainda com O'Donnell, os baixos índices de *accountability* ou responsividade, a privatização do estado e a ineficiente concessão do *status* de cidadão à parcela substancial da população são características destes sistemas políticos e constituem a cultura da elite política local. Dessa complexa relação entre instituições ineficientes na persecução de seus *munus* e cultura das elites políticas, O'Donnell evidencia que a transição para a democracia nas nações latino-americanas não conduziu nem a regimes autoritários envernizados por eleições regulares nem a democracias plenas e, sim, a uma relação semidemocrática entre Estado e Cidadania.

Desta maneira, a importação e a tentativa de copiar integralmente instituições moldadas à luz da experiência das nações do atlântico norte, como eleições regulares e o estado de direito, nunca impediu que os membros das elites políticas nacionais interagissem segundo padrões distintos do marco legal. Ou seja, no âmbito do debate institucional formulado pela teoria da transição, a tradição das elites comportarem-se ao arrepio do marco legal não foi objeto de análise nem de proposta tendente a modificar tal repertório de ação.

formal institutions have well-defined, legally established boundaries that delimit the proper exercise of their authority, and that there are state agencies empowered to control and redress trespasses of these boundaries by any official or agency. These boundaries are closely related to the private-public boundary, in that those who perform public roles are supposed to follow universalistic and public-oriented rules, rather than their own particular interests. Even though its actual functioning is far from perfect, this network of boundaries and accountabilities is an important part of the formal institutionalization of the full package of polyarchy.

By contrast, little horizontal accountability exists in most new polyarchies. Furthermore, in many of them the executive makes strenuous, and often successful, efforts to erode whatever horizontal accountability does exist. The combination of institutionalized elections, particularism as a dominant political institution, and a big gap between the formal rules and the way most political institutions actually work makes for a strong affinity with delegative, not representative, notions of political authority. By this I mean a caesaristic, plebiscitarian executive that once elected sees itself as empowered to govern the country as it deems fit. Reinforced by the urgencies of severe socioeconomic crises and consonant with old *volkish*, nonindividualistic conceptions of politics, delegative practices strive headlong against formal political institutionalization; congress, the judiciary, and various state agencies of control are seen as hindrances placed in the way of the proper discharge of the tasks that the voters have delegated to the executive. The executive's efforts to weaken these institutions, invade their legal authority, and lower their prestige are a logical corollary of this view. On the other hand, as Max Weber warned, institutions deprived of real power and responsibility tend to act in ways that seem to confirm the reasons adduced for this deprivation. In the cases that concern us here, particularism becomes even more rampant in congress and parties, courts ostensibly fail to administer justice, and agencies of control are eliminated or reduced to passivity. This context encourages the further erosion of legally established authority, renders the boundary between public and private even more tenuous, and creates enormous temptations for corruption."

Avritzer (2002, pg. 30 e 31)¹⁸ aduz que haveria quarta maneira em que a teoria da transição apartou-se do marco elitista, a saber: a questão relativa à cultura. Todavia, este distanciamento também seria limitado na medida em que não há qualquer mecanismo de vinculação entre mudanças no padrão predominante de comportamento coletivo e alterações na respectiva cultura política.

A questão institucional e a questão cultural ensejam a problematização da mera reprodução de modelos institucionais estrangeiros incapazes de lidarem com tradições culturais. O autor exemplifica ser absolutamente incerto que mudanças culturais na esfera pública sejam incorporadas pela sociedade política. Assim, desenhos institucionais devem ser sensíveis às mudanças ocorridas na esfera pública e devem ser capazes de consolidar mudanças culturais que abandonem

¹⁸ “There is far less agreement on the fourth and final element reevaluated by transition theories: culture. The introduction of this element by transition theorists has been highly controversial. On the one hand, O'Donnell and Schmitter(1986) completely ignore it in their seminal work on transitions. This omission was probably motivated, as Moisés (1995) has argued, by their willingness to avoid structural elements in the analysis of democratization and, thus, stress the negotiation component. This led them to deny the role of political culture as a structural element capable of explaining democracy's endurance (Tiano,1986) as well as to draw a distinction between long- and short-term elements within a particular political culture. Diamond, Linz, and Liput (1989) acknowledge the role of structural elements of a cultural nature in the process of construction of democracy, arguing that “those countries that have been the most strongly and stably democratic systems also appear to have the most democratic values and beliefs” (Diamond, Linz, and Liput, 1989: 17). By calling attention to culture, these authors seem to be in tune with a literature that is gaining importance for the analysis of political phenomena (Huntington, 1991; Putnam et al., 1993; Fukuyama, 1995; Verba et al., 1995). Diamond and Linz provide us with the most advanced formulation on political culture in the transitions literature. However, their approach is an indication of the limits of this literature because it fails to bind changes in the dominant pattern of collective action with short-term transformations within a particular political culture.(...)”

Taken together, the third and fourth critiques of transition theory's innovations show an additional analytical shortcoming arising from its insufficient break with democratic elitism: its inability to bind cultural traditions to democratic design. Institutional designs are reduced to institutional emulation and completely insulated from the capacity to be self-conscious in relation to a given cultural tradition. Thus, the theory of transition lacks the tools to understand how a cultural transformation of an instrumental tradition in relation to democracy needs to be supplemented by institutions capable of strengthening innovation. It also misses the fact that the renewal of a given political culture takes place at the public level. This leads it to take for granted what is not guaranteed, namely that cultural innovation at the public level is incorporated by political society. The theory of transition to democracy thus constitutes an attempt to make minor changes in the democratic elitist framework in order to adapt it to Latin American reality. Its core idea is to keep the elite-masses dichotomy as its central focus of analysis, conceding, however, the existence of non-democratic elites and democratic forms of collective action. Yet, this move was not sufficient to construct a viable analysis of the processes of democratization in Latin America. The distinction between democrats and non-democrats was conceived exclusively in terms of the position of each member of political society in relation to electoral competition, instead of taking into account their opinions and practices regarding democracy as a collective form of public decision-making. Transition theory introduces the idea of non-democratic elites and democratic actors only at the level of political competition, thus, ignoring the positions of such actors on issues such as human rights or forms of distribution of material goods. (...)”

tradições instrumentais quanto à democracia. As principais mudanças na cultura política latino-americana ocorreram na esfera pública e a superioridade ontológica atribuída às elites e a incapacidade da teoria da transição lidar com a questão institucional e cultural torna-a incapaz de lidar com problemas centrais nas democracias da região.

A teoria da transição para a democracia deu ensejo ao surgimento de duas vertentes teóricas que tentam responder as críticas dirigidas às suas primeiras versões, a saber: o argumento da consolidação democrática e o diagnóstico da democracia delegativa (O'Donnell, 1994). Além de estas vertentes possuírem relevantes distinções, mesmo a versão da democracia delegativa não é capaz de ligar sua análise quanto aos elementos problematizáveis das democracias latino-americanas com as mudanças ocorridas na esfera pública em virtude de seu vínculo com a dicotomia entre elites e massas e, conseqüentemente, com a ausência de uma teoria da esfera pública. Segundo Avritzer a análise de O'Donnell quanto aos determinantes culturais da democracia delegativa falha em virtude de sua incapacidade de tangenciar as renovações culturais profundas, mantendo-se preso à cultura das elites. Por conseguinte, qualquer pretensão de analisar as práticas vigentes no espaço público depende do abandono da dicotomia entre massas e elites, sendo certo que a construção democrática não depende da identificação de atores virtuosos e não virtuosos e, sim, como processo de cultivo de espaço público democrático, onde diferentes atores sociais possam se apresentar em público estabelecendo zonas de conflito com o Estado.

Neste contexto, qualquer pretensão de institucionalizar práticas democráticas deve ser analisada a partir de duas lógicas políticas: i) a lógica social (movimentos sociais e associações de voluntários) e; ii) a lógica estatal, representada pela institucionalização da delegação de poder. Esta diferente forma de compreender a democratização faz com que o processo de engenharia institucional seja sensível aos mecanismos participativos que emergem no nível associativo e incorpore estas práticas na construção da democracia.

2.2

Os Públicos Participativos

2.2.1

Democracia, participação e a realidade latino-americana

Como aprofundar práticas democráticas em região onde o contexto cultural local é ambivalente aos elementos do ideal democrático que lhe concedem apelo transcultural? Avritzer (2002, pg. 56) afirma que o referido apelo da forma democrática de tomada de decisão coletiva pode ser percebido pelo fato de que grande parte dos detentores de poder afirma governar segundo a regra democrática e aqueles que admitem não observar o marco democrático alegam que seu objetivo é amoldar-se ao mesmo em futuro próximo. Desta feita, como enriquecer a democracia em país como o Brasil onde, por exemplo: i) finalmente medidas tendentes a apurar as violações aos direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar foram iniciadas; ii) são quase diárias (em todos os governos após a redemocratização) notícias de comportamento suspeito por parte de membros do alto escalão do governo federal (anoto que esta exposição talvez esteja ligada ao fato de que os instrumentos de controle federais serem mais eficientes e não à inexistência de anomalias nos demais entes federados); iii) são recentes os programas governamentais tendentes a combaterem de forma eficiente e global os alarmantes desníveis sociais? Ou seja, como tornar a democracia atraente em contextos culturais não ocidentais ou semiocidentais?

Duas questões parecem importantes para solucionar a indagação acima formulada. A primeira questão envolve a definição do que é cultura e de quais práticas culturais em determinado contexto fortalecem e quais fragilizam a democracia. A segunda questão envolve a democratização das práticas sociais e os desenhos institucionais capazes de fortalecer tal democratização. Esta segunda questão é composta por dois problemas: o primeiro referente à importação de instituições estrangeiras sem observar a eficácia destas em contexto cultural distinto daquele em que foram desenhadas; o segundo refere-se a disponibilidade de práticas democráticas locais e a incapacidade dos atores sociais pensarem em desenhos institucionais capazes de fortalecerem as práticas democráticas locais.

De acordo com Avritzer (2002, pg. 58 e s.) a teoria social e política analisam a cultura como a forma através da qual ideias influenciam a ação social. Desta maneira, a cultura política de uma nação seria a particular distribuição de padrões de orientação diante de objetos políticos entre os membros da nação¹⁹. Todavia, a cultura não é categoria pertencente à mente do indivíduo sendo, na verdade, pertencente ao âmbito das práticas sociais²⁰. A cultura seria pública na medida em que se pronuncia nas relações públicas e ativas entre grupos sociais, sendo a cultura política a disputa pública sobre o significado das práticas políticas que definirão o comportamento institucional na *polis* (Avritzer, 2002, pg. 45).

As teorias da modernização pretenderam descrever o encontro entre sociedades ocidentais e não ocidentais como a gradual transformação das últimas em sociedade ocidentais decorrente da adoção dos sistemas políticos, econômicos e sociais desenvolvidos nas primeiras. Assim, sinteticamente, a modernização seria compreendida como o processo em ação entre dois períodos temporais, sendo o primeiro caracterizado por sociedade não moderna e o segundo pela consolidação de sociedade moderna. A modernização estaria vinculada à industrialização e à ideia de relação causal entre o desenvolvimento econômico e a transformação social, tendo como paradigma as sociedades ocidentais. Todavia, esta análise não leva em consideração o aspecto cultural como variável independente na produção de valores democráticos (Avritzer, 2002, pg. 60).

Diante do desenvolvimento de variados índices sociais, demográficos e estruturais típicos de sociedades modernas, muitas sociedades não ocidentais não desenvolveram estrutura institucional capaz de lidar com problemas gerados pelas mudanças sociais, demográficas e estruturais, ao menos no campo político. A teoria da modernização ingressou em segunda etapa baseada em dois pressupostos: i) não há harmonia entre o processo de modernização das sociedades ocidentais e não ocidentais, e; ii) não há processo linear de modernização dentro de determinado estado, existindo tensão entre forças pró-modernização e antimodernização. Dentre as vertentes desta segunda fase da teoria da modernização Avritzer destaca a teoria da dependência, especialmente

¹⁹ Avritzer alude à Almond, G. A., and S. Verba. The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations. Princeton, Princeton University Press. 1963.

²⁰ Avritzer alude à Swidler, A. Cultural power and social movements. In Social movements and culture, ed. H. Johnston and B. Klandermans. Minneapolis: University of Minnesota Press. 1995. 25–40.

sua versão desenvolvida por Cardoso e Faletto²¹ por ter sido elaborada como foco na realidade latino-americana. Segundo esta versão da teoria da dependência, o principal elemento determinante do encontro entre nações ocidentais e não ocidentais seria o estabelecimento de relação entre centro e periferia. A autonomia econômica das nações latino-americanas estaria vinculada ao rompimento com determinada forma de inserção dependente na economia global sem que tal rompimento implicasse no estabelecimento de nova forma de dependência. Com efeito, o referido rompimento seria empreendido pelas elites políticas e econômicas locais, sendo que os demais grupos de determinada sociedade deveriam seguir esta tentativa iniciada pelas elites. Este percurso levaria, então, ao estabelecimento da democracia.

As críticas à teoria da dependência e seu marco teórico economicista, sua desconsideração do aspecto cultural e sua compreensão de que a instituição de pacto democrático pressupõe a coalizão das elites locais que levaria a eventual democratização, evidencia que foram desconsiderados aspectos cruciais do contexto cultural latino-americano como as relações hierarquizadas entre elite e massa, a ausência de estruturas de mediação entre os indivíduos e o estado em prol de uma teoria econômica da modernização.

A exaustão da teoria da modernização e da teoria da dependência deu ensejo ao surgimento de interpretação alternativa das sociedades latino-americanas, interpretação rotulada como hibridismo cultural. Segundo Avritzer (2002, pg. 63), Canclini²² afirma que o conflito entre tradição e modernidade não se daria em termos de batalhas épicas entre tradicionalistas e modernizadores e, sim, de maneira sinuosa sendo que movimentos populares são interessados em modernização ao passo que setores hegemônicos se interessam pela manutenção do tradicional. Em outras palavras, nas sociedades latino-americanas tanto as elites como as classes populares combinam elementos culturais modernos e tradicionais e a interpretação destas sociedades deveria levar isso em consideração. Por exemplo, os integrantes do sistema político teriam todo o interesse de incorporar elementos não modernos a fim de fortalecer suas legitimidades e hegemonia. Da mesma forma, a troca de favores, o nepotismo, o

²¹ Cardoso, F. H., and Faletto E. *Dependency and development in Latin America*. Berkeley: University of California Press. 1979.

²² García Canclini, N. *Hybrid cultures: Strategies for entering and leaving modernity*. Minneapolis: University of Minnesota Press. 1995

clientelismo e toda espécie de prática não universalizável seriam harmonizáveis com elementos de cultura moderna a partir do momento em que estes fenômenos sejam compreendidos dentro do contexto empírico do hibridismo cultural.

A análise de Avritzer concorda com o diagnóstico da teoria da modernização de que a adoção de instituições econômicas, culturais e políticas típicas da modernização ocidental não foi capaz de reproduzir na América Latina os efeitos outrora produzidos. A desconsideração do hibridismo cultural pelo evolucionismo da teoria da modernização explica a razão pela qual a reprodução de instituições econômicas e políticas fora do núcleo ocidental não produziu os mesmos resultados. Entretanto, o hibridismo ao prescindir de qualquer aspecto normativo ao empreender sua análise quanto à realidade latino-americana, torna-o instrumento analítico problemático quando se ingressa no nível político, onde questões como dependência e autonomia, universalidade e exceção, igualdade e privilégio produzem importantes consequências democráticas. Para instituições democráticas, relações sociais hierarquizadas, privilégios, enfim, repertório de ação não universalizável apresentam sérios problemas para o seu funcionamento. Desta maneira, à luz do contexto cultural latino-americano, insistir na emulação de instituições típicas da tradição ocidental não apresentará resultados em contexto onde o moderno e o tradicional foram incorporados de maneira sinuosa e complexa. Sendo assim, como deve a sociedade brasileira lidar com a questão da dominação política e da desigualdade deliberativa no espaço público?

Segundo Avritzer (2002, pg. 69) a análise weberiana da modernidade identificava que as estruturas modernas de consciência precederam a racionalização das estruturas econômicas sendo certo que Weber reconhecia a importância da cultura, e especialmente das tradições religiosas, no surgimento da modernidade ocidental. Entretanto, a expansão da modernidade ocidental atingiu outras regiões através de estruturas do mercado internacional, através da constituição de impérios ou através da difusão de determinadas ideias morais. A natureza específica de cada encontro deu ensejo à constituição de específicos sistemas políticos, sendo observável a existência de três problemas quanto ao estabelecimento de instituições democráticas fora do núcleo ocidental.

Entendendo-se a democracia como a continuação de racionalização ética em bases seculares (Avritzer, 2002, pg. 70) percebe-se que nem todas as tradições

endossam a ideia de igualdade humana. Neste esteio, mostra-se oportuno trazer a lume a análise de Holanda (1995, pg. 160):

“...De todas as formas de evasão da realidade, a crença mágica no poder das idéias pereceu-nos a mais dignificante em nossa difícil adolescência política e social. Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareceriam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos.”

Desta maneira, desde o momento de sua formação, as sociedades latino-americanas, dentre elas o Brasil, enfrentaram tensão entre o horizonte normativo liberal e a impossibilidade de aplicar o liberalismo às suas estruturas.

O segundo problema refere-se à importação de instituições. Em primeiro lugar, é importante alinhar que o próprio significado e as funções atribuídas a determinada instituição dependem do contexto. Logo, se é possível importar uma instituição não é possível importar a forma como a sociedade compreende a mesma. Neste sentido, é importante rememorar a análise de Tocqueville (2005, pg. 187) quanto à impossibilidade de se importar acriticamente instituições estrangeiras:

“A constituição dos Estados Unidos parece essas belas criações da indústria humana que enchem de glória e de bens os que as inventam, mas que permanecem estériles em outras mãos.

É o que o México faz ver nos dias de hoje.

Os habitantes do México, querendo estabelecer o sistema federativo, tomaram por modelo e copiaram quase inteiramente a constituição federal dos anglo-americanos, seus vizinhos. Mas, ao transportarem para seu país a letra da lei, não puderam transportar ao mesmo tempo o espírito que a vivifica. Vimo-los então se embaraçar o tempo todo entre as engrenagens de seu duplo governo. A soberania dos Estados e a da União, saindo do círculo que a constituição traçara, penetraram cada dia uma na outra. Atualmente ainda, o México se vê incessantemente arrastado da anarquia ao despotismo militar, e do despotismo militar à anarquia.”

Em segundo lugar, a importação de instituições é fenômeno problemático posto que, além da tensão entre cultura e instituição, o próprio desenho institucional não considera esta tensão ao implantá-la. Ou seja, não só se desconsidera o fato de que em determinado contexto certa instituição pode não fazer sentido, como, também, deixa-se de projetar a tal instituição com o instrumental capaz de agir diante da referida tensão.

O terceiro problema concernente ao estabelecimento de instituições democráticas fora do núcleo ocidental envolve a questão da cultura popular. Enquanto a consolidação dos estados europeus se deu em oposição às culturas populares existente, o processo de unificação nacional e recuperação da cultura popular foram simultâneos na América Latina, circunstância que vinculou a identidade nacional à cultura popular. Sendo assim, as elites nacionais latino-americanas não rejeitaram a cultura popular, tendo a mesma se tornado o principal elemento da cultura nacional. Outra consequência deste fenômeno consistiu na fusão da noção romântica de povo com as ideias marxianas de classe, originando o conceito de classes populares. Esta assimilação da noção de povo com a ideia de pureza impediu que o princípio da autonomia fosse estendido do âmbito cultural para o político.

Diante dos problemas acima elencados, Avritzer (2002, pg. 72) afirma que a democracia na América Latina enfrentou dois obstáculos, a saber: a transferência de estruturas racionais disponíveis no ocidente foi associada com a valorização de cultura popular homogênea e não diferenciada. Entretanto, ao contrário do hibridismo cultural a pretensão de suplementar análise empírica com análise normativa permite verificar três pontos que explicam a dificuldade da consolidação da democracia na América Latina: elementos comerciais e administrativos incapazes *per se* de gerarem democracia foram transferidos do ocidente em contexto cultural com eles incompatíveis; estes elementos foram entrelaçados com privatização do público e falta de associativismo, e; o elemento empregado pelas elites nacionais para opor o estrangeiro foi uma cultura popular supostamente não contaminada que não era democrática. O hibridismo tem influenciado os momentos democráticos da América Latina através de duas tendências: i) instrumentalidade com relação a regras e instituições políticas e; ii) desigualdade deliberativa no espaço público. Todavia, o argumento de Avritzer avança no sentido de evidenciar que no período entre 1970-1980 alguns dos

elementos centrais da tradição cultural hegemônica foram contestados por atores sociais no espaço público.

2.2.2

O novo espaço público latino-americano e a tensão com a sociedade política formal

O esfacelamento dos regimes democráticos latino-americanos durante a segunda onda de desdemocratização e a tomada do poder pelos regimes golpistas ensejou violações aos direitos humanos na região, inclusive com a tortura e assassinato de milhares de ativistas políticos. A censura foi amplamente instituída e a competição eleitoral foi abandonada. Entretanto, Avritzer (2002, pg. 78) aduz que no auge do autoritarismo duas importantes mudanças ocorreram na região, a primeira na compreensão da infraestrutura moral que precede a competição política e a segunda na ocupação da esfera pública.

Com efeito, o autor evidencia que o golpe contra a democracia levou atores sociais a reavaliarem os sentidos dos elementos centrais da tradição local de ação coletiva, reinterpretação que lastreou a contestação da privatização da arena pública, a homogeneização da ação coletiva e a falta de associações independentes. Desta forma três novas formas de ação surgiram: a ocupação da esfera pública para apresentar demandas políticas; a mobilização coletiva ao redor de demandas de natureza plural e de identidades plurais, e; o surgimento de associações de voluntários autônomas com relação ao Estado. Analisando os movimentos de direitos humanos no Brasil e na Argentina, os movimentos urbanos no México e no Brasil e os movimentos de monitoramento da sociedade política formal no Brasil e no México Avritzer (2002, pg. 77 e ss) demonstra que cada um suscitou tema que posteriormente foi incorporado à compreensão pública da política. Por exemplo, os movimentos de direitos humanos evidenciaram que os direitos à vida e à integridade física estão acima e fora da competição política. Os movimentos urbanos buscaram quebrar o vínculo entre a pobreza e a instrumentalização da política ao propor a distribuição de bens materiais como direito da cidadania e não por conta de vínculo com determinado mediador político. Já os movimentos de monitoramento político pretenderam restabelecer as dimensões generalizáveis da política ao criar zona fora do sistema político onde o

repertório de ação política poderia ser julgado ou criticado independentemente da competição política.

A liberalização empreendida pelos regimes autoritários ensejou reavaliação da híbrida tradição latino-americana de instrumentalização da política. As novas formas através das quais atores sociais ocuparam a esfera pública refletiram uma avaliação interna de suas práticas e crenças políticas anteriores. Este processo lastreou três inovações na ocupação da esfera pública: i) tentativa de introduzir limites morais à competição política (lastreando novo conflito sobre a natureza não negociável de direitos, especialmente de direitos humanos); ii) mudança na forma de apresentar demandas materiais (que passaram a constituir a identidade cultural ou serem formalizadas como direitos sociais), levando à consequente disputa sobre como lidar com estas demandas no nível político, e; iii) movimentos sociais e associações de voluntários desenvolveram novas maneiras de articular seus interesses abandonando a tradição de mobilização popular híbrida (Avritzer, 2002, pg. 79).

Desta maneira, durante o processo de liberalização política houve significativa renovação das práticas políticas no espaço público. Todavia, estas inovações não foram incorporadas ou não implicaram em renovação na sociedade política formal, circunstância que dá ensejo a tensão entre os atores que ocupam a esfera pública e a sociedade política formal.

Ao final de sua análise Avritzer (2002, pg. 100 e ss) enfrenta questão interessante para o objeto desta dissertação. Voltando à análise do processo de democratização latino-americano empreendido pela teoria da transição para a democracia, o autor exemplifica como a análise deste marco teórico se mantém vinculada à tradição elitista. Esta vinculação se lastreia, em primeiro lugar, no emprego da teoria da escolha racional na análise da diminuição dos custos da participação social²³. De acordo com O'Donnell e Schmitter (1986, pg. 48 e 49), a redução do nível de repressão política dá ensejo ao surgimento de novas identidades políticas e novas formas de ação coletiva. Esta interpretação da relação entre liberalização e participação é influenciada por pressuposto elitista na

²³ A teoria da escolha racional ou a abordagem cognitivo-instrumental da racionalidade adota como ponto de partida metodológico postura individualista que traz da economia a noção de racionalidade como a capacidade individual de maximizar a utilidade. Em outras palavras, esta abordagem resgata a idéia da auto-preservação hobbesiana e a substitui pela ação social pautada pela maximização individual da utilidade da referida ação. (Avritzer, 1996, pg. 79)

medida em que vincula a ação coletiva ao momento de liberalização política. Posteriormente, com a efetiva redemocratização, a ação coletiva cederia espaço a outras formas de representação. Ainda dentro do marco da teoria da transição²⁴, sugere-se que a participação pública durante o processo de liberalização era motivada pela indisponibilidade de instrumentos de competição e representação política e, com a restauração da representação, a participação pública decresceria. Porém, como bem apontado por Avritzer (2002, pg. 101 e 102), esta análise pressupõe que os partidos políticos latino-americanos sejam instâncias de participação política²⁵. Todavia, as formas de ação coletiva críticas das práticas políticas usuais no contexto latino-americano não evanesceram na medida em que suas pretensões são formuladas contra hibridismo que não desapareceu com a saída de cena dos atores autoritários. O desafio posto diante das nações latino-americanas seria, assim, o estabelecimento de desenho democrático capaz de fortalecer pretensões contrárias à renovação de práticas híbridas tradicionais.

Com a mudança da autocompreensão dos atores sociais acerca das fundações morais da política e de sua autonomia quanto ao Estado e com relação à sociedade política formal, novas formas de associação e de expressão surgiram no Brasil, México e Argentina. Entretanto, os desenhos institucionais vigentes nestes países não foram suficientes para mediar a relação entre os atores sociais e sociedade política formal nas instâncias públicas e políticas. Na verdade, além de tensão entre sociedade política e sociedade civil quanto a temas como o respeito pelo estado de direito, pelos direitos humanos e pelos direitos da cidadania, os atores políticos mantiveram bolsões de autoritarismo que persistiram nos três países. A referida continuidade decorreu tanto em função da continuidade entre os marcos legais e administrativos autoritários e democráticos como, também, em razão da continuidade de atores e práticas em instituições como o exército, a polícia, o judiciário e o sistema político.

A partir dos elementos empíricos identificados, Avritzer (2002, pg. 108 e ss) problematiza a possibilidade de se analisar e compreender o momento posterior a democratização latino-americana com a teoria democrática de Habermas. Com efeito, em virtude desta não possuir mecanismo capaz de lidar com os bolsões de

²⁴ Avritzer (2002) alude à Stepan, A. Rethinking military politics. Princeton: Princeton University Press. 1988.

²⁵ Conforme se demonstrará no momento apropriado o próprio STF reconhece expressamente que há grave crise no sistema de representação nacional.

autoritarismo que prevaleceram no cenário político local mesmo após a redemocratização a teoria de Habermas não alicerçaria teoria da democratização. A ideia de fluxo comunicacional social capaz de servir como correia de transmissão do mundo da vida para o sistema esbarra na falta de consenso sobre o repertório de ação admissível entre atores sociais e sociedade política formal, especialmente considerando que a última opera exclusivamente com lógica majoritária em contexto onde maiorias podem ser formadas através de instrumentos não universalizáveis. A outra barreira consiste no papel que o direito ocupa na teoria democrática habermasiana. Habermas considera que o direito liga o consenso alcançado mediante deliberação pública e o processo de deliberação legiferante. Todavia, a noção de estado de direito, de respeito pela legalidade no contexto latino-americano é frágil, circunstância que fragiliza o próprio sistema jurídico como um todo.

A situação acima descrita cria sério entrave ao processo de responsividade política, entendido como a capacidade do eleitor manter na direção o governo que desempenhou bem suas funções e de retirar do poder aqueles tidos como incapazes. A não punição de violadores de direitos humanos, a incapacidade dos instrumentos de controle político e legal responderem eficientemente aos frequentes casos de desvio de conduta por conta da sociedade política²⁶, a capacidade de atores da sociedade política formal contornarem a imposição de sanções legais através de infundáveis processos legais, estimula na opinião pública a sensação de que a diferenciação entre governos representativos e ilegítimos não é real na medida em que a sociedade política atua de maneira independente do processo eleitoral. A impressão dos cidadãos de que suas escolhas recaem sempre entre distintas formas de governos não representativos dá ensejo a permanente estado de crise quanto à legitimidade dos mesmos.

Os casos das democracias no Brasil²⁷, Argentina²⁸ e México²⁹ demonstram a complexidade das relações entre a sociedade civil e a sociedade política formal e,

²⁶ Anote-se que passados quase 10 anos desde a divulgação do mensalão do PT em 2005 até a presente data o STF não julgou o caso, sendo certo que já pairam receios quanto à prescrição. No início de 2012 surgiu movimento parlamentar tendente a instalar CPI a fim de escrutinar os processos de privatização ocorridos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

²⁷ Avritzer (2002) analisa: i) a questão dos direitos humanos no Brasil, com ênfase na questão da violência contra camponeses sem-terra e contra a população urbana pobre (pg. 112 e ss), e; ii) a questão do ressurgimento do clientelismo no Brasil (pg. 117 e ss).

²⁸ Avritzer (2002) analisa a questão dos direitos humanos na Argentina (pg. 109 e ss).

²⁹ Avritzer (2002) analisa a questão eleitoral mexicana (pg. 123 e ss).

portanto, a necessidade de teoria capaz de dar conta desta especificidade. Para Avritzer duas questões devem ser consideradas. A primeira envolve o reforço dos instrumentos deliberativos no espaço público às expensas de estruturas baseadas na lógica elitista. A segunda envolve a inviabilidade de se ligar a renovação ocorrida na esfera pública com os instrumentos tradicionais de representação e deliberação, posto que o problema institucional diante das democracias latino-americanas estaria ligado ao fortalecimento das inovações ocorridas na esfera pública e no paralelo enfraquecimento da cultura política tradicional no sistema político. O referido reforço deve visar: estimular a reflexão acerca da importância da participação, cultivar valores democráticos e aumentar as oportunidades na quais a deliberação ocorre.

2.2.3

Públicos Participativos

Dentre as alternativas ao elitismo democrático na teoria social³⁰, Avritzer se vale do marco teórico da teoria crítica para construir sua proposta quanto aos públicos participativos. Conectando a empresa teórica habermasiana à primeira geração da Escola de Frankfurt e enfatizando seus esforços para restaurar o vínculo entre razão e participação, à Habermas é atribuído o estabelecimento de caminho alternativo entre o elitismo democrático e outras versões teóricas de democracia participativa. Esta rota alternativa constrói a razão a partir do debate público empreendido em esfera localizada entre o mercado e o estado. A esfera pública é lugar separado da administração pública e do mercado em que assuntos são tematizados, novas identidades são apresentadas e a inovação institucional surge. Logo se vê o potencial desta concepção contribuir com a engenharia institucional destinada a reforçar as novas práticas públicas oriundas dos atores sociais.

Em *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Habermas avia dois grandes argumentos. O primeiro refere-se aos acontecimentos sociais que no final do século XVIII e durante o século XIX ensejaram o surgimento na Inglaterra, França e Alemanha de esfera pública burguesa. Durante período de

³⁰ O republicanismo e o pluralismo são brevemente analisados e problematizados por Avritzer (2002, pg. 36 e ss).

tempo relativamente breve homens de classe média, enquanto cidadãos privados, reuniam-se para debater questões de interesse comum criando ambiente em que novas ideias e práticas eram debatidas, bem como o hábito do debate público racional era fomentado. O segundo argumento refere-se ao fato de que desde seu surgimento este espaço público sofre com contradições e interferências que afastou a realidade do projeto ideal dos referidos espaços.

O argumento habermasiano que envolve a análise do trabalho de filósofos como Hegel, Marx, Kant, Mill e Toqueville³¹, a diferenciação social (Habermas, 1991a, pg. 12 e 24)³², especialmente do âmbito doméstico da autoridade política (Habermas, 1991a, pg. 18)³³, a formação da subjetividade privada e da consequente consolidação do conceito do público, não só em razão do incremento

³¹ Habermas, 1991a pg. 89 et. seq..

³² "Out of the estates, finally the elements of political prerogative developed into organs of public authority: partly into a parliament, and partly into judicial organs. Elements of occupational status group organization, to the degree that they were already involved in the urban corporations and in certain differentiations within the estates of the land, developed into the sphere of "civil society" that as the genuine domain of private autonomy stood opposed to the state." (pg. 12)

"The relationship between the authorities and the subjects thereby assumed the peculiar ambivalence of public regulation and private initiative. In this way the zone in which public authority, by way of continuous administrative acts, maintained contact with private people, was rendered problematic. This in fact involved a wider circle of persons than those participating directly in capitalist production. To the degree to which the latter became pervasive, the number of self-sufficient economic units shrank and the dependence of local markets upon regional and national ones grew. Accordingly, broad strata of the population, especially in the towns, were affected in their daily existence as consumers by the regulations of mercantilist policy. Not the notorious dress codes but taxes and duties and, generally, official interventions into the privatized household finally came to constitute the target of a developing critical sphere. When there was a scarcity of wheat, bread consumption on Friday evenings was prohibited by official decree. Because, on the one hand, the society now confronting the state clearly separated a private domain from public authority and because, on the other hand, it turned the reproduction of life into something transcending the confines of private domestic authority and becoming a subject of public interest, that zone of continuous administrative contact became "critical" also in the sense that it provoked the critical judgment of a public making use of its reason. The public could take on this challenge all the better as it required merely a change in the function of the instrument with whose help the state administration had already turned society into a public affair in a specific sense the press." (pg. 24)

³³ "The reduction in the kind of publicity involved in representation that went hand in hand with the elimination of the estate-based authorities by those of the territorial ruler created room for another sphere known as the public sphere in the modern sense of the term: the sphere of public authority. The latter assumed objective existence in a permanent administration and a standing army. Now continuous state activity corresponded to the continuity of contact among those trafficking in commodities and news (stock market, press). Public authority was consolidated into a palpable object confronting those who were merely subject to it and who at first were only negatively defined by it. For they were the private people who, because they held no office, were excluded from any share in public authority. "Public" in this narrower sense was synonymous with "state-related"; the attribute no longer referred to the representative "court" of a person endowed with authority but instead to the functioning of an apparatus with regulated spheres of and endowed with a monopoly over the legitimate use of coercion. The manorial lord's feudal authority was transformed into the authority to "police"; the private people under it, as the addressees of public authority, formed the public."

do mercado (Habermas, 1991a, pg. 74)³⁴, mas, também, por influência da arte e da literatura, dos debates literários, dos cafés e da imprensa (Habermas, 1991a, pg. 20)³⁵ desemboca na conclusão quanto ao desenvolvimento de racionalidade crítica (Habermas, 1991a, pg. 27 e pg. 54 e 55)³⁶, na medida em que no espaço público

³⁴ “The sphere as a functional element in the political realm was given the normative status of an organ for the self-articulation of civil society with a state authority corresponding to its needs. The social precondition for this “developed” bourgeois public sphere was a market that, tending to be liberalized, made affairs in the sphere of social reproduction as much as possible a matter of private people left to themselves and so finally completed the privatization of civil society. Under absolutism, the latter’s establishment as a private realm was conceivable at first only in the privative sense that social relationships were stripped of their quasi-public character. The political functions, both judicial and administrative, were consolidated into public authority. The domain separated from this public sphere was by no means already “private” in the sense of a liberation from rule by state authority; it came into existence at all only as a domain subject to mercantilist regulation. On the other hand, the “unifying system” of mercantilism already established the beginnings of a privatization of the process of social reproduction in the positive sense: the latter might gradually evolve autonomously, that is, in accord with the laws intrinsic to the market. For in proportion the increasing prevalence of the capitalist mode of production, social relationships assumed the form of exchange relationships. With the expansion and liberation of this sphere of the market, commodity owners gained private autonomy; the positive meaning of “private” emerged precisely in reference to the concept of free power of control over property that functioned in capitalist fashion.”

³⁵ “Within this political and social order transformed during the mercantilist phase of capitalism (and whose new structure found its expression precisely in the differentiation of its political and social aspects) the second element of the early capitalist commercial system, the press, in turn developed a unique explosive power. The first journals in the strict sense, ironically called “political journals”, appeared weekly at first, and daily as early as the middle of the seventeenth century. In those days private correspondence contained detailed and current news about Imperial Diets, wars, harvests, taxes, transports of precious metals, and, of course, reports on foreign trade.”

³⁶ “The bourgeois public sphere may be conceived above all as the sphere of private people come together as a public; they soon claimed the public sphere regulated from above against the public authorities themselves, to engage them in a debate over the general rules’ governing relations in the basically privatized but publicly relevant sphere of commodity exchange and social labor. The medium of this Political confrontation was peculiar and without historical precedent: people’s public use of their reason.” (pg. 27)

“The criteria of generality and abstractness characterizing legal norms had to have a peculiar obviousness for privatized individuals who, by communicating with each other in the public sphere of the world of letters, confirmed each other’s subjectivity as it emerged from their spheres of intimacy. For as a public they were already under the implicit law of the parity of all cultivated persons, whose abstract universality afforded the sole guarantee that the individuals subsumed under it in an equally abstract fashion, as “common human beings,” were set free in their subjectivity precisely by this parity. The clichés of “equality” and “liberty,” not yet ossified into revolutionary bourgeois propaganda formulae, were still imbued with life. The bourgeois public’s critical public debate took place in principle without regard to all preexisting social and political rank and in accord with universal rules. These rules, because they remained strictly external to the individuals as such, secured space for the development of these individuals’ interiority by literary means. These rules, because universally valid, secured a space for the individuated person; because they were objective, they secured a space for what was most subjective; because they were abstract, for what was most concrete. At the same time, the results that under these conditions issued from the public process of critical debate lay claim to being in accord with reason; intrinsic to the idea of a public opinion born of the power of the better argument was the claim to that morally pretentious rationality that strove to discover what was at once just and right. Public opinion was supposed to do justice to “the nature of the case.” For this reason the “laws,” which it now also wanted to establish for the social sphere, could also lay claim to rationality besides the formal criteria of generality and abstractness. In this sense, the physiocrats declared that *opinion publique* alone had insight into and made visible the *ordre naturel* so that, in the form of general

prevalecia a força do melhor argumento, bem como no relativo poder deste espaço como elemento de direcionamento e mudança social e política.

Todavia, se o modelo de estado liberal importava em profundas desigualdades que inviabilizavam qualquer pretensão quanto à consolidação de esfera pública abrangente, o estado do bem estar social, com sua crescente presença na vida dos indivíduos (Habermas, 1991a, pg. 177)³⁷, aos poucos transforma cidadãos em consumidores ou clientes em virtude da perda da independência necessária ao desempenho do papel de cidadão. Em conjunto com a crescente ocupação do estado por grupos de interesse (Habermas, 1991a, pg. 176)³⁸, os referidos fenômenos implicam na materialização do debate político, sendo certo que o debate público transforma-se em disputas utilitaristas pela busca por recursos públicos.

A profissionalização da política acarretou a perda da natureza argumentativa do debate público, passando este a ser governado estritamente pela lógica da disputa partidária. Este espetáculo no qual a política se transformou acarretou a simplificação do debate político o que por sua vez acarretou o agravamento da alienação dos setores menos interessados pela política. Por fim, com a transformação da mídia de massa em mercado econômico, ocorreu a perda da qualidade do debate público travado através deste meio em razão de seu sequestro por interesses econômicos. Ao passo que a mídia moderna buscava o cultivo e a

norms, the enlightened monarch could then make the latter the basis of his action; in this way they hoped to bring rule into convergence with reason.” (pg. 54 e 55)

³⁷ “In Marx's opinion the masses would employ the platform of the public sphere, institutionalized in the constitutional state, not to destroy it but to make it into what, according to liberal pretense, it had always claimed to be. In reality, however, the occupation of the political public sphere by the unpropertied masses led to an interlocking of state and society which removed from the public sphere its former basis without supplying a new one. For the integration of the public and private realms entailed a corresponding disorganization of the public sphere that once was the go-between linking state and society.” (pg. 177)

³⁸ “In this intermediate sphere the sectors of society that had been absorbed by the state and the sectors of the state that had been taken over by society intermeshed without involving any rational-critical political debate on the part of private people. The public was largely relieved of this task by other institutions: on the one hand by associations in which collectively organized private interests directly attempted to take on the form of political agency; on the other hand by parties which, fused with the organs of public authority, established themselves as it were, above the public whose instruments they once were. The process of the politically relevant exercise and equilibration of power now takes place directly between the private bureaucracies special-interest associations parties and public administration. The public as such is included only sporadically in this circuit of power, and even then it is brought in only to contribute its acclamation. In so far as they are wage or salary earners and entitled to services private people are forced to have their publicly relevant claims advocated collectively.”

educação, a mídia contemporânea busca a maior audiência possível para expor propaganda.

Este cenário pessimista retratado em *The Structural Transformation of the Public Sphere* é acompanhado pelo reconhecimento de que, apesar deste processo possuir preeminência na vida pública, os potenciais de deliberação pública e de argumentação racional não foram inteiramente apagados.

Em *Further Reflections on the Public Sphere* Habermas (1992) propôs alterações ao diagnóstico que empreendeu em *The Structural Transformation of the Public Sphere*³⁹. Entretanto, as referidas correções não invalidam a conclusão de Avritzer de que em *The Structural Transformation of the Public Sphere* Habermas assentou as bases de nova compreensão da democracia baseada no conceito de esfera pública, entendida enquanto resultado de processo histórico em que indivíduos são igualmente dotados da capacidade de demandar do Estado

³⁹ "The central question in Structural Transformation is nowadays discussed under the rubric of the "rediscovery of civil society." The global reference to a "supportive" spirit of differentially organized lifeworlds and their potential for reflection is not sufficient. It must be made more concrete, and not only with regard to patterns of socialization and to cultural traditions. A liberal political culture rooted in motives and value orientations certainly provides a favorable soil for spontaneous public communications. But the forms of interchange and organization, the institutionalizations of support of a political public sphere unsubverted by power, are even more important.

Here is the point of departure for Claus Offe's most recent analyses. Offe uses the concept of "relations of association," intending "to confront the global categories of lifeworld and form of life that are to provide the discourse ethic with an anchorage in the social realm, with rather more sociological categories." The vague concept "relations of association" is not by accident reminiscent of the "associational life" that at one time constituted the social stratum of the bourgeois public sphere. It also recalls the now current meaning of the term "civil society," which no longer includes a sphere of an economy regulated via labor, capital, and commodity markets and thus differs from the modern translation, common since Hegel and Marx, of "societas civilis" as "bourgeois society" (bürgerliche Gesellschaft). Unfortunately, a search for clear definitions in the relevant publications is in vain. However, this much is apparent: the institutional core of "civil society" is constituted by voluntary unions outside the realm of the state and the economy and ranging (to give some examples in no particular order) from churches, cultural associations, and academies to independent media, sport and leisure clubs, debating societies, groups of concerned citizens, and grass-roots petitioning drives all the way to occupational associations, political parties, labor unions, and "alternative institutions." (...)

The concept of civil society owes its rise in favor to the criticism leveled, especially by dissidents from state-socialist societies, against the totalitarian annihilation of the political public sphere. Here Hannah Arendt's concept of totalitarianism, with its focus on communication, plays an important role. It provides the foil that makes it understandable why the opinion-shaping associations, around which autonomous public spheres can be built up, occupy such a prominent place in the civil society. It is precisely this communicative praxis on the part of citizens that, in totalitarian regimes, is subjected to the control of the secret police. (...) In a first step, out of these citizen movements grew the infrastructure of a new order, whose outline had already become visible in the ruins of state socialism. The pacesetters of this revolution were voluntary associations in the churches, the human rights groups, the oppositional circles pursuing ecological and feminist goals, against whose latent influence the totalitarian public sphere could from the beginning be stabilized only through reliance on force." (Habermas, 1992)

justificativa moral quanto às suas ações, bem como *accountability*. Neste esteio, a teoria da esfera pública representou divisor de águas na abordagem da teoria crítica quanto à teoria democrática na medida em que introduziu a possibilidade de se estabelecer relação argumentativa crítica com o Estado e não simples relação participativa, viabilizando o redimensionamento da relação entre participação e racionalidade (Avritzer, 2002, pg. 40).

A esfera pública traz em sua gênese a ideia de espaço diferenciado do estado onde relações olho no olho são estabelecidas para se debater as ações das autoridades políticas constituídas, a moralidade das relações privadas de dominação e reclamando do estado atenção a demandas sociais plurais. O uso público da razão no espaço público garante que a autoridade do melhor argumento se imponha contra qualquer espécie de hierarquização social e gera dinâmica na política que não almeja interesses particulares nem a dominação dos demais cidadãos. Esta característica representa importante renovação na teoria democrática na medida em que atinge a hierarquização da participação.

Outra característica relevante da esfera pública concerne à politização de novos tópicos ampliando o domínio do público. A diferenciação entre estado e sociedade permitiu que temas que anteriormente eram abordados através dos monopólios interpretativos de instituições simbólicas, como a igreja, ingressassem no debate político, como, por exemplo, a questão da exploração dos trabalhadores ou a questão da dominação das mulheres.

A esfera pública habermasiana ataca dois pressupostos do elitismo democrático. Ao vincular racionalidade não com administração e, sim, com espaço de livre debate, a questão da impossibilidade de formas participativas de administração é fragilizada. Da mesma forma, ao permitir que atores sociais tragam ao debate público suas lutas contra formas privadas de dominação social, sem necessitar recorrer à concepção substantiva de bem comum, a esfera pública atinge o pressuposto elitista de que a noção de bem comum está vinculada a concepções substantivas quanto a forma de persegui-lo.

Com lastro na Teoria do Agir Comunicativo de Habermas, Avritzer (2002, pg. 42) afirma que a teoria da esfera pública ancora a participação no processo constitutivo das sociedades modernas:

“In his Theory of Communicative Action, Habermas presents modern societies as characterized by the emergence of both bureaucratic forms of action as well as forms of action based on the possibility of reaching understanding through language. Reaching understanding through language is the central feature of the process responsible for the permanent existence of a public sphere. A public space is thus made a constitutive feature of modern democracies. This move leads to an additional break with the democratic elitist tradition, without requiring us to revisit the argument around administrative rationalization. For Habermas, all actors are equally capable of mastering language and introducing arguments at the public level (Cooke, 1994; Habermas, 1995). This process, which is at the root of the generation of power, submits public authority to open criticism. At the same time, public administration is linked to a different process called complexification. By differentiating between rationalization and complexification, Habermas is able to offer an alternative to the democratic elitist and republican responses to participation. He takes from the elitist tradition its concern with the internal limits of administrative complexity and from the republican tradition its understanding of democracy as a process of public reasoning, reconciling them by separating public administration from the public sphere while keeping the two dimensions structurally dependent on one another (...)”

Enfrentando três críticas dirigidas à teoria da esfera pública e propondo contribuições à mesma, o modelo dos públicos participativos passa a ser apresentado. A primeira destas críticas envolve a natureza excludente das esferas públicas existentes nos exemplos históricos suscitados por Habermas. Com efeito, as esferas públicas burguesas do século XVIII eram compostas essencialmente por público branco e masculino. Desta maneira, os temas suscitados na esfera pública burguesa correspondiam aos interesses deste público. Logo, temas como a opressão das mulheres ou dos negros, por não se amoldarem aos interesses dos componentes das referidas esferas públicas, eram excluídos.

A crítica à natureza excludente da esfera pública é enfrentada com apoio no contemporâneo papel desempenhado pelos movimentos sociais. Recorrendo à análise de Melucci (1996) demonstra-se que a ação coletiva não é reação de indivíduos atomizados, destituídos de direitos e submetidos a stress psicológico e, sim, o resultado do racional estabelecimento de identidades ou interesses comuns com outros indivíduos⁴⁰. Melucci aponta que a questão da diferença é

⁴⁰ “In its theory of collective action, RMT (resource mobilization theory) basically provides a rational choice model (Kerbo 1982; Kitschelt 1991; Zald 1991, 1992; Ferree 1992; see also Rule 1989) to explain how people get together or act together under certain conditions, and how they make use of available resources, recognize them, and organize them for the purposes of achieving mobilization. One can agree with many of the assumptions of RMT, while it is nevertheless necessary to recognize the need to criticize its presentation regarding the foundation of the model of calculation at the core of its theory of action. Here I will draw on Pizzorno's argument against the 'free rider' model. The gist of his argument has persuasively demonstrated the impossibility of any such calculation without a system of reference which in itself is not subject to calculation. To

compatibilizada com a esfera pública justamente em razão dos movimentos sociais atualmente se valerem da apresentação pública da diferença como alternativa à formação de maiorias políticas a serem incorporadas ao sistema político representativo. Ou seja, atores sociais constroem espaço de reconhecimento mútuo e de respeito pelas diferenças e, ao invés de amoldarem-se à lógica das instituições sistêmicas, estes entram em conflito com elas para afirmar identidade negada⁴¹. E, por fim, diante do vínculo entre a esfera pública e a possibilidade de redefinição do conceito da política, ou seja, sendo o conceito de política provisório, contextual e historicamente condicionado e considerando o papel da esfera pública na contestação do conceito da política, a tendência

put it simply, a yardstick to measure the investments and rewards is necessary for the estimation of relative yield from the various possible courses of action, and such a standard is formed previous to the performance of calculation itself, emerging in closer investigation as that which I call identity. Identity is what people choose to be, the incalculable: they choose to define themselves in a certain way not only as a result of rational calculation, but primarily under affective bonds and based on the intuitive capacity of mutual recognition. Such a remarkable affective dimension is fundamentally 'nonrational' in character without yet being irrational. It is meaningful and provides the actors with the capacity of making sense of their being together. Within the premises of a rational choice framework, this constitutive dimension is simply excluded from the account altogether or, alternatively, relegated to its blank margins as an irrational, that is, analytically irrelevant part of the analysis. Yet it is not the question of either/or that decides the rationality of the affective dimension; what sets it outside the considerations of rational choice is simply the fact that it is never submitted to the logic of purposive calculation. The affective elements themselves play a significant part in a meaningful creation of connections and bonds both with the others and also within our selves, which in turn provides the basis for identity construction. Even on the level of our personal choices, we bring into being a certain combination of the different needs, wants, desires that constitute our selves, and the choice that the self so constructed makes is not made by inference from all the different calculations completed in preparation for it, but to a significant extent with reference to a definition of a self, which, both intuitive and affective, is charged with emotion and meaning and directs the orientation of action. The calculation of the chances and feasibility of action that provides the centre of the hypotheses of RMT is thus performed with reference to precisely such an inner definition which precedes all subsequent comparison of advantages and losses that may affect the onset and direction of action.” (Melucci, 1996, pg. 66 e 67)

⁴¹ “Collective identity as a process can be analytically divided and seen from the internal and external point of view. This separation of two sides is obviously a way of describing what should be seen as a basically unified process. Collective identity contains an unresolved and unresolvable tension between the definition a movement gives of itself and the recognition granted to it by the rest of the society.

Conflict is the extreme example of this discrepancy and of the tension it provokes. In social conflicts reciprocity becomes impossible and the struggle for scarce resources begins. Both subjects involved deny each other their respective identities, refusing to grant their adversary that which they demand for themselves. The conflict severs the reciprocity of the interaction; the adversaries clash over something which is common to both of them but which each refuses to confer to the other. Beyond the concrete or symbolic objects at stake in a conflict, what people fight for is always the possibility to recognize themselves and be recognized as subjects of their action. Every conflict which transgresses a system of shared rules, whether it concerns material or symbolic resources, is a conflict of identity. Social actors enter a conflict to affirm the identity that their opponent has denied them, to reappropriate something which belongs to them because they are able to recognize it as their own.” (Melucci, 1996, pg.74)

originária da esfera pública de excluir o diferente é corrigida (Avritzer, 2002, pg. 43 e ss). Melucci (1996, pg. 221) afirma:

“Movements occupy the public space without losing their specificity. As the point of contact between political institutions and collective demands, between the functions of government and the representation of conflicts, this space is now beginning to take shape in complex societies as a specifically political space. The observers who make their case out of the historical record delineating the life and times of the bourgeois public space (Habermas is the first among them; see Habermas 1989) fail to notice the point due to their morphologically charged concerns. They turn their report of the relatively long history of the public space in the modern age into a critique of contemporary society, in which it is rendered vulnerable to the invasion of new forms of power and manipulation. But what they do not capture is the transformation of the public space into a conflictual arena: the public space becomes the arena for the contended definition of what is political, that is, of what belongs to the polis. Its chief function is to bring into the open discussion the issues raised by the movements and promote their collective conception - not to institutionalize movements, but to enable society as a whole to assume its inner dilemmas precisely as its own, to transform them into politics (literally, into something concerning the polis). In other words, it is in the public space that the issues are subjected to negotiation, forwarded for decision-making, and thus transformed into possibilities of change without, however, annulling the specificity and the autonomy of the conflictual actors in the process.”

Desta maneira, a primeira crítica formulada ao modelo de esfera pública habermasiano é enfrentado reconhecendo-se o contemporâneo papel desempenhado pelos movimentos sociais sem que isso importe em proposta modificativa do modelo original.

A segunda crítica dirigida à esfera pública habermasiana circunscreve-se à sua capacidade exclusivamente defensiva das estruturas comunicacionais. Para evitar o dilema vinculado à compatibilidade entre participação política e administração complexa, Habermas vê a esfera pública totalmente desvinculada do sistema estatal e do sistema mercadológico. Segundo esclarece Avritzer (2002), a natureza defensiva da esfera pública deixa sem resposta a questão da inovação formal e da apresentação pública da diferença como meios de aprofundar a democratização dos sistemas políticos contemporâneos⁴².

Neste esteio, Habermas (1996, pg. 370 e ss) parece ter avançado sua compreensão acerca do papel da esfera pública conforme se pode inferir desta passagem:

⁴² O próprio Avritzer (2002, pg. 46) reconhece o avanço do modelo habermasiano quanto a natureza da esfera pública em *Between Facts and Norms*.

“The self-limitation of civil society should not be understood as incapacitation. The knowledge required for political supervision or steering, a knowledge that in complex societies represents a resource as scarce as it is desirable, can certainly become the source of a new systems paternalism. But because the administration does not, for the most part, itself produce the relevant knowledge but draws it from the knowledge system or other intermediaries, it does not enjoy a natural monopoly on such knowledge. In spite of asymmetrical access to expertise and limited problem-solving capacities, civil society also has the opportunity of mobilizing counterknowledge and drawing on the pertinent forms of expertise to make its own translations. Even though the public consists of lay persons and communicates with ordinary language, this does not necessarily imply an inability to differentiate the essential questions and reasons for decisions. This can serve as a pretext for a technocratic incapacitation of the public sphere only as long as the political initiatives of civil society fail to provide sufficient expert knowledge along with appropriate and, if necessary, multilevel translations in regard to the managerial aspects of public issues.”

Avritzer enfrenta a questão da natureza defensiva da esfera pública recorrendo ao próprio Habermas em *Between Facts and Norms* e a Cohen e Arato em *Civil Society and Political Theory*⁴³ e na análise avançada pelos referidos autores no sentido de buscar enriquecer o sistema democrático sem abolir instrumentos representativos. Reconhecendo tanto que as possíveis formas de organização não se esgotam nos atuais instrumentos burocráticos quanto que os movimentos sociais dão ensejo à dualidade nas estruturas organizacionais (movimentos sociais e estruturas burocráticas tradicionais) seria possível pensar em novos desenhos institucionais que não prescindam de instrumentos participativos. É possível pensar-se em novos desenhos institucionais que fortaleçam formas democráticas de organização coletiva na medida em que o desenho institucional atualmente vigente se vale seletivamente dos padrões organizacionais do estado nação e suas estruturas hierarquizadas. Como afirma Avritzer (2002, pg. 48):

“Solving the problems of bureaucratization requires providing a solution for the democratic debate different from those proposed by elitists and advocates of participatory democracy (Pateman, 1970). A dual conception of politics assumes the feasibility of a parallel but not alternative framework to the traditional mechanisms of interest aggregation. In such parallel spaces of discussion, new themes, new identities, and moral issues can be dealt in ways that bypass the older forms of majority aggregation. The voluntary and democratic forms of action in this sphere renew the democratic potentials of the political system by facilitating discussion and decision within a local sphere of public participation that allows the aggregation of non-particularistic interests. By pointing out this new possibility,

⁴³ Cohen, Jean. L., and A. Arato. 1992. *Civil society and political theory*. Cambridge, MA: MIT Press.

contemporary critical theory provides an alternative to the democratic elitist response to democracy. Instead of narrowing it to a procedure for resolving materially conflicted interests, critical theory points out the possibility of retrieving a parallel potential proper to associative life.”

Em síntese, Avritzer reconhece que a solução do modelo habermasiano pensada para enfrentar a questão da complexidade social e das tarefas estatais, ou seja, sua natureza defensiva, não é sensível à tematização da diferença bem como às inovações apresentadas no espaço público. Esta insensibilidade manietta sua aptidão de filtrar e depurar possíveis novos desenhos institucionais capazes de enriquecer as práticas democráticas.

A terceira crítica refere-se à ineficácia de esfera pública com natureza estritamente discursiva. Avritzer identifica que mesmo em *Between Facts and Norms* a esfera pública habermasiana é influenciada pela teoria dos sistemas sendo certo que a relação entre a esfera pública e o sistema político opera segundo a lógica da influência. Assim, caso os atuais ocupantes do poder decidam ignorar a discussão travada na esfera pública estes enfrentarão crise de legitimidade, conforme se infere da seguinte passagem de Habermas (1996, pg. 382 e 383):

“This sense of a reinforced demand for legitimation becomes especially clear when subinstitutional protest movements reach a high point by escalating their protests. The last means for obtaining more of a hearing and greater media influence for oppositional arguments are acts of civil disobedience. These acts of nonviolent, symbolic rule violation are meant as expressions of protest against binding decisions that, their legality notwithstanding, the actors consider illegitimate in the light of valid constitutional principles. Acts of civil disobedience are directed simultaneously to two addressees. On the one hand, they appeal to officeholders and parliamentary representatives to reopen formally concluded political deliberations so that their decisions may possibly be revised in view of the continuing public criticism. On the other hand, they appeal "to the sense of justice of the majority of the community," as Rawls puts it, and thus to the critical judgment of a public of citizens that is to be mobilized with exceptional means. Independently of the current object of controversy, civil disobedience is also always an implicit appeal to connect organized political will-formation with the communicative processes of the public sphere. The message of this subtext is aimed at a political system that, as constitutionally organized, may not detach itself from civil society and make itself independent vis-a-vis the periphery. Civil disobedience thereby refers to its own origins in a civil society that in crisis situations actualizes the normative contents of constitutional democracy in the medium of public opinion and summons it against the systemic inertia of institutional politics.”

O papel atribuído por Habermas à esfera pública é o de discursivamente influenciar o sistema político sendo que, a despeito da racionalidade do resultado

final do discurso empreendido na esfera pública, o grau de influência do referido discurso sobre o sistema político depende da discricionariedade da própria sociedade política formal. A esfera pública habermasiana também é criticada por não apresentar mecanismo capaz de vincular o resultado racional do debate público à deliberação da sociedade política formal. Para Habermas (1996, pg. 109 e s.) o vínculo entre a esfera pública e a tomada de decisões políticas se localiza no nível da produção normativa⁴⁴.

Avritzer enfrenta as críticas dirigidas à natureza discursiva da esfera pública habermasiana recorrendo às contribuições de Cohen e Sabel (1997) propondo revisão do modelo da esfera pública de forma a ligar o debate público, a razão dele decorrente e a deliberação política. Conforme afirmam Cohen e Sabel (1997, pg. 320):

“Understood deliberatively, democratic decisions are collective just in case they proceed on the basis of free public reasoning among equals: interests unsupported by considerations that convince others carry no weight. Put otherwise, in deliberative decision-making, decisions are to be supported by reasons acceptable

⁴⁴ “Caution is necessary here. At this juncture, one must not succumb to the ingrained prejudice suggesting that morality pertains only to social relationships for which one is personally responsible, whereas law and political justice extend to institutionally mediated spheres of interaction. Discourse theory conceives of morality as an authority that crosses the boundaries between private and public spheres; these boundaries vary throughout history anyhow, depending on social structure. If we construe the universalist claim of the moral principle intersubjectively, then we must relocate ideal role taking, which, according to Kant, each individual undertakes privately, to a public practice implemented by all persons in common. Besides, allocating the jurisdictions of morality and law according to private and public spheres of action is counterintuitive in any event, for the simple reason that the will-formation of the political legislator has to include the moral aspects of the matter in need of regulation. Indeed, in complex societies, morality can become effective beyond the local level only by being translated into the legal code.

To obtain sufficiently selective criteria for the distinction between the principles of democracy and morality, I start with the fact that the principle of democracy should establish a procedure of legitimate lawmaking. Specifically, the democratic principle states that only those statutes may claim legitimacy that can meet with the assent (*Zustimmung*) of all citizens in a discursive process of legislation that in turn has been legally constituted. In other words, this principle explains the performative meaning of the practice of self-determination on the part of legal consociates who recognize one another as free and equal members of an association they have joined voluntarily. Thus the principle of democracy lies at another level than the moral principle.

Whereas the moral principle functions as a rule of argumentation for deciding moral questions rationally, the principle of democracy already presupposes the possibility of valid moral judgments. Indeed, it presupposes the possibility of all the types of practical judgments and discourses that supply laws with their legitimacy. The principle of democracy thus does not answer the question whether and how political affairs in general can be handled discursively; that is for a theory of argumentation to answer. On the premise that rational political opinion- and will-formation is at all possible, the principle of democracy only tells us how this can be institutionalized, namely, through a system of rights that secures for each person an equal participation in a process of legislation whose communicative presuppositions are guaranteed to begin with.”

to others in the polity of decision-makers; the mere fact that decisions are supported by a majority of citizens, deciding on the basis of their interests, does not suffice to show that the decisions are democratically authorised. On the deliberative interpretation, then, democracy is a framework of social and institutional conditions that both facilitates free discussion among equal citizens by providing favourable conditions for expression, association, discussion, and ties the authorisation to exercise public power – and the exercise itself – to such discussion, by establishing a framework ensuring the responsiveness and accountability of political power to it.”

Desta forma, a partir da segunda e terceira críticas acima apresentadas quanto à natureza da esfera pública habermasiana, Avritzer sugere modificações no referido modelo de esfera pública com apoio na proposta formulada por Cohen (1997). As referidas modificações dão ensejo à sua proposta dos públicos participativos.

Os públicos participativos representam a tentativa de transformar a teoria da esfera pública em teoria democrática e deliberativa através da reconciliação da participação popular com a racionalidade administrativa. A concepção dos públicos participativos está lastreada em quatro elementos: i) formação no nível público de mecanismos de liberdade de expressão, associação e deliberação olho no olho (estes instrumentos visam problematizar elementos da cultura hegemônica viabilizando sua contestação política); ii) reconhecimento de que movimentos sociais enfrentam assuntos delicados introduzindo no nível público práticas alternativas; iii) a complexidade administrativa não é fragilizada pela contestação de técnicos aos foros de decisão e pela prerrogativa dos públicos participativos monitorarem a implementação de suas decisões, e; iv) as deliberações são ligadas à busca por formatos institucionais capazes de enfrentar os assuntos tematizados no nível público.

Sem pretender interferir na racionalidade administrativa, mantendo sua complexidade e autonomia, este desenho pretende introduzir elemento deliberativo democrático no espaço público. Sua grande vantagem está na adição ao modelo da esfera pública de dois instrumentos que vinculam o debate na esfera pública com dois mecanismos deliberativos: os fóruns públicos e responsividade. Assim, Avritzer (2002, pg. 51 e 52) afirma:

“Public fora provide the public sphere model with one additional element it has been missing, namely the capacity to transform an existing consensus into public forms of deliberation. Cohen rightly assumes that democratic publics would prefer

institutions that bind the results of their discussions with clear institutional outcomes. In addition, it is possible to argue that it is easier to achieve communicative success at the public level when discussion takes place in an institutionalized procedure about which there already exists a level of consensus.

A second important element of the model I am proposing for deliberative publics is accountability. Democratic theorists repeatedly clashed on this issue because of its two-sided character: on the one hand, it is very difficult to defend system theory's account of administrative neutrality (Luhmann, 1990) because it smuggles the problem of access to deliberative fora into the technical requirement for deliberation (Melucci and Avritzer, 2000). Authors such as Bobbio and Luhmann defend the superiority of forms of decision-making based exclusively on the access of knowledgeable personnel to deliberative fora (Bobbio, 1987; Luhmann, 1990). Yet, they fail to address a second, related problem: by opting for expert fora, they subordinate public access to expertise. Both authors fail to show the compatibility of experts' access to decision-making with democratic legitimacy. Here seems to lie the tension between social movements and such fora, as has been argued by movements related to issues such as AIDS treatment (Gamson, 1989; Bohman, 1996) and the environment (Kaase, 1990), among others.

On the other hand, there seems to be an unresolved issue in the proposals, which do not take administrative complexity into account (Unger, 1998); here the Weberian critique of popular sovereignty has to be taken seriously. Extending the communicative model of the public sphere to the totality of society would imply extending the discursive mode of association to society as a whole. "This is impossible, for the simple reason that democratic procedure must be embedded in contexts it cannot itself regulate" (Habermas, 1995:305)."

A justificação empreendida por Avritzer quanto à sua proposta dos públicos participativos busca evidenciar sua posição cautelosa quanto à relação entre deliberação pública e a racionalidade administrativa. Reconhecendo a racionalidade e a legitimidade da discussão travada na esfera pública, o autor não pretende extinguir a racionalidade administrativa que mantém na mediação entre a deliberação pública e a implementação prática da decisão, ficando reservado ao foro público o papel de supervisionar as ações tomadas pelos *experts* administrativos.

Neste momento convém trazer ao exame exemplo trabalhado por Avritzer de novos desenhos institucionais que se amoldam à sua proposta dos públicos participativos. Conforme destacado na introdução, dois são os exemplos de públicos participativos apresentados, a saber; o orçamento participativo instituído em diversos municípios brasileiros e o Instituto Federal Eleitoral ("IFE") mexicano⁴⁵, sendo certo que somente o orçamento participativo será abordado.

⁴⁵ Para análise detalhada do IFE consulte-se Avritzer, 2002, pg. 157/162.

Como demonstra Avritzer⁴⁶, o processo de redemocratização brasileiro deu ensejo ao florescimento de movimento associativo urbano que lastreou o surgimento de nova cultura acerca da distribuição de bens públicos, avessa à manutenção de práticas clientelistas tradicionais. O orçamento participativo surgiu no Brasil como resultado da controvérsia estabelecida pelas associações de bairro no município de Porto Alegre na segunda metade da década de 1980. A União das Associações de Moradores de Porto Alegre (“UAMPA”) estabeleceu que o aspecto mais importante na determinação das ações da prefeitura era a organização do orçamento e, portanto, as associações de moradores desejavam participar do referido processo. Com a promulgação da Constituição cidadã, sob o pálio dos incisos XII e XIII do artigo 29 que preveem a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município da cidade ou de bairros, a Lei orgânica porto alegreense garante em seu artigo 116, inciso III, § 1º a participação comunitária nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Com a eleição de governo simpático à participação popular paulatinamente medidas tendentes a reforçar a descentralização administrativa e a participação popular foram encetadas (Avritzer, 2002, pg. 146 e ss). De acordo com Avritzer (2002, pg. 138):

“Participatory budgeting (PB) is a local policy that includes social actors, neighborhood association members, and common citizens in a process of negotiation and deliberation. It takes place in two stages: a participatory stage, in which participation is direct, and a representative stage, in which participation occurs through elected delegates and/or councilors. It now operates in more than one hundred cities in Brazil, among them Porto Alegre, the city in which the practice was introduced, and Belo Horizonte, the third largest city in Brazil.”

Através de procedimentos anuais que se iniciam com assembleias regionalizadas onde os cidadãos podem se manifestar, apresentando livremente críticas e reclamações, e o *ranking* das prioridades regionais é estabelecido envolvendo escolha entre temas como educação, saúde, assistência social, legalização da propriedade urbana, saneamento básico, transporte público,

⁴⁶ Com relação ao florescimento do associativismo consulte-se Avritzer, 2002, pg. 84 e s.. No que tange aos movimentos urbanos veja-se Avritzer, 2002, pg. 92 e s.. Em atenção à oposição ao clientelismo consulte-se Avritzer, 2002, pg. 117 e s..

desenvolvimento econômico e outros. Passando por fases intermediárias onde os *rankings* regionais são combinados com mecanismos administrativos claros de avaliação de prévio acesso a bens públicos e classificação das regiões conforme o quantitativo populacional. Finalizando com a eleição de representantes que integrarão organismos de fiscalização administrativa destinado não só a controlar a submissão administrativa à decisão das assembleias populares, mas também os próprios procedimentos licitatórios e eventuais decisões técnicas, os orçamentos participativos representam inovação na forma de se concretizar a relação entre Estado e Cidadania.

Desta forma, o orçamento participativo representa exemplo de que o pressuposto individualista que alicerça a justificativa do elitismo democrático quanto a redução da soberania popular não é seguro. As questões da racionalidade da deliberação pública e da deliberação pública não reproduzir a mesma cultura híbrida que influencia a elite política são enfrentadas através de desenho institucional que combina participação com racionalidade administrativa, não entregando à deliberação pública o absoluto poder de definir aonde serão alocados os recursos públicos. Neste sentido, Avritzer (2002, pg. 153 e 154) esclarece que:

“Thus, participatory budgeting is capable of broadening popular sovereignty while dealing with issues of justice. This combination contradicts the democratic elitist conception of democracy, which works with a narrow and individualistic conception of interest representation that is used to justify reducing the scope of popular sovereignty. (...) As an alternative to broader participation, democratic elitism therefore combines decentralized forms of interest representation with electoral competition. It is the up to the electorate to choose the dominant articulation of interests. (...).

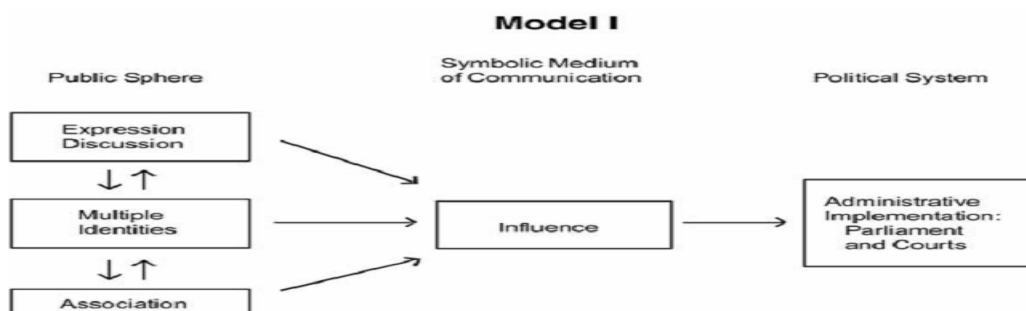
The case of PB is instructive in seeing how broadened forms of participatory, democratic deliberation might be able to shed new light on this problem. Despite being a broadened form of popular sovereignty, PB does not leave the whole decision-making process on the allocation of public goods to participatory institutions. It introduces rules as a device to partially predetermine decision-making. By doing this, it offers two innovations in terms of democratic practices. First, it sets limits on particularism, limits that have been historically lacking in the practice of both representative and participatory democracy. (...) Second, interests considered legitimate in the PB process must be justified and must overlap with the two criteria of justice outlined above. Thus, the connection between participation and rules in PB re-actualizes the role of broadened forms of participation and democratic deliberation. Participation in PB does not mean that any decision can be made. In this sense, PB represents a new way of harmonizing participation and institutionalization, a way in which democratic practices arising from new forms of collective action are connected with rules for decision-making.”

Além de representar alternativa capaz de harmonizar racionalidade administrativa e racionalidade discursiva e de mitigar tendência de deliberação pública particularista, o orçamento participativo representa inovação capaz de enfrentar o problema da legitimidade democrática de decisões pretensamente técnicas, do controle da administração, bem como a questão da pretensa incompatibilidade entre participação popular e complexidade administrativa.

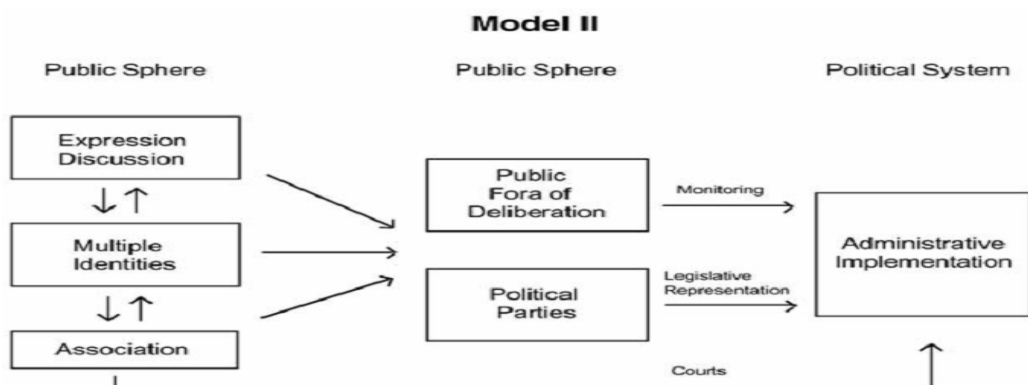
Os mecanismos de controle popular elaborados em Porto Alegre e Belo Horizonte impõem aos técnicos administrativos que estes expliquem suas escolhas aos delegados das assembleias populares, entre outras formas de fiscalização. Esta operação parte do pressuposto da autonomia dos cidadãos com relação ao Estado e incorpora o monitoramento permanente como parte integrante do funcionamento administrativo. Ao estabelecer estes instrumentos, o orçamento participativo fomenta que os cidadãos tenham maior conhecimento quanto ao sistema operacional da administração, aprendizado que lhes habilita a enfrentar com mais acuidade questões de técnica administrativa, como também impede a formação de nichos de poder técnico-administrativo que são problemáticos à luz da legitimidade democrática. Com efeito, se não é possível prescindir de decisões técnicas no desenrolar das atividades administrativas, salta aos olhos que a referida indispensabilidade em nada significa que deve ser dado aos técnicos o poder absoluto de tomar decisões, sendo plenamente possível pensar em alternativas práticas que viabilizem a tomada de decisões técnicas mais aceitáveis pelo prisma democrático (Avritzer, 2002, pg. 156 e 157).

Após a explanação acerca do funcionamento dos orçamentos participativos em Porto Alegre e Belo Horizonte, parece oportuno colacionar as representações gráficas construídas por Avritzer contrastando o modelo de esfera pública habermasiana (modelo 1), com o modelo dos públicos participativos (modelo 2).

Modelo 1



Modelo 2



Tendo trilhado o argumento formulado por Avritzer quanto aos públicos participativos pode-se depreender o potencial deste modelo para lidar com o hibridismo cultural que também afeta as elites políticas latino-americanas e a renovação da cultura pública durante a redemocratização. Da mesma forma, este modelo fragiliza o pressuposto elitista relativo à incompatibilidade entre racionalidade administrativa e participação popular, representando, assim, modelo capaz de inspirar novos desenhos institucionais democráticos pensados em atenção ao contexto da América Latina. Ou seja, diante do hibridismo cultural das elites políticas, o modelo dos públicos participativos permite pensar em formas de enriquecer a prática democrática através de instrumentos que não se circunscrevam à lógica, por exemplo, dos partidos políticos, na medida em que as práticas democráticas na região não precisam se limitar à formação de maiorias⁴⁷.

Apresentados os instrumentos analíticos que permitirão analisar os discursos formulados pelo STF, vejamos no capítulo seguinte como a referida Corte tem reconstruído o significado da relação entre Estado e Cidadania.

⁴⁷ Consulte-se a conclusão de Avritzer (2002, pg. 164): “In this view, the first step of democratization is identifying practices within the public culture capable of offsetting undemocratic practices and traditions. Thus, the emergence and consolidation of new democracies is no longer understood as the outcome of singular characteristics of a homogeneous culture but as a cultural dispute at the center of which lies the possibility of introducing and consolidating democratic practices. According to this perspective, the challenge of democratic engineering is strengthening those forms of renovation within the public culture that address its undemocratic tendencies and then transforming them in to new institutional practices. (...) Participatory publics thereby reconnect three dimensions that have remained separate in democratic elitist approaches to democratization: the cultural, the public, and the institutional.”