



Área Temática | Cultura Política e Democracia

**Título: O conturbado caminho entre opinião pública,
cultura política e democracia no Brasil.**

Ms^a Barbara C.M.Johas

Orientador: Prof^o Dr^a Walquiria Leão Rego.

Vínculo Institucional: Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp.

Vínculo Profissional: Professora Assistente Nível I; no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Resumo

As teorias democráticas atuais são marcadas por uma grande variedade de temas e conceitos, contudo é possível argumentar que uma tríade conceitual é sempre encontrada na grande maioria das perspectivas teóricas. Estamos aqui nos referindo a relação entre os conceitos de participação política, opinião pública e democracia que são mobilizados para analisar os processos pelos quais a legitimidade democrática é retroalimentada nas sociedades modernas marcadas pelo fato do pluralismo social e cultural. Em grande medida a centralidade destes conceitos esta também atrelada a ascensão da deliberação como ponto nodal das disputas políticas e da definição das políticas do Estado.

A presente proposta de artigo tem como objetivo central entender o papel desempenhado pela mídia na formação da opinião pública e o seu impacto na formação de uma cultura política democrática no Brasil, esta análise tem como ponto de fundo teórico das teorias democráticas de justificação política de matriz deliberativa.

Metodologia e resultados

A presente proposta de artigo esta situada no campo da teoria política histórica que esta centrada na elaboração de narrativas sobre o desenvolvimento da própria tradição do pensamento político, desta forma tem como objeto de investigação as ideias dos autores, os conceitos políticos centrais de uma determinada época histórica ou sociedade especifica e os embates ideológicos situados em contextos históricos determinados. Em suma, consiste no estudo da histórica intelectual e moral dos problemas políticos e dos conceitos associados a eles. Para atingir os objetivos até aqui descritos o método utilizado será uma abordagem que mescla a análise dos conceitos de opinião pública, cultura política e mídia no interior de um corpus teórico mais amplo atrelado a problematização dos processos social que informam este debate, em suma, uma análise da forma como mídia e opinião pública se relacionam no Brasil.

Ao desenvolver estas análises espera-se conseguir problematizar e compreender de forma ainda inicial, aquilo que tem sido denominado de crise política brasileira, em especial esperamos contribuir com o debate ao dar relevo em nossa análise ao processo de polarização das posições políticas nos vários espaços de interação social a partir de um direcionamento operado não só pela política institucional, mas principalmente por um processo de colonização dos espaços de construção da opinião pública operado por uma forte influencia dos meios de comunicação de massa.

Palavras chave: Opinião pública, Mídia, cultura política e democracia.

O conturbado caminho entre opinião pública, cultura política e democracia no Brasil.

Introdução

As teorias democráticas atuais são marcadas por uma grande variedade de temas e conceitos, contudo é possível argumentar que uma tríade conceitual é sempre encontrada na grande maioria das perspectivas teóricas. Estamos aqui nos referindo a relação entre os conceitos de participação política, opinião pública e democracia que são mobilizados para analisar os processos pelos quais a legitimidade democrática é retroalimentada nas sociedades modernas marcadas pelo fato do pluralismo social e cultural. Em grande medida a centralidade destes conceitos esta também atrelada a ascensão da deliberação como ponto nodal das disputas políticas em especial na disputa pela definição da agenda política do Estado. Dentro desta perspectiva os processos de participação política dos sujeitos de direito nos debates e discussão publicas fomentadas no interior da sociedade civil são condensados na forma de opiniões públicas que exercem diferentes formas de influencia/e ou direcionamento da conduta estatal, o papel ativo desempenhado pelos diversos atores sociais da sociedade civil é fundamental para a garantia e permanência da legitimidade democrática nos Estados democráticos de Direito.

O desenvolvimento e formação da opinião pública são influenciados por um conjunto bem vasto de elementos tais como: a formatação da esfera pública, o desenho institucional do Estado, o grau de consolidação dos direitos políticos, o papel dos meios de comunicação de massa e a forma e profundidade da cultura política, este trabalho esta focalizado nos últimos dois elementos a partir de um enfoque teórico das teorias da legitimidade democrática. Uma vez que o aporte teórico foi delimitado, torna-se fundamental definir, de forma breve, o que são teorias democráticas da justificação política. Estas são teorias que procuram analisar os processos de legitimação social das formas de governo democráticas a partir de uma perspectiva da participação política de indivíduos marcados pelo fato do pluralismo. Nestas teorias passa a ser central uma concepção de participação política enquanto participação discursiva, em suma, o conceito de opinião pública torna-se central na medida em que é entendida como instrumento de controle e proposição no cenário político das sociedades complexas. Mas o que é afinal a opinião pública?. Existem diferentes formas de conceituar opinião pública, o conceito aqui utilizado será aquele desenvolvido pelas teorias deliberacionistas da democracia que entendem a opinião pública como a condensação dos influxos comunicacionais oriundos dos diferentes espaços de interação social existentes no interior da sociedade civil. A opinião pública consistiria assim na condensação de pontos de vistas individuais dispersos nas várias dimensões daquilo que chamamos de esfera pública, que ao serem confrontados no processo de debate público

produziriam uma posição política, minimamente compartilhada, acerca de temas centrais, é importante entender que a construção desta opinião pública compartilhada não pressupõem o consenso no sentido da ausência de conflitos, mas sim a construção de um entendimento racionalmente compartilhado.

Para esta perspectiva, portanto, a opinião pública é responsável pelo processo de retroalimentação das estruturas da legitimidade democrática no interior dos Estados democráticos de Direito, na medida em que, através dela a sociedade civil não só é reativa mais também propositiva em relação a política institucional. O artigo tem como objetivo central entender o papel desempenhado pela mídia na formação da opinião pública e o seu impacto na formação de uma cultura política democrática no Brasil, esta análise tem como pano de fundo teórico as teorias democráticas de justificação política de matriz deliberativa.

Visando desenvolver esta análise torna-se central refletir sobre como pode a teoria política contribuir para o debate de questões latentes na sociedade. O caminho escolhido para tanto se desdobra em duas questões fundamentais : Qual a contribuição das teorias democráticas da justificação política para pensar os processos de construção da opinião pública no Brasil? Qual o alcance dos meios de comunicação na definição das posições políticas e como ela se relaciona com a cultura política?

A centralidade da relação entre participação e opinião pública na perspectiva deliberacionista.

A questão da participação política tem se mostrado um tema de grande relevância no campo da teoria política contemporânea, já que o debate sobre as condições de participação nos Estados Democráticos de Direito e sua relação com a legitimidade de tais processos, é um dos mais extensos e profícuos deste campo de análise.

Um dos elementos de maior importância para as teorias democráticas, é o modelo de sociedade que a ela corresponde. Entretanto não existe, na bibliografia especializada sobre o tema, um consenso quanto ao tipo de sociedade civil mais adequado para uma política democrática moderna. Dito de outra maneira, a relação entre modelos normativos de democracia, projetos de democratização, estruturas, instituições e dinamismo da sociedade civil constitui-se enquanto elemento de difícil definição dentro das várias teorias democráticas.

O vasto período da Segunda Guerra parece ter gerado uma onda de promessas e esperança para uma nova era marcada por mudanças progressivas, na relação entre o Estado e a sociedade, em ambos os lados do Atlântico. Durante os anos do pós-guerra, comentadores políticos da direita e esquerda da esfera política destacaram o apoio comum às instituições centrais da sociedade. De acordo com David Held (2006), a crença em um mundo de livre iniciativa, moderado e regulado por um Estado intervencionista, foi reforçada pelos excessos políticos (Fascismo e Nazismo, no sul e centro da Europa). Por sua vez, a Guerra Fria exercia, em adição, uma imensa pressão, confinando todas as chamadas políticas “respeitáveis” a uma base de centro democrática.

As fronteiras das “novas políticas” foram estabelecidas por um comprometimento com as reformas econômicas e sociais, pelo respeito ao Estado constitucional, ao governo representativo e por um desejo de encorajar os indivíduos a buscar seus interesses, enquanto se mantinham as políticas dentro do interesse nacional ou público. Apoiar esses interesses era uma concepção do Estado como meio mais apropriado para a promoção do “bem-estar” tanto coletivo quanto individual.

A longa e complexa história da democracia revela uma difícil luta para definir o seu significado adequado, e os modelos de democracia demonstram a maneira como essa questão tem sido resolvida e avaliada, em diferentes épocas e períodos. Dentro do pensamento democrático, existe uma clara divisão entre aqueles que valorizam a participação política por si mesma e a concebem como um modo fundamental de autorrealização, e aqueles que adotam uma visão mais instrumental e compreendem a política democrática como um meio de proteger os cidadãos da regulamentação arbitrária, expressando (via mecanismos de agregação) suas preferências. Neste sentido a teórica democrática abarca uma miríade de posições analíticas que vão desde os democratas clássicos passando por posições republicanas, liberais e democratas participativas, ainda no espectro das teorias democráticas encontramos a partir dos anos 90 do século XX, com o lançamento do livro *“Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade”* de J. Habermas, o desenvolvimento de uma abordagem que ficou conhecida como democrático deliberativa. O ponto central desta abordagem consiste no entendimento de que a legitimidade democrática esta fortemente atrelada a processos sociais de deliberação pública, em suma, é uma teoria da legitimidade democrática que visa “alterar radicalmente a perspectiva comum para as teorias liberais e do pensamento democrático: a fonte de legitimidade não é a vontade pré-determinada dos indivíduos, mas ao invés disso o processo da sua formação, ou seja, a própria deliberação” (MANIN, 1987, p. 351).

Um tema central para a teoria deliberativa é desconstruir a noção de preferências fixa que direcionam a participação política e a formação da opinião pública, propondo substituí-la por uma interpretação que entende a participação como um processo de aprendizagem. Em destaque não está a simples imposição de um padrão de racionalidade abstrato, pré-concebido, mas sim um comprometimento com a política como um processo de aprendizagem sempre aberto, ilimitado e contínuo, no qual os papéis do “professor” e do “currículo” são levantados, e onde a questão do que deve ser aprendido tem que ser estabelecida no próprio processo de aprendizagem (OFFE; PREUSS, 1991, p. 168).

A compreensão discursiva da construção democrática se opõe ao modelo agregativo, que segundo Held, recebe um conjunto vasto de críticas entre elas o fato de que enfraquece o ideal de democracia, na medida em que não consegue atender de maneira satisfatória à ênfase na participação efetiva e no entendimento esclarecido, dois critérios que os democratas deliberativos acreditam serem vitais para o alcance de uma política mais justa. Para a perspectiva agregativa os cidadãos participam do processo de tomada de decisão, primeiramente tornando suas preferências conhecidas através da votação. A votação é, dessa maneira, concebida como o primeiro ato político, e o mais importante, no qual as diferentes preferências são agregadas e compõem a opinião pública comum. Em contraposição a esta abordagem os autores democratas deliberativos rejeitam essa estreita concepção de participação e argumentam que, para que essa práxis de autodeterminação possa ocorrer plenamente, o indivíduo deve ter a possibilidade de fazer parte em *deliberação autêntica* e não simplesmente expressar suas preferências, em suma, a legitimidade das democracias passa por um processo participativo que transcende a soma de preferências individuais. De acordo com Habermas a formação da opinião e vontade política, tanto no interior da opinião pública quanto no parlamento, não obedecem a lógica do mercado, mas sim as estruturas de uma comunicação política orientada ao entendimento mútuo, o paradigma próprio deste tipo de modelo é a interlocução.

A deliberação refere-se a certa atitude voltada para a cooperação social, ou seja, a essa abertura à persuasão mediante razões relativas às pretensões dos outros como às nossas próprias. O meio deliberativo é uma troca bem-intencionada de visões – incluindo os relatos dos participantes sobre sua própria compreensão de seus respectivos interesses vitais [...] em que um voto, se for efetuado, represente um conjunto de juízos. (HABERMAS, 1995, p. 283)

Quando o foco da compreensão democrática passa a ser a deliberação o modo como as ações coletivas dos atores sociais se desenvolve também precisam ser resignificadas, isso é particularmente relevante para os partidos políticos que passam a ser analisados não mais como atores eminentemente estratégicos, como no modelo agregativo de democracia, mas como atores importantes que condensam em forma de propostas políticas os entendimentos racionalmente motivados produzidos na esfera pública e nos espaços públicos. Participar dessa prática discursiva é muito diferente de participar do processo de tomada de decisão do modelo agregativo de democracia (cf. HELD, 2006, p. 230-234). Os democratas deliberativos caracterizam a participação nos processos democráticos como um processo *transformativo*:

Através do processo de discussão pública com a pluralidade de concepções diferentemente opinada e situada dos outros, as pessoas freqüentemente ganham novas informações, aprendem por diferentes experiências dos seus problemas coletivos, ou descobrem que suas opiniões iniciais estão fundamentadas no preconceito ou ignorância, ou que elas têm compreendido mal a relação de seus próprios interesses com os outros. (YOUNG, 2000, p. 26).

Deste modo, as teorias democráticas concentradas na questão da participação e da deliberação consistem em um conjunto de princípios que tencionam estabelecer termos justos de cooperação política em uma sociedade democrática. Para esta abordagem, nas sociedades complexas pós-convencionais, nenhum grupo de valores ou perspectivas específicas pode alegar sua correteza e validade por elas mesmas, mas são válidas somente na medida em que elas podem ser justificadas publicamente. Nesta linha, pontos de vistas individuais precisam ser testados através dos embates sociais que levam em conta o ponto de vista dos outros. Ou seja, os entendimentos sociais acerca das questões públicas são compreendidos a partir da perspectiva das interações intersubjetivas.

Um dos elementos fundamentais para as teorias da deliberação é o “princípio de reciprocidade”, ou seja, é necessária uma ênfase sobre os locais e procedimentos de formação de preferência e aprendizagem, os quais se encontram nos âmbitos da política e da sociedade civil. Isso exige a adoção de um modo de ação intersubjetiva na formação e defesa de preferências, o que Habermas denominou como ação performativa. Neste sentido, a teoria democrática deve se autoguiar para os projetos constitucionais que ajudam a construir, no processo da própria política, a oportunidade de aprender e testar publicamente as visões dos cidadãos.

De acordo com essas perspectivas, os atores políticos não somente expressam suas preferências e interesses, mas também interagem uns com os outros com o objetivo de equilibrar as circunstâncias de inclusão igualitária. Na medida em que tal interação requer que os participantes desenvolvam uma postura aberta e atenta aos outros, tendo como mote a justificação e a alegação de suas propostas em termos aceitáveis para todos, a orientação dos participantes se constrói no caminho que vai de considerações para consigo mesmo até uma orientação em direção ao que é público.

Interesses e preferências continuam a ter um lugar nos processos deliberativos democráticos, mas não como fatores exógenos ao processo. Muitos proponentes da democracia deliberativa enfatizam que esse modelo conceitualiza o processo de discussão democrática não apenas como simples formas de expressão e registro de pontos de vista subjetivos estruturados por interesses, mas como processos transformadores das preferências, interesses, crenças e julgamentos dos participantes.

Mediante o processo da discussão pública com a pluralidade de distintas formas de compreensão, as pessoas frequentemente adquirem novas informações, aprendem por diferentes experiências acerca de seus problemas coletivos ou descobrem que suas opiniões iniciais fundamentam-se em elementos preconceituosos e/ou resultam da falta de informações acerca do problema em questão. Em outras palavras, entender a participação para além da simples agregação pressupõe um processo de articulação intersubjetivo das preferências. Igualmente, esta compreensão, presume uma perspectiva normativa alta na medida em que defende que as preferências formadas a partir de processos de discussão possuem uma substancialidade maior do que aquelas produzidas por processos de pura agregação. Nesse sentido, esta perspectiva fundamenta-se na ideia de preferências refinadas e reflexivas, nas quais se expressa o resultado de uma confrontação consciente e racional de pontos de vista opostos.

Estes conflitos, que se baseiam em processos públicos da expressão da razão dialógica, permitiriam a construção de entendimentos racionalmente motivados, os quais ultrapassariam a perspectiva monológica do voto como resultado de preferências subjetivas e se assenta na participação pública das várias vozes. Tendo em vista que a perspectiva deliberativista busca discutir as fontes de legitimação dos Estados democráticos, considerando que tais fontes só podem advir da participação política dialógica, uma questão fundamental lhe é apresentada: a necessidade de uma análise que se debruce sobre os tipos de mecanismos que estão em operação nas democracias e que reforçam, ou não, entendimentos sociais consolidados e/ou possibilitam espaços para a criação de novas formas de compreensão social.

Ao compreender a democracia a partir da centralidade dos processos discursivos o conceito de opinião pública também é alterado, ou seja, as estruturas comunicativas da opinião pública compõem uma rede amplamente disseminada de sensores que reagem à pressão das situações problemáticas do todo social e que simulam opiniões influentes. A opinião Pública transformada em poder comunicativo segundo procedimentos democráticos é entendida como a condensação de influxos comunicativos formados na esfera pública, que por sua vez tem como objetivo influenciar as decisões políticas nas esferas do Estado, em particular naqueles espaços reservados a interação entre sociedade civil e Estado.

A construção desta estrutura argumentativa encaminha, necessariamente, o debate para análise da relação entre Estado, esfera pública e sociedade civil á luz dos processos formativos da opinião pública e, portanto, a necessidade de pensar novas engenharias institucionais da participação. Não se trata de negligenciar a análise dos contextos nos quais as pessoas formam seus pontos de vistas e testam suas opiniões, mas sim, de ampliar o estudo para os diversos espaços de expressão e participação da sociedade civil, dos quais alguns retardam a deliberação e o debate, e outros os estimulam.

Nesta perspectiva, a esfera pública constitui-se no local onde os cidadãos podem problematizar publicamente uma condição de desigualdade de foro íntimo. As ações deliberativas dos cidadãos permitem que estes problematizem a sua exclusão dos arranjos políticos através de um princípio de deliberação social denominado *princípio democrático*, que postula: “apenas são válidas aquelas normas-ação que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional” (HABERMAS, 1995, p.45).

Deste modo ocorre uma modificação nas estruturas que sustentam a legitimidade democrática, neste caso, a legitimidade das decisões políticas não pode fundamentar-se única e exclusivamente na regra da maioria, mas tem de fundar-se no processo de discussão racional entre indivíduos que fazem um uso público da razão, produzindo, desta forma, entendimentos racionalmente motivados que se valem da regra da maioria como um método de produção de decisões coletivas antecedido e fundamentado nos processos de debate público.

Desta maneira, o princípio democrático é o responsável por conferir legitimidade ao processo de implementação das normas e direitos positivos, esta garantia esta ancorada no procedimentalismo democrático deliberativo que permite que os influxos comunicativos sejam importantes elementos do processo de positivação de direitos e de definição da agenda pública, em suma, a deliberação democrática envolveria “uma soberania popular

procedimentalizada e um sistema político ligado a redes periféricas de uma esfera pública política” (HABERMAS, 1994, p. 7).

O conceito de esfera pública, mobilizado dentro deste corpus teórico é de matriz habermasiana, de acordo com o teórico alemão é possível diferenciar esta esfera em duas dimensões intercambiáveis: a esfera pública geral, na qual os diversos influxos comunicativos produzido pelos diferentes discursos do espaço público são condensados, construindo assim aquilo que denominamos de opinião pública; e a esfera pública procedimentalmente regulada, que se constitui fundamentalmente no parlamento.

Esta esfera é a responsável pelo papel efetivamente decisório, uma vez que deve tomar as decisões refletindo os interesses e influências da esfera pública geral. (HABERMAS, 1997, p. 45).

Nesse sentido, a leitura da democracia a partir da teoria do discurso esta relacionada a uma abordagem tripartide do sistema social, ou seja, o sistema político é entendido como um sistema ao lado de outros, aqui o sistema social é entendido como composto das dimensões sistêmicas do Estado e do mercado e de uma dimensão não sistêmica denominada de mundo da vida, esta dimensão não sistêmica é aquela que comporta os espaços da sociedade civil e da esfera pública geral local em que, por excelência, ocorrem os processos discursivos da construção da opinião pública. Nesta perspectiva Estado e sociedade civil constituem espaços específicos no constructo social e se relacionam via procedimentos de deliberação e pressão, desta forma a política é aqui entendida como o *médium* de articulação entre o exercício da autonomia pública dos indivíduos e/ou grupos sociais e a tomada de decisão efetiva do Estado e seus aparelhos.

Esta interdependência mútua não tem um sentido meramente trivial na teoria deliberativa; ao contrario, a política deliberativa, realizada ou em conformidade com os procedimentos convencionais da formação institucionalizada da opinião e da vontade, ou informalmente, nas redes da opinião pública, mantém uma relação interna com os contextos de um universo de vida cooperativo e racionalizado, ou seja, a construção da opinião publica que ocorre no âmbito da sociedade civil é elemento fundamental de construção da legitimidade democrática dos sistemas políticos. Justamente os processos comunicativos de cunho político que passam pelo filtro deliberativo dependem de recursos do universo vital – da cultura política libertadora, de uma socialização política esclarecida e, sobretudo, das iniciativas das associações formadoras de opinião -, recursos que se formam de maneira espontânea ou que, em todo caso, só podem ser atingidos com grande dificuldade, caso o caminho escolhido para se tentar alcançá-los seja o do direcionamento político.

Como uma teoria da justificação política a teoria deliberativa fornece importantes elementos para analisar as formas e a dinâmica da participação democrática nas sociedades contemporâneas marcadas pelo fato do pluralismo, isso porque ela apresenta um corpus teórico totalmente fundamentado na noção de discurso e participação política que, em si mesmo, não é uma novidade para a teoria política, o que é novo é a centralidade deste processo, haja visto que compõem o centro do processo de legitimação do exercício do poder político, atrelado a uma perspectiva não estrutural da participação uma vez que estamos a falar de fluxos comunicacionais.

Esta composição permite uma interpretação, também nova, da relação entre Estado, sociedade civil, atores sociais e opinião pública que é de grande relevância para analisar as novas formas participativas surgidas no fim do século XX e inícios do século XXI. Diante do exposto até aqui cabe a pergunta: qual a contribuição deste corpus teórico quando pensamos o Brasil e suas formas de participação política? Em especial poderíamos nos questionar como a opinião pública é construída nas práticas concretas das democracias contemporâneas? Estes serão os questionamentos que guiam o próximo tópico.

Espaços de participação e atores participativos no Brasil

No Brasil as discussões em torno da participação política passam a ecoar de maneira mais latente e com um perfil específico no contexto da redemocratização e a partir da constituição de 1988, conhecida também como constituição cidadã, a participação recebe aqui uma nova conceitualização, de uma participação outrora entendida como popular ela passa em 88 a ser definida como participação cidadã, esta modificação não possui um cunho apenas qualificativo. A participação passa agora a adquirir uma feição mais abstrata não se restringindo apenas enquanto participação eleitoral e sim como um direito de cidadania o que, por sua vez requer a construção de espaços de exercício deste direito. Assim com a constituição de 88 começa a se desenhar no Brasil uma forma de articulação da participação social muito peculiar.

Em nosso país, a partir da constituição de 88, a participação social adquiriu uma relação muito próxima com a definição de políticas públicas. A aproximação entre estes dois termos se dá devido ao fato de que o próprio conceito de política pública recebe uma nova roupagem, o conceito de política pública vai se distanciando do entendimento de uma política eminentemente técnica feita por e para especialistas e vai se aproximando de uma compreensão de política pública enquanto campo de participação civil e de disputar por projetos societários, desta forma o campo de definição de agendas e de ações específicas das políticas públicas passa a ser o espaço por excelência da participação da sociedade

civil. Donde deriva uma necessidade de pensar sobre os desenhos institucionais que permitiriam o efetivo exercício da participação enquanto direito, no caso brasileiro estes desenhos estarão, portanto, atrelados as dimensões das políticas públicas estatais.

Na esteira destas transformações a teoria democrático deliberativa parece fornecer importantes uma matriz explicativa interessante para pensar os novos arranjos participativos que surgem no Brasil, não estamos nos referindo a uma transposição acrítica da teoria para analisar praticas concretas nem tampouco uma compreensão das instituições participativas como a grande expressão do deliberacionismo, isto seria profundamente ingênuo e pouco produtivo, contudo é possível compreender que certas construções conceituais deliberacionistas possibilitam importantes pistas para pensar a participação política e a construção da opinião pública no Brasil pós 88 , em especial podem ser ferramentas analíticas interessantes para a análise sobre as potencialidade e limites da construção da opinião pública brasileira e na desconstrução do mito da inexistência/ineficácia da sociedade civil brasileira.

O escopo das teorias deliberativas foram operacionalizados pela produção teórica brasileira especialmente para analisar as instituições participativas que surgiram na década de 90, esta ampliação ocorreu em dois grandes grupo: Primeiramente temos os trabalhos que focalizaram suas análises no exame da ampliação das formas de deliberação, tais análises produziram como resultado uma maior atenção para a ampliação das formas participativas no Brasil nos últimos 15 anos em um conjunto diversos de instituições, podemos apresentar como exemplos desta perspectiva os vários estudos empreendido acerca dos conselhos gestores de políticas públicas nas áreas de assistência social, saúde e políticas urbanas. Outro segmento de análise que se desenvolve esta direcionado para os problemas e/ou limites deliberativo das instituições participativas, aqui repousam análises críticas acerca da própria dimensão da deliberação em si mesma.

Estas análises contribuíram efetivamente para o debate participativo na medida em que trouxeram a luz a perspectiva de que a participação deliberativa envolve no mínimo dois momentos, a saber: o momento da discussão e deliberação no interior das instituições (conselho, OPs, entre outras) que em geral possuem um caráter fortemente deliberativo envolvendo atores da sociedade civil e atores estatais; e um momento posterior da implementação das decisões pelo próprio Estado, momento este que diz respeito, portanto, mais diretamente aos atores estatais.

Diante dos desenvolvimentos teóricos ocorridos neste campo de estudo e possível dizer que as interpretações percorreram dois campos de análise de maneira geral: um

debate sobre a *efetividade da deliberação* e outro centrado na *efetividade das instituições participativas*.

Desta forma é possível dizer que a literatura vinculada aos debates sobre a efetividade da deliberação produziu diferentes enfoques analíticos, uma primeira abordagem, mais centrada na perspectiva teórico-analítico a partir dos debates internacionais acerca da deliberação, desenvolveu uma interpretação dos *momentos deliberativos*. O aspecto fundamental é compreender as formas de participação democráticas não como um sequencia homogêneas de fatos, mas como um sequencia de momentos, alguns mais deliberativos que outros (conf. GORDIN,2008).

A partir desta interpretação as análises sobre participação estão focalizadas em um debate acerca dos momentos acentuadamente mais deliberativos no interior das IPs, buscam demonstrar a lógica interna destes momentos com outros momentos de troca de informações e ou direcionamento que não possuem uma deliberação em sentido forte, em suma, esta focada na análise da construção da opinião pública e como ela se relaciona com as dimensões do Estado, esta perspectiva possui uma importante contribuição na medida em que permite sair das análises que procuram uma unicidade deliberativa dentro dos espaços participativos, e que ao não encontrá-la constroem, a partir de uma derivação causal, a explicação de que tal característica demonstra a falta ou insuficiência deliberativa, a perspectiva dos diferentes *momentos deliberativos* permite entender a complexidade das formas de interação comunicativa presente em espaços de participação. Permite também estabelecer uma análise fundamentada na interação sociestatal, de acordo com esta abordagem a relação entre atores estatais e não estatais pode ser entendida a partir de uma abordagem da autonomia de ambos e de relação de interdependência que não geram necessariamente nem a autonomia plena de uma das partes nem tampouco a dependência de uma a outra, esta interpretação tem importantes ganhos na análise sobre os processos de interação entre atores estatais, atores sociais e fluxos comunicativos.

Um segundo desenvolvimento destes debates possui um enfoque claramente mais metodológico. Neste sentido esta centrada na possibilidade de mensurar o efeito deliberativo das instituições ou de alguns dos seus momentos. Estes debates estão centrados na dimensão unitária com a qual a democracia deliberativa opera, ou seja, de acordo com Goodin é necessário desagregar os diferentes momentos que compõem o processo de deliberação, desta forma ao invés de uma democracia deliberativa teríamos momentos deliberativos dentro das democracias¹. De acordo com Avritzer estas perspectivas são complementares na medida em que visam mostrar que “conselhos, OPs e

¹ Conforme AVRITZER, pg 17; 2011.

outros fóruns têm momentos deliberativos. É essa a origem do termo que cunhamos de “efetividade deliberativa” (conf. AVRITZER, pg 17,2011). Neste sentido esta dimensão analítica esta centrada no plano da efetividade deliberativa da participação política, o tema central é compreender em que medida os sujeitos deliberam e como o fazem no interior das IPs.

A qualidade do processo participativo deve ser entendida aqui como envolvendo tanto a qualidade e a intensidade do processo deliberativo interno às IPs como também as relações estabelecidas entre as instituições e seu ambiente, como por exemplo, seu desenho institucional, a relação com o governo e com a sociedade civil, quais grupos são representados e de que forma se dá esta representação no interior destas esferas, na esteira destas discussões algumas categorias despontam como essenciais para a construção da análise e também o direcionamento das mesmas, a saber: inclusão e representatividade; deliberação; contextos e ambientes institucional; atores e estratégias e desenho institucional.

Colocadas todas estas questões a perspectivas das análises sobre participação no Brasil se veem levadas a problematizar de forma mais critica a relação entre Estado e sociedade civil em especial os modelos tripartites que entendem as estruturas sociais a partir das relações entre Estado/esfera privada (mercado) e a sociedade civil, uma vez que a relação entre estas “esferas” possuem uma margem considerável de indeterminação e uma diversidade de elementos que influenciam de forma direta e/ou indireta na participação política dos atores sociais termos como “franjas”, “ativismo de estado”, fronteiras são utilizados pela literatura afim de compreender como ocorrem estas interações é o papel desempenhado pelos diversos atores envolvidos. Frente a estes desafios as metodologias de análise sobre as IPs, para além das dimensões já apresentadas, visa problematizar a relação e o espaço de atuação da sociedade civil e do Estado envolvidos na participação procurando estabelecer critérios para analisar a qualidade dos processos participativos.

Aqui surge uma questão adjacente importante, a saber, o papel desempenhado pela opinião pública nestes processos interativos entre atores estatais e não estatais, a saber qual o “peso” da opinião pública na construção da agenda política? De que forma ela é operacionalizada pelos diferentes atores na disputa política?

A opinião pública pode ser definida como a condensação de feixes discursivos produzidos e disputados por diferentes atores, entre eles destacam-se os movimentos sociais, atores sociais organizados (coletivos, associações e etc) e os meios de comunicação privados e públicos. A definição clara do que seja a opinião pública de uma sociedade, em um tempo e momento histórico específico, constitui difícil tarefa em especial

por seu aspecto dinâmico e fluido. Em geral o processo de tornar a opinião pública algo concreto e passível de compreensão para os atores sociais passa por pesquisas de opinião pública, repousa aqui um problema importante, quando a opinião do corpo coletivo sobre questões políticas vem a luz por meio de pesquisas realizadas por institutos contratados para esta tarefa é importante questionar como estas pesquisas são feitas e quais seus pressupostos.

Este debate foi realizado de forma bem interessante por Pierre Bourdieu em um texto intitulado “*A fábrica da opinião pública*” na qual discorre como as pesquisas de opinião são construídas sob postulados que podem ser questionados, entre eles a noção de que todos os sujeitos tem uma opinião sobre o tema em questão e o de que o tema em questão é um tema relevante para o sujeito entrevistado. Estes são questionamentos importantes quando pensamos na forma como a opinião pública é definida e no papel que as tecnologias da comunicação desempenham atualmente na formatação dos discursos públicos.

Este formato híbrido das modalidades participativas nas quais os protagonistas são os representantes da sociedade civil e os atores estatais, conduzem a uma problematização do próprio conceito de representação, haja visto que estas formas representativas não se “encaixam/enquadram” na definição clássica de representação. De acordo com Pitkin a representação política consiste em “agir no lugar de” o que pressupõem uma autorização como requisito fundamental além de um caráter monopolista, ou seja, a representação clássica pressupõe uma autorização do indivíduo para a ação política de outrem em seu nome e de forma exclusiva, além destes aspectos a representação possui uma correspondência matemática, cada sujeito corresponde a um voto, que a representação social não possui. A representação efetuada pelos atores da sociedade civil não possui esta autorização explícita, nem tampouco se constituem de maneira monopolista. De acordo com Avritzer pelo contrário, a representação exercida pela sociedade civil é pluralista e, mesmo quando coincide com um território determinado em uma estrutura de conselho, ela também se superpõe a outras formas que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território. (AVRITZER, 2007, P 444).

Desta forma podemos compreender que a representação da sociedade civil ocorre a partir de uma “sobreposição” de formas representativas sem autorização previa dos representados, portanto, o conceito clássico de representação possui importantes limites para a compreensão moderna da representação. Neste sentido um conceito de representação que possa responder aos requisitos de uma concepção moderna passa por uma reavaliação do conceito de sociedade civil, na medida em que quando falamos da

representação formal da sociedade civil que encontra-se organizada e institucionalmente delimitada as questões da representação giram em torno da autorização e do monopólio da representação, mas quando direcionamos a questão para as formas de representação não formal as dimensões da representação se tornam ainda mais fluidas e de difícil fundamentação. Afinal como se estabelecem os laços entre os representantes da sociedade civil e os representados?; qual o grau de controle entre eles?; é possível considerar estas modalidades de representação como formas legítimas de representação?. Estas são apenas algumas das questões que surgem quando nos deparamos com estas formatações híbridas de participação política.

A partir do que foi até aqui exposto, dois conceitos nos parecem despontar como elementos fundamentais na construção de toda arquitetura analítica da democracia pelo viés da deliberação, qual seja: o conceito de sociedade civil e Estado. Em suma as teorias em geral tem se baseado na perspectiva segundo a qual atores da sociedade civil participam da definição de agendas públicas a partir de arranjos institucionais específicos do Estado. A partir de tal constatação as teorias passam a analisar a fundo uma miríade de questões envolvendo esta forma moderna de participação, o que foi apresentado de forma sucinta acima. Entretanto as categorias Estado/ sociedade civil possuem uma constelação de diferentes usos teóricos e práticos-políticos o que coloca a necessidade de analisar os significados que se atribuem aos conceitos que são os protagonistas do debate em torno do dilema da participação e como a opinião pública torna-se elemento central se partimos do entendimento da democracia enquanto uma construção discursiva de opiniões públicas amplamente espalhadas que permitem a construção procedimental da legitimidade democrática.

REFERÊNCIAS

- ARATO, A.; COHEN, J. *Sociedade Civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- AVRITZER, L. Teoría democrática e deliberação pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 2000, n. 50.
- _____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: *Efetividade nas instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- BOHMAN, J.; REHG, W. *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*, Massachusetts Institute of Technology, 1997.
- _____. La democracia deliberativa y sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr./jun. 2000.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy (1989). In: BOHMAN, J.; REHG, W. *Deliberative democracy. Essays on reason and politics: deliberative democracy*. Cambridge, MA. The MIT Press, 1997.
- _____. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 24-47, abr./jun. 2000.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando? (2002). In: MATO, D.; GARCIA, I. *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil em Tiempos de Globalización*, Caracas, UCV.
- HABERMAS, J. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas, *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 18, p. 103-114, 1987.
- _____. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra, 1989.
- _____. Três modelos normativos de democracia, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 36, 1995, p. 39-53.
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HELD, D. *Models of democracy*. 3. ed. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- LAVALLE, A. G. *Vida pública e identidade nacional*. São Paulo: Editora Globo, 2004.
- LÜCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de Pesquisa*, Santa Catarina, PPGSP/UFSC, Florianópolis, n. 33, nov. 2002.
- MANIN, B. *On Legitimacy and Political Deliberation*. In. *Political Theory*, n. 15, p. 338-368, 1987.
- OFFE, C.; PREUSS, U. Democratic institutions and moral resources. In: HELD, D. (Ed.). *Political theory today*. Stanford: Stanford University Press, p. 143-171, 1991.
- PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. v. 7, Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento).