

DIREITO, ESTADO E SOCIEDADE

TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO PÚBLICO



Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Departamento de Direito

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Departamento de Direito

DIREITO, ESTADO E SOCIEDADE

nº 11, agosto-dezembro 1997

Direito, Estado e Sociedade - Revista do Departamento de Direito da PUC-Rio,
nº 11, agosto-dezembro de 1997

Direção do Departamento de Direito

Francisco Mauro Dias

Conselho Editorial

Alejandro Bugallo Alvarez
Ana Lúcia de Lyra Tavares
Joaquim de Arruda Falcão
José Eduardo Campos de Oliveira Faria
José Ribas Vieira
Maria Celina Bodin de Moraes
Tânia da Silva Pereira

Coordenação da Publicação

Gisele Cittadino

Os artigos deverão ser enviados para a Secretaria do Departamento de Direito da PUC-Rio, Rua Marquês de São Vicente, 225/Ala Frings - 6º andar - Gávea - Rio de Janeiro - RJ - CEP 22.453.090

SUMÁRIO

1. Artigos e Ensaios

Elementos Romanos na Noção de Espaço Público em Hannah Arendt <i>Ana Lucia de Lyra Tavares</i>	01
Espaço Público e Direitos Humanos: Considerações Acerca da Perspectiva Habermasiana <i>Antônio C. Maia</i>	15
Espaço Público e União Européia <i>Joaquim Leonel de Rezende Alvim</i>	41
Espaço Público e Reconstrução da Solidariedade <i>José Fernando de Castro Faria</i>	51
A Cidadania. Sua Complexidade Teórica e o Direito <i>José Ribas Vieira</i>	73
Cidadania e Sociedade Civil no Espaço Público Democrático <i>Liszt Vieira</i>	81
Poder Legislativo e Função de Controle da Atividade Financeira do Governo <i>Maria Arair Pinto Paiva</i>	105
O Uso e Ocupação do Solo Urbano na Constituição do Espaço Público <i>Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca</i>	119
Espaço Público e Mercosul: Análise do Sistema de Solução de Controvérsias <i>Nadia de Araujo e Ricardo Almeida</i>	135
O Conceito de Espaço Público na Concepção de J. Habermas <i>Patricia Tendrich</i>	151
O Espaço Público, o Espaço Cibernético e a Interpretação Constitucional <i>Ricardo Lobo Torres</i>	179

DIREITO, ESTADO E SOCIEDADE, nº 11,
1997

Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade
Católica do Rio de Janeiro,
Departamento de Direito.
1. Direito

2. Resenha

Multiculturalismo e Tolerância

Gisele Cittadino

.....195

3. Notícias e Informações

Relação das Dissertações de Mestrado defendidas entre janeiro/julho de 1997

APRESENTAÇÃO

Este é o terceiro número especial da **Revista Direito, Estado e Sociedade** que dá seguimento à divulgação dos trabalhos do grupo de pesquisa do Departamento de Direito da PUC-Rio, correspondente ao grupo do *Centre d'Etudes et de Recherches sur la théorie de l'Etat* (CERTÉ), da Universidade de Montpellier I. O primeiro número (nº 3, agosto/dezembro 1993) focalizou o tema da Regulação no Direito e na Política, reunindo estudos que agora se revelam em toda a sua atualidade, no processo a que estamos assistindo das privatizações e com o realce conferido às agências reguladoras.

A temática seguinte de pesquisas conjuntas dos dois grupos (PUC e CERTÉ) foi o espaço público, temática esta que se constituiu numa seqüência natural às reflexões sobre a aplicação do conceito de regulação aos campos do direito e da política. No Seminário que o presente grupo de pesquisa realizou na PUC, em 9 de outubro de 1995, foram apresentados os trabalhos que compõem o segundo número especial desta Revista (nº 7, junho-dezembro de 1995).

Diga-se, a esta altura, que integram o grupo de pesquisa em pauta professores e alunos oriundos, notadamente, do Departamento de Direito da PUC-Rio, em articulação com os programas de Mestrado em Direito Constitucional e Teoria do Estado e do Programa Especial de Treinamento (PET). Ele congrega, também, professores e estudantes provindos de outras Universidades, particularmente da Universidade Federal Fluminense (UFF), e, mais recentemente, da UERJ, o que lhe confere um perfil interinstitucional de extrema importância para a produção e a convivência acadêmicas. Vale ressaltar que, com o término do apoio oficial dado pela CAPES ao Acordo com Montpellier, a colaboração entre o Departamento de Direito da PUC-Rio e aquela Universidade francesa teve prosseguimento, em bases institucionais. Em abril do corrente ano, o Professor Jean-Louis Autin, um dos coordenadores do CERTÉ, proferiu palestra na PUC-Rio sobre a programação de pesquisa para o próximo biênio.

No decorrer de 1996, o grupo de pesquisa deu prosseguimento aos estudos sobre o espaço público, concentrando-se no exame de suas transformações contemporâneas. Dada a relevância e atualidade do tema, ficou criado, no seu interior, o grupo temático Espaço Público, sobre a coordenação do Professor Antonio C. Maia. Naquele ano, foram empreendidas análises, principalmente das obras de Jürgen Habermas e Hannah Arendt. Em 21.12.1996, o Professor Antonio Abranches, do Departamento de Filosofia da PUC-Rio, a convite do Professor Antonio C. Maia, proferiu palestra sobre a obra de Hannah Arendt, **A Condição Humana**.

Ao longo de 1997, foi dada continuidade aos estudos sobre os dois autores supracitados, o que incluiu duas exposições sobre a obra de Jürgen Habermas, a primeira por parte do Prof. Antonio C. Maia, em junho de 1997 e a segunda em agosto, do mesmo ano, feita pela mestranda Patrícia Tendrich.

Em 29 de agosto de 1997, o grupo fez realizar, como também o faz o CERTE, uma Jornada de estudos sobre o Espaço Público. A matéria deste terceiro número especial é composta, precisamente, de trabalhos apresentados naquela ocasião.

Dois deles associam o tema do espaço público à questão da hermenêutica constitucional; dois outros examinam o enfoque de Habermas sobre o tema; outro par centraliza suas atenções sobre as implicações dos espaços públicos regionais; em dois textos, associam-se o espaço público democrático e a cidadania. A mesma temática foi pesquisada sob as óticas da solidariedade e do controle das contas públicas. O uso e a ocupação do solo urbano foi, igualmente, ângulo de análise do espaço público. Abordou-se, também, a validade atual de certos elementos romanos identificados por Hannah Arendt da construção do espaço público. Observa-se, pois, o amplo e diversificado quadro de análise do tema, cujo fio condutor é a permanente preocupação de examinar as configurações contemporâneas do espaço público.

Dos membros antigos do grupo, colaboram no número em pauta os Professores José Ribas Vieira, Ricardo Lobo Torres, Nadia Araujo, Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca, Maria Arair Pinto Paiva, José Fernando de Castro Farias, Joaquim Leonel de Rezende Alvim, Ricardo R. Almeida e os signatários desta apresentação.

Cabe, da mesma forma, registrar as colaborações do Professor Liszt Vieira, da PUC-Rio, e da mestranda Patrícia Tendrich, os quais, desde 1996, passaram a integrar o grupo de pesquisa, como também a da Professora Gisele Cittadino, do Departamento de Direito da PUC-Rio, que focalizou o assunto em sua tese de doutorado.

No mesmo espírito que anima os seus colegas do CERTE, espera este grupo de pesquisa poder prosseguir em seus estudos interdisciplinares, de nível interinstitucional, a fim de contribuir para a reflexão de assuntos de inequívoca importância para a sociedade em que vivemos.

Dezembro de 1997

Ana Lucia de Lyra Tavares
Coordenadora do Grupo de Pesquisa PUC-Rio/ CERTE (Montpellier I)

Antonio C. Maia
Coordenador do Grupo Espaço Público

ELEMENTOS ROMANOS NA NOÇÃO DE ESPAÇO PÚBLICO EM HANNAH ARENDT

Ana Lucia de Lyra Tavares*

Introdução

A originalidade e a permanência da obra de Hannah Arendt (1906-1975) têm ensejado inúmeros estudos atuais, com riqueza de reinterpretações, à luz de descobertas de trabalhos não publicados daquela que se recusara a ser considerada como filósofa política, desde que rompera, em 1933, com as correntes filosóficas, preferindo, antes, ser incluída entre as teóricas políticas.¹ Sublinha Anne Amiel² que estão vinculadas à biografia pessoal de Arendt a ruptura com a filosofia e a própria idéia de ruptura. Para ela fora cortado o fio da tradição com a ascensão do nazismo, interrompendo toda uma trajetória intelectual à base dos ensinamentos dos “scholars” alemães, mostrando-lhe que a ruptura não era um simples pensar, mas uma realidade palpável, uma experiência histórica e pessoal.

A sua obra, portanto, é fruto de uma reflexão ancorada na realidade traumatizante que vivenciou, sem que se exima de buscar soluções para um novo mundo. O interesse que revela pelas civilizações antigas, notadamente a grega e, sobretudo, a romana, não implica uma postura nostálgica e desencantada, de que fora acusada, mas uma busca de resposta às questões contemporâneas nas matrizes que reputou dignas de melhor exame. Arendt constituiu-se numa exceção entre os que, como Heidegger, seu mestre, fixaram-se nos aspectos negativos da experiência romana.³

*Professora do Departamento de Direito da PUC-Rio.

¹Anne Amiel. *Hannah Arendt, Politique et événement*. PUF, 1996. p.5.

²Id. *Ibid*. p.6

³V. Rémi Brague. *L'Europe, la voie romaine*. Critérion, 1993, p.35.

O nosso objetivo, no presente texto, é o de destacar os elementos que esta autora extraiu da história da antiga Roma para formar a sua concepção de “espaço público”, cujas transformações constituem o tema dessa pesquisa coletiva. Vale lembrar, com Rémi Brague, que a experiência romana é, antes de tudo, uma experiência do espaço.⁴

Dividimos em duas partes o estudo que se segue. Na primeira, buscamos identificar os elementos principais dessa fonte romana de Hannah Arendt. Na segunda, precisamente para sublinhar a contemporaneidade de suas assertivas, propomo-nos a dar ênfase à validade desses elementos romanos na reconstrução do espaço público no mundo moderno.

1. Identificação dos elementos romanos na concepção arendtiana de espaço público

Preliminarmente, vale recordar a ênfase que Hannah Arendt confere à própria especificidade da configuração do espaço público romano, no qual se projetam, nitidamente, elementos do espaço privado (vejam-se os *patres* na constituição do Senado Romano). Todavia, como ela mesma ressalva, se a vida em comunidade privada decorria da necessidade, a vida na *civitas*, no espaço público, era uma exigência da liberdade. Se no privado as relações se davam em planos desiguais, no público visava-se à igualdade.⁵

Os três elementos que, de plano, se destacam na análise de Hannah Arendt sobre as virtudes da civilização romana retratadas na noção de espaço público são: o caráter sagrado da fundação, a autoridade e a tradição.⁶ Optamos por focalizar separadamente estes três elementos, aditando-lhes outros dois: a natureza agonística do espaço público em Roma e o reconhecimento de um espaço comportamental, que, também, integram aquela concepção.

I.1. O caráter sagrado da fundação

O termo *religião*, conforme sublinha Hannah Arendt, em Roma, significava, literalmente, *re-ligare*: ser ligado ao passado, obrigado com o enorme, quase sobrehumano e por conseguinte sempre lendário esforço de lançar as fundações, de erigir a pedra angular, de fundar para a eternidade.⁷ E, em trecho anterior, nota: *No âmago da política romana (...) encontra-se a convicção do caráter sagrado da fundação, no sentido de que, uma vez alguma coisa tenha sido fundada, ela permanece obrigatória para todas as gerações futuras. Participar na política significava, antes de mais nada, preservar a fundação da cidade de Roma. Eis a razão por que os romanos foram incapazes*

⁴ Id. *Ibid.*, p.37.

⁵ V. *A Condição Humana*, Forense Universitária, 1995, p.41-43.

⁶ Cf. Jean- Claude Eslin, *L'obligée du monde*. Ed. Michalon, 1996, p.114 e segs.

⁷ V. *Entre o passado e o futuro*, Ed. Perspectiva, 1992, p.162.

de repetir a fundação de sua primeira polis na instalação de colônias, mas conseguiram ampliar a fundação original até que toda a Itália, e por fim, todo o mundo ocidental estivesse unido e administrado por Roma, como se o mundo inteiro não passasse de um quintal romano. Do início ao fim, os romanos destinavam-se à localidade específica dessa única cidade, e, ao contrário dos gregos, não podiam dizer em época de emergência ou de superpopulação: “Ide e fundai uma nova cidade, pois onde quer que estejais sereis sempre uma polis”. E, acrescenta, no mesmo trecho: não os gregos, e sim os romanos, estavam realmente enraizados ao solo, e a palavra pátria deriva seu pleno significado da história romana.

Em seu comentário, Anne Amiel destaca a tese de Arendt relativa ao caráter sagrado da fundação para os romanos. Trata-se de um acontecimento único, irrepetível, diversamente do caráter repetível da *polis*, cuja fundação era um acontecimento comum para os gregos, sem que a preocupação de preservar e de ampliar o ato da primeira implantação de uma cidade os guiasse.⁸ Como sublinha Arendt, não os gregos, mas os romanos estavam enraizados ao solo, presos às suas origens. No termo *pátria*, de matriz romana, está refletida a noção de santidade do lar, sob a autoridade de um *pater*. E não é por acaso que os deuses mais profundamente romanos eram Jano, o deus do princípio (daí o nome do primeiro mês do ano) e Minerva, a deusa da recordação.⁹

A extensão da transcrição acima justifica-se, a nosso ver, pela ênfase que Hannah Arendt confere ao simbolismo de um espaço público sagrado, para cuja preservação e ampliação estavam convocadas as futuras gerações.

Por sua vez, o elemento sagrado de que se reveste a noção romana de espaço público, está vinculado a dois outros: a autoridade e a tradição. Melhor dizendo, a autoridade da tradição.

I.2. A tradição e a autoridade

Sob este ângulo, também, reportamo-nos, diretamente, ao texto de Hannah Arendt: *a palavra auctoritas é derivada do verbo augere, aumentar, e aquilo que a autoridade ou os de posse dela constantemente aumentam é a fundação. Aqueles que eram dotados de autoridade eram os anciãos, o Senado, ou os patres, os quais a obtinham por descendência e transmissão (tradição) daqueles que haviam lançado as fundações de todas as coisas futuras, os antepassados chamados pelos romanos de maiores.*¹⁰ E, complementa: *A autoridade, em contraposição ao poder (potestas), tinha suas raízes no passado, mas esse passado não era menos presente na vida real da cidade do que o poder e*

⁸ Amiel, *op.cit.* p.81.

⁹ *Entre o passado e o futuro*, *op.cit.*, p.162.

¹⁰ *Id. Ibid.* pp.163 e 164.

a força dos vivos.”¹¹ Em suma, observa : “Ao contrário do nosso conceito de crescimento, em que se cresce para o futuro, para os romanos o crescimento dirigia-se no sentido do passado(...)”.¹²

É precisamente no reconhecimento da grandeza dos antepassados que a autoridade reveste-se de uma natureza educativa, e a seguinte reflexão de Hannah Arendt visa ao mundo contemporâneo *politicamente*, a *autoridade só pode adquirir caráter educacional se se admite, com os romanos, que, sob todas as circunstâncias, os antepassados representam o exemplo de grandeza para cada geração subsequente, que eles são os maiores, por definição.*¹³

E onde se encontra a autoridade para os romanos? Salienta Hannah Arendt que se o poder está no povo, a *auctoritas*, oriunda de *augere*, de *auspicius*, e que é o aumento do passado, reside no Senado, na forma cristalizada do adágio *cum potestas in populo auctoritas in senatu sit.*¹⁴

1.3. O espaço público agonístico

Em sua obra *A Condição humana*, Hannah Arendt se estende sobre esta concepção, romana, é verdade, mas sobretudo grega, de espaço público, correspondente a local de desempenho e de exibição das qualidades do cidadão, conforme pudemos salientar no primeiro trabalho desenvolvido no quadro da presente pesquisa.¹⁵ Trata-se de um espaço competitivo e heróico, em que os indivíduos buscam reconhecimento e aplausos.

Destaca Seyla Benhabib que o interesse de Arendt por esta noção agonística de espaço público - de dimensões topográficas e institucionais bem definidas, e que sobressai em sua obra sobre as *Origens do Totalitarismo*, diversa da noção de espaço associativo, exposta em *A Condição Humana*, que independe de um espaço físico, configurado tão somente pela ação humana concertada para determinado fim - não deve ser considerado como uma postura nostálgica, relativamente ao passado perdido, mas como uma tentativa de pensar a história humana através de fragmentos desse passado.¹⁶ Acrescenta a mesma Professora de Política e Filosofia, da New School for Social Research, que essa concepção agonística de espaço público só seria possível nas condições de homogeneidade política e moral das sociedades grega e romana, com revelações inequívocas de valores individuais. Modernamente, tal concepção seria inadequada, dada a

¹¹Id.Ibid. p.164.

¹²Id.Ibid.p.166

¹³Id.Ibid.161.

¹⁴Anne Amiel, op.cit.p.81. e Rémi Brague, op.cit.p.39.

¹⁵Cf. *O espaço público e as relações entre os poderes instituídos e os da sociedade civil*, in *Direito, Estado e Sociedade*, nº7, 1995, Departamento de Direito da PUC-Rio,p 2.

¹⁶Seyla Benhabib, *Models of Public Space*, in: *Habermas and the Public Sphere*, Ed. by Craig Calhoun, The MIT Press, Cambridge, 1992,p.76.

inexistência de tais condições. Ao contrário, complementa Benhabib, a predominância do anonimato, da diversidade, sob todos os ângulos, e, sobretudo, a luta por um espaço público equivalente à luta pela justiça demonstram a inviabilidade de aplicar-se aquela concepção agonística ao mundo moderno.¹⁷

1.4. O espaço público condicionador de comportamentos

Referindo-se à natureza pragmática dos romanos, Arendt relembra a transformação da herança grega, no campo da filosofia, e a destinação utilitária dada pelos romanos àquela herança. Desta forma, a filosofia passa a ser valorizada na medida em que é uma “arte de viver”, e não uma teoria inaplicável.No seu entender, foram sobretudo Lucrécio e Cícero que “transformaram a filosofia grega em algo essencialmente romano - o que significou, entre outras coisas, algo essencialmente prático.”¹⁸

No quadro da utilização do espaço público, torna-se bastante visível este pragmatismo. Como tivemos ocasião de examinar em trabalho anterior, o urbanismo romano, reproduzido nas terras conquistadas, possuía nítidas finalidades políticas,visando a certos condicionamentos comportamentais, estando, portanto, muito longe de limitar-se a uma mera distribuição física de locais e prédios públicos.¹⁹

2. Validade desses elementos romanos no mundo moderno

2.1. O mundo novo : o exemplo norte-americano

Explicitava Hannah Arendt, em simpósio sobre a sua obra, que o retorno à Antiguidade greco-romana decorreu de seu desejo de refazer o percurso dos revolucionários do século XVIII que buscavam não o burguês, mas o cidadão. E acrescentava: (...) *sinto a mesma necessidade do antigo que sentiram os grandes revolucionários do século dezoito.*²⁰

E este desejo de encontrar as bases de um mundo novo decorria, como é sabido, de sua sofrida experiência pessoal, do seu desenraizamento, exilada da Alemanha, pela perseguição aos judeus feita pelo totalitarismo nazista e testemunha do totalitarismo stalinista. A derrocada do seu mundo e o reconhecimento da procedência da tese de Santo Agostinho de construção de um

¹⁷Id.íbid.. p.79.

¹⁸Cf. de Hannah Arendt, *A Vida do Espírito*,Ed. Relume Dumará, 1995,p.116.

¹⁹Apresentamos o estudo *A Urbs e a noção de espaço público* no Seminário sobre Direito Público Romano e Política, realizado, conjuntamente, pelo Departamento de Direito da PUC-Rio e Fundação Casa de Rui Barbosa, em agosto de 1996. Os trabalhos resultantes desse encontro encontram-se em fase de preparo para publicação.

²⁰V. Hannah Arendt, *De la historia a la acción (Introducción de Manuel Cruz)*, Ediciones Paidós,Barcelona,1995.

mundo novo, ele que também fora testemunha do desaparecimento do Império romano, e a quem Arendt consagrou sua tese de doutorado²¹, publicada, pela primeira vez em 1929, faziam-na pensar na possibilidade de superação das ruínas e na construção de um novo mundo. Refugiando-se nos Estados Unidos e tendo obtido a nacionalidade americana em 1951, ela aprofundou sua reflexão sobre os fundamentos daquela nova realidade.

Vale lembrar que nela perdura a noção romana de mundo, isto é, de um espaço visível no qual se travam relações e que se constitui num agir comum. Recorde-se que o termo *mundus* para os romanos designava um fosso, uma via de comunicação entre o mundo dos mortos, dos vivos e dos deuses subterrâneos.²² Assim, o mundo, este espaço que permite as relações, é uma construção permanente. O advento da ruptura, pois, não impede que o mesmo seja reconstruído. Na procura dos fundamentos dessa reconstrução, Hannah Arendt remonta ao mundo romano, que fornece elementos consistentes e duradouros, com a associação entre religião, autoridade e tradição. A sua análise detém-se, então, na experiência norte-americana e na observação da existência ou não daqueles três elementos.

Poderíamos acrescentar que outros elementos da experiência romana a atraíram em sua busca de fontes de uma reconstrução do mundo, elementos suscetíveis de constituírem-se em obstáculo aos totalitarismos, destacando-se, de um lado, a idéia das formas de interação de uma pluralidade de indivíduos (e não de massa popular) num determinado espaço político, e, de outro, as virtudes e o espírito público do cidadão da Roma republicana.²³

2.1.1. O caráter sagrado da fundação

A história dos Estados Unidos revela a Arendt que é possível transpor-se a idéia de fundação para um mundo novo. O exemplo americano dos pais fundadores foi numerosas evocações, entre elas, a seguinte:

(...) É também provável que os pais fundadores, por terem escapado ao desenvolvimento europeu da nação-estado, tenham permanecido mais próximos do espírito romano original. Mais importante talvez foi o ato de fundação, ou seja, a colonização do continente americano, ter precedido à Declaração da Independência, de tal forma que a estruturação da Constituição,

²¹Hannah Arendt, *Le concept d'amour chez Augustin*, Ed. Payot et Rivages, Paris, 1996.

²²Norbert Rouland, *Rome, démocratie impossible?*, Babel, 1994, p.22, apud Jean-Claude Eslin, op.cit., p.17, nota 1.

²³V. Margaret Canovan, *Hannah Arendt: a reinterpretation of her political science*. Cambridge University Press, 1992, notadamente o capítulo sobre o novo republicanismo, em que sublinha a noção fundamental na obra de Hannah Arendt da pluralidade dos seres humanos e da existência de um espaço público no qual eles interagem (pp.201-252)..

*recaindo nas cartas e convenções existentes, confirmou e legalizou um organismo político já existente mais do que o refez de novo.*²⁴

Tal como em Roma, a fundação dos Estados Unidos é constantemente renovada e ampliada, com a extensão do seu campo de influência, em que avultam o predomínio econômico, a posse das novas tecnologias e do espaço das comunicações. As modernas formas de vida não destroem as bases da fundação, mas as ampliam e fortalecem. Não foi por acaso que Raymond Aron referiu-se aos Estados Unidos como *La République Impériale*.

2.1.2. A tradição e a autoridade

A concepção de um mundo novo que desponta no povoamento das terras norte-americanas, como a própria nota de um dólar consigna (*Novus Ordo Seclorum*), com a aceitação geral dos recém-chegados, sem qualquer discriminação, sem pobreza e sem opressão, não impede o reconhecimento de uma continuidade histórica. Não obstante suas injustiças, que devem ser corrigidas, é impossível ignorar o Velho Mundo.²⁵

A idéia de necessidade da ruptura advém da constatação do fracasso da Velha Ordem europeia em corrigir as injustiças sociais e econômicas. Tal ruptura, todavia, não impede a busca de fontes de inspiração na história humana e, pelo que nos interessa realçar aqui, foi precisamente na fonte romana que hauriram os pais fundadores.

Esse vínculo, destacado por Hannah Arendt, foi também objeto de exame por parte de outros estudiosos. Em relação a este tema, a autora do presente texto deseja tornar público o seu reconhecimento ao Professor José Ribas Vieira, do Departamento de Direito da PUC-Rio e membro do Grupo que realizou a presente pesquisa, o qual, ao retornar dos Estados Unidos, após um Simpósio sobre a Administração da Justiça, possibilitou-lhe, generosamente, o acesso a uma obra fundamental para o seu estudo, qual seja o trabalho do Professor Mortimer Sellers que versa sobre a ideologia romana na Constituição americana.²⁶

Como sublinha este ilustre Professor da Universidade de Baltimore, a idéia de república dos que conceberam o modelo constitucional norte-americano provém da noção de *res publica*, do governo pelo povo, em busca do bem comum, com base nas leis para assegurar a liberdade. John Adams em sua defesa das Constituições dos Estados Unidos (*Defence of the Constitutions of The*

²⁴Hannah Arendt, *Entre o Passado e o Futuro*, op.cit., pp.185-186.

²⁵Cf. Hannah Arendt, *Entre o Passado e o Futuro*, op.cit., pp.225-226.

²⁶V. M.N.S. Sellers, *American Republicanism: Roman ideology in the United States Constitution*, New York University Press, 1994.

United States of America), trabalho divulgado às vésperas da Convenção Constitucional dos Estados americanos Unidos, reportava-se a Cícero e louvava Roma como a mais sábia das Repúblicas e como o mais nobre povo.²⁷

Relembra, ainda, o Professor Sellers que John Adams era tido como o doutrinador favorito dos fundadores do primeiro partido Republicano, na Pensilvânia, os quais propugnavam um governo com base na soberania popular e um sistema de equilíbrio de poderes similar ao que que presidira à distribuição de poderes entre o Senado e os *Comitia* da Roma Republicana.

É interessante, também, a evocação do Professor Sellers dos pseudônimos da Roma republicana utilizados durante os debates sobre o projeto de Constituição dos Estados Unidos, entre eles: Publius, Brutus, Agrippa, Cassius, Cato²⁸, bem como os temas e símbolos romanos na iconografia política dos revolucionários americanos.²⁹

Em sua análise extremamente cuidadosa e fundamentada, o Professor Sellers percorre os debatedores que mais se destacaram ao longo da elaboração do texto constitucional norte-americano, salientando os vínculos com o pensamento republicano romano, notadamente: a busca da justiça e do bem comum pelo império da lei, um governo de equilíbrio de poderes, compreendendo os órgãos de soberania popular, um senado atuante e governantes eleitos.

Hannah Arendt também se refere à inspiração romana dos conceitos de John Adams, dando mais realce à sua invocação da associação feita pelos romanos entre liberdade e ação: e entre liberdade e fundação: *a liberdade romana era um legado transmitido pelos fundadores de Roma ao povo romano; sua liberdade ligava-se ao início que seus antepassados haviam estabelecido ao fundar a cidade, cujos negócios os descendentes tinham que gerir (...). Os historiadores romanos sempre se sentiram presos ao início da história romana, pois esse início continha o elemento autêntico da liberdade romana, tornando, assim, política a sua história; partiam, o que quer que tivessem de relatar, ab urbe condita, da fundação da cidade, garantia da liberdade romana.*³⁰

Da mesma forma, o modelo norte-americano revitaliza-se, sem que se perca de vista o ideário dos fundadores, cujos princípios são como que faróis orientando a renovação, via Judiciário, da Constituição de 1787. A Suprema Corte detém o poder de julgamento e, precisamente, a conciliação deste, com a opinião que emana do Senado é que constitui a sabedoria dos Fundadores em

²⁷Cf. Sellers, op..cit. p.63

²⁸Id. Ibid.p.8

²⁹Id. Ibid.p.11

³⁰Hannah Arendt, *Entre o Passado e o Futuro*, op..cit.p.215.

conferir um equilíbrio ao governo, depurando os interesses em luta na Câmara de representação popular.³¹

A convivência da tradição com o novo é representada pelas relações entre o Senado e a Câmara de Representantes. Tal como em Roma, o primeiro detém a *auctoritas*, o peso da opinião imparcial de seus membros, vinculada à manutenção da tradição. A última detém a *potestas in populo*, que emana dos grupos de interesse partidário. Sublinha Arendt: *Esta distinção romana era bem conhecida dos Pais Fundadores(...). Era este o motivo pelo qual estavam tão interessados em ter um Senado, muito mais do que qualquer pensador europeu. Sentiam a necessidade de filtrar as opiniões que emergem diretamente dos partidos através de um corpo que estivesse acima da influência direta.*³²

Note-se a constatação de Arendt de que a idéia da *auctoritas*, poder que implica acatamento, obediência, sem coerção, por respeito à tradição, à isenção, desapareceu do espaço público moderno, privando-o do elemento suscetível de conferir-lhe estabilidade.³³

A seguinte observação de Hannah Arendt sintetiza as suas conclusões sobre a aproximação entre a Roma republicana e o pensamento dos revolucionários americanos: *Pois se estou certa ao suspeitar que a crise do mundo atual é basicamente de natureza política, e que o famoso "declínio do Ocidente" consiste fundamentalmente no declínio da trindade romana de religião, tradição e autoridade, com o concomitante solapamento das fundações especificamente romanas de domínio político, então as revoluções da época moderna parecem gigantescas tentativas de reparar essas fundações, de renovar o fio rompido da tradição e de restaurar, mediante a fundação de novos organismos políticos, aquilo que durante tantos séculos conferiu aos negócios humanos certa medida de dignidade e grandeza.*

Dessas tentativas, somente uma, a Revolução Americana foi bem sucedida: os pais fundadores, como - o que é bem peculiar - podemos ainda chamá-los, fundaram um organismo político inteiramente novo prescindido da violência e com o auxílio de uma Constituição. E tal organismo durou pelo menos até o dia de hoje, a despeito do fato de em nenhum outro local o caráter

³¹Em sua análise da obra de Arendt, Anne Amiel ressalta que *o espírito romano, que vincula fundação, ampliação e conservação, está preservado na função legal e de interpretação da Suprema Corte, e, trazendo à colação a própria Hannah Arendt, transcreve de sua obra On Revolution: a autoridade da Constituição americana reside na sua capacidade inerente de ser emendada e aumentada.* (Cf. Amiel, op..cit., p.102).

³²V. Hannah Arendt, *De la historia a la acción*, op..cit.p.165.

³³V. Sylvie Courtine-Denamy, Hannah Arendt, Hachette (Pluriel), 1997,p.261, e João Maurício Leitão Adeodato, *O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt*. Forense Universitária, Rio, 1989,p.177.

especificamente moderno do mundo atual produzir expressões tão extremas em todas as esferas não-políticas da vida como nos Estados Unidos.³⁴

2.2. Novas dimensões de elementos conformadores do espaço público

Nos desdobramentos que se seguem, procuramos focalizar aspectos que figuram nas análises de Hannah Arendt de modo mais esparso, sem que, obviamente, fosse estabelecida uma conexão com a experiência romana, mas que constituem precisamente a revelação da falta que a trilogia “caráter sagrado da fundação, autoridade e tradição” fazem ao mundo contemporâneo.

2.2.1. O espaço da comunicação virtual

A existência de um espaço público que induzisse comportamentos e que condicionasse formas de comunicação já era observada em Roma. Não se ignora que as novas técnicas de comunicação vêm criando espaços específicos de interação dos indivíduos, com evidentes efeitos no próprio espaço, não apenas público, mas também político.

Os meios de debate via teleconferências, o intercâmbio e a rapidez da comunicação mundial pela Internet, as próprias consultas aos telespectadores sobre assuntos de interesse público e que têm repercutido sobre a tomada de decisão dos governantes, tudo evidencia o avanço, extremamente rápido, dos meios de comunicação, sem que haja a contrapartida da qualidade do conteúdo da comunicação em si. Ao observar esse fenômeno, Hannah Arendt assinalava que um belo dia, uma humanidade altamente organizada e mecanizada poderia concluir, da forma mais democrática, isto é, pela maioria, que a humanidade como tal deveria eliminar uma parte dela mesma.³⁵

*Comunicar, para além da bateria de suas tecnologias, é reconhecer a existência de uma obscuridade intransponível, de uma separação irremediável e é, ao mesmo tempo, visar à constituição de um espaço público.*³⁶

2.2.2. O espaço sagrado

Como vimos acima, a religião para os romanos, na evocação de Hannah Arendt, significava literalmente *re-ligare*, ser ligado ao passado, donde o caráter sagrado da fundação, que visava a projetar-se na eternidade.

³⁴V. Hannah Arendt, *Entre o passado e o futuro*, op.cit.p. 185.

³⁵Hannah Arendt, *Les origines du totalitarisme: l'impérialisme*, Paris, 1982, *apud* André Akoun, *La communication démocratique et son destin*, PUF, 1994, op.cit.p.149 (Tradução aproximada)

³⁶V. André Akoun, op.cit..150(Tradução aproximada).

Por outro lado, a vivência religiosa em si era intimamente associada ao espaço doméstico. Os deuses lares e manes revelam a existência de um espaço sagrado, já examinado por Coulanges.³⁷

Como bem acentua Zeny Rosendahl, em estudo extremamente interessante sobre esta inter-relação entre o sagrado e o espaço, além dos conceitos de ponto fixo e de entorno que o espaço sagrado implica, *tais espaços são demarcados pelo poder da mente de extrapolar muito além do percebido. Os homens não apenas criam espaços sagrados, como também procuram materializar seus sentimentos, imagens e pensamentos neles*³⁸.

Na verdade, espaço público e religião estão sempre intimamente associados. A palavra e a ação que se projetam num determinado espaço público estão ancoradas na trindade romana do sagrado, da tradição e da autoridade. A ausência de um desses elementos compromete a vivência democrática daquele espaço. Margaret Canovan lembra que Hannah Arendt estava convencida de que o totalitarismo não teria acontecido se aquela trindade tivesse sido preservada.³⁹

Para Arendt, a continuidade da triade *sagrado/tradição/autoridade*, após a queda do Império Romano se deu com a Igreja Cristã, cuja fundação repete, a seu ver, a de Roma.⁴⁰

É interessante recordar a observação de Arendt sobre as conseqüências da separação do poder político (exercido pelo Rei) do poder religioso (exercido pelo Papa), acarretando a perda de autoridade do poder político, o que a leva a concluir que a presença simultânea dos dois poderes seria necessária para um governo estável.⁴¹ Tem-se aqui o sentido de religião como vínculo com a tradição.

Vale notar que espaço público e fé também alicerçaram a fundação dos Estados Unidos, com o êxodo da Inglaterra dos Pais Fundadores, os Pilgrims Fathers, revelando, da mesma forma, a integração dos elementos política e religião, entrelaçados, mais do que nunca, na vida dos povos do Oriente Médio.⁴²

³⁷V. Fustel de Coulanges, *A Cidade Antiga*, V., também, o trabalho de Zeny Rosendahl, *Espaço e Religião: uma abordagem geográfica*, Rio de Janeiro, UERJ, 1996.

³⁸Zeny Rosendahl, op.cit. p.33.

³⁹V. Margaret Canovan, op.cit.,p.69 ; V., também, sua referência, na nota 23, aos trabalhos de Arendt *What is authority? e Tradition and the Modern Age*.

⁴⁰V. Hannah Arendt, *Entre o Passado e o Futuro*, op.cit.,p.167-169 e a análise de Margaret Canovan sobre este ponto (op.cit.p. 219,220).

⁴¹ *Entre o Passado e o Futuro*, op.cit.p.171.

⁴²V. Zeny Rosendahl, op.cit. p.54

Esta associação entre espaço público e religião manifesta-se hoje na dimensão de um espaço global.

2. 2.3. Os espaços das civilizações

A ampliação gradativa do espaço público, não apenas em decorrência do aprimoramento das técnicas de comunicação, mas do próprio alargamento de suas fronteiras é constatação corrente em inúmeros estudos sobre o tema. O eminente Professor Nelson Saldanha abre o seu primoroso trabalho sobre o declínio das nações no século XX, com a seguinte citação extraída de livro do saudoso Professor Afonso Arinos: *Salazar e De Gaulle são as duas poderosas expressões finais dos Estados nacionais, à maneira do Século XIX, ao passo que Churchill foi a primeira expressão dos Estados Unidos da Europa.*⁴³

Este alargamento do espaço público pode ser observado na passagem dos Estados Nacionais para um outro patamar, Estados Multinacionais, sobretudo com a reunião, em torno das superpotências, de agrupamento de várias nacionalidades, sem que a própria superpotência constitua uma nação na concepção espiritual e cultural do século passado. Como bem acentua o Professor Nelson Saldanha, ao invés dos componentes culturais que sedimentam as nações, passam para primeiro plano os elementos econômicos e técnicos que esvaziam o sentimento nacional: *E quando o elemento cultural (...) cede vez aos componentes econômicos e técnicos na caracterização da vida histórica (...), os traços nacionais perdem lugar para a uniformização e a padronização. O mundo se acha entregue a grandes escritórios internacionais, desligados do "sentimento nacional".*⁴⁴

Se, por um lado, a aproximação de culturas distintas, de espaços públicos de origem diversa, constituem fenômenos fascinantes para os que analisam o mundo contemporâneo, por outro, na medida em que se intensificam os intercâmbios de ordem vária, com o perpassar de correntes globalizantes, percebe-se uma reação natural e contrária de afirmação ou de busca de identidades, basicamente nas raízes religiosas⁴⁵, que pode suscitar confrontos totais. Sob esta ótica, de menção obrigatória é a obra de Samuel Huntington, *O choque das civilizações*⁴⁶

Sob o prisma que nos interessa no presente texto, vale observar que a caracterização inequívoca de um espaço público europeu vincula-se à

⁴³Afonso Arinos, *Planalto (Memórias)*, Rio de Janeiro, 1988, p.149, *apud* Nelson Saldanha, *O Declínio das Nações e outros ensaios*, Recife, FUNDAJ, Ed. Massangana, 1990, p.17.

⁴⁴Nelson Saldanha, *op.cit.*, p.25.

⁴⁵V. Gilles Kepel, *La Revanche de Dieu*, Seuil, 1991 e a entrevista por ele concedida ao *Nouvel Observateur* ((3 a 9 de janeiro de 1991).

⁴⁶V. Samuel Huntington, *O choque das civilizações e a recomposição da ordem mundial*, Ed. Objetiva, 1997.

preservação de um legado greco-romano e judaico, face a outras identidades mais proeminentes, notadamente a islâmica.⁴⁷

Não obstante a intensificação das iniciativas globalizantes, visando a associar a integração cultural àquelas de ordem econômica e tecnológica⁴⁸, o que se observa é a crescente defesa do multiculturalismo, visto que, como observa Huntington, *um império global é impossível.*⁴⁹

À Guisa de Conclusão

Parece-nos clara a validade, ainda nos dias de hoje, dos elementos romanos ressaltados por Hannah Arendt na caracterização do espaço público. Basta a ausência de um deles (o caráter sagrado da fundação, a tradição e a autoridade) para tornar este espaço efêmero e vulnerável.

As observações de Hannah Arendt sobre o presente tema concorrem para o reconhecimento da necessária presença simultânea desses três elementos, suscetíveis de superarem a instabilidade e a incerteza que marcam os tempos atuais. Num cotejo entre as civilizações ocidental e oriental percebe-se, sem dificuldade que a primeira relegou a valorização do passado e da tradição a um segundo plano, sem buscar expandir as bases que a geraram, isto é, sem aumentar a fundação, ao passo que última preserva as suas origens culturais e as suas religiões, não obstante as correntes materialistas que, até recentemente, predominaram em grande parte das culturas que a integram.

⁴⁷V. Rémi Brague, *op.cit.*, p.11.

⁴⁸L'unité culturelle, in *Nouvel Observateur*.

⁴⁹Samuel Huntington, *op.cit.* p.405.

**ESPAÇO PÚBLICO E DIREITOS HUMANOS:
CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PERSPECTIVA
HABERMASIANA**

Antônio C. Maia*

“Após Hitler e após Auschwitz os alemães têm todos os motivos para serem especialmente sensíveis ao universalismo, isto é, à indivisibilidade dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente e ao intercâmbio civil dos povos entre si.”¹

J.Habermas

1. Introdução

Ao longo de 40 anos de trabalho, Jürgen Habermas elaborou uma empresa teórica marcante no cenário intelectual do pós-guerra. Alinhado à tradição da Teoria crítica da sociedade – propugnada pelos autores vinculados à Escola de Frankfurt, e seguindo a *“convicção de que o exercício da razão humana é essencial para alcançar a autonomia moral, a justiça pública e o progresso”²*, construiu uma interpretação do cenário espiritual contemporânea situada no centro dos debates hodiernos no campo da filosofia, da sociologia, da política e da teoria do direito.

* Professor de Filosofia e Filosofia do Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e de Filosofia do Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

¹ HABERMAS, Jürgen, *Passado como Futuro*, Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1993, p. 37.

² BENHABIB, Seyla. *in Critique, Norm and Utopia – a Study of the Foundations of Critical Theory*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 343.

Seguindo a proposta elaborada por Horkheimer nos anos 30³, desenvolveu uma reflexão interdisciplinar, eminentemente preocupada com a possibilidade de estabelecer uma avaliação dos problemas e possibilidades do atual quadro cultural, desenvolvendo uma teoria “na qual a intenção de um diagnóstico filosófico do tempo é combinada com uma análise social empiricamente fundamentada”.⁴

Um dos aspectos salientes de sua empresa, diferentemente do trabalho de boa parte dos mais importantes filósofos do nosso século – como, por exemplo, Heidegger, Derrida e sobretudo Wittgenstein, e a tradição filosófica analítica anglo-saxônica nele inspirada – é a sua preocupação com os problemas concernentes ao âmbito da razão prática: ética, direito e política. Como destaca Richard Rorty: “Para a tradição no interior da qual Habermas trabalha é tão óbvio que a filosofia política é fulcral para a filosofia, como para a tradição analítica é óbvio que a filosofia da linguagem é fulcral.”⁵

Este privilegiar da reflexão política, alicerçado em um projeto filosófico no qual se reconhece que “(...) a tentativa de Habermas está no coração das questões que hoje se põem à filosofia”⁶, faz com que o autor da Teoria do Agir Comunicativo desperte com suas investigações a atenção de um crescente público em diversas áreas do panorama intelectual contemporâneo.

No campo da filosofia política três idéias têm norteado as investigações habermasianas: 1) o problema da fundamentação normativa da Teoria crítica da sociedade; 2) discussões concernentes à questão da legitimidade dos regimes políticos do capitalismo avançado; 3) reflexões sobre as possibilidades de funcionamento de uma democracia radical. Articulada com estas problemáticas, uma plêiade de temas caros aos debates jurídico-políticos foi desenvolvida em inúmeros livros e artigos. Neste *paper* procurarei tecer

³ Em relação às características da Teoria crítica, não é possível desenvolver aqui, a contento, exposição acerca dos seus elementos fundamentais. Entretanto, cabe salientar ser a perspectiva habermasiana inspirada na proposta desenvolvida por Max Horkheimer, no seu texto seminal, Teoria Crítica e Teoria Tradicional, de onde se destacam algumas idéias capitais: “A Teoria crítica, ao contrário [da teoria tradicional], na formação de suas categorias e em todas as fases de seu desenvolvimento, segue conscientemente o interesse por uma organização racional da atividade humana: clarificar e legitimar esse interesse é a tarefa que ela confere a si própria, pois para a Teoria crítica não se trata apenas dos fins tais como são apresentados pelas formas de vida vigentes, mas dos homens com todas as suas possibilidades” (p. 156). E, também: “A Teoria crítica que visa à felicidade de todos os indivíduos, ao contrário dos servidores dos estados autoritários, não aceita a continuação da miséria” (p. 158) in Os Pensadores, Benjamin, Adorno, Horkheimer, Habermas, São Paulo, Ed. Abril, 1980.

⁴ HONNETH, Axel. The Critique of Power – Reflexive Stages in a Critical Social Theory, Cambridge, M.I.T. Press, 1991, p. 3.

⁵ RORTY, Richard. in Contingência, Ironia e Solidariedade, Lisboa, Ed. Presença, 1992, p. 115.

⁶ COMETTI, Jean-Pierre. in verbete “Racionalidade e Legitimação”, in Dicionário do Pensamento Contemporâneo, org. M.M. Carrilho, Lisboa, Ed. Dom Quixote, 1991, p. 283.

considerações a respeito de dois pontos relevantes de seus escritos: a problemática do espaço público e a questão do papel representado pelos direitos humanos no modelo procedimental de democracia por ele elaborado. Nenhum desses temas poderá ser tratado exaustivamente, dentro dos estreitos limites deste arrazoado, sobretudo também porque a um tratamento mais satisfatório desses problemas necessários seriam a referência e o desenvolvimento de uma série de tópicos importantes da *démarche* habermasiana – como por exemplo o conceito de agir comunicativo, o modelo da razão comunicativa, os pressupostos da ética do discurso, a elucidação do modelo das ciências sociais reconstrutivas. Entretanto, mesmo ciente dessas dificuldades, serão expostos alguns dos aspectos desses dois caros temas.

2. Espaço público

O conceito de espaço público constitui um dos elementos teóricos que acompanham o trabalho de Habermas desde o início de sua produção. A investigação sobre a categoria de espaço público (*öffentlichkeit*), como dimensão essencial do domínio político da sociedade burguesa, marcou o momento final de seu processo de formação acadêmica. O livro *Mudança Estrutural na Esfera Pública* é apresentado no início dos anos 60 como *habilitation* – o equivalente alemão ao doutorado de Estado francês. O trabalho foi orientado por W. Abendroth, um dos principais nomes da Alemanha àquela época no domínio teórico do chamado socialismo democrático.

O fato de essa investigação ter sido orientada por Abendroth, bem como o seu conteúdo, já denotava uma diferença em relação aos mestres frankfurtianos de Habermas – Adorno e Horkheimer⁷, qual seja: a aposta nas possibilidades abertas pela democracia ocidental, dificilmente reconhecidas pela crítica radical à modernidade formulada por Adorno e Horkheimer na *Dialética do Esclarecimento*. Não obstante o livro de Habermas destacar a constituição, desenvolvimento e papel da esfera pública burguesa à época da Revolução Francesa (com seu peso capital no movimento de conformação da vontade política que derrubou o Antigo Regime), para depois constatar a sua degeneração, dissolução e perda de papel ativo ocorrida com o advento do Estado de bem-estar social, percebe-se o reconhecimento de um elemento de verdade e um potencial emancipatório neste fórum constituidor da vida política moderna.

Se a categoria mereceu a atenção de Habermas, no início de sua carreira, em um livro singular em sua vasta produção – único resultante de uma

⁷ Uma das críticas mais contundentes formuladas por Habermas aos autores da 1ª geração da Teoria crítica reside na “infravalorização das tradições do Estado Democrático de Direito” operada por estes autores. “Dialética de la Racionalización” in Ensayos Políticos, Barcelona, Ediciones Peninsula, 1988, p. 142.

pesquisa histórica –, ela só vai ocupar novamente um papel de destaque nos seus últimos textos sobre filosofia política e filosofia do direito. É sobretudo em 1988, com o artigo “Soberania Popular como Procedimento”, e em 1992, com a publicação de *Faticidade e Validade*⁸, que esta categoria volta a ocupar um lugar proeminente, apresentando-se como um elemento crucial de sua teoria da democracia e do direito. Contudo, deve-se destacar o seguinte: embora não tenha havido desenvolvimentos significativos sobre este assunto nas publicações de Habermas ao longo das décadas de 60, 70 e 80, ela permaneceu como referência na medida em que se articulava com um projeto teórico “*que tem estado preocupado em repensar as fundações da teoria democrática*”⁹, desde o seu livro inaugural até os mais recentes trabalhos acerca de ética, filosofia do direito e filosofia política.

Possivelmente o primeiro aspecto a ser destacado em um apanhado geral a respeito da categoria de espaço público deva ser a sua “*vital e freqüentemente precária existência [de que] Habermas nos colocou a par*”¹⁰. Com efeito, até seu texto de *habilitation* – salvo as reflexões de Hannah Arendt em *A Condição Humana* – a categoria de espaço público parece não ter merecido desenvolvimentos teóricos sistemáticos. E mais, não se reconhecia o seu papel axial no jogo político da modernidade. Neste sentido, a investigação de Habermas se apresentou ao mesmo tempo como um trabalho descritivo, destacando e comprovando – através de vasto material cobrindo os campos da sociologia, economia, direito público, ciência política, história social e história das idéias – a emergência dessa dimensão constitutiva da sociedade burguesa, bem como também um caráter normativo. Nessa dimensão, aponta para o papel emancipatório que esse espaço na vida social abre, por meio de um momento no qual se institucionalizou a possibilidade de uma formação radical democrática da vontade, através do respeito às normas de discurso racional – onde os argumentos e a defesa de interesses generalizáveis, e não as posições sociais e as tradições, devem ser decisivos.

No plano descritivo, a pesquisa histórica realizada por Habermas em *Mudança Estrutural na Esfera Pública* inventaria, de início, a série de modificações observadas na Inglaterra e na França a partir do fim do século XVII, e sobretudo no século XVIII, com a constituição de uma nova arena de participação política onde vai se expressar a opinião pública, contribuindo para

⁸ A primeira parte deste livro já foi traduzida em português (já há a versão completa em francês e em inglês), publicada com o título *Democracia e Direito – entre Faticidade e Validade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997. Neste artigo será utilizada a tradução inglesa.

⁹ Mc CARTHY, Thomas. “*Practical Discourse: on the Relation of Morality and Politics*”, in *Ideals and Illusions – On Reconstruction and Deconstruction Contemporary in Critical Theory*, Cambridge, M.I.T. Press, 1993, p. 181.

¹⁰ JAY, Martin. “*A Imaginação Dialética 25 Anos Depois*”, in *Contemporaneidade e Educação – a Atualidade da Escola de Frankfurt* – org. Vanilda Paiva, São Paulo, ano I, set 96, nº 0, p. 20.

a criação de uma área “*onde uma discussão racional crítica era conduzida*”¹¹. Garantindo, assim, a existência de “*um domínio na vida social no qual assuntos de interesse geral podem ser discutidos, onde diferenças de opinião podem ser resolvidas através de argumentos racionais, sem recursos a dogmas estabelecidos ou costumes*”¹².

Embora a pesquisa histórica seja realizada também em relação às transformações ocorridas na sociedade burguesa na Inglaterra, é na França que podemos perceber melhor o desenvolvimento dessa categoria de espaço público. O fervilhar cultural e político que precedeu a Revolução Francesa, com a correlata estruturação de um teatro de discussão racional pública – primeiro no campo da crítica literária e das artes e depois espraiando-se para o domínio político-jurídico – serve como exemplo paradigmático. Como destaca Habermas:

“*A cultura burguesa nem era uma pura e simples ideologia. Na medida em que as pessoas privadas faziam uso de sua razão, nos salões, nos clubes e sociedades de leitura, não estavam diretamente submetidas ao circuito da produção e do consumo, nem aos ditames das necessidades vitais; na medida em que, ao contrário, este uso da razão possuía – no sentido grego de uma independência em relação aos imperativos de sobrevivência – uma característica ‘política’.*”¹³

A Revolução Francesa demonstra, por excelência, o modo pelo qual uma opinião pública extremamente mobilizada, através de uma longa trajetória de crítica política e desafio às instituições vigentes, levou à reorganização radical das relações político-jurídicas. No entanto, as vicissitudes ocorridas ao longo do século XIX vão contribuir para a desarticulação do espaço público, com o enfraquecimento do papel da opinião pública. A emergência da sociedade de massas, com todas as modificações que acompanharam essa radical transformação ocorrida nas sociedades européias, contribuiu decisivamente para esse processo. Há, sobretudo após 1848, uma desmobilização política dos cidadãos, causada por diversos fatores, levando à degeneração dessa esfera na qual a vontade coletiva, expressa por meio da opinião pública, tinha se tornado fator capital no jogo político.

¹¹ HABERMAS, Jürgen. “*Further Reflections on The Public Sphere*” in *Habermas and the Public Sphere*, org. Calhoun, Craig, Cambridge, M.I.T. Press, 1992, p. 423.

¹² HELD, David e THOMPSON, John. “*Editor’s Introduction*”, in *Habermas Critical Debates*, Cambridge, M.I.T. Press, 1982, p. 4.

¹³ HABERMAS, Jürgen. in *L’Espace Public – Archéologie de la Publicité comme Dimension Constitutive de la Société Bourgeoise*, Paris, Payot, 1978, p. 168.

Para Habermas, a partir da segunda metade do século XIX, a imprensa – que tinha desempenhado um papel capital como veículo das discussões travadas no espaço público burguês, vocalizando as aspirações da opinião pública – começa a sofrer um crescente controle. Isso ocorre associado à relevância cada vez maior da publicidade no funcionamento da imprensa escrita, com a conseqüente manipulação, por parte dos grandes interesses econômicos, do material produzido pelos mais importantes meios de comunicação de massa daquele momento.

A emergência do Estado de bem-estar social, em fins do século XIX, vai acelerar o processo de degeneração do espaço público. A intervenção, por vezes paternalista, desse novo modelo de Estado contribuiu à desmobilização dos cidadãos, que passam a se relacionar em face do aparelho estatal mais como clientes, na busca da atenção de suas necessidades materiais mínimas, do que como cidadãos – no sentido de ativos partícipes na formação da vontade coletiva.

Contudo, **Mudança Estrutural na Esfera Pública** termina com uma reflexão eminentemente preocupada com as implicações normativas da categoria de espaço público. Essa tensão, tão característica da perspectiva habermasiana, entre a dimensão descritiva (em geral trabalhada no campo da análise sociológica) e o plano normativo, está presente em seu primeiro livro. Já naquele momento causou espécie essa característica, marcando um duplo modo de abordagem da problemática do espaço público.

Quando Habermas, 30 anos depois, retoma a discussão acerca do espaço público, a dimensão privilegiada, dentro das discussões concernentes à teoria da democracia, será a normativa. Sintomático deste *approach* é o texto através do qual este debate reassume o primeiro plano na produção de Habermas: *“Soberania Popular como Procedimento – um Conceito Normativo de Espaço Público”*.¹⁴

Entretanto, cabe destacar que embora transcorrido um longo decurso de tempo entre as cogitações iniciais de Habermas a respeito desse problema e os seus desenvolvimentos ulteriores, não há uma mudança drástica

¹⁴ O texto *“Soberania Popular como Procedimento – um Conceito Normativo de Espaço Público”* foi anexado ao livro *Faticidade e Validade*, constituindo um dos elementos capitais à sua arquitetura teórica. No início desse artigo é apontada a dimensão normativa assumida por essa idéia: *“Tenho de deixar essa questão em aberto, limitando-me no que se segue a argumentos normativos a fim de descobrir como em geral teria de ser pensada hoje uma república radicalmente democrática, caso pudéssemos contar com o apoio de uma cultura política de ressonância – não uma república que aceitamos como patrimônio a partir de uma visão retrospectiva das heranças propícias, mas uma que executamos como projeto na consciência de uma revolução que se tornou a um tempo permanente e cotidiana.”* E, mais a seguir: *“O Estado de direito democrático conserva um sentido normativo que aponta além do aspecto jurídico – isto é, conserva de uma só vez poder explosivo e formador – apenas como projeto histórico.”* in *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, março/1990, nº 26, p. 101.

de conteúdo no tocante aos elementos nucleares desta categoria. Como ele mesmo salienta a respeito desta questão, no texto em que comenta um grande seminário realizado em 1989, nos E.U.A., quando da publicação da tradução inglesa de **Mudança Estrutural**: *“minha própria teoria finalmente modificou-se, embora menos em seus fundamentos do que em seu grau de complexidade”*.¹⁵

Importa frisar desempenhar a categoria de espaço público papel capital nos últimos desenvolvimentos teóricos de Habermas. Ao esboçar a sua filosofia do direito e da política, em *Faticidade e Validade*, este conceito é articulado à discussão acerca do modelo procedimental de democracia, bem como com o papel desempenhado pela sociedade civil nas modernas democracias constitucionais de massa do Ocidente. Neste momento, privilegia-se também a dimensão normativa. Não há referência concreta a nenhuma formação social específica, se bem que claramente encontramos Habermas descrevendo uma série de fenômenos observáveis na cultura norte-atlântica e constatamos estar ele cada vez mais endereçando seu discurso em face do público da União Européia. Não obstante a empresa habermasiana apresentar como uma de suas características fundamentais a preocupação com a defesa de uma posição universalista, as suas propostas em *Faticidade e Validade* parecem se encontrar vinculadas a um horizonte marcado por um pluralismo cultural significativo, mas ainda tributário de um grande tronco civilizatório: o ocidental.

Dentro dessa dimensão normativa, mas já contando com alguns traços empíricos comprovadores de sua embrionária existência, Habermas fala de um espaço público mundial. Será essa futura arena, que se desenvolve paulatinamente em nossos dias – intrinsecamente determinada pelo fenômeno da globalização e por uma agenda comum de problemas ecológicos –, o palco de importantes decisões num futuro próximo. Esta temática foi alvo de considerações em um recente texto de Habermas: *A Paz Perpétua – O Bicentenário de uma Idéia Kantiana*, objeto de exame no item 4 deste arazoado.

Ainda, no intuito de fixar alguns traços delineadores do conceito de espaço público, cabe observar um aspecto importante à compreensão de seu funcionamento. Esse domínio da vida social, onde se expressa a vontade coletiva através da opinião pública discursivamente formada, ocupa um *locus* diferente daquele determinado pelos imperativos oriundos do aparelho de Estado e da economia de mercado: nem pertencente ao Estado, nem tributário da economia. Quem destaca com clareza este particular é Nancy Fraser:

¹⁵ *Ibidem* nota 11, p. 422.

“A idéia de espaço público no sentido de Habermas é o de um recurso conceitual (...) Ele designa o teatro nas sociedades modernas no qual a participação política é realizada através do medium da fala. Esse espaço, no qual os cidadãos deliberam acerca de seus assuntos comuns, é portanto uma arena institucionalizada de interação discursiva. Essa arena é conceitualmente distinta do Estado; ela é um lugar para a produção e circulação dos discursos que podem, em princípio, ser críticos do estado. O espaço público no sentido de Habermas é também conceitualmente distinto da economia oficial; ele não é uma arena de relações de mercado, porém muito mais um lugar de relações discursivas, um teatro mais para debate e deliberação do que para compra e venda. Assim este conceito de espaço público nos permite manter em vista as distinções entre aparato estatal, mercado econômico e associações democráticas, distinções que são essenciais à teoria democrática.”¹⁶

Acrescente-se, ainda: é fundamental distinguir (e defender) esta diferenciação do espaço público em relação às dinâmicas impostas pela lógica burocrática do Estado e os imperativos da racionalidade instrumental no campo da economia. Ora, o desenvolvimento econômico e as conseqüências políticas do processo de acumulação capitalista liberaram este espaço, possibilitador de um âmbito de discussão e crítica determinante do destino político dos países ocidentais. Sendo assim, a formação da vontade coletiva nos diversos espaços públicos – local, regional, estadual, nacional e internacional – deve se mobilizar no sentido de refrear os impulsos de controle e colonização advindos dos subsistemas econômico e político (político, aqui, entendido no sentido de apanágio da atividade estatal, no qual o cidadão funciona como cliente, e não na dimensão da cidadania, na acepção de participação nas decisões que afetam o destino da coletividade).

Como salienta Habermas, na conclusão de seu acerto de contas com seus contemporâneos – sobretudo Foucault e Derrida – no **Discurso Filosófico da Modernidade**: “*esferas públicas auto-organizadas deveriam desenvolver uma combinação prudente entre o poder e a auto-limitação inteligente que é requerida para sensibilizar os mecanismos de auto-*

¹⁶ FRASER, Nancy. In “*Rethinking the public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*”, in *Habermas and the Public Sphere*, Ed. Craig Calhoun, Cambridge, M.I.T. Press, 1992, pp. 110 e 111.

*regulamentação do Estado e da economia em face dos resultados orientados para fins da formação radical da vontade”.*¹⁷

Eis que, no espaço público se abre o solo no qual se aguçam as sensibilidades e é potencializada a mobilização política com o desiderato de impor limites sociais e ecológicos ao sistema econômico. Ora, “*a importância do espaço público reside no seu potencial como um modo de integração social. O discurso público (que Habermas mais tarde e mais geralmente chama ação comunicativa) é um modo possível de coordenação da vida humana, como são o Estado e a economia. Mas dinheiro e poder são modos não discursivos de coordenação (...)*”.¹⁸

Os subsistemas econômico e político são governados pelo *medium* dinheiro e pelo *medium* poder.¹⁹ Nos espaços públicos, caracterizadores das sociedades hipercomplexas contemporâneas, devem se organizar as forças políticas colimando a reunião de esforços no sentido de erguer barreiras às tendências de colonização derivadas do mercado e da burocracia que levam ao empobrecimento cultural, à alienação e ao esgotamento dos recursos naturais.

O espaço público funciona como uma espécie de caixa de ressonância na qual – a partir dos setores mais conscientes e perceptivos (e por vezes mobilizados) – os candentes dilemas enfrentados pelo mundo contemporâneo são problematizados na busca de formulação de estratégias para o seu enfrentamento. A organização da agenda política através da qual esforços podem ser realizados no sentido de reduzir os dramáticos problemas – ecológicos, de distribuição de renda etc – se dá a partir da vocalização dos interesses das populações afetadas, ancoradas na formação discursiva da vontade política. Em uma longa passagem, Habermas nos aponta o modo pelo qual o espaço público tem servido como arena fundamental do jogo político contemporâneo:

“As estruturas comunicativas do espaço público estão ligadas às esferas da vida privada de modo que garantem à sociedade civil periférica, em contraste com o centro político, a vantagem de uma

¹⁷ HABERMAS, Jürgen. *O Discurso Filosófico da Modernidade*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1990, p. 334.

¹⁸ CALHOUN, Craig. in “*Introduction*”, in *Habermas and the Public Sphere*, org. Calhoun, Craig, Cambridge, M.I.T. Press, 1992, p. 6.

¹⁹ Toda a longa explanação acerca do papel desempenhado pelo *medium* dinheiro e pelo *medium* poder – retores da dinâmica dos subsistemas econômico e político – são objeto de longos exames na *Theory of Communicative Action*, Boston Beacon Press, 1984 (1º vol) e 1989 (2º vol). Cabe relevar, dentro dos objetivos deste paper: “*Dinheiro e poder não podem comprar nem impor a solidariedade e o sentido*”. in *ibidem* nota 17, p. 332. Caberá às ações voltadas ao entendimento (*verständigung*), nos campos abertos ao diálogo, em mundos da vida racionalizados e em esferas públicas diferenciadas, desempenhar estas duas funções cruciais, a saber, obtenção de solidariedade e sentido.

maior sensibilidade em detectar e identificar novas situações problemáticas. As grandes questões das últimas décadas asseguram a evidência desse fenômeno. Considerando, por exemplo, a espiral da corrida armamentista nuclear; considerando os riscos envolvidos no uso pacífico da energia nuclear ou em outros projetos tecnológicos e experimentos científicos de larga escala, como engenharia genética; considerando as ameaças ecológicas envolvendo um meio ambiente natural explorado até seus limites (chuva ácida, poluição das águas, extinção das espécies etc); considerando o dramático empobrecimento progressivo do Terceiro Mundo e os problemas da ordem econômica mundial; ou considerando questões como o feminismo, a crescente imigração, e os problemas associados do multiculturalismo. Pouquíssimos destes tópicos foram inicialmente levantados por expoentes do aparelho estatal, grandes organizações ou sistemas funcionais. Ao invés disso, eles foram entabulados por intelectuais, cidadãos preocupados, profissionais radicais, e 'autoproclamados' advogados, e atores semelhantes. Movendo-se a partir da periferia mais externa, estas questões forçaram seus caminhos em direção aos jornais e associações interessados, clubes, organizações profissionais, academias e universidades. Eles encontraram fóruns, iniciativas de cidadãos, e outras plataformas antes de catalizarem o crescimento dos movimentos sociais e novas subculturas. Estes últimos podem, por outro lado, dramatizar as suas contribuições, apresentando estes problemas de maneira tão efetiva que os meios de comunicação de massa adotem esses assuntos. Somente através da sua controvertida apresentação nos meios de comunicação é que estes tópicos atingem um público mais amplo e subsequentemente ganham um lugar na 'agenda pública'.²⁰

Deve-se pensar o espaço público como uma arena na qual se realiza a mediação entre o Estado e a sociedade, onde o público se organiza

²⁰ HABERMAS, Jürgen. *in Between Fact and Norm – A Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, M.I.T. Press, 1996, p. 381.

como um portador de opinião. Habermas procura desenvolver, dentro de seu intento de apontar as tendências e possibilidades de dinamização do jogo democrático, um ponto de vista reconhecedor do papel efetivo – que pode ser fomentado – da opinião pública, mobilizada em diferentes espaços públicos, de influenciar no curso dos acontecimentos políticos e econômicos relevantes. Quais são as condições para um debate racional crítico acerca de questões públicas, conduzidas por pessoas privadas, desejosas de deixar somente argumentos – e não posições sociais e interesses econômicos imediatos – dominar as decisões? Para muitos esta é uma questão meramente teórica e hipotética. Para Habermas, no entanto, ela se desenha como uma virtualidade aberta pelos processos de aprendizagem em curso na cultura ocidental (e passíveis de desenvolvimento universal).

Um outro aspecto merecedor de destaque neste elenco de características da categoria de espaço público é a necessidade de percebê-lo marcado pelo signo da pluralidade. Ou seja, não se deve restringir a sua percepção a um domínio único, que englobasse todas as arenas possíveis de formação discursiva da opinião. Como destaca Habermas:

“Tecnologias de comunicação como a princípio a imprensa livreira e a imprensa, e, posteriormente, a rádio e a televisão, tornam disponíveis enunciados acerca de quase qualquer contexto e facultam uma rede altamente diferenciada de esferas públicas locais e supra-regionais, literárias, políticas, interpartidárias ou específicas de associações, dependente dos media ou subculturais. Nas esferas públicas são institucionalizados processos de formação de opinião e da vontade que, por muito especializados que sejam, visam a discussão e a interpretação recíproca. As suas fronteiras são permeáveis; cada esfera pública está aberta também a outras esferas públicas.”²¹

No entanto, mesmo reconhecendo esta pluralidade de espaços públicos, pode-se discernir uma tendência à articulação de um espaço público comum, de características universais. Assim, *“todas as esferas públicas parciais remetem para uma esfera pública abrangente em que a sociedade em sua globalidade forma um saber sobre si mesmo”*.²² Esta maneira de conceber o

²¹ *Ibidem* nota 17, 329. Em outra passagem elucidativa sobre o assunto: *“Nas sociedades complexas, a esfera pública consiste em uma estrutura intermediária entre, por um lado, o sistema político, e, por outro, setores privados do mundo da vida e sistemas funcionais. Ele representa uma rede altamente complexa que se ramifica em uma multiplicidade de arenas que se sobrepõem: internacional, nacional, regional e subcultural”*. *Ibidem* nota 20, p. 374.

²² *Ibidem* nota 17, p. 330.

espaço público será fundamental às cogitações desenvolvidas por Habermas, em 1996, ao retomar a discussão travada por Kant, 200 anos atrás, sobre a idéia de uma paz perpétua.

Neste quadro interpretativo – onde é repensada a idéia kantiana da paz perpétua –, desenvolvido a partir da perspectiva da teoria do discurso do direito e da democracia, os direitos humanos desempenham um papel crucial, definindo os elementos básicos da agenda política na qual se abre o espaço em que se expressa a vontade coletiva. Tal temática será objeto de considerações a seguir neste *paper*, no intuito de apresentar, sucintamente, esse outro aspecto relevante das cogitações jurídico-políticas de Habermas. Levando-se em consideração o seguinte fato: o maior ou menor respeito aos direitos humanos – tanto no âmbito do estado nacional, como na arena internacional – depende, em significativa medida, da capacidade de pressão e fiscalização exercida pela opinião pública nas diversas arenas constituidoras do espaço público.

3. Direitos Humanos e Modelos de Democracia

Nesta parte do artigo serão alinhavadas algumas considerações a respeito da problemática dos direitos humanos, tendo em vista os processos econômicos e políticos que marcam constitutivamente o atual cenário político mundial. Desse modo, a problemática dos direitos humanos será aqui focalizada em dois aspectos, *grosso modo*, referidos a duas ordens de fenômenos; afinal, pensar o papel e o alcance dos direitos humanos em face dos seus condicionantes políticos e econômicos neste final de milênio nos leva a refletir, principalmente, sobre a articulação desse conjunto de princípios à luz de duas ordens de fenômenos: por um lado, na dimensão econômica, o processo de globalização, e por outro, no plano político, as conseqüências das enormes transformações políticas ocorridas na Europa, com a queda do muro de Berlim, a fragmentação da União Soviética e a progressiva institucionalização da União Européia.

No tocante aos direitos humanos, sobretudo nos últimos escritos da década de 90, Habermas leva em consideração essas duas ordens de fenômenos, dispendendo esforços teóricos no sentido de compreender o papel desempenhado por esta noção tanto no plano interno dos Estados-nações – dentro do debate sobre modelos de democracia – como no âmbito internacional, referido a perspectivas de uma comunidade internacional cada vez mais interdependente.

Em *Faticidade e Validade* estrutura-se uma leitura das atuais condições de vida democrática na cultura norte-atlântica, alicerçada em uma poderosa interpretação da modernidade, suas patologias e de seus potenciais de organização de uma vida política mais condizente com os padrões políticos

oriundos da tradição democrática ocidental, centrados no conteúdo normativo das idéias de autodeterminação e auto-realização. Cabe frisar desempenhar dentro desses desenvolvimentos teóricos a noção de direitos humanos um papel axial, e é a partir dessa compreensão, também inovadora, que será tratada essa temática.

No seu livro *Faticidade e Validade*, Habermas advoga a necessidade de uma compreensão do direito diferente daquela hegemônica existente no debate jurídico-político, mais adequada ao atual estágio de desenvolvimento cultural, social e político das sociedades modernas. Utilizando elementos provenientes de diversas áreas do conhecimento, como história do direito, sociologia, sociologia do direito, teoria geral do direito, filosofia e filosofia do direito, Habermas explora as conseqüências de sua teoria do agir comunicativo²³ no campo do direito. Apoiado nos trabalhos de uma equipe de juristas, encabeçada por Klaus Günther, elabora-se uma concepção inovadora do pensamento jurídico, procurando superar os impasses no debate hodierno sobre o assunto.

Ao desenvolver sua reflexão acerca das possibilidades da democracia no capitalismo avançado, Habermas salienta que “*as duas idéias de direitos humanos e soberania popular têm determinado a autocompreensão normativa das democracias constitucionais até os nossos dias*”.²⁴ Assim, o seu esforço será procurar conciliar estas duas idéias – articuladas às noções de autonomia individual e autonomia política – centrais ao entendimento moderno de vida política e que por vezes se chocaram como princípios antitéticos.

Habermas leva em conta as atuais discussões sobre modelos de democracia e defende um paradigma procedimental, como uma terceira opção, presente no rico debate contemporâneo no qual se confrontam liberais (John Rawls, Ronald Dworkin, Bruce Ackerman) e comunitaristas (Alasdair MacIntyre, Bernard Williams e Charles Taylor). Neste particular, as discussões se mostram sensíveis às grandes transformações ocorridas no Leste Europeu com a consagração do *modus vivendi* democrático como forma de organização da vida política praticamente incontornável no âmbito da tradição ocidental.

Sem poder desenvolver a contento essa complexa temática – da oposição entre direitos humanos e soberania popular –, mas no intuito de introduzir o papel representado pelos direitos humanos na *démarche* habermasiana, cabe salientar que o privilégio de uma outra idéia na

²³ A vasta obra de Jürgen Habermas, a *Teoria do Agir Comunicativo*, publicada em dois volumes em 1981, resulta de mais de dez anos de pesquisas, e assinala a versão habermasiana da Teoria crítica da sociedade, desenvolvendo o projeto que Max Horkheimer e Theodor Adorno elaboraram à frente da Escola de Frankfurt. A partir das idéias centrais deste livro podem ser compreendidas as suas reflexões no campo da ética – com a proposta de uma ética do discurso – e do direito.

²⁴ *Ibidem* nota 20, 1996 p. 94.

configuração do que se entende como democracia tem dividido os debates sobre esse regime. Em geral, aqueles defensores da supremacia dos direitos humanos os compreendem dentro de uma concepção individualista, mas próxima das posições do liberalismo político (e não necessariamente o econômico), entendendo o papel do Estado como o de um custodiador das liberdades individuais, garantidoras da busca privada da felicidade. Quanto aos partidários do privilégio da soberania popular, o Estado deve respeitar prioritariamente os interesses gerais – expressos através da vontade coletiva – chegando algumas vezes à desatenção de determinados direitos individuais das minorias, no desiderato de alcançar uma maior igualdade material entre os cidadãos. O destaque a um ou a outro destes princípios constitui uma das diferenças de fundo subjacentes ao debate liberais *versus* comunitarinos.

Um dos primeiros impasses enfrentados pela teoria do discurso no campo do direito é a oposição entre dois modelos de democracia postos pelo debate jurídico-político anglo-saxônico. De modo simplificado, o principal traço caracterizador da grande divisão em torno da qual o debate sobre modelos de democracia vem se desenrolando na cultura anglo-saxônica é o seguinte: as vertentes liberais sublinham a importância dos direitos individuais como prioritários em relação à autonomia coletiva; já as correntes comunitarianas e republicanas asseveram – inspirados em Rousseau – a primazia da vontade coletiva em face dos direitos individuais. Habermas, ao sustentar um terceiro modelo – procedimental – critica os liberais pela sua negligência à necessidade de solidariedade social, enquanto os comunitarinos são também criticados por se inspirarem em uma noção de comunidade limitada, excessivamente dependente dos laços de pertença étnicos e culturais ²⁵.

²⁵ Quanto à querela opondo liberais e comunitarinos, seria impossível resumir em poucas linhas tão denso debate. Cabe salientar que, por vezes, reconhecem-se dificuldades para classificar dentro destas duas correntes os inúmeros interlocutores do riquíssimo debate de teoria política anglo-saxônico, iniciado nos anos 70, após a publicação de *Uma Teoria da Justiça*, de John Rawls. Para um excelente resumo da discussão ver “*Introduction Générale*” e “*Introduction*” de *Libéraux et Communautariens*, Ed. André Berten, Pablo da Silveira e Hervé Pourtois, Paris, Presses Universitaires de France, 1997. Na página 6, lemos: “*Podemos verdadeiramente falar de 'liberais' e 'comunitarinos'? As dificuldades que temos mencionado podem sugerir uma resposta cética. Todavia, os membros de cada um destes 'times' apresentam um 'ar de família'. Os liberais se sentem herdeiros de Locke, de Kant e de Stuart Mill. Eles compartilham do mesmo cuidado em relação à liberdade de consciência, o mesmo respeito pelos direitos do indivíduo, e uma desconfiança comum vis-à-vis à ameaça que pode constituir um estado paternalista. (...) Os comunitarinos têm suas raízes no aristotelismo, na tradição republicana do Renascimento, no romantismo alemão ou na hermenêutica contemporânea. Eles compartilham uma igual desconfiança em face da moral abstrata, uma certa simpatia em face da ética das virtudes e uma concepção da política onde há muito espaço para a história e as tradições. (...) Tudo isto, certamente, não permite traçar os limites exatos, mas nos deixa perceber que a oposição não é arbitrária.*” Quanto à literatura nacional, o artigo de Sérgio Costa e Denilson Luis Werle, “*Reconhecer as Diferenças: Liberais, Comunitaristas e as Relações Raciais no Brasil*”, estabelece um ótimo mapa do debate, inclusive salientando a posição de Habermas em face desta discussão. In *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, novembro / 1997, n° 49, pp. 159 a 171.

Quanto aos direitos humanos, há uma “*reinterpretação do 'sistema de direitos' kantiano, de um modo que indica como a autonomia privada e pública dos cidadãos se pressupõe mutuamente*”²⁶. Nesta perspectiva, tem-se como princípio da ordem legal a organização a partir do reconhecimento das liberdades, dentro da concepção de que seja compatível a fruição do maior grau possível de igual liberdade individual. Kant, nas suas reflexões sobre o mundo legal, propunha um sistema de direitos a partir de uma das idéias centrais da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de agosto de 1789: o artigo 4º, que estatuiu: “*a liberdade consiste em poder fazer tudo o que não seja nocivo a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites do que aqueles que garantam aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites só podem ser determinados pela lei*”.

Derivando do princípio universal de direito kantiano – do direito ao maior grau possível de igual liberdade individual – Habermas constrói um sistema de cinco direitos básicos que contemplam boa parte dos direitos humanos tradicionalmente reconhecidos na esfera internacional (como aqueles elencados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão). Ele entende tal sistema de direitos como devendo conter os direitos que os cidadãos devem se garantir uns aos outros se pretendem legitimamente regular sua convivência por meio do direito positivo.

Assim, Habermas arrola os seguintes direitos fundamentais ²⁷:

- 1) os resultantes da estruturação politicamente autônoma do direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação;
- 2) os resultantes da estruturação politicamente autônoma do *status quo* de um membro numa associação voluntária de consorciados sob a ordem legal;
- 3) os oriundos imediatamente da possibilidade de postulação judicial de direitos e da elaboração politicamente autônoma da proteção jurídica individual;
- 4) os relativos à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os cidadãos exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo;
- 5) os referentes à condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados de (1) até

²⁶ BAYNES, Kenneth. in “*Democracy and the Rechtsstaat: Habermas's Faktizität und Geltung*” in *The Cambridge Companion to Habermas*, Ed. Stephen K. White, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 202.

²⁷ HABERMAS, Jürgen. *ibidem* nota 20, pp. 122 e 123.

(4). Quem explica sucintamente a organização dessa estrutura de direitos é William Rehg:

“Este sistema de direitos, que cada regime democrático concreto deve apropriadamente elaborar e especificar, delinea as condições gerais necessárias para a institucionalização de processos democráticos discursivos no direito e na política. Em síntese, estes direitos estão divididos em cinco categorias. Os três primeiros são basicamente liberdades negativas, membership rights (direitos de cidadania), e direitos relativos ao devido processo legal que reunidos garantem a liberdade individual de escolha, e assim a autonomia privada. O quarto – direitos de participação política – garante autonomia pública. Habermas sustenta que cada lado é indispensável e não pode ser simplesmente reduzido ao outro. Sem os três primeiros grupos de direitos não há autonomia privada (e por consequência não há sujeitos livres e iguais de direito), mas, sem o quarto conjunto, as leis e direitos garantidores da autonomia privada são mera imposição paternalista, ao invés de expressão de autogoverno (...). Finalmente, uma quinta categoria de direitos relativos ao bem estar social, necessários na medida em que o efetivo exercício dos direitos civis e políticos depende de certas condições materiais e sociais, como por exemplo, que os cidadãos possam satisfazer suas necessidades básicas materiais.”²⁸

Apesar de Habermas construir o seu sistema de direitos através de uma interpretação do criticismo kantiano, não há a adoção completa de sua posição. Embora entendendo o corpo social como uma associação de livres e iguais consorciados sob o governo da lei, não há um descurar da importância da soberania popular, e do aspecto intersubjetivo constituidor do domínio da vida política. Este se apresenta como um dos aspectos mais interessantes do seu modelo procedimental de democracia. Nesse paradigma, a soberania popular se expressa através da formação da vontade coletiva dentro do espaço público político. O problema de como resolver a tensão entre direitos humanos e soberania popular é pensado através de uma relação interna entre estas duas idéias, reconhecendo no direito das sociedades modernas não apenas o papel de

²⁸ REHG, William. in “Translator’s Introduction”, in *ibidem* nota 20, pg. XXVII.

garantidor da ordem e do *status quo* mas também o de um mecanismo fundamental de integração social.

Dentro do novo paradigma proposto pela teoria do discurso no campo do direito, os direitos humanos assumem uma condição diferente daquela reconhecida pela grande maioria das correntes atuais do debate jurídico. Ora, como salienta Habermas, alicerçado em toda arquitetura teórica desenvolvida em Faticidade e Validade: “o conceito de direitos humanos não é de origem moral, mas uma modalidade específica do conceito moderno de direito subjetivo e, portanto, de uma concepção jurídica. Os direitos do homem têm por natureza um caráter jurídico. O que lhes confere uma aparência de direitos morais não é o seu conteúdo, nem por razões mais fortes, sua estrutura, mas o sentido de sua validade que ultrapassa a ordem jurídica dos Estados-nações.”²⁹

Ademais, neste umbral de século XXI, inobstante as cotidianas e reiteradas violações perpetradas por diferentes estados e autoridades nos mais diversos rincões do planeta aos princípios tutelados pelos direitos humanos, parece difícil criticar ou censurar essa carta mínima de direitos correspondentes à majoritária autocompreensão moderna acerca de uma ordem jurídico-política razoável. Os estados nacionais, além de faticamente desrespeitá-los, podem se opor à pressão moral que advém desses direitos, mas dificilmente podem negar que “os direitos do homem, por exemplo, encarnam manifestadamente os interesses universalizáveis que se deixam justificar do ponto de vista de que nós poderíamos todos desejar e entretanto ninguém poderia pretender que esses direitos, que constituem a substância moral de nossa ordem jurídica, não são pertinentes à vida ética nas condições da vida moderna.”³⁰

Neste particular, a perspectiva da teoria do discurso do direito enfrenta um dos grandes problemas do debate jusfilosófico contemporâneo, nomeadamente, o estatuto dos direitos humanos, oferecendo uma posição distinta das usuais. Dentro da tradicional clivagem jusnaturalismo *versus* positivismo jurídico, a problemática dos direitos humanos constitui um dos pontos fundamentais de discórdia. Enquanto a vertente mais tradicional jusnaturalista reconhece a natureza jurídica dos direitos humanos, fundamentada na noção de direitos naturais, as correntes positivistas negam estatuto jurídico a esta noção, já que há “a estendida concepção jusfilosófica dos direitos humanos como direitos morais e não ‘legais’.”³¹ Ora, em termos jurídicos, a

²⁹ HABERMAS, Jürgen, in *La Paix Perpétuelle – Le Bicentenaire de une idée Kantienne*, Paris, Les Éditions Du Cerf, 1996, p. 86.

³⁰ HABERMAS, Jürgen, in *De L’Étique de la Discussion*, Paris, Ed. Du CERF, 1992, p. 25.

³¹ CORTINA, Adela. in *Ética sin Moral*, Madrid, Ed. Tecnos, 1995, p. 249. Como exemplificativa desta posição, uma das principais divulgadoras da ética do discurso no mundo de língua castelhana, cita a referência paradigmática do pensamento jusfilosófico anglo-saxónico: H. L. Hart, em “Are There Any Natural Rights?”, in *Philosophical Review*, n° 64, 1995, pp. 175 a 191.

grande dificuldade – dentro dos parâmetros teóricos vigentes (positivismo jurídico) – é a da forma de exigibilidade dos direitos humanos. Ao serem compreendidos como direitos morais – reconhecidos basicamente no plano político, mas sem amparo efetivo pelo direito positivo (pois não são entendidos no estrito sentido legal da palavra), os direitos humanos carecem de mecanismos jurídicos adequados à sua proteção.

Certamente este modo de encarar o papel dos direitos humanos se apresenta como uma novidade em face das perspectivas tradicionais sobre esta questão. Ele corresponde a um novo modo de encarar as relações entre direito, moral e política. Tal perspectiva se encontra justificada através da impressionante obra de reconstrução da evolução do direito moderno presente em *Faticidade e Validade*, bem como expressa o coroamento de uma empresa teórica ambiciosa. Este projeto tem como um de seus objetivos centrais a garantia de uma fundamentação normativa da Teoria crítica da sociedade, articulado com o debate racional aprofundado a respeito do problema da legitimação. O empenho de fornecer critérios racionais à avaliação da legitimidade dos regimes políticos, somado à preocupação de elaborar um ponto de vista moral moderno – ancorado na idéia de imparcialidade e de respeito aos interesses universalizáveis – marcam intrinsecamente este projeto que se encontra no centro do debate de idéias político-jurídico contemporâneo.

Uma outra novidade desta compreensão do direito é o modo de pensar a sua relação com a moralidade: não mais entendidas como esferas estanques, distintas, como sustentado pelo positivismo jurídico, mas como complementares. Esclareça-se que a complementaridade não implica uma confusão e um apagar das fronteiras entre essas duas esferas de constrangimento das condutas humanas. A moralidade não é pensada como conteudística, mas procedimental, respeitando um princípio de universalização de inspiração kantiana.³² Sobre esta querela, no texto seminal “*Law and Morality*”, temos a maneira pela qual é pensada a relação entre estes dois planos:

“A moralidade não permanece mais suspensa sobre o direito como um plano de normas suprapositivas – como é sugerido nas teorias dos direitos naturais. A argumentação moral penetra no centro do direito positivo, o que não significa que a moralidade se confunda com o direito. A moralidade que não é somente complementar mas, ao mesmo tempo, está entranhada no direito, é de natureza procedimental;

ela se livra de qualquer conteúdo normativo específico e foi sublimada em um procedimento para a justificação de possíveis conteúdos normativos.”³³

É cedo para avaliar as repercussões da concepção de direito estruturada pela teoria discursiva do direito e da democracia, com a sua interpretação da modernidade e do papel e função desempenhados pelo direito nas complexas sociedades atuais. Ainda é uma questão sem resposta conclusiva o modo como esta interpretação da situação atual e das perspectivas abertas a partir de seu diagnóstico marcará a autocompreensão que as sociedades modernas têm do seu funcionamento jurídico e político. Entretanto, mesmo um leitor extremamente crítico não pode deixar de reconhecer o esforço e a profundidade desta perspectiva, como também a sua clara opção por uma proposta empenhada em dinamizar o jogo democrático, inspirado em modelos de democracia radical, na tradição de Rousseau, Marx e dos pragmatistas americanos como John Dewey.

Por fim, o modelo da Teoria crítica da sociedade, além de parecer descrever melhor o funcionamento e a estruturação do direito nas sociedades do capitalismo avançado, procura fornecer critérios à candente questão acerca da legitimidade da ordem legal. Ao contrário das correntes positivistas – quer seja o normativismo kelseniano ou o positivismo sociológico de Luhmann –, majoritárias na autocompreensão contemporânea do direito, não aceita a equação simplista que iguala legitimidade a legalidade, e procura assim recuperar o conteúdo normativo de uma ordem legal que aspira à condição de legítima, isto é, merecedora de respeito por parte dos cidadãos e capaz de garantir a estabilidade social necessária.

4. Direitos Humanos na Arena Internacional

Como pensar as possibilidades dos direitos humanos em face das transformações acarretadas pela globalização, isto é, “*intensificação das relações mundiais que ligam localidades distantes, de tal maneira que os acontecimentos locais são moldados por eventos que estão a muitos quilômetros de distância e vice-versa.*” (Anthony Giddens)

No âmbito internacional, consoante perspectiva visivelmente influenciada por princípios iluministas, Habermas, ao longo da década de noventa, desenvolveu inúmeras idéias concernentes à ordem mundial sob o impacto do processo da globalização. Inspirado nas propostas do projeto de paz perpétua de Kant – que visava terminar com o estado de guerra perpétua entre

³² A respeito desta perspectiva é necessário acompanhar a longa argumentação presente em *Faticidade e Validade*, contudo, para uma referência mais rápida, veja-se o posfácio (de 1994) da segunda edição alemã deste livro incluído na tradução americana, *ibidem* nota 20, pp. 447 a 462.

³³ HABERMAS, Jürgen. “*Law and Morality*”, *The Tanner Lectures on Human Values*, Agosto de 1986, p. 247.

os diversos países – avalia as possibilidades do desenvolvimento desta idéia no diferente cenário político atual.

Com efeito, no final do século XVIII, a partir de certos condicionamentos do quadro internacional, como, por exemplo, o caráter pacífico das repúblicas, a força socializadora do comércio internacional e o papel crescente da opinião pública mobilizada em um espaço público político, Kant propôs a formação de uma aliança de povos regidos por um direito cosmopolita, que poderia pôr fim ao estado de guerra entre as nações. Certamente os desenvolvimentos políticos do século XIX e da primeira metade do século XX infirmaram as otimistas propostas pacifistas do filósofo de Königsberg. No entanto, Habermas entende que “(...) *uma concepção de direito cosmopolita, reformulada em função das necessidades de nossa época, é perfeitamente suscetível de encontrar a presença de uma constelação de forças favoráveis, se nós garantirmos condições bem diferentes, as quais se tornam possíveis no final do século XX, a partir de uma interpretação apropriada.*”³⁴

Assume uma atitude cautelosa, nem otimista nem excessivamente pessimista, em face da globalização, com os seus problemas e ambigüidades. Entre eles o agravamento das diferenças econômicas entre os dois hemisférios, já que se consolida uma sociedade planetária estratificada. “*Se eu falo de 'sociedade mundial', é porque os sistemas de comunicação e os mercados criaram uma ligação interplanetária; mas devemos, todavia, falar de uma sociedade mundial estratificada, porque o mecanismo do mercado mundial associa uma produtividade crescente a uma miséria crescente e processos de desenvolvimento a processos de subdesenvolvimento. Se a planetarização divide o mundo, ela o obriga ao mesmo tempo a cooperar, na medida em que constitui uma comunidade que partilha os seus riscos.*”³⁵

Um dos outros aspectos do processo de globalização é o estreitamento dos laços internacionais acarretado pelo crescimento do comércio mundial e onipresença dos meios de comunicação de massa. Com efeito, paralelamente a esta vinculação extraordinária observada na comunidade econômica mundial, nos nossos dias demonstrada eloqüentemente pelo fato de uma crise bancária na Coreia e na Indonésia afetar drasticamente as perspectivas de desenvolvimento dos países do Cone Sul da América Latina, assiste-se a um outro fenômeno, ainda de difícil avaliação quanto a suas dimensões e seus impactos, que se poderia chamar de uma globalização dos padrões culturais.

³⁴ HABERMAS, Jürgen. *ibidem* nota 29, p. 28.

³⁵ HABERMAS, Jürgen. *ibidem* nota 29, p. 66.

A presença maciça dos meios de comunicação de massa, com a progressiva constituição da chamada aldeia global, torna os países periféricos, atingidos em diferentes graus, muito mais influenciados pelos padrões culturais oriundos da cultura norte-atlântica, sobretudo americana. Se a expressão emblemática deste espírito do tempo se apresenta na difusão de padrões de consumo de bens e artefatos culturais, é possível – e acredito que aí repousa parte das esperanças justificadoras da ousada proposta de Habermas – vislumbrar as possibilidades de uma difusão também dos padrões políticos inspirados na tradição democrática ocidental. Os episódios do Leste Europeu, bem como a consolidação dos regimes democráticos na América Latina e o vigor das jovens democracias da Península Ibérica apontam nesse sentido.

Os problemas ecológicos, a escassez de recursos em escala global, a ameaça de uma guerra nuclear, os problemas causados pelo agravamento das disparidades econômicas, as ameaças do recrudescimento dos conflitos étnicos e religiosos agudizam a percepção no sentido do entendimento de que estamos todos unidos em um destino comum. Estas tendências implicam o aumento da consciência – pelo menos em determinados setores da cultura norte-atlântica – do fato de compartilhar uma comunidade de riscos. Neste sentido, parece que as últimas conferências mundiais organizadas pela ONU sinalizam na direção de uma crescente consciência dos problemas acarretados pela nossa interdependência planetária, sobretudo na dimensão aberta pelos problemas relativos ao meio ambiente (*lato sensu* incluindo os problemas relativos à pobreza e escassez dos recursos disponíveis à subsistência de parcelas significativas da população do globo). Como assevera Habermas:

*“Se examinarmos a agenda das quatro últimas conferências de cúpula mundiais, organizadas sob a égide das Nações Unidas – riscos ecológicos no Rio, direitos humanos em Viena, problemas sociais e pobreza em Copenhagen – clima em Berlim (...) sentimos a partir desse panorama uma consciência mais aguda dos riscos globais, de cujo impacto ninguém escapará, caso essas tendências mundiais não sejam detidas ou revertidas. Em vista das muitas forças de desintegração, existentes no interior das sociedades nacionais ou para além delas, existe um fato que aponta na direção oposta: do ponto de vista de um observador, todas as sociedades já constituem uma parte inseparável de uma comunidade de riscos compartilhados, que são desafios para a ação política cooperativa.”*³⁶

³⁶ HABERMAS, Jürgen. “Estado Nação Europeu em Face da Globalização”, in *Novos Estudos CEBRAP* São Paulo, nº 43, novembro de 1995, p. 101.

Para que se possa avaliar melhor a posição de Habermas e onde ele ancora as bases de sua argumentação, deve-se atentar para a percepção de que nos encontramos – queiramos ou não –, em escala global, unidos em uma comunidade de riscos. Compreender esta dimensão, na qual estamos todos ligados, exige uma capacidade de abstração infelizmente rara. No entanto, temos aqui um dos exemplos palmares do papel desempenhado pela teoria na busca do esclarecimento da opinião pública acerca dos cruciais problemas que nos afligem. Este ponto de vista tem sido salientado na recente literatura de teoria social, sobretudo por um dos autores vinculados ao programa da Teoria crítica, Ulrich Beck. Como destaca Habermas:

“A sociedade de risco . Talvez o olhar dirigido sobre a técnica no cotidiano adere ainda muito ao concreto. Mais abstratas são as conseqüências da tecnologia atômica ou genética, ou a sobrecarga de uma economia natural explorada pela indústria. Estes ‘perigos’ ecológicos no sentido largo são ‘abstratos’ no que eles se subtraem em numerosos casos à percepção cotidiana, e não podem ser apreendidos a não ser através de teorias e instrumentos de medida, e mediatizados pelas controvérsias públicas. Ulrich Beck analisou de maneira impressionante este tipo de risco engendrado pelo domínio técnico-científico (...). Eles são de uma ordem de grandeza não calculável, e portanto não ‘seguráveis’; eles não podem ser apreendidos segundo as regras habituais de causas singulares ou de fatores causais identificáveis; nós não podemos limitá-los localmente, temporalmente e socialmente. Como podemos sentir e observar depois da catástrofe de Tchernobyl, tais perigos engendram mais medos vagos e sem objeto, do que receios concretos.”³⁷

Neste contexto, advoga-se um alargamento nas funções desempenhadas pela Organização das Nações Unidas. Por um lado, ela deve

³⁷ HABERMAS, Jürgen. *in Textes et Contextes*, Paris, Les Éditions du Cerf, 1994, p. 41. Na literatura nacional, uma breve exposição da perspectiva de Ulrich Beck se encontra em *Modernização Reflexiva – Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna*, de Anthony Giddens, Ulrich Beck e Scott Lash, São Paulo, Editora Unesp, 1994, onde lemos: “A sociedade de risco não é uma opção que se pode escolher ou rejeitar no decorrer de disputas políticas. Ela surge na continuidade dos processos de modernização autônoma, que são cegos e surdos a seus próprios efeitos e ameaças. De maneira cumulativa e latente, estes últimos produzem ameaças que questionam e finalmente destroem as bases da sociedade industrial.”, p. 16.

umentar a sua capacidade de coordenação das ações comuns visando ao enfrentamento dos graves problemas que nos atingem; por outro, ela deve assumir um papel mais ativo na proteção dos direitos humanos; afinal, o quadro internacional sugere que haja “(...) uma obrigação de providenciar assistência, derivada da crescente interdependência da sociedade global, que se tornou tão interligada através do mercado mundial capitalista e dos meios de comunicação de massa eletrônicos, que as Nações Unidas devem assumir algo como uma responsabilidade política geral pela defesa da vida no planeta, como o recente exemplo da Somália indicou.”³⁸

Quanto ao papel de proteção dos direitos humanos, a proposta de Habermas sustenta uma atuação mais firme na defesa deste elenco de garantias: da utilização de sanções econômicas, ao emprego da força militar.³⁹ Certamente a perspectiva habermasiana apresenta um conteúdo radical ao sustentar a possibilidade do uso da força. Contudo ela vem acoplada à proposta de uma reformulação da estrutura da ONU, que se desdobra em várias etapas. Em primeiro lugar, a criação de uma força militar própria – independente das grandes potências; em segundo momento, uma ampliação da Assembléia Geral, que seria transformada em uma espécie de Conselho Federal, repartindo suas competências com uma segunda câmara, eleita possivelmente por sufrágio universal, (aumentando assim a legitimidade de suas decisões); uma reforma do Conselho de Segurança, com a inclusão de novos membros e substituindo a unanimidade obrigatória dos membros permanentes por regras majoritárias apropriadas (inspirada em um modelo semelhante ao do Conselho de ministros de Bruxelas); por fim uma atuação mais enfática da Corte Internacional de Haia, com a estruturação de mecanismos garantidores do cumprimento de suas decisões.

O esboço de uma futura ordem internacional, expressa por Habermas no texto de 1996, *A Paz Perpétua – O Bicentenário de uma Idéia Kantiana*, está marcada por traços próximos da utopia – o que certamente num quadro de conformismo e falta de esperanças em relação a mudanças significativas, caracterizadoras da nossa atual conjuntura, parece condenar ao descrédito uma proposta tão radical. Contudo, se levarmos em conta que a proposta de Kant também tinha nítidas tendências utópicas, mas constituiu o embrião da instituição das Nações Unidas, órgão fundamental no mundo

³⁸ HABERMAS, Jürgen. “*Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State*”, in *Multiculturalism*, Ed. Amy Gutmann, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1994, p. 141.

³⁹ Para uma melhor compreensão dessa proposta habermasiana é necessário acompanhar a sua argumentação das páginas 75 a 80 do texto *La Paix Perpétuelle – Le Bicentenaire de une Idée Kantienne*, *ibidem* nota 29. Observe-se também o fato de Habermas referir a sua proposta ao estudo de D. Archibugi, in “*From the United Nations to Cosmopolitan Democracy*”, in D. ARCHIBUGI e D. HELD, *Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, 1995, p. 162.

contemporâneo, talvez estejamos menos inclinados a *a priori* descartar as propostas filosóficas mais ousadas.⁴⁰

Em linhas gerais, o modelo de ordem internacional desenhada por Habermas exige uma capacidade de ação coordenada entre os Estados que parece estar muito além do nosso horizonte atual de possibilidades políticas. Quer seja na proteção dos direitos humanos como no enfrentamento das graves questões ecológicas ameaçadoras da sobrevivência da espécie, as atitudes concretas dos estados nacionais deixam muito a desejar. Entretanto, há de se reconhecer uma crescente conscientização de setores importantes e de peso da opinião pública em relação a esses problemas, com a formulação de algumas políticas influenciadoras de aspectos importantes nesse novo espaço público político global. Como exemplos, podemos citar a diferente maneira de perceber o papel do ecossistema amazônico no Brasil, graças ao impacto político das decisões tomadas na conferência sobre ecologia realizada no Rio de Janeiro em 1992 e a luta mundial contra a existência de minas terrestres, capitaneada por lideranças da sociedade civil européia.

Um outro aspecto que testemunha algumas tendências sinalizadoras de um quadro de maior coordenação e cooperação dos estados nacionais é a formação de blocos regionais; o exemplo por excelência é a União Européia. Por um lado, ela se impõe como contrapeso à avassaladora hegemonia americana após o fim da União Soviética; por outro, tem liderado os esforços mundiais, tanto no que tange às questões ecológicas como na proteção dos direitos humanos. A formação de outros blocos regionais – como por exemplo um aprofundamento dos vínculos que unem os países reunidos no Mercosul – poderá no futuro contribuir à formulação de políticas internacionais concertadas segundo as perspectivas defendidas por Habermas.

Se a globalização parece trazer maiores problemas do que vantagens aos países de Terceiro Mundo, diminuindo a sua capacidade de manobras para enfrentar seus grandes problemas econômicos e de distribuição de riquezas, radicalizando as dificuldades de acesso às tecnologias de ponta – fator essencial ao desenvolvimento econômico – pode-se, por outro lado, vislumbrar alguns aspectos positivos deste processo.⁴¹ É possível reconhecer

⁴⁰ Em relação a este tipo de perspectiva, Habermas não se encontra sozinho no plano das propostas teóricas. Em um de seus últimos escritos, John Rawls trilha um caminho semelhante ao reconhecer no quadro internacional, apesar de todos os problemas que se avolumam no seu horizonte, potencialidades resultantes dos próprios processos de desenvolvimento econômico e político ensejadores de um ambiente – pelo menos – não hostil a considerações no sentido de que o “*respeito aos Direitos Humanos é uma das considerações impostas sobre todos os regimes políticos para que estes últimos sejam admitidos como membros respeitáveis de uma sociedade de povos justa.*” in *Le Droit des Gens*, Paris, Ed. Esprit, 1996, p. 88.

⁴¹ Quanto ao reconhecimento das ambigüidades do processo de globalização, com seus aspectos negativos, mas também com traços positivos, temos a posição de Liszt Vieira: “*Para uma visão diferenciada, devem-se distinguir, de um lado, os propósitos subjetivos das empresas transacionais e*

um horizonte mais favorável ao espraio de uma consciência normativa internacional comum, ancorada na idéia dos direitos humanos, que passariam a ser entendidos como uma carta mínima de direitos, indispensável à participação dos diferentes Estados nacionais na arena internacional dos países civilizados.

5. Conclusão

Um leitor cético provavelmente encararia esse tipo de discussão como um exercício quase inútil de reflexão teórica, desconectada dos reais problemas da vida política nacional e internacional, dominada pela atenção a interesses egoísticos à moda hobbesiana, e tendo como pano de fundo as inexoráveis leis do mercado econômico internacional, que deixam pouquíssima margem de ação e influência aos atores políticos. No entanto, não devemos esquecer que, como salienta John Rawls, “*uma das finalidades da filosofia moral é procurar uma possível base de acordo onde nenhuma parece existir.*”⁴² Assim, alguns filósofos e analistas políticos, dentro de um quadro político e econômico geral extremamente preocupante, procuram apontar, no contexto das atuais potencialidades das sociedades modernas, possíveis caminhos ao enfrentamento dos graves problemas que nos afligem. A dramaticidade do cenário pode provocar a apatia ou estimular as forças comprometidas com as transformações necessárias. É a estes últimos que o trabalho de Habermas e dos autores da Teoria crítica da sociedade⁴³ se dirige, procurando fornecer um instrumental teórico apropriado às suas necessidades e atuação.

governos que instrumentam a marcha da globalização, e, de outro, os aspectos mais profundos do processo, que expressam necessidades irreversíveis do gênero humano, como democratização e universalização dos direitos humanos, solidariedade internacional dos movimentos sociais, novas necessidades de desenvolvimento, maior cooperação e regulação mundial. A partir da compreensão desta diferença, podem-se formular quatro razões em favor da valorização positiva do fenômeno:

1) *o processo de globalização é fundamentalmente o resultado de forças materiais e espirituais que não podem ser revertidas sem causar custos econômicos, sociais, ecológicos e culturais maiores que os causados pela globalização. O retorno e as formas superadas de isolamento nacional e reversão burocrática das novas tendências afetaria o desenvolvimento das novas tecnologias, desorganizaria os encadeamentos produtivos, reduziria o nível de vida da população, favoreceria as soluções estatistas, burocráticas e autoritárias, bem como fenômenos diversos de regressão cultural.*

2) *a deterioração ecológica do planeta, as condições mundiais de salubridade, extrema pobreza e marginalização dos países mais pobres, explosão demográfica impõem a necessidade de maiores níveis de cooperação internacional, desenvolvimento tecnológico e investimento mundial. A solução dos problemas globais requer a reorientação da globalização, e não sua detenção ou reversão.*

3) *apesar de sua mesquinha forma atual, é a própria globalização e regionalização do mundo que tende a favorecer o crescimento econômico, a democratização política, o saneamento ambiental e a internacionalização dos movimentos sociais dos países em desenvolvimento (...).*

4) *a globalização constitui a precondição objetiva das transformações futuras em direção a um mundo solidário e pacífico, uma vez que os povos consigam superar a atual forma antagonista do processo (...).*” in *Cidadania e Globalização*, Rio de Janeiro, Ed. Record, 1997, pp. 103 a 105.

⁴² RAWLS, John. *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, p. 583.

⁴³ Se concentrarmos o exame em algumas das propostas de Habermas, não devemos esquecer ser o seu projeto o resultado de um esforço de equipe. Continuando a tradição de trabalho coletivo iniciado por Horkheimer, nos anos 30, Habermas segue como o grande nome da segunda geração da Escola de Frankfurt. Sem ser exaustivo, alguns colaboradores devem ser citados: Albrecht Wellmer; na estética,

A opção por centrar o desenvolvimento deste texto no trabalho de Habermas, emblemático do posicionamento da Teoria crítica da sociedade no debate político-cultural moderno, justifica-se pelo seguinte motivo: estas propostas parecem ir ao encontro das percepções, expectativas e esperanças de setores políticos alinhados dentro do espectro político à esquerda das posições hegemônicas que estão, via de regra, em sintonia com a agenda político-econômica neoliberal. Além do mais, tais propostas se vinculam ao ideário iluminista de defesa dos princípios universais de autonomia, liberdade e democracia que, embora submetido a muitas críticas em nossos dias, permanece como uma das grandes conquistas da tradição ocidental. Enfim, ciente de que, pelo menos "a teoria pode apreender (...) tendências contrapostas em um horizonte carregado de temores e esperanças"⁴⁴, a perspectiva habermasiana abre possibilidades àqueles não contentes em aceitar a resignação e a apatia tão presentes no quadro político-teórico contemporâneo.

Claus Offe, no campo da política; Ulrich Beck, na sociologia; Karl-Otto Apel, no domínio da ética; Axel Honneth, no debate filosófico contemporâneo; Klaus Günther; Ingeborg Mauss, e Robert Alexy no direito.

⁴⁴ HABERMAS, Jürgen. *Más Alla del Estado Nacional*, Madrid, Editorial Trotta, S.A., 1997, p. 96.

ESPAÇO PÚBLICO E UNIÃO EUROPÉIA

Joaquim Leonel de Rezende Alvim*

1. Introdução

Habermas descreve, no prefácio da edição brasileira de sua tese de livre-docência apresentada à Faculdade de Filosofia de Marburg¹, o espaço público como categoria histórica: "*Concebemos a <<esfera pública burguesa>> como uma categoria típica de época; ela não pode ser retirada do inconfundível histórico do desenvolvimento dessa "sociedade burguesa" nascida no outono da Idade Média européia para, em seguida, ao generalizá-la num ideal-tipo, transferi-la a constelações formalmente iguais de situações históricas quaisquer"*.²

Portanto, a possibilidade sociológica de existência do espaço público depende de condições materiais concretas e somente uma contextualização histórica permite mostrar a existência e/ou as transformações de um espaço público particular. O presente artigo visa desenvolver aspectos dessa problemática específica no quadro da construção européia. Conseqüentemente, discute-se as transformações e redefinições a que estão sujeitos os espaços públicos nacionais em face dessa construção, bem como a possibilidade de formação de um "espaço público europeu".

2. Relações entre a organização geográfica do capital e percepção/representação unificadora do espaço público

Inicialmente, gostaríamos de mostrar o elemento central que permite a construção analítica de um "espaço público nacional" como um espaço público central e uno (no nível da representação) quando sabemos que

* Mestre em Ciências Jurídicas pela PUC-Rio.

¹ "*Mudança estrutural da esfera pública*", Edições Tempo Brasileiro Ltda, Rio de Janeiro, 1984.

² *Idem*, p.9.

as leituras posteriores ao trabalho de Habermas de 61 e o próprio Habermas desenvolveram uma linha visando a pluralidade desse espaço público de discussão³.

A possibilidade de uma representação/percepção comum dessa pluralidade é a existência de uma certa homogeneidade cultural obtida pela forma nação. Esta homogeneidade está ligada funcionalmente ao aparecimento do capitalismo e ao processo de modernização das economias feudais, que está na origem da unificação de mercados nacionais.

Tal idéia é sustentada por Ernest Gellner⁴ que mostra os laços funcionais existentes entre essa homogeneização cultural e a revolução industrial. Em função da complexificação da divisão do trabalho e de uma mobilidade social que se fazia cada vez mais presente, os grupos sociais não podiam mais assegurar suas respectivas reproduções culturais dentro de sistemas "endo-educativos". Conseqüentemente é o Estado que se encarregará da reprodução cultural dos diferentes grupos sociais que são submetidos a um novo sistema "exoeducativo". Nesse sentido as nações são posteriores à economia moderna e aparecem como nova forma de comunidade política adaptada às necessidades econômicas de intensificação das trocas, mobilidade social e divisão do trabalho. Ernest Gellner recusa, conseqüentemente, as teorias culturalistas que afirmam a existência de laços entre a nação moderna e estruturas preexistentes à modernidade, cuja emanção do Estado-nação seria uma conseqüência natural.

Conseqüentemente, o processo de homogeneização cultural, que é a base da percepção/representação de um "espaço público nacional", está diretamente ligado à escala geográfica de organização do capital. Portanto, quais seriam as conseqüências, em termos de espaço público, da organização do capital em uma nova (continental) escala? A liberalização econômica através da livre circulação de mercadorias, capitais, serviços e trabalho, que está na base do processo da integração regional européia, seria então responsável pela gênese de um espaço público europeu?

³ As edições tardias da obra de Habermas já incorporam esta perspectiva assumida pelo próprio autor nos respectivos prefácios, como, por exemplo na edição francesa *L'Espace public*, Paris, Payot, 1993. Podemos encontrar uma série de referências das críticas desenvolvidas a partir da obra de Habermas no artigo de Erik Neveu "*Les sciences sociales face à l'Espace public, les sciences sociales dans l'espace public*" in *L'espace public et l'emprise de la communication*, (Dir.) Isabelle Pailliant, Ed. Ellug, Grenoble, 1995.

⁴ *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 1989.

3. Limites paradigmáticos em termos de "Estado" e "espaço público" para compreensão da construção européia

A resposta à pergunta constante no final do item anterior certamente seria afirmativa se nós postulássemos os mesmos quadros paradigmáticos de formação do Estado moderno para a União européia. Entretanto, nossa idéia é que tal construção é radicalmente diferente e que o sistema político da União européia não pode ser compreendido pela forma "Estado" nem pela forma "espaço público".

Como já tinha observado Habermas com relação aos espaços nacionais, existe uma diferenciação cada vez mais marcante entre uma integração sistêmica dada pelo mercado e pela burocracia administrativa, e uma integração social dada pela intersubjetividade dos atores no espaço público⁵. Nesse sentido a razão organizacional do sistema se opõe à razão comunicacional do mundo vivido. Podemos afirmar que essa constatação feita por Habermas é radicalizada no processo de construção européia. Segundo o autor, "*o desenvolvimento da Comunidade européia exprime, de forma particular, a tensão existente entre capitalismo e democracia. Ela toma a forma de uma diferenciação entre uma integração sistêmica do mercado e da administração ao nível supranacional e uma integração política que é realizada somente no nível nacional*".⁶ Isso leva Habermas a afirmar que "*o espaço público está, até o presente momento, fragmentado ao nível dos Estados-nações*".⁷

Entretanto, o que nos parece falho na avaliação de Habermas é a suposição de que a inexistência de integração política no nível europeu seja somente caracterizada pela inexistência da forma democrática realizada historicamente pelos Estados-nações. Nossa hipótese é que a União européia não é a reedição de processos e políticas responsáveis pela edificação do Estado-nação inicialmente na Europa e em seguida generalizado pelo mundo inteiro. As características concretas dessa nova forma política, cuja determinação é objeto de estudos cada vez mais presentes nas áreas da Ciência

⁵ "...é pela forma política do Estado-nação que a economia de mercado pode se desenvolver. Da mesma maneira que o aparelho burocrático do Estado, a economia capitalista constitui-se em sistema autônomo. Os mercados de bens, capitais e trabalho obedecem a uma lógica própria que é independente das intenções dos sujeitos. Ao lado do poder administrativo, tal qual ele se encarna nas burocracias estatais, o dinheiro tornou-se um "médium" de integração social que funciona acima da cabeça dos atores. Essa integração sistêmica entra em concorrência com a integração social que se opera através de valores, normas e da intercompreensão que é mediatizada através da consciência dos atores" Jürgen Habermas, "*Citoyenneté et identité nationale: réflexions sur l'avenir de l'Europe*", in *L'Europe au soir du siècle: identité et démocratie*, (dir.) Jacques Lenoble e Nicole Dewandre, Ed. Esprit, Paris, 1992, pp. 29/30.

⁶ *Ibid.*, p. 30.

⁷ *Ibid.*, p. 31.

Política e do Direito⁸, nos permite afirmar que a organização em termos de espaço público se limita ao nível nacional, e conseqüentemente, inexistente um "espaço público europeu". Nossa proposta é demonstrar como a lógica de organização de debates no espaço público continua sendo nacional, apesar da existência de interpenetrações cada vez mais marcantes entre instituições nacionais e europeias. Tomaremos como exemplo, neste presente artigo, a organização do debate público decorrente da última eleição para o Parlamento europeu, que ocorreu em junho de 1994.

Nós sustentamos a idéia de que as eleições europeias são caracterizadas, no nível de organização de debates e de modos de funcionamento, por lógicas nacionais.

4. Organização de debates "europeus" no espaço público e manutenção de lógicas nacionais

Primeiramente, podemos constatar a inexistência de um procedimento eleitoral uniforme para todas as eleições organizadas pelos Estados-membros da União europeia. Tal fato reforça o aspecto nacional dessas eleições. Entretanto, o nosso interesse central é demonstrar que o espaço público de debates sobre a "Europa" é organizado a partir de lógicas nacionais e que inexistente um espaço público europeu capaz de ser um pólo federador de discussões no momento das eleições europeias. A escolha do voto é orientada, sobretudo, pelas questões nacionais em detrimento das questões europeias. Numa pesquisa feita entre os meses de abril e maio de 1994, no momento, portanto, imediatamente anterior às eleições de junho de 1994, podemos constatar que, dentre as pessoas que tinham intenção de votar nessas eleições, a maioria compreendia que as questões nacionais (55%) influenciariam a orientação do voto no lugar de questões propriamente europeias (37%)⁹.

⁸ Não será o caso aqui de desenvolver as análises de novas formas (pós-nacional, não-soberana, policêntrica, neo-medieval, etc.) de compreensão da estrutura institucional representada pela União europeia. Podemos nos remeter aos trabalhos feitos por Philippe Schmitter [*Quelques alternatives européennes* in *Politiques publiques en Europe*, (dir.) Yves Mény, Pierre Muller e Jean-Louis Quermonne, L'Harmattan, Paris, 1995], Jean-Lois Quermonne [*Existe-t-il un modèle politique européen?* in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 42, n°5, outubro de 1992] e Bruno Théret (dir.) [*L'État, la finance et le social: souveraineté nationale et construction européenne*, Ed. La Découverte, Paris, 1995]. Tais desenvolvimentos partem do princípio da impossibilidade de reduzir a União europeia a qualquer forma conhecida da tipologia das organizações institucionais contemporâneas. Portanto, podemos ir do Estado federal ao Estado unitário, podemos percorrer diferentes formas de organização internacional, confederações, etc. e não conseguiremos integrar a União europeia em nenhum desses tipos. As pistas teóricas contidas nesses trabalhos têm como ponto comum a tentativa de sair dos quadros paradigmáticos impostos pela noção de Estado e de poder central.

⁹ Fonte: Eurobaromètre n° 41 (Paris, 1994). Quadro sobre a influência de temáticas nacionais ou europeias nas intenções de voto (% por país e unicamente relacionada àqueles que têm intenção de votar). Pergunta: A propósito do voto para as eleições europeias, o que seria mais importante: sua opinião sobre os problemas nacionais ou sua opinião sobre a Europa?

Essa sobredeterminação de problemas nacionais numa eleição europeia é facilmente constatada no universo político e isso reforça a organização dos espaços públicos em termos nacionais. Por exemplo, podemos constatar essa dinâmica na França, na medida em que a eleição presidencial de 1995 foi o principal fator na constituição de listas eleitorais europeias. O então recém primeiro-secretário do Partido Socialista, Michel Rocard, anuncia no congresso do partido (congresso de Bourges de 24/10/93), a condução de uma lista socialista (Europa solidária) e ninguém duvidava de que ela seria um "teste" para o futuro candidato "natural" do PS à Presidência, sobretudo pela ascensão dos socialistas no momento das eleições cantonais de março de 1994. A candidatura de Bernard Tapie não está isenta do contexto interno do PS, já que, após um sucesso relativo (limitado a Marselha) nas cantonais, ele deposita a lista Energia radical que está situada no mesmo espaço político (ou ao menos bem próximo) do PS e, conseqüentemente, causa danos a pretensão presidencial de Michel Rocard.

Nós podemos dizer também que a lista única do RPR-UDF é somente compreensível à luz do contexto nacional (conseqüentemente com relação à manutenção da maioria parlamentar¹⁰) na medida em que, no contexto europeu, constatamos uma comprovada incompatibilidade de projeto político, responsável pela divisão da lista única no interior do Parlamento europeu: a UDF faz parte do Grupo PPE, enquanto que o RPR regrupa o RDE.

	Problemas nacionais	Problemas europeus	Não sei
Alemanha	49%	44%	8%
Bélgica	48%	37%	14%
Dinamarca	61%	34%	6%
Espanha	65%	20%	15%
França	49%	44%	8%
Grécia	85%	11%	4%
Irlanda	77%	16%	7%
Itália	54%	39%	8%
Luxemburgo	57%	38%	5%
Holanda	38%	53%	9%
Portugal	70%	24%	7%
Reino Unido	63%	31%	6%
União Europeia	55%	37%	8%

¹⁰ Apesar da vontade inicial de conduzir uma lista UDF, Valéry Giscard d'Estaing concluirá um acordo em 8 de março de 1994 sobre a lista única UDF-RPR em função da má perspectiva eleitoral contida nas sondagens de opinião da época. A lista única era evidentemente desejada pelo primeiro-ministro da época, Edouard Balladur, que admite conduzi-la em torno de um projeto comum. Ele bem sabe que suas chances presidenciais aumentariam na medida em que ele se mantivesse como "candidato" representativo da unidade da maioria. Jacques Chirac, cuja pretensão presidencial não era segredo para ninguém, não pode, evidentemente, apoiar a candidatura de Balladur. Vê-se, de uma maneira clara, como o contexto nacional das eleições presidenciais de 1995, na medida em que é central para a organização das listas europeias, vai bloquear a condução de uma lista única por qualquer um dos candidatos potenciais para as presidenciais.

Conseqüentemente, constatamos a dimensão nacional do espaço político¹¹ semelhante àquela constatada nas preocupações das opiniões públicas nacionais.

Com relação à existência de uma dimensão europeia no debate público estruturado na ocasião das eleições para o Parlamento europeu, podemos estabelecer uma diferenciação analítica de três grupos. O primeiro formado por Alemanha, França e Holanda. O segundo formado por Bélgica, Itália e Luxemburgo. O terceiro formado por Dinamarca, Espanha, Grécia, Irlanda, Portugal e Reino-Unido.

Fazendo parte do primeiro grupo, a Holanda é o único Estado onde, na perspectiva da opinião pública, os debates são mais orientados por questões europeias que nacionais. Na França e na Alemanha, constatamos uma pequena diferença em favor da dimensão nacional do debate (5%). Entretanto, essa diferença é a mais baixa entre os Estados membros da União europeia¹². Conseqüentemente, podemos afirmar que os eleitores desse primeiro grupo orientam-se por questões europeias e não somente nacionais, no momento do voto. A possibilidade de organização de um debate ligado a um espaço público europeu que seja federador de questões europeias em certos momentos (como o das eleições europeias) é mais plausível nesses Estados que nos constantes dos dois outros grupos. Encontramos nesse primeiro grupo dois Estados (Alemanha e França) que exercem um papel principal na construção europeia desde a criação da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) e são vistos como tal pelas opiniões públicas nacionais¹³. A Holanda, segundo indicadores econômico-sociais, está localizada no grupo de países mais desenvolvidos da

¹¹ A análise feita a partir do quadro político francês pode ser extensiva aos outros Estados membros da União Europeia. O jornal "Libération" de 11/12 de junho de 1994 tem como título: "A cada campanha, sua leitura nacional". O jornal "Les Échos" de 8 de junho de 1994 desenvolve a importância da política interna (nacional) nas campanhas eleitorais: "Espanha: um teste crucial para Felipe González; Itália: os partidos da coalizão vão medir suas relações de força; Alemanha: ensaio geral para as eleições legislativas de outubro; Reino-Unido: perspectiva de referendo para John Major".

¹² Encontramos na Bélgica (11%) a diferença mais próxima que é, mesmo assim, duas vezes maior do que aquela constatada na França e na Alemanha (5%) em favor das questões nacionais.

¹³ No "Eurobaromètre" n°43/1995 (Paris, França), encontramos uma sondagem feita entre os dias 7 de abril e 18 de maio de 1995 sobre a percepção da opinião pública no que diz respeito aos países que exercem um papel primordial ou, ao contrário, colocam obstáculos à integração europeia. Questão: Para você, quais são os países cujos governantes são os mais favoráveis às ações comuns no quadro da União europeia? E, para você, quais são os que colocam mais barreiras às ações comuns no quadro da União europeia?

F. - Favoráveis; O. - Opostos

	Ale	Fra	Bel	Hol	Esp	Ita	R.U	Lux	Din	Au	Sue	Por	Gre	Fin	Irl
F %	67	55	25	15	15	15	15	12	7	5	5	5	5	3	3
O. %	9	10	6	7	13	14	45	5	17	9	12	14	19	11	15

União europeia¹⁴. Ela é um dos Estados fundadores da CECA e seu papel na construção europeia não pode ser desprezado¹⁵.

Na Bélgica, cresce a diferença em favor das questões nacionais, mas o país continua, juntamente com as diferenças existentes na Itália e em Luxemburgo, abaixo da faixa de 20%. Sustentamos, portanto, com relação a esse grupo, a possibilidade de estabelecer pontos referenciais de debates em termos europeus no momento das eleições.

O terceiro grupo opõe a maior dificuldade em abordar o debate público em termos europeus. A Dinamarca (27%), Reino-Unido (32%), Espanha (45%), Portugal (54%), Irlanda (61%) e Grécia (74%) têm diferenças expressivas em favor da influência de temas nacionais sobre a maneira de votar por ocasião das eleições europeias. Constatamos que nos países "menos desenvolvidos"¹⁶ (Espanha, Portugal, Irlanda e Grécia) o eleitorado tem tendência a votar nas eleições europeias baseado em problemas nacionais, pois a Europa é vista a partir de benefícios que possa trazer a esses países em vista de uma modernização cujo modelo continua baseado nos países da Europa do norte. No corte feito ao nível dos Estados membros com relação ao "grau" de desenvolvimento, podemos sobrepor dois outros: um feito no interior dos Estados (regiões)¹⁷ e outro feito de modo transversal aos Estados (classes sociais)¹⁸. A Dinamarca e o Reino-Unido conhecem também diferenças

¹⁴ "Le Monde, Bilan Économique et social 1995", França, Janeiro de 1996.

¹⁵ Constatamos que ela tem a quarta porcentagem mais elevada (atrás de Alemanha, França e Bélgica e ao lado de Espanha, Itália e Reino-Unido) com relação à consideração da ação de seu governo em favor da integração europeia.

¹⁶ Consideramos nesse caso os maiores beneficiários "per capita" do fundo regional da União europeia ("Eurobaromètre" n° 41/1994, Paris, França, p.5).

¹⁷ Nesse caso constatamos a superposição entre certas regiões ricas e a temática europeia na medida em que o "fechamento" econômico combinado ao "fechamento" identitário de uma parte do território nacional pode muito bem servir à construção europeia para curto-circuitar ou exercer pressões sobre os níveis nacionais de decisão. Este é o caso do norte da Itália e da Catalunha, por exemplo.

¹⁸ Com relação a sondagem sobre a influência de temas nacionais ou europeus sobre a intenção de voto a partir de variáveis socio-políticas, constatamos que, no momento das eleições europeias, as elites, muito mais que as classes populares, são sensíveis a temática europeia enquanto que com relação aos temas nacionais a lógica se inverte. Fonte: "Eurobaromètre" n°41/1994, Paris, França:

	RESPONDENT OCCUPATION SCALE					
	Self employed	Managers	Other white collars	Manual workers	House person	Unemployed
National issues	55 %	50 %	54 %	57 %	61 %	59 %
European issues	39 %	44 %	41 %	37 %	30 %	34 %
Don't know	6 %	6 %	6 %	6 %	10 %	8 %

	SUBJECTIF SOCIAL CLASS				
	Working	Lower middle	Middle	Upper middle	Upper
National issues	60 %	56 %	55 %	46 %	54 %

significativas em favor de temas nacionais, mesmo se tais diferenças são menores que as outras encontradas nos países desse grupo. Isto se explica na medida em que o grau de identificação à "Europa" alcança baixos níveis nesses dois países e, contrariamente, os graus de identificação à "nacionalidade" são dos mais elevados entre os Estados-membros da União europeia.¹⁹

Conseqüentemente, mesmo se encontramos diferenças entre os Estados-membros, constatamos que a escolha dos eleitores com relação às eleições europeias se faz muito mais a partir de temas nacionais que europeus. Tal perspectiva é um elemento que confirma nossa idéia inicial sobre a dificuldade estrutural de pensarmos a construção europeia em termos de "espaço público".

5. Conclusão

Nos dias atuais encontramos uma confusão terminológica que é característica de períodos de mudança. Como bem demonstra Philippe Schmitter²⁰, a terminologia antiga não é mais pertinente na medida em que o vocabulário "político" e "jurídico" está inserido em um quadro de ação estatal e, conseqüentemente, uma nova terminologia se faz necessária. É espantoso de ver como o "político" e o "jurídico" na escala europeia estão institucionalizando uma linguagem própria que se diferencia daquela a que estamos habituados que é a do "político" e do "jurídico" na escala nacional. Seguindo ainda Philippe Schmitter²¹, essa linguagem havia começado em ligação com a teoria neofuncionalista²² e, progressivamente, se estendeu pela malha institucional

	31 %	34 %	38 %	48 %	38 %
European issues	31 %	34 %	38 %	48 %	38 %
Don't know	8 %	10 %	7 %	6 %	8 %
	LEVEL OF INCOME				
	+++	++	--	---	
National issues	52 %	52 %	57 %	59 %	
European issues	43 %	42 %	37 %	31 %	
Don't know	6 %	7 %	7 %	11 %	

Observação: a especificação das categorias sócio-profissionais (consideradas pelas sondagens e englobadas pela inserção objetiva no mercado de trabalho e pelas percepções subjetivas em termos de classes sociais) estão contidas no "Eurobaromètre" n° 41/1994, Paris, França, pp. A54 et A55.

¹⁹ Na sondagem realizada entre os dias 13 de outubro e 9 de novembro de 1993 ("Eurobaromètre" n° 40/1993, Paris, França), portanto no momento da entrada em vigor do tratado de Maastricht, constatamos que no Reino Unido (59%) e na Dinamarca (50%) estão situadas as porcentagens mais elevadas de pessoas que têm o sentimento da "nacionalidade unicamente" a partir da seguinte questão: Num futuro próximo, você se vê como...? a) "nacionalidade" unicamente, b) "nacionalidade" e europeu, c) europeu e "nacionalidade", d) europeu unicamente.

²⁰ "Quelques alternatives pour le futur système politique européen et leurs implications pour les politiques publiques européennes", in *Politiques publiques en Europe*, op. cit., p. 28.

²¹ Idem, p. 38.

²² Por exemplo: "engrenage", "spill-over" e "acquis communautaire". Ver Nestor Schumacher, "Les termes polémiques du discours européen" in *Revue du Marché Commun*, n° 324, Fevereiro 1989, Paris, França.

comunitária, perpassando a burocracia europeia²³. Entretanto, a configuração em termos de poder não "nasce" automaticamente desse vocabulário. Esse novo vocabulário é somente um dos elementos que contribui para demonstrar a existência de novas estruturas dificilmente conceitualizáveis nos atuais quadros paradigmáticos.

Portanto, uma das dificuldades centrais daqueles que trabalham o fenômeno da integração no âmbito da Ciência Política e do Direito é "transitar" num quadro teórico afastado dos limites impostos por nossas categorias de pensamento e nossa consciência histórica, tendo atenção para não cair no exercício da "futurologia". A fronteira entre ambos não é facilmente estabelecida. Portanto, podemos cair sem dificuldades no mau lado dos excessos "visionários". Novamente Philippe Schmitter corretamente delimitou essa problemática, desenvolvendo o que se segue: "*Suponhamos que alguma coisa qualitativamente diferente esteja se desenvolvendo... e produziria um dia uma nova forma de governo em múltiplos níveis cuja jurisdição e identidade seriam imperfeitamente delineadas. Tentemos simplesmente imaginar um sistema político que não tenha nenhuma das seguintes características: - um centro de autoridade suprema claramente definido e incontestável; - uma hierarquia de função pública reconhecida e central; - uma esfera de competência pré-definida e distinta, no interior da qual decisões que se impõem a todos possam ser adotadas; - um território fixo e contíguo sobre o qual exerce sua autoridade; - um reconhecimento exclusivo por parte de outros regimes, participação em organizações internacionais e poder de concluir tratados internacionais; - uma identidade global e uma presença simbólica para todos os súditos ou cidadãos; - um monopólio estabelecido e efetivo de meios legítimos de coerção; - um poder único de aplicação direta de suas decisões aos cidadãos e grupos visados; - um poder exclusivo de controle do movimento de bens, serviços capitais e pessoas no interior de suas fronteiras; mas que tenha o poder de tomar decisões, de resolver conflitos, de produzir bens públicos, de coordenar comportamentos privados, de regular mercados, de fazer eleições, de responder às pressões privadas, de gerar rendas, organizar despesas e mesmo de declarar e fazer guerras! Podendo imaginar tais características, poderemos então nos afastar, ao menos mentalmente, dos limites impostos pelo Estado-nação a nossa visão habitual da política e começaremos a perceber as propriedades emergentes da União europeia,*

²³ Com relação a essa linguagem, Philippe Schmitter ["*Quelques alternatives pour le futur système politique européen et leurs implications pour les politiques publiques européennes*" in *Politiques publiques en Europe*, op.cit.] descreve que "o número de termos aumentou significativamente e elas (as expressões) parecem originar-se cada vez mais da jurisprudência europeia ou das disposições do tratado (de Maastricht) : subsidiarity, proportionality, additivity, complementarity, transparency, compétences, direct effect, unanimity, qualified majority voting, co-responsability, transposition, géométrie variable, juste retour, mutual recognition, home country control, co-decision, pooled sovereignty, opting-out, opting-in, economic and social cohesion, sustainable convergence, euro-compatibility, balanced support, et ainsi de suite", p. 31.

apesar de ser ainda difícil de imaginar como um tal "arranjo" <<pós-nacional, não-soberano, policêntrico, polimorfo, neo-medieval>> possa sobreviver a longo termo".²⁴

Portanto, notamos hoje um déficit de teorização política e jurídica do fenômeno da regionalização e isso somente facilita a legitimação do livre jogo do "mercado" propagado pelas elites intelectuais e políticas defensoras do neoliberalismo. Ninguém duvida de que se afirmam características liberais nos atuais processos de integração econômica regionais. Entretanto, é fundamental pensarmos a diferenciação entre o âmbito da ideologia e o fato histórico. A ideologia da livre circulação generalizada interessa, obviamente, ao capital transnacional na medida em que este visa sempre a escapar de qualquer tipo de controle materializado pelas fronteiras nacionais. Dito de outra forma: ele visa a escapar do controle do Estado. Entretanto, é inegável também que este capital começa a se organizar em uma nova escala e este processo não é somente "econômico". Não adianta fechar os olhos para essa mudança. Entretanto, tal organização vem acompanhada de novas estruturas institucionais de poder que devem ser teorizadas, problematizadas, já que o vazio nesse campo só facilita as forças do "mercado" e a ideologia neoliberal. A forma que ganhará tal estrutura, será, como o foi (e o é) a forma Estado-nação, perpassada por conflitos, contradições e compromissos de classes sociais; e conseqüentemente, a discussão da democracia e do controle do poder se fazem mais do que necessárias na medida em que não adianta transpormos a forma estado-nacional da democracia para uma nova escala. Essa não será reedição daquela.

Nessa nova organização, acreditamos que que não se configuram espaços públicos regionais ("unificados") que seriam emanações dos processos de integração econômica. A integração européia é muito mais responsável nos dias atuais por uma coexistência de estruturas institucionais diferenciadas do que pela constituição de um "espaço público europeu". Nós constatamos muito mais uma reorganização de espaços públicos nacionais do que a tendência de substituição desses últimos por uma lógica homogeneizante ligada à formação de um espaço público europeu.

²⁴ Idem, p.29.

ESPAÇO PÚBLICO E RECONSTRUÇÃO DA SOLIDARIEDADE

José Fernando de Castro Farias*

Introdução

Neste fim de século, as sociedades contemporâneas vivem um quadro de perplexidade, provocado pelas profundas transformações sociais, políticas, econômicas, culturais, científicas e tecnológicas. A perplexidade é ainda maior quando se considera os graves problemas sociais que o atual processo da chamada "globalização" vem provocando. A lógica econômica neoliberal, que norteia a "globalização", tem conduzido à supressão da solidariedade.

Nesse contexto, o problema da *exclusão* aparece como um tema chave para a compreensão da sociedade contemporânea. A *exclusão* é apresentada como categoria mais ampla para a compreensão do processo social, para a redefinição dos modelos teóricos e para a reconstrução dos mecanismos de gestão do social. Em face de uma sociedade que impõe a lógica da *exclusão*, cresce a importância da análise dos mecanismos de integração social.

Entretanto, esses mecanismos só podem ser pensados se houver uma reflexão sobre a sociedade como um todo, exigindo-se o exame da própria idéia de *solidariedade* (1), mais exatamente, de *reconstrução da solidariedade* (2), para podermos imaginar novas formas de solidariedade.

Na medida em que a construção do espaço público implica a existência de uma referência de *solidariedade* entre os atores sociais, tendo a considerar o *espaço público*, essencialmente, como um *espaço de solidariedade*. Por outro lado, devemos também procurar pensar o *espaço da*

* Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Montpellier I.

solidariedade como um *espaço de diversidade*. O *espaço da solidariedade* deve garantir a unidade incorporando a diversidade. Unidade e diversidade devem coexistir na *lógica da solidariedade*.

Para dar conta dessas questões, pretendo abordar alguns elementos sobre a *práxis da solidariedade* (2.1) e a *questão do sujeito* (3).

1- A solidariedade: um paradigma perdido

A expressão *solidariedade* aparece no debate político cotidiano com muita ambigüidade, mas considero que em torno dessa palavra podemos encontrar alguns elementos importantes para a compreensão dos impasses da sociedade contemporânea, e um fio condutor na reflexão sobre o espaço público.

A solidariedade já havia sido objeto de preocupação das revoluções de 1789 e de 1848, na França¹, mas essa preocupação não repousava sobre um discurso construído de solidariedade. O tema da solidariedade, que encontramos já presente nas obras de Pierre Leroux, de Auguste Comte e Proudhon, constitui-se sistematicamente um pouco mais tarde. Depois das primeiras tentativas de síntese feitas por Charles Renouvier, Charles Secrétan, Alfred Fouillé, Marion e Charles Gide, o discurso da solidariedade foi sistematizado conceitualmente por Léon Bourgeois² e Durkheim³.

É apenas no fim do século XIX, na Europa, que encontramos a *descoberta da solidariedade*⁴. A partir desse momento, a palavra *solidariedade* designa uma nova maneira de pensar a relação indivíduo-sociedade, indivíduo-Estado, enfim, a sociedade como um todo. A lógica da solidariedade aparece, então, como um discurso coerente que não se confunde com "caridade" ou "filantropia", traduzindo uma nova maneira de pensar a sociedade e uma política concreta, não somente de um sistema de proteção social, mas também como "*um fio condutor indispensável à construção e à conceitualização das políticas sociais*"⁵.

¹ Chevalier, Jacques. "*La Résurgence du Thème de la Solidarité*", in *La Solidarité: Un Sentiment Républicain?*, Paris, Presses Universitaires de France. C.U.R.A.P.P. 1992. págs. 111-113.

² Bourgeois, Léon. *Essai d'une Philosophie de la Solidarité*. Paris. Alcan. 1902. Ver também *Solidarité*, Paris. Librairie Armand Colin. 3a edição. 1902.

³ Durkheim, Émile. *De la Division du Travail Social*. Paris. Quadrige/Presses Universitaires de France. 1986, pág. 28.

⁴ Ver Farias, José Fernando de Castro. *A Origem do Direito de Solidariedade*. Rio de Janeiro. Editora Renovar. 1998.

⁵ Chevalier, Jaques. Op. cit., pág. 112.

O discurso solidarista teve como corolário o aparecimento do sistema de seguros sociais. Na verdade, a *sociedade seguradora* é a mais perfeita expressão do solidarismo. Inscrevendo-se numa lógica de solidariedade, o sistema de seguridade social ocupou um lugar histórico e estratégico de grande importância nas práticas do Estado Providência.

O discurso solidarista buscava a superação do dilema entre a "liberdade dos antigos" e a "liberdade dos modernos". Mais do que ser uma síntese entre a "liberdade dos antigos" e a "liberdade dos modernos", o discurso solidarista representava uma política nova. O discurso solidarista entendia que a dinâmica do reforço do Estado não era dissociada da emancipação da sociedade civil. A estatização e a autonomização do social eram dois vetores essenciais da lógica da solidariedade. É por causa dessa maneira específica de se organizar que o imaginário político solidarista não pode ser reduzido ao imaginário político liberal.

No fim do século XIX e início do século XX, a concepção de democracia se encontrava fulminada por uma certa inconsistência em face da bipolarização entre dois sistemas rivais: o liberalismo e o marxismo. A doutrina solidarista representava claramente a tentativa de ultrapassar esses dois sistemas. A noção de solidariedade era apresentada como uma base positiva para definir a atividade do Estado. Uma base considerada muito mais sólida do que a velha noção de *soberania nacional ou popular*.

Pretendia-se, então, dar uma nova legitimidade ao Estado. Através da solidariedade, a democracia estaria a serviço da sociedade e o Estado encontraria sua missão social. Mas a passagem da *soberania* à *solidariedade*, como fundamento do Estado e do direito, não pode ser simplesmente reduzida a uma passagem do político ao social. O solidarismo não se reduzia a um discurso sociológico; ele tinha também uma dimensão política. Além disso, não podemos esquecer a dimensão ética e moral do solidarismo e suas conseqüências na idéia de laço social, pois, o próprio Durkheim termina sua tese *De la Division du Travail Social* escrevendo que "*nosso primeiro dever atualmente é criar uma moral*"⁶.

Todavia, se a solidariedade nasceu como uma "idéia-força", como um "mito", como um "conjunto ligado a imagens motoras", como uma "representação coletiva mobilizadora" de nossa contemporaneidade, constata-se um grande paradoxo da sociedade contemporânea, pois esta sufocou as tentativas de construção de uma democracia social e pluralista, cuja força motora baseia-se na liberdade, na solidariedade e num pluralismo da vida social. Na verdade, a solidariedade tornou-se um paradigma perdido. Diante

⁶ Durkheim, Émile. Op. cit., pág. 406. Todas as traduções de obras estrangeiras são de minha autoria.

desse fato, não podemos deixar de lamentar o esquecimento no qual caiu o discurso solidarista⁷.

A palavra solidariedade tornou-se uma espécie de fantasma na memória do homem contemporâneo, servindo para dar boa consciência a uns e amenizar a má consciência de outros. Após todas as aventuras e desventuras do século XX, constatam-se os problemas da fome, saúde, educação, desemprego, etc. Problemas estes postos pelas profundas desigualdades sociais. Assiste-se à escalada da intolerância, do egoísmo e da exclusão social; as ideologias e as doutrinas políticas estão em crise; as revoluções se perderam na burocracia ou no terror. Neste fim de século, a história e os acontecimentos ultrapassam largamente todos aqueles que pretendem ter nas mãos o monopólio da governabilidade social.

2- A reconstrução da solidariedade

O discurso solidarista deve ser resgatado. Mas não podemos pensar que o enfrentamento teórico e prático do quadro atual de crise se resolva por um simples retorno ao discurso solidarista. Devemos compreender que a crise atual pressupõe a reconstrução da solidariedade.

Essa reconstrução passa por uma concepção de sociedade que seja capaz de vislumbrar uma unidade, levando em conta a pluralidade da solidariedade vivida e permitindo o encontro de uma *auto-ética* com uma *ética comunitária*. Isto nos remete a uma das questões fundamentais de reflexão sobre a sociedade contemporânea: como articular o particular e o universal?

Mais do que nunca é preciso encontrar uma saída para o falso dilema entre o isolamento e a massificação. Os impasses colocados pela sociedade contemporânea obrigam-nos a rejeitar, por um lado, o individualismo, e, por outro lado, a tendência que sufoca o indivíduo.

Esse falso dilema só será evitado se adotarmos um *pensamento complexo* capaz de realçar a dinâmica constante das contradições⁸. A

⁷ A esse propósito, ver a abordagem de Jean Duvignaud. *La Solidarité. Lien de Sang et Lien de Raison*. Paris. Fayard. 1986. O autor faz uma história da sociologia da solidariedade e reconhece a importância do solidarismo.

⁸ Ver Morin, Edgar. *Meus Demônios*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 1997. Tradução de Lemeide Duarte e Clarisse Meireles, pág. 63. Podemos também vislumbrar uma dialógica entre as estruturas racionalizadoras e não-racionalizadoras. A reconstrução da solidariedade pressupõe articular o sistema com o "mundo da vida", incorporando os aspectos espontâneos das relações interpessoais, dos laços de afetividade que constituem o "estar-junto antropológico", vistos como elementos importantes das formas de solidariedade. As relações de amor e de amizade, por exemplo, têm a capacidade de combinar o Id e o Eu, permitindo combinar o desejo e a empatia, sem identificar um ao outro. Na relação amorosa ou amigável, o sujeito se afirma porque reconhece o outro como sujeito. Ver Touraine, Alain. *Crítica da Modernidade*. Tradução de Elia Ferreira Edel. Petrópolis. Vozes. 1994,

solidariedade deve estar ligada a uma visão complexa da sociedade, na qual a solidariedade e a complexidade são duas noções que se completam, pois "o emprego do princípio da complexidade esclarece as virtudes da solidariedade"⁹.

Nesse sentido, a reconstrução da solidariedade deve tentar forjar uma unidade levando em conta a complexidade da vida social. A solidariedade não pode deixar de partir das próprias práticas existentes na teia da solidariedade social, e de abrir caminho para a criação de um *espaço social* intermediário entre a autonomia pública e autonomia privada, o Estado e a sociedade civil, o Estado e o mercado, o político e o econômico, o ideal e o empírico, o universal e o particular, concebendo-se uma nova forma de solidariedade que estabelece relações de complementaridade.

O Estado não é a única forma de vida coletiva. Não basta unicamente a intervenção do Estado para a reconstrução da solidariedade, porque esta não se realiza exclusivamente pela via do Estado. Ao lado do Estado socialmente ativo, a reconstrução da solidariedade implica a existência de uma lógica de solidariedade realizada em todo o espaço da sociedade civil, capaz de assegurar aos grupos e aos indivíduos as condições para uma efetiva participação no processo social.

A solidariedade, portanto, é vista como uma prática alimentada pela própria complexidade social, que exige uma concepção aberta, flexível e pluralista, baseada cada vez mais na autonomização da sociedade civil, dos grupos sociais e também dos indivíduos, pois estes não são jamais vistos de maneira isolada, mas no quadro da trama de solidariedade existente na sociedade.

2.1- A práxis da solidariedade

A reconstrução da solidariedade deve passar necessariamente por investigações nos planos epistemológico, sociológico, político e ético. Neste trabalho, pretendo dar relevo a alguns elementos no plano da filosofia da práxis, ou seja, nos planos político e ético.

O enfraquecimento dos laços de solidariedade, provocado pela exclusão, recalca a solidariedade em favor da lógica do mercado. A *ética da solidariedade* se contrapõe a essa lógica perversa, apontando para ações sociais com um sentido, ao mesmo tempo, libertário e comunitário.

pág. 236. Ver também Maffesoli, Michel. *A Transfiguração do Político. A Tribalização do Mundo*. Tradução de Juremir Machado da Silva. Porto Alegre. Editora Sulina. 1997.

⁹ E. Morin, Op. cit., pág. 99.

Como afirmei acima, o grande problema da reconstrução da solidariedade é tentar forjar uma filosofia da práxis capaz de pensar o encontro de uma *auto-ética* com uma *ética comunitária*, da *autonomia privada* com a *autonomia pública*. Esta é uma das questões fundamentais no âmbito da discussão da filosofia política atual, a qual está empenhada em solucionar um problema clássico que consiste em procurar formas de mediação "*entre a universalidade de reflexão e a singularidade concreta da ação moral*".

O objetivo do raciocínio moral é o juízo ou a compreensão e a autodescoberta? Podemos, ao mesmo tempo, raciocinar em termos de juízo e de compreensão? Podemos, ao mesmo tempo, procurar saber *o que devemos ser e quem somos*? Estas questões estão relacionadas ao problema da relação do indivíduo com a comunidade. O *eu* está habilitado a participar na constituição de sua identidade ou o *eu* é constituído unicamente de seu contexto social? O *eu* precede seus fins ou os fins é que fixam a identidade do *eu*? Estes problemas remontam à tradição de duas grandes correntes filosóficas: a hegeliana (objetivista) e a kantiana (subjativista), e reflete o embate das diferentes concepções filosóficas atuais.

No contexto das diversas concepções filosóficas atuais, destaco a "*concepção política da justiça*" em Rawls (2.1.1), a perspectiva "*comunitarista*" (2.1.2), a abordagem "*discursiva*" em Habermas (2.1.3), o conceito de "*sociedade autônoma*" em Castoriadis (2.1.4), e aponto para a necessidade de se buscar uma abordagem que estabeleça relações de complementaridade para a reconstrução da práxis da solidariedade (2.1.5).

2.1.1- A "*concepção política da justiça*" em Rawls

No seio do debate da filosofia política atual inscreve-se o projeto teórico de John Rawls. Distanciando-se de outros "liberais" como R. Dworkin, R. Nozick e B. Ackerman, Rawls adota uma abordagem neokantiana que procura repensar globalmente a questão da justiça, na qual se aplica o "princípio da tolerância".

Principalmente após 1980, Rawls procurou superar algumas ambigüidades contidas em sua obra *A Teoria da Justiça*, ressaltando que o seu "liberalismo político" faz a distinção entre uma "doutrina moral da justiça" e uma "concepção estritamente política da justiça". Rawls não propõe uma "teoria metafísica da justiça", mas uma "*teoria da justiça como equidade vista a partir de uma concepção política da justiça*"¹⁰, em que a justiça é concebida no

¹⁰ Rawls, John. "*La Théorie de la Justice Comme Équité: Une Théorie Politique et non pas Métaphysique*". in *Individu et Justice Social, Autour de John Rawls*. Paris. Éditions Seuil, pág. 280. Ver também *Liberalisme Politique*. Paris. Presses Universitaires de France. 1995.

campo da filosofia política e não no plano da filosofia moral ou de uma doutrina compreensiva.

Rawls estabelece uma perspectiva contratualista partindo do pressuposto de "uma posição original do contrato", em que as partes estão ao abrigo de um "véu de ignorância" quanto às alternativas que vão afetar sua situação concreta. Para Rawls, a justiça é indissociável da liberdade inerente a cada pessoa humana. Esta proposição se contrapõe à teoria utilitarista que considera a justiça apenas como uma função do bem-estar coletivo, na qual há uma oposição entre as necessidades coletivas e as demandas de ordem individual.

A teoria moral de Rawls é normativa, pois a sua idéia de base é apresentar uma teoria "distributiva" reconhecida como legítima por todos, em que a economia de mercado só pode ser verdadeiramente defendida como sendo, ao mesmo tempo, moralmente equitativa e economicamente eficiente. Mas a *teoria da justiça* de Rawls é também "procedural", já que a justiça tem como objeto os procedimentos e não os resultados.

Para desenvolver sua tese, Rawls apela para uma releitura e ampliação da teoria de Kant. O "princípio da justiça como equidade" garante o princípio da liberdade. Neste ponto, Rawls se inspira no "imperativo categórico" de Kant. Mas a teoria da justiça de Rawls evoca também o "princípio da diferença", que é chamado a conciliar a liberdade de cada um com o bem-estar social, com a justiça social. A liberdade e o bem-estar social são dois princípios categóricos.

Para Rawls, a legitimação da sociedade de mercado implica acabar com o corte desigualdades sociais/desigualdades naturais. Os dois elementos devem ser igualmente integrados na teoria da justiça através da distribuição dos "bens primários" (os direitos, as liberdades, as obrigações, as rendas, as riquezas, os poderes e as chances). O problema que se coloca para Rawls é saber como pensar a questão da igualdade social sem abrir mão da sociedade de mercado, das liberdades individuais.

Não se trata de redistribuir de maneira permanente e generalizada os "bens primários", mas de dotar equitativamente cada indivíduo desde o começo. Propõe-se, então, um alargamento e, ao mesmo tempo, uma definição estrita do *princípio da igualdade de chances*. Rawls considera a possibilidade de uma certa correção das desigualdades desde o começo: "*Para chegar a uma real igualdade das chances, a sociedade deve prestar mais atenção àqueles que são desprovidos de bens desde o nascimento e àqueles que nasceram em posições sociais menos favoráveis*"¹¹. Desta lógica podem ser extraídas as

¹¹ Rawls, John. *Théorie de la Justice*. Paris. Éditions Seuil. 1987, pág. 100.

propostas em matéria de educação, de renda mínima e de sistema de imposto negativo.

Partindo da premissa de que, na "cultura pública democrática", a "sociedade é um sistema equitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais"¹², Rawls considera que a "cooperação social" não se confunde com uma atividade que seria coordenada puramente do ponto de vista social, como, por exemplo, por uma autoridade central. Situada no plano de uma concepção "procedural", "a cooperação social" é guiada por regras publicamente reconhecidas e por procedimentos aceitos e considerados como referência de conduta por aqueles que cooperam¹³.

A "justiça procedural" se inscreve dentro do que Rawls chama de "pluralismo razoável". Sendo os termos da "cooperação social" equitativos, cada participante pode aceitá-los racionalmente, com a condição de que todos os outros os aceitem igualmente, havendo, portanto, uma relação de reciprocidade e de mutualidade.

Para Rawls, os cidadãos decidem sobre o que será objeto do contrato. E o que eles decidem? Rawls responde: "o objeto primeiro da justiça é a estrutura de base da sociedade". A "concepção política da justiça" define os termos equitativos da cooperação, e ela "os define duravelmente graças a princípios que presidem os direitos e os deveres de base no quadro das principais instituições de justiça, de maneira que as vantagens produzidas pelos esforços de cada um sejam equitativamente adquiridas e repartidas de uma geração à outra"¹⁴.

A partir da "cooperação social", a unidade da sociedade não é fundada sobre o fato de que os cidadãos aderem à mesma noção de bem, mas sobre o fato de que eles aceitam publicamente uma concepção de justiça para reger a estrutura de base da sociedade. Para Rawls, numa sociedade democrática regida por esses princípios, as doutrinas mais completas, que persistem e ganham as adesões, têm chances de juntas formarem um consenso mais ou menos estável. A teoria de Rawls pretende vislumbrar como, numa sociedade marcada por profundas divisões entre os valores morais, é possível conceber a unidade da sociedade de uma maneira estável.

¹² Rawls, John. "La Théorie de la Justice Comme Équité: Une Théorie Politique et non pas Métaphysique", pág. 288.

¹³ Idem, pág. 289.

¹⁴ Ibidem, pág. 289.

2.1.2- A perspectiva "comunitarista"

O projeto "comunitarista" ("*communitarian*") se constrói em contraposição às teses do liberalismo. Mas é preciso ressaltar que nem todas as críticas "comunitaristas" são dirigidas diretamente ao "liberalismo político" de Rawls, já que Michael Walzer, Charles Taylor e Alasdair MacIntyre desenvolvem argumentos sem qualquer análise específica sobre a teoria de Rawls. Michael Sandel é o único que estabelece uma polêmica direta com Rawls¹⁵. Apesar de Sandel fazer uma interpretação questionável da teoria de Rawls, não se pode ignorar a força da crítica do "comunitarismo".

Conduzindo uma abordagem que pode ser considerada "genealógica", Alasdair MacIntyre considera que "o iluminismo tornou-nos cegos"¹⁶, que o desaparecimento da "tradição das virtudes" levou-nos a uma política que pouco mais é do que uma "guerra civil levada a cabo por outros meios"¹⁷, na qual os bárbaros "já estão a governar-nos há algum tempo"¹⁸. MacIntyre defende uma "concepção de investigação racional encarnada numa tradição e segundo a qual os próprios critérios da justificação racional emergem de uma história da qual eles fazem parte, e na qual eles são justificados pela maneira como transcendem os limites dos critérios precedentes e superam as suas fraquezas no interior da história dessa mesma tradição"¹⁹.

Segundo MacIntyre, é preciso ter em conta que a *racionalidade*, seja teórica ou prática, é um conceito que tem uma história. Neste sentido, não existe uma *racionalidade*, mas *racionalidades*, assim como não há uma *justiça*, mas *justiças*²⁰.

Os "comunitaristas" consideram equivocadas as concepções teóricas que procuram princípios universais para a natureza da melhor forma de associação política. Os princípios universais não têm uma base real; eles só existem na cabeça de alguns filósofos. Os problemas importantes surgem no interior de associações políticas, e suas soluções só podem ser encontradas no seio das práticas e das tradições da própria comunidade²¹. Se nos interrogarmos

¹⁵ Kukathas, Chandran e Petit, Philip. *Rawls: "Uma Teoria da Justiça" e os seus Críticos*. Lisboa. Gradiva. 1995, pág. 112.

¹⁶ MacIntyre, Alasdair. *Quelle Justice? Quelle Rationalité?*. Paris. Presses Universitaires de France. 1993, pág. 8.

¹⁷ MacIntyre, Alasdair. *After Virtue. A study in Moral Theory*. Londres. Duckworth. 2a edição. 1986, pág. 263.

¹⁸ Idem, pág. 245.

¹⁹ MacIntyre, Alasdair. *Quelle Justice? Quelle Rationalité?*, pág. 8.

²⁰ Idem, pág. 10.

²¹ A esse propósito, ver Kukathas, Chandran e Petit, Philip. Op. cit., pág. 131.

sobre "qual é o significado e objetivo desta associação, qual é a estrutura mais apropriada para a nossa comunidade e governo?"²², iremos notar que as respostas corretas a estas questões serão tantas quanto as comunidades existentes²³.

Segundo os "comunitaristas", os liberais, obcecados pelos "direitos" individuais e por conceberem o homem "atomisticamente", no fundo, limitam as capacidades individuais e estabelecem uma visão equivocada da sociabilidade humana. Segundo Taylor, é preciso construir instituições que garantam um contexto social capaz de possibilitar o desenvolvimento das capacidades individuais²⁴.

Para Sandel, se nós estamos realmente preocupados com a liberdade e não com "eficiente administração", "não podemos ser sujeitos de posse totalmente desprovidos, individuados à partida e anteriores aos nossos fins, mas sujeitos constituídos em parte pelas nossas aspirações e afetos centrais, sempre abertos, e efetivamente vulneráveis ao crescimento e à transformação à luz da revisão dos nossos autoconhecimentos"²⁵.

Sandel parte da premissa de que não devemos nos isolar de nossas circunstâncias, num ponto de vista independente ou imparcial, para julgar as nossas práticas morais. O objetivo do raciocínio moral não é o juízo, mas a compreensão e a autodescoberta. Os "comunitaristas" não estão preocupados com "o que devemos ser?", mas em saber "quem somos?", ou seja, eles estão preocupados, antes de tudo, com o caráter da comunidade que constitui a identidade de cada um. Essa preocupação deve ser considerada essencialmente política, pois ela diz respeito à atividade que se ocupa das exigências da comunidade, não podendo vir de uma concepção filosófica abstrata como a justiça²⁶.

Nesse sentido, a moralidade não está enraizada na idéia de que a sociedade é governada por normas reguladoras da conduta individual que permitam que as pessoas escolham as próprias formas de vida. Baseados numa preocupação com o "bem comum", os "comunitaristas" rejeitam a idéia da

²² Walzer, Michael. "Philosophy and democracy", in *Political theory*. 9, págs. 379-399: *Spheres of justice*. Oxford. Basil Blackwell. 1983, pág. 393. Ver também Kukathas, Chandran e Petit, Philip. Op. cit., págs. 131-132.

²³ Kukathas, Chandran e Petit, Philip. Op. cit., págs. 131-132.

²⁴ Idem págs. 134-135. Ver Taylor, Chales. "Atomism", in *Philosophical Papers*. 2 vols. Cambridge. Cambridge University Press. II, págs. 187-210. *Hegel and Modern Society*. Cambridge. Cambridge University Press.

²⁵ Sandel, Michael. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge. Cambridge University Press., 1982, pág. 172. Ver Kukathas, Chandran e Petit, Philip. Op. cit., pág. 126.

²⁶ Kukathas, Chandran e Petit, Philip. Op. cit., págs. 126-127.

justiça como a primeira virtude das instituições, e defendem uma moralidade enraizada nas práticas particulares das comunidades reais.

Sendo assim, os princípios morais só podem ser definidos a partir do momento em que procuramos saber quem somos, como nos situamos e o que é bom para nós. Isto exige também que perguntemos o que é o bom para a comunidade. Na medida em que somos "parcialmente definidos pelas comunidades em que vivemos", estamos "implicados nos objetivos e fins característicos dessas comunidades"²⁷. Em outras palavras, o que é bom para mim não pode se contrapor ao que é bom para a comunidade. A história da vida de um indivíduo está sempre integrada na história das comunidades nas quais ele constrói a sua identidade. Portanto, para os "comunitaristas", a pergunta não é "que direitos tenho?", mas "qual é o nosso bem comum?"²⁸.

2.1.3- A abordagem "discursiva" em Habermas

Em sua obra *Teoria do Agir Comunicativo*²⁹, Habermas busca critérios de funcionalidade social para compreender os mecanismos modernizantes orientados exclusivamente por valores instrumentais (lucro e controle), e observa a tendência à colonização do "mundo da vida" pelos sistemas reguladores da economia e do Estado, na qual o direito como "meio" (*Medium*) se sobrepõe ao direito como "instituição".

Essa visão pessimista foi amenizada em seu livro mais recente³⁰, no qual Habermas estuda, particularmente, a tensão entre *facticidade* e *validade* para possibilitar uma visão do direito capaz de dar conta dessa tensão.

A minha intenção, neste trabalho, é destacar alguns aspectos da "ética do discurso" da obra *Consciência Moral e Agir Comunicativo*³¹.

As teses habermasianas não escapam da temática geral que procura solucionar o problema clássico das formas de mediação entre a universalidade e a singularidade concreta da ação moral. Movendo-se no campo das concepções hegelianas e kantianas, Habermas se concentra nos marcos de um "espaço público discursivo". Sua "ética do discurso" tenta oferecer uma alternativa à polêmica entre os "liberais" e os "comunitaristas".

²⁷ Sandel, Michael. "The Political theory of the Procedural Republic", in *Revue de Metaphysique et de Morale*. 93, págs. 57-68. Ver Kukathas, Chandran e Petit, Philip. Op. cit., pág. 134.

²⁸ Kukathas, Chandran e Petit, Philip. Op. cit., pág. 134.

²⁹ Habermas, Jürgen. *Théorie de L'Agir Communicationnel. Rationalité de L'Agir et Rationalisation de la Société*. 2 Tomos. Tradução de Jean-Marc Ferry. Paris. 1987.

³⁰ Habermas, Jürgen. *Direito e Democracia. Entre Facticidade e Validade*. 2 vols. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1997.

³¹ Habermas, Jürgen. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Tradução Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1989.

Apesar da "querela de família", Habermas distancia-se de outras teorias morais cognitivas como as de Kant e de Rawls, argumentando descartar as construções teóricas que tentam forjar uma fundamentação última do princípio moral, pois o "princípio de universalização" deve ser ele próprio fundamentado³².

Por outro lado, Habermas manifesta sua posição contrária aos diversos tipos de "ceticismos éticos" e de "relativismos". Rejeitando a tese de A. MacIntyre, segundo a qual a razão prática "*só pode falar de meios. Sobre os fins, ela tem que se calar*", Habermas, seguindo uma tradição kantiana, considera possível a idéia de que as questões práticas sejam "passíveis de verdade"³³.

A abordagem habermasiana tenta construir uma ética filosófica nos marcos de uma noção de comunicação vinculada às estruturas do "mundo da vida". A "ética do discurso" indica uma "pragmática universal" que estabelece uma abordagem centrada nos pressupostos universais de comunicação.

O pragmatismo formal de Habermas está na sua intenção de dar universalidade ao modelo discursivo de racionalidade. Na medida em que uma das características da condição humana é o ato da fala, que implica a capacidade de argumentar com pretensão de validade, os fenômenos morais se revelam a partir de uma investigação formal pragmática do agir comunicativo, em que os atores se orientam por pretensões de validade. Assim, a filosófica ética de Habermas se associa a uma "teoria especial da argumentação".

A análise de Habermas é feita em dois planos. No primeiro, o "princípio de universalização (U)" é considerado como "*regra de argumentação para discursos práticos*", ou seja, condição de existência no plano racional formal. Essa regra é apresentada como "*pressupostos pragmáticos de argumentação geral*". A validade universal de U é baseada numa "*comprovação pragmático-transcendental de pressupostos universais e necessários de argumentação*"³⁴.

Para Habermas, "*uma norma só deve pretender validade quando todos os que possam ser considerados por ela cheguem (ou possam chegar), enquanto participantes de um discurso prático, a um acordo quanto à validade dessa norma*"³⁵. O princípio ético-discursivo (D) já pressupõe que a escolha de

³² Idem, pág. 63.

³³ Ibidem, págs. 61-62

³⁴ Ibidem, pág. 143.

³⁵ Ibidem, pág. 86.

normas possa ser fundamentada. E essa pressuposição é o que Habermas chama de "princípio de universalização (U)", entendido como "princípio ponte", como uma "*regra de argumentação que possibilita o acordo em discursos práticos sempre que as matérias possam ser regradas no interesse igual de todos os concernidos*"³⁶.

No segundo plano, para dar conta das críticas "relativistas", a ética do discurso de Habermas vem ao encontro das concepções construtivistas da consciência moral desenvolvida por L.Kolberg e Piaget, pois, tal qual no processo de aprendizagem, a passagem do agir para o discurso exige uma "mudança de atitude". A ética do discurso considera que as diferenças estruturais são explicadas como estádios de desenvolvimento de capacidade de julgar moral, e procura "reduzir a multiplicidade empírica das concepções morais encontradas a uma variação de conteúdos em face de formas universais do juízo moral"³⁷.

A ética do discurso de Habermas não dá nenhuma orientação de conteúdo; ela se pretende procedimental. O discurso prático é um processo, não de produção de normas, mas de exame, de critério de validade de normas consideradas hipoteticamente. Habermas rejeita, assim, que "*se fixem de uma vez por todas numa teoria moral determinados conteúdos normativos*"³⁸. A determinação "procedural" é chamada a fazer a separação das estruturas cognitivas e dos conteúdos dos juízos morais. O plano pós-convencional, imaginado por Kolberg, permite a Habermas visualizar "*a completa reversibilidade dos pontos de vista a partir dos quais os participantes apresentam seus argumentos: a universalidade, no sentido de uma inclusão de todos os concernidos; finalmente, a reciprocidade do reconhecimento igual das pretensões de cada participante por todos os demais*"³⁹.

Assim, em Habermas, as questões éticas são determinadas por aquilo que as partes num ato de decisão coletiva se poriam de acordo, estabelecendo-se certos "pressupostos pragmáticos de argumentação", isto é, condições concebidas com o escopo de garantir que todos possuam igual direito e oportunidade no uso da palavra, não podendo haver distorção resultante de diferenças de poder e influência, ressaltando-se a importância do hábito de ir ao fundo das questões.

A grande interrogação em relação à teoria ética de Habermas é que a sua visão, estritamente "procedural", não possibilita encarar a questão do conteúdo das regras de validade da práxis. Neste ponto, Habermas é mais

³⁶ Ibidem, pág. 87.

³⁷ Ibidem, pág. 144.

³⁸ Ibidem, pág. 149.

³⁹ Ibidem, pág. 149 (itálicos do autor).

kantiano que o próprio Rawls. Todavia, essa dificuldade da teoria ética de Habermas pode ser resolvida na medida em que o autor faz a articulação da "ética do discurso" com o conceito de "mundo da vida".

Teríamos, então, um conteúdo que se possa referir à solidariedade vivida, ou seja, a uma ética não apenas formal; uma ética na qual a participação igualitária na tomada das decisões não se referisse apenas ao uso da palavra, mas também à participação efetiva dos indivíduos e dos grupos; e, ainda, a um sentido de responsabilidade que, dentre outros aspectos, sugere uma articulação entre a palavra e a ação, não podendo haver incompatibilidade entre essas duas dimensões do espaço público.

2.1.4- A "sociedade autônoma" em Castoriadis

O aspecto da participação efetiva dos indivíduos e dos grupos no processo de decisão foi ressaltado por uma outra concepção da filosofia da práxis. Trata-se do conceito de "sociedade autônoma" de Castoriadis, que estabelece uma relação necessária entre espaço público e autonomia.

Primeiramente, Castoriadis atenta para o fato de que as sociedades que fabricam indivíduos servos não os submetem à coletividade, mas a uma dada instituição da sociedade.

Castoriadis retoma a idéia da *pólis* grega, segundo a qual o indivíduo livre só tem condições de existir no âmbito da coletividade autônoma. A ruptura da heteronomia instituída pressupõe simultaneamente o indivíduo autônomo e a coletividade autônoma. De forma que, em Castoriadis, no plano da filosofia política, a autonomia do indivíduo e a autonomia da coletividade só têm sentido se relacionadas uma à outra. A existência de indivíduos autônomos pressupõe uma sociedade autônoma, e vice-versa⁴⁰.

Para Castoriadis, o problema da liberdade não é propriamente metafísico, mas "efetivo", "social", "concreto". A liberdade é "o espaço de movimento e de atividade o mais amplo possível assegurado ao indivíduo pela instituição da sociedade". Neste sentido, a liberdade só pode existir como dimensão e modo da instituição da sociedade, isto é, falar de liberdade fora do espaço coletivo é cair numa retórica vazia, pois a liberdade é um *cuidado de si* mas é também um fazer com os outros pela participação, pelo engajamento numa atividade comum que exige a "coexistência organizada e

⁴⁰ Castoriadis, Cornelius. *Socialismo ou Barbárie. O Conteúdo do Socialismo*. Tradução de Milton Meira do Nascimento e Maria das Graças de Souza Nascimento. São Paulo. Editora Brasiliense, págs. 13-14.

empreendimentos coletivos nos quais as decisões são tomadas em comum e executadas por todos aqueles que participaram de sua formação"⁴¹.

Segundo Castoriadis, a liberdade numa sociedade autônoma exprime-se pelo fato de que a execução de uma decisão depende da participação igualitária na tomada de decisão. Não há liberdade sem participação igualitária na tomada de decisão.

Assim, qual é o critério que permite pensar a existência do espaço público? A resposta de Castoriadis é clara: o espaço comum só é possível numa sociedade de "autogestão". Esta tem como autodefinição: "*nós somos aqueles cuja lei é dar a nós mesmos as nossas próprias leis*"⁴², ou seja, uma sociedade que se dirige a si mesma, e na qual "*todas as decisões são tomadas pela coletividade que é, a cada vez, concernida pelo objeto dessas decisões. Isto é, um sistema onde aqueles que realizam uma atividade decidem coletivamente o que devem fazer e como fazê-lo nos limites exclusivos que lhes traçar sua coexistência com outras unidades coletivas*"⁴³.

Apesar de a força da sociedade autônoma estar situada no *campo instituinte*, isto não quer dizer que a sociedade autônoma seja um "fluxo absoluto", pois, a "sociedade autônoma" leva em conta a dialógica entre o *instituinte* e o *instituído*. Mas o que garante a autonomia da sociedade é a sua capacidade crítica de transformar o que é dado.

Essa perspectiva exclui a visão da sociedade como algo imutável, que se explica por uma transcendência, seja de Deus, da Natureza ou da Razão. A sociedade autônoma exige a compreensão da sociedade como um processo, como algo inacabado e aberto que está em permanente desconstrução e reconstrução. Uma sociedade autônoma se "auto-institui"; ela exige a possibilidade socialmente efetiva de interrogação dos fundamentos da ordem instituída.

2.1.5- A busca da complementaridade

Devemos ir além das classificações cristalizadas, evitar as clivagens artificiais e vislumbrar a hipótese de uma relação de complementaridade entre os enunciados de Rawls, dos "comunitaristas", de Habermas e de Castoriadis. Essa hipótese de complementaridade pode se estender às teorias de H. Arendt, E. Morin e de outros autores. Apesar das divergências entre esses diversos enunciados, seria interessante focar os elementos capazes de isolá-los dentro de uma mesma *unidade discursiva*,

⁴¹ *Ibidem*, pág. 16.

⁴² *Ibidem*, pág. 22.

⁴³ *Ibidem*, pág. 212.

vislumbrando, assim, uma constelação de teorias que encontram significação a partir de uma relação de reciprocidade e complementaridade.

Até porque as diferenças entre esses autores precisam ser examinadas com mais cuidado. Tomemos, por exemplo, as divergências entre Rawls (classificado como "liberal") e os "comunitaristas". Em trabalhos posteriores à sua obra *A Teoria da Justiça*, quando explicita melhor sua teoria, nota-se um movimento do pensamento de Rawls numa direção mais comunitarista⁴⁴. A este propósito é reveladora a observação de Richard Rorty: "os escritos de Rawls subseqüentes a *A Teoria da Justiça* nos ajudaram a compreender que estávamos interpretando mal esse livro, que tínhamos superenfaticado os elementos kantianos e subenfaticado os elementos hegelianos e deweyanos"⁴⁵.

Segundo Richard Rorty, as críticas de um "comunitarista" como Sandel a Rawls pecam por não compreenderem que Rawls está tentando demarcar exatamente um "solo médio" entre o relativismo e a "teoria do sujeito moral". Quando Rawls fala de um "ponto arquimediano", "ele não tem em vista um ponto exterior à história, mas simplesmente o tipo de hábitos sociais estabelecidos que concedem muita latitude para escolhas ulteriores"⁴⁶.

O pensamento de Rawls fica mais explícito quando afirma: "o que justifica uma concepção de justiça não é o ser verdadeira frente a uma ordem antecedente e dada para nós, mas sua congruência com o nosso entendimento mais profundo de nós mesmos e de nossas aspirações, bem como nossa compreensão de que, dadas a nossa história e as tradições embebidas em nossa vida pública, essa é a mais razoável doutrina para nós"⁴⁷.

Devemos ter cuidado também em relação ao debate entre Habermas e Rawls. O próprio Habermas classifica a sua polêmica com Rawls como uma "querela de família". Apesar das divergências entre os dois autores, os argumentos que eles utilizam podem revelar não só as diferenças mas também a existência de uma unidade que condiciona a maneira de pensar o estatuto da "razão pública"⁴⁸.

⁴⁴ A esse respeito, ver Kukathas, Chandran e Petit, Philip. Op. cit. págs. 114-139.

⁴⁵ Rorty, Richard. *Objetivismo, Relativismo e Verdade. Escritos Filosóficos*. Vol. I. Tradução de Marco Antônio Casanova. Rio de Janeiro. Relume Dumará. 1997, págs 243-244.

⁴⁶ Idem, pág. 245.

⁴⁷ Rawls, John. "Kantian constructivism in Moral theory", in *The Journal of Philosophy*. Setembro-1980, 77(9), pág. 519 (itálicos adicionados).

⁴⁸ A esse respeito, ver Jürgen Habermas et John Rawls. *Débat sur la Justice Politique*. Paris. Les Éditions du Cerf. 1997.

O mesmo pode ser dito a propósito de Habermas e Castoriadis. Podemos vislumbrar um ponto de convergência entre a concepção habermasiana de "autolegislação democrática", formada pela vontade política coletiva dos cidadãos, e a perspectiva de "autogestão" de Castoriadis.

De qualquer forma, a hipótese da complementaridade parte da premissa de que não podemos separar rigidamente o juízo e as abordagens compreensivas de autodescoberta. A complementaridade procura raciocinar, ao mesmo tempo, em termos de juízo e de compreensão. Se é verdade que, para saber "o que devemos ser?" devemos saber "quem somos?", também é verdade que, para saber "quem somos?", temos que saber "o que devemos ser?", ou seja, a nossa identidade é constituída, ao mesmo tempo, pelo que *somos* e pelo que *devemos ser*. O *ser* e o *dever ser* são constantemente articulados por uma lógica de complementaridade.

Os problemas suscitados pela relação do indivíduo com a comunidade tendem a deixar claro que as respostas só podem ser encontradas a partir do delineamento de um "solo médio" entre o indivíduo e a comunidade, porque a comunidade é um produto humano e, ao mesmo tempo, o homem é um produto da comunidade. O *eu* participa da constituição de sua identidade ao mesmo tempo que o *eu* é constituído pelo contexto social. O *eu* tem liberdade para estabelecer os fins ao mesmo tempo que os fins fixam a identidade do *eu*.

Além disso, a necessidade da busca da complementaridade se justifica também se não perdermos de vista o fato de que a teorias de Rawls e Habermas apresentam dificuldades para a compreensão das especificidades das sociedades de capitalismo periférico. Suas teorias, exclusivamente voltadas para as sociedades capitalistas centrais (eles mesmos reconhecem isso), não podem ser estudadas sem um exame crítico.

No Brasil, por exemplo, a "razão pública", os princípios constitucionais fundamentais de cidadania e de solidariedade têm desempenhado uma função meramente simbólica, uma vez que predomina uma retórica política dissimulada e simulada. Quanto à retórica jurídica, esta é formada por um positivismo exegético determinado pela existência de uma cultura jurídica fechada distanciada dos valores de cidadania e de solidariedade. Essa cultura político-jurídica é a expressão de uma sociedade marcada, historicamente, pela exclusão política, social e econômica, que nega, diariamente, a existência de um espaço público democrático.

3- A questão do sujeito

Os temas acima abordados apontam para a necessidade de examinarmos a questão do sujeito. Depois de ter sido colocada como ponto

central da filosofia moderna, a noção de sujeito passou por um processo de desconstrução. Esta tendência da filosofia contemporânea procura romper com a clássica distinção sujeito/objeto, afirmando que o processo de produção da verdade é construído no campo da diferença.

No interior do projeto de desconstrução do sujeito, podemos encontrar autores que seguem as mais diversas orientações teóricas: Nietzsche, Heidegger, Foucault, Deleuze, Derrida, Lyotard, entre outros. De uma maneira bem esquemática, esses autores tem em comum a compreensão de que não existe verdade em si, na medida em que a verdade é sempre condicionada por certas regras históricas e epistemológicas.

Entretanto, no seio do próprio processo de desconstrução do sujeito sucedeu o movimento da sua reconstrução. Depois da desconstrução do sujeito cartesiano, era preciso reconstruir a categoria do sujeito em novas bases.

O próprio Michel Foucault se incorpora a esse movimento de reconstrução do sujeito, pois em seus textos finais Foucault propõe uma nova forma de subjetivação quando afirma: "(...)outro trabalho parecia se impor: estudar os jogos de verdade na relação de si para si e a constituição de si mesmo como sujeito, tomando como espaço de referência e campo de investigação aquilo que se poderia chamar história do homem de desejo"⁴⁹.

Foucault passou a concentrar-se num projeto ético baseado numa "estética da existência", uma estética na qual se verifica um trabalho de si sobre si mesmo. Trata-se de uma ética que se confunde com uma estética da vida na medida em que se enfatiza uma práxis do "cuidado de si", na qual viver é fazer da própria vida uma obra de arte, um processo permanente de invenção e reinvenção, possibilitando o exercício contínuo de si para consigo mesmo⁵⁰.

Esse movimento de reconstrução do sujeito vem juntar-se a Freud e a Lacan no entendimento de que é impossível descartar a categoria do sujeito. Considerando que o inconsciente é uma dimensão do sentido que escapa à consciência do sujeito, Lacan alerta para o fato de que o "eu" não é senão "um fenômeno no sujeito". A prática psicanalítica pretende que o indivíduo faça um retorno sobre si mesmo para uma melhor compreensão do Outro.

Com apoio em Lacan, Alain Badiou retoma a idéia de "sujeito sem contraparte", um sujeito como fragmento finito de uma verdade, produto de um *evento* sem objeto. Neste sentido, o lugar de revelação do sujeito é o *evento*, uma vez que somente depois do *evento* será possível saber se há ou não

⁴⁹ Foucault, Michel. *História da Sexualidade. O Uso dos Prazeres*. Vol. II. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque. Rio de Janeiro. Edições Graal, 1984, pág. 11.

⁵⁰ Ibidem, págs. 14-15.

sujeito. São exemplos de eventos: "a revolução francesa, o encontro de Heloisa e de Abelardo, a criação galileiana da física, a invenção, por Haydn, do estilo musical clássico. Mas também: a revolução bolchevique de 1917, uma paixão amorosa pessoal, a criação, pelo matemático Galois, da teoria dos grupos, a invenção, por Schoenberg, do dodecafonismo..."⁵¹.

O sujeito aparece na sua capacidade de mudar a situação anterior. Sendo assim, o verdadeiro sujeito é aquele que diz seu nome em relação a um *evento*, inventando uma nova maneira de ser e de agir na situação, inaugurando o novo⁵². É o mesmo sujeito indicado na fórmula freudiana *Wo Es war, soll Ich werden* ("Onde era o *Id*, será o *Ego*")⁵³.

Essa linha de argumentação vai ao encontro da abordagem heideggeriana que aponta para a temporalização do sujeito. Segundo Heidegger, "o tempo é o sentido do ser"; o homem é o "Ser-aí" (*Dasein*). Sendo o homem o único ente que pergunta pelo ser do ente, o sujeito nunca é acabado; ele se faz permanentemente no processo aberto da história, construindo e reconstruindo a realidade a partir de um mundo sempre provisório, incompleto e mutável. O sujeito é o sujeito efetivo penetrado pelo mundo e pelos outros.

De forma que o Eu da autonomia não é absoluto; ele é, como diz Castoriadis, "a instância ativa e lúcida que reorganiza constantemente os conteúdos utilizando-se desses mesmos conteúdos, que produz com um material e em função de necessidades e de idéias elas próprias compostas do que ela já encontrou antes e do que ela própria produziu"⁵⁴. Não se trata de uma "verdade própria" do sujeito num sentido absoluto, porque "a verdade própria do sujeito é sempre participação a uma verdade que o ultrapassa, que se enraíza finalmente na sociedade e na história, mesmo quando o sujeito realiza sua autonomia"⁵⁵.

Assim, descartam-se, ao mesmo tempo, a idéia do sujeito reduzido à própria razão e a idéia de um sujeito despersonalizado que sacrifica a si mesmo em nome de uma ordem impessoal da natureza ou da história. O homem é visto como *ator* da história. A concepção do homem como Ser no mundo se aproxima da idéia do homem como *ator* na história, uma vez que uma das características da condição humana está localizada no espaço da ação.

⁵¹ Badiou, Alain. *Para uma Teoria do Sujeito*. Rio de Janeiro. Editora Relume-Dumará. 1994. Tradução de Emerson Xavier da Silva e Gilda Sodré, pág. 109. Ver também Badiou, Alain. *O Ser e o Evento*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. 1996.

⁵² Badiou, Alain. *Para uma Teoria do Sujeito*, págs. 107 e segs.

⁵³ Assis Pacheco, Olandina M. C. de. *Sujeito e Singularidade. Ensaio sobre a Construção da Diferença*. Rio de Janeiro. Zahar Editor. 1996, pág. 85.

⁵⁴ Castoriadis, Cornelius. *A Instituição Imaginária da Sociedade*. Tradução de Guy Reynaud. São Paulo. Editora Paz e Terra. 1995, pág. 128

⁵⁵ Ibidem, pág. 129.

O que caracteriza o homem é sua capacidade de agir sobre o meio ambiente que o cerca⁵⁶.

Reforçando essa perspectiva, H. Arendt considera que "a idéia de liberdade é idêntica a iniciar". A palavra agir vem do termo latino *agere*, o qual significa pôr em movimento, desencadear um processo. Como espaço da liberdade, a política é centrada no "milagre" da ação, ou seja, na liberdade como capacidade de iniciar algo de novo, um novo início, um reinício. Não se trata de uma liberdade de escolher entre coisas dadas de antemão, mas da liberdade de querer que algo seja de determinada maneira. Como diz H. Arendt, "*se o sentido da política é a liberdade, então isso significa que nós, nesse espaço, e em nenhum outro, temos de fato o direito de ter a expectativa de milagres. Não porque acreditemos (religiosamente) em milagres, mas porque os homens, enquanto puderem agir, são aptos a realizar o improvável e o imprevisível, e realizam-no continuamente, quer saibam disso ou não*"⁵⁷.

A reconstrução do sujeito está, portanto, associada à idéia de *ator* social, pois trata-se de conceber um sujeito liberto que concebe a si mesmo como *ator* capaz de agir e transformar a realidade que o cerca. Essa visão reforça a opção democrática⁵⁸, segundo a qual não há democracia sem atores sociais conscientes de suas liberdades e de suas responsabilidades com respeito a si mesmos e aos outros. Portanto, uma das condições da democracia é a reconstrução do sujeito como *ator* social.

Conclusão

A reflexão sobre o espaço público e a reconstrução da solidariedade põem em evidência que, numa sociedade democrática, não há diversidade sem historicidade compartilhada, ou seja, a diversidade não exclui a idéia de um espaço comum, pois é a construção do espaço comum que garante a existência da diversidade, e, inversamente, é a existência da diversidade que garante o espaço comum.

A dinâmica da solidariedade só pode ser apreendida por um pensamento complexo, pois a solidariedade e a complexidade caminham juntas. A solidariedade é uma prática alimentada pela sua própria complexidade social. Ela exige uma concepção aberta, flexível e pluralista, baseada cada vez mais na autonomização da sociedade civil, dos grupos sociais, e também dos indivíduos, vistos nos jogos das solidariedades.

⁵⁶ Arendt, Hannah. *A Dignidade da Política*. Organizado por Antônio Abranches. Tradução de Helena Martins. Rio de Janeiro. Relume-Dumará, 1993, págs. 117-122.

⁵⁷ Idem, pág. 122 (itálicos adicionados).

⁵⁸ Touraine, Alain. Op. cit., pág. 367.

Nesse sentido, a solidariedade pressupõe a existência de atores sociais capazes de dar um novo rumo ao processo histórico, de iniciar algo de novo, de realizar o improvável e o imprevisível. A sociedade é um processo complexo, aberto, inacabado, que está em permanente *desconstrução* e *reconstrução*.

A reconstrução da solidariedade tem que se expressar nos planos político, ético, social, econômico e jurídico. Vimos que a *práxis da solidariedade* reflete o embate das diferentes concepções filosóficas. Apesar das divergências entre as diversas abordagens, devemos evitar as clivagens artificiais e visualizar a hipótese de uma relação de complementaridade entre as teorias de Rawls, dos "comunitaristas", de Habermas, H. Arendt, Castoriadis e E. Morin, procurando vislumbrar o encontro de uma *auto-ética* com uma *ética comunitária*, oferecendo uma saída para o falso dilema entre o isolamento e a massificação, entre o universal e o particular.

A reconstrução do sujeito, a partir do campo da ação, pressupõe o reconhecimento da pluralidade da condição humana. Se a solidariedade é a esfera do agir comum, não se pode perder de vista que os homens agem e pensam de maneiras diferentes. A reconstrução da solidariedade pressupõe um mundo comum onde a formação da identidade não admite o esmagamento do outro. Ela é feita no reconhecimento da alteridade e da diferença, na convivência com o outro, com o diferente. O mundo comum não pode ser construído sem que seja levada em conta a idéia da alteridade. Como diz Hannah Arendt, "*a pluralidade é a condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, isto é, humanos, sem que ninguém seja exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha a existir*"⁵⁹.

Enfim, devemos observar que a *práxis da solidariedade* está intimamente ligada a uma cultura da tolerância, a qual Voltaire já expressara como aquela que nos obriga a respeitar o direito sagrado de cada um defender a sua opinião.

A tolerância pode ser resumida, essencialmente, como um elemento inseparável da opção democrática, pois uma das características da democracia é de alimentar-se das opiniões diversas e antagônicas. Para além do consenso formal e do relativismo do jogo de opiniões, a ética da tolerância obriga a cada um respeitar a expressão das idéias contrárias às suas. A tolerância obedece à concepção de Niels Böhr, segundo a qual, nas palavras de E. Morin, "*o contrário de uma idéia profunda é uma outra idéia profunda, isto é, há uma verdade na idéia antagônica à nossa e é esta verdade que é preciso respeitar*"⁶⁰.

⁵⁹ Arendt, Hannah. *A Dignidade da Política*, págs. 117-122.

⁶⁰ Morin, Edgar. Op. cit., pág. 85.

A tolerância é, portanto, um dos antídotos utilizados para combater as lógicas fechadas, totalizadoras, purificadoras e excludentes. Ela possibilita a existência de uma ética aberta que se refere à atitude de respeito à verdade do outro, e, por conseguinte, contribui para viabilizar a comunicação entre os opostos.

A CIDADANIA: SUA COMPLEXIDADE TEÓRICA E O DIREITO*

José Ribas Vieira**

Introdução

O debate sobre a categoria *cidadania* é estratégico para uma sociedade como a brasileira, marcada nos dias atuais por um agudo processo de desigualdade social e, por conseqüência, de exclusão social. Dessa forma, tal categoria abre margem para enquadrar, por exemplo, a importância de atores políticos do nível dos movimentos sociais com o objetivo de operar as mudanças necessárias na estrutura de nossa sociedade

Não podemos esquecer, também, o fato de que a categoria cidadania está, hoje, incluída dentro dos mecanismos de proteção constitucional¹.

Esses dois aspectos demonstram a necessidade de que a importância da concepção teórica da cidadania para a presente realidade social, em particular a brasileira, cresça, ainda mais, se pudermos perceber a sua interface com a ordem jurídica no seu sentido de efetivar as institucionalizações das reformas político-econômicas tão necessárias entre nós.

Sobressalta-nos, ainda, uma inquietação tendo como perspectiva qual o quadro teórico a respeito de cidadania que poderia ser adotado. Há, desse

* Trabalho apresentado no "Seminário sobre o Espaço Público", promovido pelo Departamento de Direito da PUC-RIO, em 29 de agosto de 1997.

**Professor titular de Teoria do Direito e Direito Constitucional da "Universidade Federal Fluminense" (UFF), Professor Associado da "Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro"(PUC-RIO) e Professor Adjunto de Teoria do Estado da "Universidade Federal do Rio de Janeiro"(UFRJ).

¹Vide o artigo de Peter Häberle, "El recurso de Amparo en el sistema germano-federal" in *La Jurisdiccion Constitucional en Iberoamericana* (Madrid-Dykinson, S.-L., 1997). Na página 256, Häberle acentua como o Tribunal Constitucional alemão atua como uma "corte cidadã" ao decidir recurso constitucional previsto no artigo 93.4a. da Lei Fundamental de 1949 ao facultar a qualquer cidadão, esgotados outros meios judiciais, a proteção de direitos fundamentais.

modo, o trabalho referencial sobre essa noção elaborada por T.H. Marshall². Esse autor traça os pontos clássicos para a compreensão do universo da cidadania através de uma trajetória histórica lastreada no contexto anglo-saxônico. Percebem-se, dessa forma, as transformações operadas principalmente no campo dos direitos civis e como seu impulso tornou possível a construção de uma sociedade com maior igualdade jurídica.

Concebido nesses parâmetros, o perfil teórico da cidadania, não pode ser esquecida a noção de que a categoria estudada por nós apresenta, também, uma sinonímia com a participação política. Tal tradução ganhou bastante espaço, notadamente, na literatura social brasileira. Assim, encontramos os trabalhos seminais de Wanderley Guilherme dos Santos³. Sua contribuição culmina com o conceito de cidadania regulada para contextualizar o processo social brasileiro ao apontar que sua definição está norteadada não por um código de valores políticos e sim por um sistema de estratificação ocupacional.

É fácil constatar que esses encaminhamentos teóricos não mais balizam as exigências da sociedade contemporânea cortada por uma profunda dinâmica de democratização e da necessidade de nuclear uma idéia de ação política direcionada. Em consequência, depara-se, hoje, a vinculação orgânica de cidadania com as categorias de espaço público e de virtude cívica.

1. Discussões sobre a cidadania

Visualizamos no debate presente sobre a categoria cidadania dois conjuntos de reflexão teórica, a saber: um articulado mais no campo do indivíduo; e outro modelado mais explicitamente ao conceito de democracia.

Em relação ao indivíduo, é no quadro do conflito entre liberais e comunitários (republicanos) que podemos adensar alguns traços mais recentes sobre os fundamentos da cidadania. Trava-se o embate entre uma concepção mais de "status legal" (direitos) contra uma perspectiva de um ideal normativo de deveres cívicos⁴. Através da análise de Michael Walzer⁵, é possível apreender outros aspectos importantes desses contrastes das leituras liberais e

²Vide T. H. Marshall . *Cidadania , Classe Social e Status* (Rio de Janeiro: Zahar Editores , 1967) - capítulo III .

³Wanderley Guilherme dos Santos . *Ordem Burguesa e Liberalismo Político* (São Paulo : Livraria Duas Cidades , 1978) e , também , José Álvaro Moisés . *Cidadania e Participação . Ensaio sobre o plebiscito , o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição* (São Paulo : Editora Marca Zero , 1990) .

⁴Vide o verbete " citizenship " in *The Oxford Companion to Philosophy* (organizado por Ted Honderich) (Oxford: Oxford University Press , 1995) , páginas 135 e 136 e André Berten e outros . *Libéraux et Communistes* . Paris . PUF . 1996

⁵O resumo exposto por nós sustentou-se no artigo elaborado por Michael Walzer sobre título " Communauté , citoyenneté et jouissance des droits " in *Revista Esprit* (maio-abril-1997) 122:121 .

comunitárias acerca da cidadania. Walzer indica, nesse raciocínio, os legados greco-romanos para uma concepção de dever cívico para a cidadania. Em contrapartida, esse filósofo norte-americano vê a compreensão liberal na fonte situada na Roma ulterior ao tempo do Império e nas reflexões modernos de Direito Romano. O autor da obra clássica *Spheres of Justice* delinea, ainda, como a visão rousseauiana e o período jacobino da Revolução Francesa consolidaram para os teóricos comunitários (os republicanos cívicos) a idéia da maior felicidade na proporção do envolvimento na atividade pública. Em síntese, para Walzer a cidadania comunitária é uma responsabilidade e, por consequência, um encargo orgulhosamente assumido. Em relação à visão liberal, é um conjunto de direitos no qual se integra de forma passiva. Numa, a cidadania demanda a nossa concepção de vida e noutra está localizada numa esfera exterior. Pressupõem-se, assim, duas distinções: uma da homogeneidade social e outra simbolizada por um processo mais difuso. Apesar dessas diferenciações, Walzer opta por uma postura socialista em detrimento desse conflito entre liberais e comunitários.

Dentro desse conjunto mais vinculado à ação política do indivíduo, não pode ser omitida a contribuição de Hannah Arendt. A presença de Arendt para o debate da cidadania é, atualmente, redenhada devido à temática da identidade cultural. Desse modo, a cidadania significa um "pertencer" a uma comunidade. A leitura dessa arguta pensadora deste século traz importantes pontos de contraste no debate contemporâneo sobre a construção da identidade cultural. Há, desse modo, para a autora, em realidade, uma permanente contradição entre as duas ordens de existência diferentes nas quais o indivíduo se integra, a saber: uma que lhe é própria, e outra que é comum aos seus pares. Nessa direção, o "bem público", do qual se inquietam os cidadãos, é, realmente, o "bem comum" no sentido de estar no mundo sem ele (o indivíduo) possuir⁶. Registre-se, o que qualifica o espaço público da cidadania é uma ação política própria e concertada.

Cabe, agora, examinar o universo da cidadania sob a perspectiva de um processo democrático onde encontramos as contribuições de Chantal Mouffe e de Habermas. A de Chantal Mouffe vem com a marca de uma busca de uma democracia radical. Essa estudiosa francesa procura estabelecer um diálogo que consiga superar a dicotomia entre modernidade e pós-modernidade. Assim, a sua concepção de modernidade opõe-se a uma perspectiva de firmar, por exemplo, exclusivamente valores que a integram, fruto do Iluminismo do final do século XVIII. Chantal Mouffe reconhece como grande parâmetro da modernidade a revolução democrática antevista por Claude Lefort. Através do

⁶Vide Étienne Tassin , "Qu'est-ce qu'un sujet politique? Remarques sur les notions d'identité et d'action , in *Revista Esprit* , op. cit. , especialmente , pag . 144 . E , também , é importante , a leitura de Seyla Benhabib , " Models Y Public Space : Hannah Arendt , the liberal tradition , and Jürgen Habermas " in *Habermas and the public Sphere* organizado por Craig Calloun (Cambridge : The Mit Press , 1993 . 73 . 98

seguinte trecho, de autoria de Chantal Mouffe, podemos sintetizar o seu pensamento:

"Em efeito, se vê a revolução democrática, tal qual ela é apresentada por Lefort, como sendo o que caracteriza a modernidade, ele é claro no que se designa, hoje como a pós-modernidade em filosofia é, de fato, somente o reconhecimento dessa impossibilidade de achar um fundamento último e uma legitimação por trás que é constitutivo de acontecimento mesmo da forma democrática da sociedade e, daí, pela modernidade" 7.

Na outra ponta do conjunto democrático a respeito da cidadania está a contribuição habermasiana. O objetivo de Jürgen Habermas é viabilizar, também, essa concepção de democracia radical através de uma noção bem definida de espaço público como mecanismo procedimental para a construção dessa forma política. Habermas é, nesse nível, um crítico pertinaz da colonização do mundo da vida pelas políticas administrativo-sociais de Estado de Bem-Estar Social. No seu importante artigo *"Soberania Popular como procedimento"*⁸, ao questionar o esvaziamento do processo democrático-representativo, defende não uma volta ao passado, mas sim a materialização de uma nova dinâmica através de um discurso comunicativo. Com esse objetivo, Habermas rediscute os legados do liberalismo e do socialismo. Quanto ao liberalismo, acentua a possibilidade por meio de um contexto discursivo de garantir as diferenças. Em relação ao socialismo, visualizar a riqueza do anarquismo ao defender a relevância para o processo político das associações. Habermas rejeita, também, que o procedimento democrático permita a existência de um saber intelectual condutor. O filósofo alemão abre o caminho para a trajetória de duas formas de democracia nas quais podemos distinguir a presença da cidadania, a saber:

modelo de sítio - implica que a "fortificação política" é sítio à medida que os cidadãos, por intermédio de discursos públicos, tentam influenciar, sem intenções de conquista, os processos de julgamento e de decisão;

modelo de eclusa: para que os cidadãos possam exercer influência sobre o centro, isto é, parlamento, tribunais e administração, os influxos

⁷Chantal Mouffe, *Le Politique et ses enjeux (Pour une démocratie plurielle)* (collection "Recherches") (Paris Éditions la Découverte / Mauss, 1994), pág. 30 e a obra organizada pela mencionada autora, *Dimensions of Radical Democracy - Pluralism, Citizenship, Community* (Londres: Verso, 1992)

⁸Jürgen Habermas, "Soberania Popular como procedimento" in *Novos Estudos - Cebrap* (nº 26 - março de 1990) 100-113

comunicativos vindos da periferia têm que ultrapassar as eclusas dos procedimentos democráticos e do Estado constitucional⁹.

Vale registrar que Habermas opta pelo modelo por eclusa na medida em que reconhece a sua perspectiva como sítio bastante derrotista, pela seguinte razão:

"Uma dose de formação democrática da vontade tem então de migrar para dentro da própria administração; o judiciário, por sua vez, que implementa o direito, tem que se justificar diante de foros ampliados da crítica jurídica. Nesse sentido, o modelo das eclusas conta com uma democratização mais abrangente que o modelo do sítio" ¹⁰.

Fixamos, então, que o quadro teórico mais questionador e completo para enfrentar os desafios da cidadania nos dias atuais é essa elaboração habermasiana de espaço público. E mais ainda. Através do autor da **Teoria da Ação Comunicativa**, acreditamos que é possível estabelecer um profundo diálogo com a ordem jurídica. Foi no campo do Direito Constitucional que mais avançou um debate pertinente a essa articulação de democracia e cidadania.

2. Constituição, Democracia e Cidadania

Exemplificando pelo Direito Constitucional alemão após os anos 20 deste século, seu centro de análise foi a concretização das normas constitucionais. Estudaram-se, assim, os mecanismos da efetividade do conteúdo das constituições. Coube à interpretação constitucional (via Hermenêutica) um lugar central nesse debate. Não podemos esquecer a presença do intérprete como um filtro nesse procedimento. Devemos agregar as observações críticas, já mencionadas por nós, de Habermas para o perigo de qualquer saber especializado dentro do procedimento democrático. Contra essa postura diferenciada entre os intérpretes constitucionais insurge, nos últimos vinte anos, a figura de Peter Häberle¹¹. Este jurista alemão visualiza que há, na verdade, um espectro mais amplo de participantes nessa concretização constitucional (via interpretação). Pois esta resulta de uma sociedade aberta caracterizada pelo pluralismo da participação e, ao mesmo tempo, ocorre um

⁹Jürgen Habermas, "Uma conversa sobre questões da Teoria Política - entrevista com Jürgen Habermas a Mikael Carlekedem e René Gabriels" in *Novos Estudos - Cebrap* (nº 47 - março 1997) 85-102. Os modelos citados constam da pag. 87.

¹⁰Habermas, *Entrevista*, op.cit. página 88.

¹¹Peter Häberle, *Hermenêutica Constitucional. A Sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição.* (Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997). As passagens de Häberle contidas no trabalho foram extraídas desse livro. Vide, também, *Retos Actuales del Estado Constitucional* (Oñati: IVAP, 1996).

mecanismo dialético ao resultar um elemento formado e constituinte dessa própria sociedade. Desse modo, o processo interpretativo resulta de todas as forças sociais da comunidade política. Häberle aponta, por exemplo, que o cidadão é legítimo para propor um recurso constitucional, como é previsto pela Lei Fundamental de 1949 (Art. 93.4a), após o esgotamento de todas as medidas judiciais protetoras de lesão judicial de Direito Fundamental. Assim, segundo esse jurista, a presença de vários desses entes legítimos participando da Jurisdição constitucional traduz um verdadeiro processo público. Ela tem por consequência uma dupla interface: estrutura ao mesmo tempo o Estado, como também a própria esfera pública. Häberle rejeita a possibilidade de tratar as forças sociais como mero objetos. Deve haver uma integração ativa delas como sujeito. Entretanto, Häberle cai no mesmo dilema da concretização constitucional ao privilegiar o saber especializado através de uma teoria constitucional:

“É verdade que o processo político é um processo de comunicação de todos para com todos, no qual a teoria constitucional deve tentar ser ouvida, encontrando um espaço próprio e assumindo sua função enquanto instância crítica. Porém, a ausência (ein Zuwening) da “academical self restraint” pode levar a uma perda da autoridade. A teoria constitucional democrática aqui enunciada tem também uma peculiar responsabilidade para a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição” 12.

No Brasil, através de notícia publicada pelo jornal **Folha de São Paulo** de 9 de abril de 1997, informa-se que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional projeto de lei disciplinando o processo e julgamento de ação declaratória de constitucionalidade. Nesse referido projeto, é apontada, pela primeira vez entre nós, a possibilidade de uma maior participação da sociedade civil na jurisdição constitucional através do artigo 29, § 2º que dispõe:

“Art. 29...

Segundo os titulares do direito de propositura referidos no art. 103 da Constituição poderão manifestar-se, por escrito, sobre a questão constitucional objeto da apreciação pelo órgão especial ou pelo plano do Tribunal, no prazo fixado em Regimento, sendo lhes assegurado o direito de apresentar memoriais ou de pedir a juntada de documentos” (o grifo é nosso).

É na noção de espaço público habermasiano que encontraremos elementos para questionar as categorias de sociedade aberta/constituição propostas por Häberle. Frontalmente, coloca-se o pensador alemão contra o

¹²Häberle, *Hermenêutica*, op. cit. pág. 55.

papel a ser desempenhado pelo tribunal constitucional como um filtro de todas as forças sociais intérpretes da constituição, ao afirmar:

“A corte não pode assumir o papel de um regente que assume o lugar de um sucessor menor ao trono. Sob um olhar crítico de uma robusta esfera pública legal - uma cidadania que tem crescido para tornar-se uma “comunidade de intérpretes constitucionais” - uma corte constitucional pode, na melhor das hipóteses, exercer o papel de tutor” 13.

Habermas fulmina, ao lembrar a discussão da lei do aborto na Alemanha, o fato de que “o Tribunal Constitucional desempenha um papel infeliz ao exercer funções de legislador paralelo”. Cabe para esse filósofo alemão não uma competência desse órgão de exame da constitucionalidade de arvorar-se num intérprete de ordem concreta de valores da constituição. E sim, apenas esse aspecto, sublinha de forma exata Habermas, seria uma atribuição do Tribunal Constitucional zelar somente pelo surgimento democrático do direito. Isto é, se foram cumpridas todas as exigências normativas do processo democrático de legislar¹⁴. Arremata ainda o autor de **Between Facts and Norms** que a razão não pode estar centrada numa autoridade estranha residindo em algum lugar além da comunicação política¹⁵.

É importante lembrar que o próprio Häberle está consciente de outras restrições no tocante à própria legitimidade da Jurisdição Constitucional na Alemanha, ao apontar:

“Agora bem, a forte articulação da ética e com a opinião pública burguesa (cidadã) do controle jurisdicional da Constituição (especialmente no que respeita ao recurso constitucional), sua capacidade de identificação na relação cidadão-Constituição e, com isso, sua participação da construção de uma cultura política, ocultam também um aspecto negativo; o Controle Jurisdicional da Constitucional da Lei Fundamental pode induzir também, a uma desconfiância política contra a democracia e a uma confiança desproporcional na Jurisprudência” 16.

Assim, esse jurista alemão adverte sobre o perigo de a atuação do Tribunal Constitucional resvalar para uma situação de abandono de “pluralismo de interesse”.

¹³Jürgen Habermas. *Between Facts and Norms - Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge: The MIT Press, 1996) - capítulo 6, pág. 280.

¹⁴Habermas. *Entrevista*. op. cit. pág. 100

¹⁵Habermas. *Between Facts and Norms*. pág. 285.

¹⁶Häberle, “El Recurso de Amparo”, pág. 254, op.cit. Aliás, o artigo escrito por Christine Landfried “Germany” in *The Global Expansion of Judicial power* (New York: New York University Press, 1996) examina o perigo da presença da força dos partidos políticos na jurisdição Constitucional alemã. Häberle está, também, atento à injunção dos partidos políticos no Tribunal Constitucional alemão.

3. Conclusão

A análise de determinadas leituras demonstrou a complexidade e o aprofundamento do debate sobre a cidadania além dos limites das contribuições (apesar de ainda serem pontos de referências teóricas) delineadas por T. H. Marshall ou a sua redução a um mero núcleo de participação política. Vimos que quer através de privilegiar o indivíduo como sujeito político, quer por meio da intersubjetividade esboçada no processo comunicativo, há, na verdade, nas novas discussões em torno da categoria de cidadania um interesse na compreensão de uma ação política bem direcionada e explicitamente ativa. Não se pode esquecer, ainda, o que vincula todo esse novo universo teórico é seu profundo compromisso de viabilizar (através de uma ação política) uma estrutura democrática. Destacamos, nesse quadro, a presença fundamental dos estudos de Jürgen Habermas através do espaço público e de uma perspectiva procedimental do campo democrático. Centramos, por consequência, suas reflexões para demarcar as fronteiras da relação da cidadania com o direito. Apontou-se, dessa forma, se Härbele abre as portas para a participação necessária da sociedade no desenho constitucional, de outro modo, ele, na verdade, como aponta Habermas, perfila por meio da teoria constitucional/tribunal constitucional uma postura de um certo fechamento de uma participação de uma sociedade aberta no exame das normas da constituição.

Julgamos também relevante que esse todo conjunto teórico seja essencial para a transição das leituras de cidadania no Brasil. De uma sociedade que foi fundamentada por uma cidadania regulada (W. Guilherme dos Santos) sem o “lastro de políticos ” passando por uma ruptura, nos dias de hoje, pela atuação dos movimentos sociais, corra um risco. Risco esse que ao enaltecer o discurso do Judiciário como elemento e intérprete das garantias dos Direitos Fundamentais e da própria cidadania, possamos estar, via o papel atribuído aos juizes entre nós, substituindo uma forma de cidadania regulada por meio de corporações por outra marcada pela função de tutor como é, hoje, materializada de modo emblemático pelo Supremo Tribunal Federal. Sem dúvida nenhuma, cremos que essa é a maior conclusão a ser extraída dessas observações esboçadas a partir do atual debate articulado no quadro da cidadania.

CIDADANIA E SOCIEDADE CIVIL NO ESPAÇO PÚBLICO DEMOCRÁTICO

Liszt Vieira*

1. O Resgate da Cidadania Republicana

É inegável que o liberalismo contribuiu de forma significativa para a formulação da idéia de uma cidadania universal, baseada na concepção de que todos os indivíduos nascem livres e iguais. Por outro lado, porém, ele reduziu a cidadania a um mero *status* legal, estabelecendo os direitos que os indivíduos possuem contra o Estado. É irrelevante a forma do exercício desses direitos, desde que os indivíduos não violem a lei ou interfiram no direito dos outros. A cooperação social visa apenas a facilitar a obtenção da prosperidade individual. Idéias como consciência pública, atividade cívica e participação política em uma comunidade de iguais são estranhas ao pensamento liberal.

A visão republicana cívica, por outro lado, enfatiza o valor da participação política e atribui papel central à inserção do indivíduo em uma comunidade política. O problema é como conceber comunidade política de forma compatível com a democracia moderna e com o pluralismo. Ou seja, como “conciliar a liberdade dos antigos com a liberdade dos modernos”.

Para os liberais, trata-se de objetivos incompatíveis. O “bem comum” só pode ter implicações totalitárias. Os ideais da “virtude republicana” são relíquias pré-modernas que devem ser abandonadas. Para o liberalismo, a participação política ativa é incompatível com a idéia moderna de liberdade. A liberdade individual só pode ser compreendida de forma negativa, como ausência de coerção.

* Professor de Sociologia da PUC-Rio. Autor de *Cidadania e Globalização*, Editora Record - Rio, 1997.

mecanismo dialético ao resultar um elemento formado e constituinte dessa própria sociedade. Desse modo, o processo interpretativo resulta de todas as forças sociais da comunidade política. Häberle aponta, por exemplo, que o cidadão é legítimo para propor um recurso constitucional, como é previsto pela Lei Fundamental de 1949 (Art. 93.4a), após o esgotamento de todas as medidas judiciais protetoras de lesão judicial de Direito Fundamental. Assim, segundo esse jurista, a presença de vários desses entes legítimos participando da Jurisdição constitucional traduz um verdadeiro processo público. Ela tem por consequência uma dupla interface: estrutura ao mesmo tempo o Estado, como também a própria esfera pública. Häberle rejeita a possibilidade de tratar as forças sociais como mero objetos. Deve haver uma integração ativa delas como sujeito. Entretanto, Häberle cai no mesmo dilema da concretização constitucional ao privilegiar o saber especializado através de uma teoria constitucional:

“É verdade que o processo político é um processo de comunicação de todos para com todos, no qual a teoria constitucional deve tentar ser ouvida, encontrando um espaço próprio e assumindo sua função enquanto instância crítica. Porém, a ausência (ein Zuwenig) da “academical self restraint” pode levar a uma perda da autoridade. A teoria constitucional democrática aqui enunciada tem também uma peculiar responsabilidade para a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição” 12.

No Brasil, através de notícia publicada pelo jornal **Folha de São Paulo** de 9 de abril de 1997, informa-se que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional projeto de lei disciplinando o processo e julgamento de ação declaratória de constitucionalidade. Nesse referido projeto, é apontada, pela primeira vez entre nós, a possibilidade de uma maior participação da sociedade civil na jurisdição constitucional através do artigo 29, § 2º que dispõe:

“Art. 29...

Segundo os titulares do direito de propositura referidos no art. 103 da Constituição poderão manifestar-se, por escrito, sobre a questão constitucional objeto da apreciação pelo órgão especial ou pelo plano do Tribunal, no prazo fixado em Regimento, sendo lhes assegurado o direito de apresentar memoriais ou de pedir a juntada de documentos” (o grifo é nosso).

É na noção de espaço público habermasiano que encontraremos elementos para questionar as categorias de sociedade aberta/constituição propostas por Häberle. Frontalmente, coloca-se o pensador alemão contra o

¹²Häberle, *Hermenêutica*, op. cit. pág. 55.

papel a ser desempenhado pelo tribunal constitucional como um filtro de todas as forças sociais intérpretes da constituição, ao afirmar:

“A corte não pode assumir o papel de um regente que assume o lugar de um sucessor menor ao trono. Sob um olhar crítico de uma robusta esfera pública legal - uma cidadania que tem crescido para tornar-se uma “comunidade de intérpretes constitucionais” - uma corte constitucional pode, na melhor das hipóteses, exercer o papel de tutor” 13.

Habermas fulmina, ao lembrar a discussão da lei do aborto na Alemanha, o fato de que “o Tribunal Constitucional desempenha um papel infeliz ao exercer funções de legislador paralelo”. Cabe para esse filósofo alemão não uma competência desse órgão de exame da constitucionalidade de arvorar-se num intérprete de ordem concreta de valores da constituição. E sim, apenas esse aspecto, sublinha de forma exata Habermas, seria uma atribuição do Tribunal Constitucional zelar somente pelo surgimento democrático do direito. Isto é, se foram cumpridas todas as exigências normativas do processo democrático de legislar¹⁴. Arremata ainda o autor de **Between Facts and Norms** que a razão não pode estar centrada numa autoridade estranha residindo em algum lugar além da comunicação política¹⁵.

É importante lembrar que o próprio Häberle está consciente de outras restrições no tocante à própria legitimidade da Jurisdição Constitucional na Alemanha, ao apontar:

“Agora bem, a forte articulação da ética e com a opinião pública burguesa (cidadã) do controle jurisdicional da Constituição (especialmente no que respeita ao recurso constitucional), sua capacidade de identificação na relação cidadão-Constituição e, com isso, sua participação da construção de uma cultura política, ocultam também um aspecto negativo; o Controle Jurisdicional da Constitucional da Lei Fundamental pode induzir também, a uma desconfiança política contra a democracia e a uma confiança desproporcional na Jurisprudência” 16.

Assim, esse jurista alemão adverte sobre o perigo de a atuação do Tribunal Constitucional resvalar para uma situação de abandono de “pluralismo de interesse”.

¹³Jürgen Habermas. *Between Facts and Norms - Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge: The MIT Press, 1996) - capítulo 6, pág. 280.

¹⁴Habermas. *Entrevista*. op. cit. pág. 100.

¹⁵Habermas. *Between Facts and Norms*. pág. 285.

¹⁶Häberle, “El Recurso de Amparo”, pág. 254, op.cit. Aliás, o artigo escrito por Christine Landfried “Germany” in *The Global Expansion of Judicial power* (New York: New York University Press, 1996) examina o perigo da presença da força dos partidos políticos na jurisdição Constitucional alemã. Häberle está, também, atento à injunção dos partidos políticos no Tribunal Constitucional alemão.

3. Conclusão

A análise de determinadas leituras demonstrou a complexidade e o aprofundamento do debate sobre a cidadania além dos limites das contribuições (apesar de ainda serem pontos de referências teóricas) delineadas por T. H. Marshall ou a sua redução a um mero núcleo de participação política. Vimos que quer através de privilegiar o indivíduo como sujeito político, quer por meio da intersubjetividade esboçada no processo comunicativo, há, na verdade, nas novas discussões em torno da categoria de cidadania um interesse na compreensão de uma ação política bem direcionada e explicitamente ativa. Não se pode esquecer, ainda, o que vincula todo esse novo universo teórico é seu profundo compromisso de viabilizar (através de uma ação política) uma estrutura democrática. Destacamos, nesse quadro, a presença fundamental dos estudos de Jürgen Habermas através do espaço público e de uma perspectiva procedimental do campo democrático. Centramos, por consequência, suas reflexões para demarcar as fronteiras da relação da cidadania com o direito. Apontou-se, dessa forma, se Härbele abre as portas para a participação necessária da sociedade no desenho constitucional, de outro modo, ele, na verdade, como aponta Habermas, perfila por meio da teoria constitucional/tribunal constitucional uma postura de um certo fechamento de uma participação de uma sociedade aberta no exame das normas da constituição.

Julgamos também relevante que esse todo conjunto teórico seja essencial para a transição das leituras de cidadania no Brasil. De uma sociedade que foi fundamentada por uma cidadania regulada (W. Guilherme dos Santos) sem o “lastro de políticos ” passando por uma ruptura, nos dias de hoje, pela atuação dos movimentos sociais, corra um risco. Risco esse que ao enaltecer o discurso do Judiciário como elemento e intérprete das garantias dos Direitos Fundamentais e da própria cidadania, possamos estar, via o papel atribuído aos juizes entre nós, substituindo uma forma de cidadania regulada por meio de corporações por outra marcada pela função de tutor como é, hoje, materializada de modo emblemático pelo Supremo Tribunal Federal. Sem dúvida nenhuma, cremos que essa é a maior conclusão a ser extraída dessas observações esboçadas a partir do atual debate articulado no quadro da cidadania.

CIDADANIA E SOCIEDADE CIVIL NO ESPAÇO PÚBLICO DEMOCRÁTICO

Liszt Vieira*

1. O Resgate da Cidadania Republicana

É inegável que o liberalismo contribuiu de forma significativa para a formulação da idéia de uma cidadania universal, baseada na concepção de que todos os indivíduos nascem livres e iguais. Por outro lado, porém, ele reduziu a cidadania a um mero *status* legal, estabelecendo os direitos que os indivíduos possuem contra o Estado. É irrelevante a forma do exercício desses direitos, desde que os indivíduos não violem a lei ou interfiram no direito dos outros. A cooperação social visa apenas a facilitar a obtenção da prosperidade individual. Idéias como consciência pública, atividade cívica e participação política em uma comunidade de iguais são estranhas ao pensamento liberal.

A visão republicana cívica, por outro lado, enfatiza o valor da participação política e atribui papel central à inserção do indivíduo em uma comunidade política. O problema é como conceber comunidade política de forma compatível com a democracia moderna e com o pluralismo. Ou seja, como “conciliar a liberdade dos antigos com a liberdade dos modernos”.

Para os liberais, trata-se de objetivos incompatíveis. O “bem comum” só pode ter implicações totalitárias. Os ideais da “virtude republicana” são relíquias pré-modernas que devem ser abandonadas. Para o liberalismo, a participação política ativa é incompatível com a idéia moderna de liberdade. A liberdade individual só pode ser compreendida de forma negativa, como ausência de coerção.

* Professor de Sociologia da PUC-Rio. Autor de *Cidadania e Globalização*, Editora Record - Rio, 1997.

Diversos autores, entretanto, mostram que não há necessariamente incompatibilidade básica entre a concepção republicana clássica de cidadania e a democracia moderna. É possível conceber a liberdade que, embora negativa - e portanto moderna - inclua a participação política e a virtude cívica. A liberdade individual somente pode ser garantida em uma comunidade cujos membros participam ativamente do governo, como cidadãos de um estado "livre". Para assegurar a liberdade e evitar a servidão, devemos cultivar as virtudes cívicas: e nos dedicarmos ao bem comum. Segundo Quentin Skinner, a idéia de um bem comum acima de nossos interesses privados é condição necessária para desfrutarmos da liberdade individual. Ele refuta a concepção liberal de que a liberdade individual e a participação política não podem ser reconciliadas.

Além disso, o resgate da visão republicana tem uma razão mais geral. Política é uma profissão; a não ser que os políticos sejam pessoas de excepcional altruísmo, eles sofrerão sempre a tentação de tomar decisões de acordo com seus próprios interesses e dos grupos de pressão poderosos, em vez de levarem em conta os interesses da comunidade mais ampla. Eis porque o argumento republicano transmite uma advertência que não podemos ignorar: se não atuarmos para impedir este tipo de corrupção política, priorizando nossas obrigações cívicas em relação a nossos direitos individuais, não deveremos nos surpreender se encontrarmos nossos próprios direitos individuais solapados. "*Se desejamos maximizar a nossa liberdade pessoal, não devemos colocar a nossa confiança em príncipes, devemos ao contrário assumir nós mesmos a arena política*" (Skinner, 1992).

É bom não esquecer, porém, que a realização completa da democracia é um projeto inalcançável. Trata-se, em vez disso, de utilizar os recursos da tradição democrática liberal para aprofundar a revolução democrática, sabendo-se que se trata de um processo sem fim. Combinando o ideal de direitos e pluralismo com as idéias de espírito público e preocupação ético-política, uma nova concepção democrática moderna de cidadania pode restaurar dignidade ao político e fornecer o veículo para a construção de uma hegemonia democrática radical. (Mouffe, 1992).

A prática da cidadania depende de fato da reativação da esfera pública onde indivíduos podem agir coletivamente e se empenhar em deliberações comuns sobre todos os assuntos que afetam a comunidade política. Em segundo lugar, a prática da cidadania é essencial para a constituição da identidade política baseada em valores de solidariedade, de autonomia e do reconhecimento da diferença. Cidadania participativa é também essencial para a obtenção da ação política efetiva, desde que ela habilite cada indivíduo para ter algum impacto nas decisões que afetam o bem-estar da comunidade. Finalmente, a prática da cidadania democrática é crucial para a expansão da opinião política e para testar nossos julgamentos, representando neste sentido um elemento

essencial na constituição de uma vibrante e democrática cultura política. (Passerin d'Entrèves, 1992).

2. A Esfera Pública Segundo Habermas *

O conflito entre Estado e mercado, de um lado, e as estruturas interativas do mundo da vida, de outro, leva este último a se organizar em movimentos sociais fundadores da democracia que, para Habermas, é a institucionalização, no sistema político das sociedades modernas, dos princípios normativos da racionalidade comunicativa. A esfera pública é o local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. Os movimentos sociais constituem os atores que reagem à reificação e burocratização, propondo a defesa das formas de solidariedade ameaçadas pela racionalização sistêmica. Eles disputam com o Estado e com o mercado a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização, reprodução da cultura e formação de identidade e solidariedade.

O conceito de esfera pública ocupa posição central na teoria habermasiana como arena de formação da vontade coletiva. É o espaço do debate público, do embate dos diversos atores da sociedade. Trata-se de um espaço público autônomo que apresenta uma dupla dimensão: de um lado, desenvolve processos de formação democrática de opinião pública e da vontade política coletiva; de outro, vincula-se a um projeto de práxis democrática radical, onde a sociedade civil se torna uma instância deliberativa e legitimadora do poder político, onde os cidadãos são capazes de exercer seus direitos subjetivos públicos.

Esta concepção repudia tanto a visão utilitarista, onde os atores da sociedade civil agem individualmente, sem qualquer laço de solidariedade social, como a visão reducionista, de cunho marxista, que restringe o espaço público a uma esfera determinada pelas relações econômicas. O espaço público é visto como uma arena de discurso, autônoma em relação ao sistema político, como um local onde se realiza a interação intersubjetiva de cidadãos conscientes, solidários e participativos.

É uma concepção de cunho ético-procedimental, baseada no princípio do discurso, que não se filia nem à visão liberal, nem à visão republicana. A democracia não se reduz à representatividade eleitoral, nem se justifica por uma lei moral elevada e definidora de práticas políticas ideais, tal como se encontra no ideal de justiça de John Rawls. A valorização do conceito de cidadania propiciou a revalorização das práticas sociais, levando a participação política a transcender o mero ato de votar.

* Para a elaboração deste tópico, utilizei a monografia de Tendrich (1997) e o artigo de Benhabib (1996).

A reconstrução do espaço público se dá, segundo Habermas, dentro de uma perspectiva emancipatória, contemplando procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas, que permitam aos atores da sociedade civil um consenso comunicativo e uma auto-regulação, fonte de legitimidade das leis. Nem o espaço doméstico, nem o espaço de produção, contêm este potencial democrático. A autonomia do espaço público participativo revaloriza o primado da comunidade e da solidariedade, possibilitando a libertação da sociedade civil dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado e das imposições econômicas do mercado.

Habermas diverge dos liberais ao conferir centralidade à ação social e tornar secundários os aspectos individuais. Os fins coletivos não resultam de arranjos ou disputas entre interesses privados conflituosos, nem a política é vista como maximização de interesses individuais. A política é uma instância que transcende os interesses privados. O espaço público não se coaduna com a visão liberal de neutralidade, dissociada dos interesses concretos dos atores sociais, mas, ao contrário, permite a institucionalização das pluralidades nas sociedades civis modernas e a possibilidade de consenso mediante procedimentos comunicativos exercidos na esfera pública, fornecendo os critérios éticos de regulação dos discursos práticos. A esfera pública, enfim, é a instância geradora de decisões coletivas e legitimadora da democracia.

Por outro lado, Habermas tampouco pode ser considerado republicano, pois unifica a ação coletiva na esfera comunicativa e, portanto, procedimental, e não nos conteúdos ou valores cívicos. O bem comum, conteúdo e valor para os republicanos, não constitui um objetivo em si mesmo, a ser necessariamente perseguido, ainda que seja possível sua sobrevivência, apesar das diferenciações sociais. No espaço público serão desenvolvidos debates públicos em torno dos interesses coletivos, possibilitando uma ação comum a partir do princípio do discurso.

Habermas vê desvantagens no "idealismo excessivo" de tornar o processo democrático dependente das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum. Devido à porosidade do espaço público contemporâneo, a política não pode mais ser vista como atributo das elites (Benhabib, 1996), tornando-se indispensável a adoção de mecanismos e procedimentos de participação, assegurando-se a todos, principalmente aos grupos sociais minoritários, igualdade de acesso ao espaço público, mediante o discurso, independentemente dos conteúdos.

A modernidade é vista não como ponto de ruptura da tradição, como em Hannah Arendt, mas como um momento possível de realização de profundas transformações sociais, implicando um novo papel dos atores sociais e

uma nova configuração da democracia participativa, desde que aplicados os procedimentos discursivos.

O modelo discursivo parece adequado às sociedades modernas, pois com o ingresso de novos grupos na esfera pública e a expansão dos direitos de cidadania na modernidade, não é mais possível imaginar um espaço público homogêneo e politicamente igualitário. O modelo habermasiano amplia o âmbito da atividade política, fertilizando-a com os influxos comunicativos provenientes da sociedade civil.

3. Novo Associativismo e Redes

1. Durante décadas, predominaram na América Latina as chamadas teorias da transição democrática que, não obstante sua inegável contribuição, subestimaram a organização autônoma de associações civis, confinando-se no institucional. Não se dedicaram a analisar o hiato entre a existência formal das instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos na sociedade.

Como concebiam a democracia como ausência de autoritarismo, não puderam compreender a existência de uma cultura política não democrática entrelaçada com a institucionalidade democrática.

Começa hoje a desenvolver-se uma outra perspectiva, de caráter culturalista, segundo a qual os estudos sobre democratização devem acompanhar os processos culturais, pois "*a democratização não se dá em um vácuo*": ela deixa de ser abordada "*enquanto fenômeno relacionado exclusivamente com as instituições políticas e passa para o terreno das formas de ação social que garantiriam a democracia ao longo de um processo de modernização societária*" (Avritzer, 1996).

Nesta perspectiva, a democratização deixa de ser passageira e funcional para tornar-se forma permanente e processo de ajuste entre legalidade e legitimidade, entre moral e lei. Esta nova interpretação abre espaço para os movimentos sociais e associações da sociedade civil na compreensão mesma do processo de democratização, incorporando novos conceitos, destacando-se, entre eles, o de esfera pública.

Os processos de reprodução sociocultural se convertem em forma política no espaço público. As associações civis absorvem iniciativas sociais difusas, encaminhando-as ao espaço público para o embate político. As associações e os movimentos sociais ampliam o espectro do político, incorporando novos temas na agenda política, desempenhando, assim, papel fundamental na construção do espaço público.

A adoção de uma concepção societária de democratização leva em consideração processos de limitação do Estado e do mercado identificados com o surgimento da cidadania e permite *"conectar a democracia enquanto prática societária com o horizonte político dos atores participantes do processo de democratização"* (Avritzer, 1996).

A perspectiva culturalista diferencia-se ainda da visão republicanista que concebe as associações políticas como depositárias da vontade coletiva, cabendo ao Estado reconhecê-las e legitimá-las, sem a intermediação das associações da sociedade civil. Neste caso, a esfera pública não estatal converte-se em mais um espaço dentro do Estado, tornando-se uma esfera paraestatal em vez de não estatal.

Tanto as teorias de transição como a visão republicanista teriam dificuldade de ver a relação entre processos socio-culturais e processos institucionais, desprezando, assim, o papel do associativismo. A perspectiva culturalista tenta recuperar o enraizamento e a esfera social pré-política dessas organizações.

Não se trata de negar a participação institucional das associações civis, mas se quer evitar uma institucionalização imobilizadora, preservando o papel dessas associações no processo socio-cultural. As associações devem participar do Estado enquanto espaço de formação da opinião e vontade coletiva, mas não enquanto espaço administrativo, sob pena de transformarem-se em paraestatais.

Segundo Leonardo Avritzer, haveria três tipos de associações com desenhos formais distintos:

a) associações não conflitivas, como as recreativas, de ajuda mútua e religiosas, numericamente preponderantes, que por sua natureza não tematizam problemas, não estabelecendo, assim, um campo ético-cultural.

b) associações conflitivas com o campo sistêmico, como os sindicatos, associações profissionais, educacionais, de saúde, comunitárias etc. que se institucionalizam em campos predefinidos de ação, burocratizando-se com temas fixos do passado.

c) novo associativismo, com desenhos solidários, democráticos e identitários ao mesmo tempo, como o movimento de mulheres, negros, indígenas, ecológicos, direitos humanos, configurando um campo ético-político-cultural que aponta para uma esfera pública democrática.

Este terceiro tipo não demanda diretamente ao Estado, mas influencia o sistema político e econômico colocando questões temáticas ao Estado e ao mercado, não ficando, de modo algum, restritas ao mundo societário.

Transformações históricas recentes indicam a ruptura com o padrão homogeneizador de ação coletiva, típico do populismo latino-americano, e o aumento considerável no número de associações civis no continente. Tais mudanças mostram a indiscutível redução da influência da vida sindical na vida coletiva, bem como o conseqüente fortalecimento de outros movimentos formadores de opinião, como direitos humanos, por exemplo. O associativismo comunitário se fortalece, proliferam organizações não-governamentais de classe média, ocupando um espaço diferenciado e plural, ao mesmo tempo em que se desenvolvem as associações temáticas de terceiro tipo, os chamados novos movimentos sociais.

Ainda segundo Avritzer, essas novas formas de ocupação do espaço público podem gerar fluxos democratizantes, desde que fiquem asseguradas as seguintes condições:

a) o *status* público das associações que, às vezes, podem ter elementos privados; a contabilidade pública e a organização interna democrática, pelo menos, devem estar garantidas.

b) a democracia conectada com a equidade, preocupando-se com que o novo associativismo pode fazer para os não organizados, evitando novas formas de desigualdade.

c) medidas para impedir o eventual papel antidemocrático das associações pelo particularismo e adoção de regras em causa própria.

É verdade, porém, que as associações se organizam em torno de alguns interesses, excluindo outros, contendo, assim, necessariamente, algum tipo de exclusão. A equidade consistiria em não privilegiar certos setores, em geral os mais organizados, em detrimento de outros, menos organizados, prejudicando ainda mais os excluídos. O conceito de espaço público com ênfase na dimensão societária legitima as reivindicações políticas da sociedade civil, concebida como um espaço próprio, e não apenas antiinstitucional.

2. Uma questão de grande interesse diz respeito às redes, como formas recentes de organização da luta social, por parte das associações e movimentos. Tratar-se-ia de uma organização social de novo tipo, heterogênea e fragmentada, muito diferente do centralismo democrático das organizações tradicionais. Segundo Ilse Scherer-Warren, as redes trazem importantes mudanças na sociabilidade e na espacialidade, criando novos territórios de ação coletiva, um novo imaginário social, uma comunidade virtual. Entretanto, se ampliam a possibilidade de comunicação, possuem também um aspecto de exclusão, pois nem todos têm acesso à comunicação (Scherer-Warren, 1993).

Significariam as redes mudanças nas formas coletivas ou elitização da participação política?

Para Douglas Chalmers, além dos quatro tipos ideais de estruturas de representação - clientelista, populista, corporativista e mobilização de massas - haveria atualmente um quinto tipo constituído pelo que denominou "redes associativas", conectando o Estado e atores da sociedade, inclusive atores populares, mediante laços interpessoais, mediáticos e/ou interorganizacionais. Na América Latina, onde os Estados tornam-se cada vez mais "policêntricos", com dispersão na tomada de decisões, a representação popular - e a representação política em geral - vem crescentemente assumindo a forma de redes associativas.

Uma das principais implicações dessa tendência ao estado policêntrico e às múltiplas e cambiantes redes associativas é que a redistribuição e a participação não serão mais obra de alguma única liderança popular central, mas sim de inúmeros indivíduos e organizações operando em diferentes arenas. Não haverá, assim, uma "estratégia do setor popular" para enfrentar os impactos das políticas neoliberais, mas, em vez disso, coalizões sociais, sindicatos progressistas, movimentos sociais, cada um em seu caminho, cada qual demandando recursos, aliados e assistência de uma ampla gama de profissionais. Entretanto, empreender uma ação comum sem uma organização centralizada permanece um desafio para a ação política, baseada na solidariedade e coordenação horizontal, dos grupos populares atuando dentro e através dessa redes (Chalmers, 1996).

4 - Democracia e Esfera Pública Não Estatal

1. O processo de construção da democracia tem sido tradicionalmente analisado sobretudo pela ótica da relação entre Estado e sociedade política. Mais recentemente, porém, com a nova dimensão quantitativa e qualitativa das associações da sociedade civil, o processo de democratização começou a ser visto enquanto processo de mudança na cultura política (Garretón, 1991), nas práticas sociais (Melucci, 1994) e nas formas de ação coletiva (Cohen & Arato, 1992).

O processo de democratização na América Latina pode ser examinado em função da mudança de atitudes no comportamento dos atores sociais, e não apenas a partir das relações entre o Estado e o sistema político. Se tomamos este último critério como parâmetro, a democracia é vista apenas como regime político, como estrutura institucional de relação entre as elites e o Estado. Pensar a democracia como nova relação entre Estado e sociedade, a partir da perspectiva societária, exigirá, como observou Avritzer, enfrentar o desafio de buscar um desenho institucional adequado.

Nos últimos anos, temos assistido a mudanças significativas nas formas de ação coletiva e de ocupação do espaço público por um conjunto

diversificado de atores e associações, criando um pólo distinto da sociedade política para satisfação de necessidades e constituição de novas identidades. Enquanto a representação fica a cargo da sociedade política, uma estrutura de "campanha" expressa o poder de veto último da sociedade civil.

A ocupação plural do espaço público pode, entretanto, trazer um desequilíbrio na relação entre atores sociais e o sistema político, com o predomínio da sociedade política que passa a selecionar a inserção das associações civis no Estado, conferindo-lhes um *status* semi-público. Ocorre, então, "um hiato entre as formas de ocupação do espaço público e as formas de legalização da vida associativa e da relação entre sociedade civil e sociedade política" (Avritzer, 1996).

Nessas circunstâncias, os valores e as ações sociais presentes na sociedade civil passam a entrar em franca oposição aos valores sistêmicos característicos do Estado e do mercado, ensejando transformações nas formas de sociabilidade, bem como alteração recíproca entre a instância de práticas sociais e a instância de produção de subjetividade.

Papel de particular importância cabe aos movimentos sociais que podem contribuir para a democratização dos sistemas políticos pela mudança nas regras de procedimento e nas formas de participação política, pela difusão de novas formas de organização e, sobretudo, pela ampliação dos limites da política, politizando temas que até então eram considerados da esfera privada, como por exemplo, as questões de gênero envolvendo relações entre os sexos (Melucci, 1994).

Um espaço público democrático é aquele que garante que os influxos democratizantes gerados na sociedade civil se tornem fontes de democratização do poder. As mudanças na cultura política trazidas pelo incremento do associativismo indicam a possibilidade de superação das formas tradicionais de clientelismo, populismo e corporativismo presentes na história política da América Latina. Esta nova cultura associativa certamente contribuirá de forma significativa para a construção de uma estrutura institucional mais democrática, posto que ancorada na sociedade civil e não nas elites que tradicionalmente controlam a sociedade política.

O ponto de partida da prática democrática passa a ser a própria sociedade, vista como origem do poder. Que o sistema político "seja ancorado nas práticas participativas que deram origem à democracia, constitui o horizonte de uma utopia possível no final do século XX" (Avritzer, 1996).

2. A partir da década de 70, a noção de sociedade civil mudou consideravelmente.** Houve uma verdadeira ruptura conceitual que, segundo Cohen e Arato, se vincula aos movimentos sociais e políticos democratizantes da Europa do Leste, da Ásia e da América Latina. Expressões como autonomia, autogestão, independência, participação, “empowerment”, direitos humanos, cidadania, passaram a ser associadas ao conceito de sociedade civil.

Não se trata mais de um sinônimo de sociedade, mas de uma maneira de pensá-la, de uma perspectiva ligada à noção de igualdade de direitos, autonomia, participação; enfim, os direitos civis, políticos e sociais da cidadania. Em virtude disso, a sociedade civil tem que ser “organizada”. O que era um estado natural nos filósofos contratualistas, ou uma condição da política moderna em Hegel e Marx, torna-se agora um objetivo para os ativistas sociais do 2º e do 3º Mundos: a sociedade civil tem que ser construída, reforçada, consolidada. Trata-se de meio e fim da democracia política (Fernandes, 1995).

Resgatada dos livros de História pelos ativistas sociais das últimas décadas, a noção de sociedade civil se transforma e passa a ser compreendida em oposição não apenas ao Estado, mas também ao mercado. Trata-se agora de uma terceira dimensão da vida pública, diferente do governo e do mercado. Em vez de sugerir a idéia de uma arena para a competição econômica e a luta pelo poder político, passa a significar exatamente o oposto: um campo onde prevalecem os valores da solidariedade.

É dentro desta perspectiva que trabalham alguns pensadores contemporâneos que forneceram importantes subsídios teóricos para a compreensão da prática das organizações da sociedade civil. O próprio Habermas havia rompido com a correlação ideológica unívoca entre sociedade civil e esfera privada, entendida como economia, e o Estado entendido como esfera pública. Há uma esfera privada no “sistema” (economia) e uma esfera pública não-estatal, constituída pelos movimentos sociais, ONGs, associações de cidadania.

Assim, os conceitos de público e privado não se aplicam mais automaticamente a Estado e sociedade civil, respectivamente. É possível dizer hoje que existem também as esferas do estatal-privado e do incipiente social-público.

Na esfera estatal-privada estão as empresas e corporações estatais que, embora formalmente públicas, encontram sua lógica na defesa de interesses particulares, econômicos ou setoriais, comportando-se na prática como organizações de mercado. Já na esfera social-pública, ainda emergente, encontram-se os movimentos e instituições que, embora formalmente privados, perseguem objetivos sociais, articulando na prática a construção de um espaço

** Para uma abordagem histórica e teórica do conceito de sociedade civil, consultar Vieira (1997).

público não-estatal. É o caso das organizações não-governamentais que, como sugere Alan Wolfe, são também organizações de não-mercado (ONMs) e, ainda, organizações não-corporativas (Wolfe, 1992).

Dessa esfera pública não-estatal estariam excluídos os partidos políticos que, embora formalmente possam ser considerados instituições da sociedade civil, na prática se comportam como organizações pró-estatais. Voltados à luta pelo poder, os partidos acabam assumindo as “razões de Estado”, pois seu centro estratégico não se situa no interior da sociedade civil que buscam representar, mas no modelo de Estado que pretendem conservar ou mudar (Franco, 1994).

Segundo Alberto Melucci, a existência de espaços públicos independentes das instituições do governo, do sistema partidário e das estruturas do Estado é condição necessária da democracia contemporânea. Como intermediações entre o nível do poder político e as redes da vida cotidiana, esses espaços públicos requerem simultaneamente os mecanismos da representação e da participação. Ambos são fundamentais para a existência da democracia nas sociedades complexas. Os espaços públicos são pontos de conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas, entre as funções de governo e a representação de conflitos (Melucci, 1988).

A construção dessa esfera social-pública enquanto participação social e política dos cidadãos passa pela existência de entidades e movimentos não-governamentais, não-mercantis, não-corporativos e não-partidários. Tais entidades e movimentos são privados por sua origem, mas públicos por sua finalidade. Eles promovem a articulação entre esfera pública e âmbito privado como nova forma de representação, buscando alternativas de desenvolvimento democrático para a sociedade.

As organizações da sociedade civil que cumprem funções públicas percebem sua prática como inovadora na articulação de uma nova esfera pública social, e se consideram precursoras de uma nova institucionalidade emergente. O Estado, o mercado, as corporações e os partidos não seriam suficientes para a articulação e ampliação da esfera pública como um todo, nem seriam adequados para a construção de uma nova institucionalidade social-pública. Ao contrário, a pressão de uma esfera social-pública emergente é que poderia reformar e democratizar efetivamente o Estado, o mercado, as corporações e os partidos.

Os chamados novos movimentos sociais - movimentos ecológicos, feministas, de minorias, de consumidores etc. - se organizaram de forma autônoma fora dos partidos políticos, pois sentem-se afugentados pela forma piramidal, burocrática e profissional das lutas político-partidárias. Em suma, essas entidades e movimentos da sociedade civil, de caráter não-governamental,

não-mercantil, não-corporativo e não-partidário, podem assumir um papel estratégico quando se transformam em sujeitos políticos autônomos e levantam a bandeira da ética, da cidadania, da democracia e da busca de um novo padrão de desenvolvimento que não produza a exclusão social e a degradação ambiental.

3. Segundo Cohen e Arato, é fundamental conceber os conceitos de sociedade civil e movimento social em relação um com o outro. Os movimentos sociais são concebidos como o elemento dinâmico no processo que pode realizar os potenciais positivos das sociedades civis modernas.

É possível, assim, articular o conceito de movimento social como virtualidade ou potencialidade histórica com o estudo empírico das organizações da sociedade civil, restabelecendo uma articulação entre o plano sincrônico (sociedade civil como organizações institucionalizadas) e diacrônico (movimento social como elemento dinâmico), entre desenvolvimento e estrutura.

Segundo esta fórmula, uma das características dos novos movimentos sociais é a criação de redes de comunicação alternativas cujo fim não é necessariamente influenciar o Estado, mas seu próprio desenvolvimento, fazendo avançar a conscientização. Assim, a sociedade civil "*não é apenas o terreno, mas também o alvo dos novos movimentos sociais*" (Cohen e Arato, 1992).

Uma perspectiva baseada na sociedade civil, no público não estatal, veria, em decorrência, duas dimensões na ação coletiva contemporânea: a política de influência (da sociedade civil sobre a sociedade política) e a política de identidade (centrada na autonomia, identidade e democratização das relações sociais fora do campo político).

Não se trata apenas de pressionar o Estado para reivindicar direitos, mas de modernizar a própria sociedade civil, transformando as estruturas tradicionais de dominação, exclusão e desigualdade que, fora do aparelho de estado, encontram-se enraizadas nas instituições, normas, valores e identidades coletivas, baseadas em preconceitos de raça, classe e gênero, configurando o que Foucault denominou "micropoderes".

O movimento feminista, por exemplo, sempre tentou destruir as instituições patriarcais da sociedade civil, visando mais à mudança cultural e normativa que à obtenção de ganhos na esfera econômica e política. Da mesma forma, o movimento de cidadãos, que nesta década se desenvolve em várias partes do mundo, não almeja tomar o poder, mas transformar a relação entre o estado e a sociedade civil, consolidando nesta última a imagem da diferença, da diversidade, bem como a capacidade subjetiva dos indivíduos e dos grupos.

O movimento cidadão retoma o conjunto das reivindicações dos movimentos sociais pós-68 (feminismo, pacifismo, ecologia, direitos civis etc) associando-as às bandeiras do movimento operário (direitos sociais, redução do tempo de trabalho, redistribuição de rendas, autogestão), tendo como eixo um princípio unificador: a cidadania. Seu objetivo não é o afrontamento direto com o Estado, pois reconhece o poder do estado e do mercado, até mesmo sua legitimidade num contexto democrático. Trata-se não de reivindicar o poder do estado, mas de influenciar os dirigentes e a sociedade civil em seu conjunto. Assim, a idéia de construção ou reconstrução da sociedade civil em face do mercado e do estado (e em face dos partidos políticos) constitui a pedra angular da ideologia do movimento cidadão (Rossiaud, 1997).

O Estado e/ou mercado não podem mais se arrogar o monopólio de planejar e praticar ações sócio-políticas de interesse público, deixando de fora a sociedade. Tanto o estatismo como o neoliberalismo deixam a sociedade em segundo plano. A saída é através de um pós-liberalismo, onde se tem um Estado socialmente controlado e um mercado socialmente orientado. A sociedade torna-se uma "esfera social-pública", constituída a partir de idéias próprias e independentes do Estado e do mercado. Essa nova esfera é não-estatal e não-mercantil, pois escapa ao domínio do Estado e à lógica de lucro do mercado.

O estatismo tenta impor ao mercado e à sociedade civil a lógica do Estado. O neoliberalismo tenta impor ao Estado e à sociedade civil a lógica do mercado. Ambos ignoram a existência de uma terceira instância. Uma integração construtiva e sinérgica entre essas três instâncias somente será alcançada se o Estado e o mercado passarem a ser controlados e orientados pela sociedade.

Contra esta linha de pensamento, insurge-se a ideologia estatal-corporativa da esquerda partidária baseada na teoria do interesse histórico de classe. A conquista do poder por uma classe particular seria a condição da libertação geral de toda a sociedade. A organização da sociedade é vista como tática para conquistar o poder do Estado e, a partir daí, reorganizar a sociedade de cima para baixo.

Somente a partir de uma visão sociocêntrica, pós-liberal, é possível visualizar uma dinâmica coletiva constituída pela parceria Estado, mercado e sociedade civil, onde os interesses públicos serão discutidos e negociados (Franco, 1996).

5. O Público Não Estatal Como Setor Produtivo

As associações da sociedade civil e os movimentos sociais têm sido mais analisados do ponto de vista da construção da cidadania democrática e das novas relações Estado-sociedade do que como instância de produção de bens e

serviços sociais. No entanto, vem se intensificando cada vez mais a transferência de bens e serviços, anteriormente a cargo do Estado, para o setor público não estatal.

Em sua dimensão produtiva, o setor público não estatal, também chamado terceiro setor, setor social, organizações da sociedade civil ou organizações não lucrativas, é constituído por organizações privadas sem fins lucrativos dedicadas à produção de bens e serviços públicos.

Distingue-se do setor público pela sua atuação descentralizada, sua estrutura leve e desburocratizada, bem como pelo seu contato permanente com a população-alvo. As organizações do público não estatal possuem, em geral, flexibilidade e agilidade de gestão, apresentando uma eficácia na realização de seus objetivos sociais e uma eficiência no emprego de meios bem superior ao setor público, marcado usualmente pela burocracia e lentidão de procedimentos administrativos.

Por outro lado, ao contrário do setor privado, voltado para a economia de mercado e baseado exclusivamente em critérios econômicos de produtividade que cada vez mais adotam um padrão tecnológico poupador de mão-de-obra, o terceiro setor não substitui trabalho humano por máquinas, empregando mão-de-obra num clima de relações humanas mais solidário.

Trata-se de um setor bastante diversificado e freqüentemente muito difícil de ser deslindado. Abrange desde a filantropia, utilizada às vezes como instrumento de *marketing* empresarial, até projetos sociais encaminhados por organizações não-governamentais. Educação, saúde, meio ambiente, crianças de rua, direitos humanos, cultura, lazer, esporte, violência, drogas, habitação, projetos comunitários são algumas das principais áreas de atuação.

O Estado centralizador, burocrático e autoritário foi superado com o advento do Estado neoliberal, afinado com a agenda econômica mundial do processo de globalização. Como o neoliberalismo transfere para o mercado questões sociais antes assumidas pelo Estado, e como o mercado, por sua própria natureza, volta-se para a produção econômica de mercadorias visando a lucro e não à redistribuição de renda ou à prestação de serviços sociais, recai nas mãos da sociedade civil, do setor público não estatal, a tarefa de equacionar o encaminhamento e solução de tais problemas.

Nesse modelo, participação e cidadania tornam-se conceitos fundamentais para orientar a atuação das organizações não lucrativas, seja voltada para a sociedade, seja para a realização de parcerias com o Estado, em função do interesse público. Verifica-se, paradoxalmente, que o mesmo processo de globalização que enfraquece o poder dos Estados nacionais fortalece a

sociedade civil que intensifica o grau de organização do terceiro setor para realizar funções sociais que o Estado deixa de cumprir e que o mercado jamais cumpriu.

As organizações do setor público não estatal, tendo sempre como eixo principal de atuação o interesse público e a cidadania, passaram a realizar parcerias com o Estado, perdendo, algumas vezes, o caráter contestatório que as caracterizava na década de 80, mas firmando-se no cenário sóciopolítico como entidades independentes, cuja personalidade própria deve ser reconhecida.

Preenchendo o vazio deixado pelo Estado e buscando compensar as desigualdades econômicas e sociais agravadas pelo processo de produção das empresas de mercado, o setor público não estatal tende a cumprir um papel de crescente importância. Para isto, bastará manter suas vantagens comparativas de terceiro setor em relação ao Estado, isto é, flexibilidade de ação, estratégia participativa e maior contato com a população. Além da flexibilização e desburocratização da gestão social, a "esfera da produção social" opera com a racionalidade comunicativa, isto é, com a lógica da solidariedade e da cooperação no fornecimento de serviços públicos.

Ao harmonizar o interesse público com a eficácia administrativa, a produção de bens e serviços no setor público não estatal torna-se mais eficiente do que no setor estatal ou no privado. Diversas atividades sociais, principalmente saúde e educação, tendem a ser financiadas pelo Estado, mas executadas por organizações públicas não estatais, por serem estas últimas mais eficientes que o Estado e mais econômicas que o setor privado.

A transferência de atividades sociais do Estado para o setor público não estatal coloca, porém, problemas cuja complexidade não deve ser menosprezada. Referimo-nos aqui não somente a dificuldades relativas à heterogeneidade das organizações da sociedade civil, mas também os riscos de mercantilização e burocratização que pesam sobre tais organizações ao realizarem parcerias com o Estado.

6. Organizações Sociais: Não-Estatais ou Paraestatais?

É verdade que as organizações públicas não estatais não têm fins lucrativos, não são parte do aparelho de Estado, seus funcionários não são públicos, posto que regidos por leis privadas. Mas isto, por si só, não garante a eficiência almejada. Essas organizações, ao celebrarem contratos de gestão com o Estado, deslocam-se da arena social e do espaço público fertilizado com os fluxos comunicativos da sociedade civil e passam a girar na órbita do Estado. Isto sem falar na possibilidade de que o próprio Estado selecione as organizações

contratantes ou estimule sua criação por mecanismos de cooptação e clientela política.

Como garantir que as organizações públicas não estatais sejam sustentáveis? Nas mudanças de governo, como assegurar continuidade nos contratos de gestão? A transferência de recursos do Estado e a autonomia gerencial e financeira das organizações não garante por si só a reciprocidade perante o compromisso político do Estado com a área social.

Através do contrato de gestão, o Estado separa a formulação da execução de políticas públicas; deixa de ser o executor de políticas sociais, mas continua como formulador, regulador, fiscalizador e avaliador. A transferência da execução para a sociedade civil deve incorporar a questão social na gestão dos serviços. A transferência da execução de tarefas não deve resultar na transferência da responsabilidade do Estado.

As organizações públicas não estatais que, pelo contrato de gestão, recebem recursos do Estado para a execução de bens e serviços sociais devem, assim, ser controladas tanto pelo Estado que transferiu os recursos - mas não a responsabilidade - como pela própria sociedade. Ao desburocratizar o Estado, o contrato de gestão pode aumentar a governabilidade, ampliando áreas de apoio na sociedade, mas seria ilusão imaginar que um novo modelo político de relação Estado-sociedade pudesse ser alcançado por via administrativa, desconsiderando a necessidade de negociação política com os atores sociais que se enfrentam no espaço público.

Em síntese, o papel do Estado pode ser analisado a partir de três perspectivas básicas:

a) Uma posição estadocêntrica, que entende ser função intransferível do Estado assegurar o bem estar social, formular e aplicar políticas sociais; a delegação de tarefas tradicionais do Estado para o mercado ou organizações da sociedade civil é vista como privatização e evasão de responsabilidades inerentes à função estatal, por imposição da política neoliberal e dos ajustes estruturais do FMI.

b) Uma posição mercadocêntrica, segundo a qual o Estado deve privatizar funções que podem ser assumidas pelo mercado com maior eficiência e otimização de recursos, pois é o mercado que produz riquezas e fornece emprego aos trabalhadores. A transferência para o mercado de empresas econômicas ou atividades sociais antes desenvolvidas pelo Estado é característica central dos governos neoliberais que promovem a integração econômica com o processo de globalização.

c) Uma posição sociocêntrica, sustentando que o papel do Estado deve ser redefinido em função da dinâmica dos atores da sociedade civil presentes na esfera pública, a partir de uma perspectiva societária: o que importa é garantir o interesse público e não o fato de a propriedade ser estatal, privada ou mesmo pública não estatal, devendo a nova relação Estado-sociedade abrir caminho para o aprofundamento da democratização não só política, mas também social e econômica.

A transferência da gestão de atividades estatais para organizações sociais dificilmente se enquadraria nas modalidades acima descritas. Na realidade, essas organizações sociais que celebram contrato de gestão com o Estado não seriam organizações privadas, nem estatais, nem, talvez, não estatais: elas poderiam ser consideradas organizações paraestatais, tendo em vista que se constituem ou funcionam em torno do Estado. A transformação de instituições estatais, como hospitais e universidades, em instituições paraestatais, impropriamente denominadas instituições da sociedade civil, constituiria uma "nova tentativa de fusão entre Estado e sociedade civil" (Avritzer, 1997).

Isto não significa, porém, que, por essa razão tais organizações deixarão de ser úteis e ficarão impossibilitadas de prestar serviços relevantes à sociedade. Essas organizações produtoras de bens e serviços sociais poderão compatibilizar eficiência e interesse público, desde que submetidas ao controle do Estado e da sociedade civil, com o objetivo de evitar sua burocratização e mercantilização.

Por outro lado, a expressão "paraestatal" não parece adequada aos casos de organizações autônomas da sociedade civil, com trajetória conhecida no espaço público, que realizam parcerias com o Estado para a gestão de bens e serviços públicos. O financiamento estatal dessas organizações públicas não estatais envolve, entretanto, uma série de questões que necessitam ser enfrentadas. Um dos problemas principais são os critérios públicos para avaliação do desempenho a fim de evitar os riscos de favoritismo burocrático e clientelismo político.

Além de sua função de controle social, de sua vocação política de lutar pelos direitos da cidadania, pela democratização do Estado e da sociedade, a sociedade civil também pode assumir a responsabilidade econômica de execução de programas e serviços sociais. Ao fazê-lo, porém, assume um perfil produtivo que exige fiscalização e controle por parte do Estado e da própria sociedade. Segundo Nuria Cunill, "desde o âmbito privado, é possível - e necessário - enfrentar a produção de bens públicos, sempre que isso, por sua vez, não suponha a abdicação da responsabilidade pública por parte do Estado" (Cunill, 1995).

7 - Espaço Público e Democratização do Estado

A cidadania ocupa lugar central na busca de um novo paradigma que deverá superar as limitações do Estado tecnocrático e do Estado liberal. Para melhor desenvolver este ponto, parece-nos adequado utilizar as categorias de governabilidade e governança.

Governabilidade se refere, em princípio, às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa sociedade, tais como as características do regime político (democrático ou autoritário), a forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes, os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista) etc.

Governança, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, isto é, capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade. Sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão, o Estado torna-se mais flexível, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar o universo de atores participantes (Diniz, 1996).

Bresser Pereira, com base em Adam Przeworski, analisa a reforma do Estado na ótica da teoria do principal agente, segundo a qual o cidadão - agente principal - deve controlar os políticos que, por sua vez, devem controlar os burocratas. Entre os elementos da governabilidade, aponta a existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade. Sua abordagem da "lógica dos leques de controle" permite distinguir, com clareza, o espaço público do privado e, dentro do espaço público, o espaço público estatal do espaço público não estatal (Bresser Pereira, 1997).

Creemos que a atual crise de legitimidade do Estado revela, no fundo, a crise da democracia representativa parlamentar clássica. Os cidadãos não se reconhecem mais nas instituições que, por definição, foram por eles criadas. A democracia, principalmente na América Latina, vive um impasse entre as tentações de retorno autoritário e as profundas mudanças institucionais necessárias a seu aprofundamento. A consolidação democrática não pode ser atingida sem a reforma do Estado.

O resgate da legitimidade do Estado passa, certamente, pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de governabilidade, segundo as condições históricas e culturais de cada país. A nosso ver, porém, é no conceito de governança que se encontra a pedra de toque para recuperar a perdida

legitimidade do Estado. A ação estatal desvinculada das noções de interesse público, bem comum, responsabilidade pública, perde legitimidade.

Somente a participação da cidadania nos moldes de uma democracia associativa pode contrapor-se às características negativas do modelo representativo, como, por exemplo, fragilidade das instituições, dos partidos, do sistema eleitoral, do Legislativo, ao lado da hipertrofia da autoridade pessoal do Presidente. Verificamos hoje o esvaziamento do poder público, inércia na prestação de serviços, ausência de canais para a expressão de direitos, enfim, omissão do Estado no atendimento de necessidades fundamentais mediante políticas sociais efetivas.

Aumentar a eficácia do Estado não significa apenas aumentar a eficiência da máquina burocrática e aperfeiçoar os mecanismos técnicos de governabilidade. A reforma democrática do Estado exige melhorar as condições de governança do sistema estatal, aperfeiçoando as capacidades de comando e coordenação, mas principalmente redefinindo as relações com a sociedade civil mediante a criação e articulação de canais de negociação entre a sociedade e o Estado.

A existência de canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos do Estado permitirá a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais. Diversos países já contam com a existência de Conselhos, com a participação de representantes do Governo e da sociedade civil, para a elaboração de políticas públicas. Apontam na mesma direção o funcionamento de Câmaras Setoriais de negociação envolvendo atores interessados e autoridades governamentais, bem como os exemplos de orçamento participativo no plano local.

No modelo representativo, os partidos políticos se voltam para a conquista e preservação do poder. A crescente profissionalização da política e a comercialização das campanhas eleitorais aumentam o fosso entre representantes e representados. São as associações, organizações e movimentos da sociedade civil que irrigam com suas reivindicações a esfera pública, contrapondo-se ao poder da mídia, do governo e do mercado.

É claro que também ocorrem novos processos de massificação, bloqueando a cidadania ativa mediante, por exemplo, a integração eletrônica de telespectadores. Uma esfera pública democrática requer, porém, uma vida associativa livre, com a regulação da mídia e do mercado. A democracia exige uma cultura política cultivada na liberdade.

A noção de espaço público não pode mais se limitar à visão liberal de um mercado de opiniões onde os diversos interesses organizados buscam

influenciar os processos decisórios. No modelo chamado discursivo, de inspiração habermasiana, a esfera pública atua como instância mediadora entre os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil (no "mundo da vida") e as instâncias que articulam, institucionalmente, as decisões políticas (parlamento, conselhos). Não se trata mais de um "assédio" ou "sitiamento" do Estado, sem intenção de conquista, mas de um sistema de "eclusas" entre o Estado e a sociedade. Ao transpor as eclusas, os influxos comunicativos da sociedade civil acabam influenciando as instâncias decisórias (Habermas, 1997).

Para realizar essa função integrativa, a cidadania democrática deve, evidentemente, ser mais do que um *status* meramente legal. É necessário que ela se torne o elemento central de uma cultura política compartilhada. Uma sociedade multicultural só pode manter-se unida se a cidadania democrática não se limitar à visão liberal dos direitos políticos, expandindo-se para abranger direitos culturais e sociais. Dentro dessa visão, os grupos excluídos poderiam ser compensados mediante políticas diferenciadas debatidas publicamente. É sempre através do debate político que as questões tornam-se públicas, possibilitando que os cidadãos exerçam a função de crítica e controle sobre o Estado.

Se "*o grande feito político do século XX foi ter consolidado a democracia*" (Bresser Pereira, 1997), é também verdade que a legitimação do Estado, com base exclusiva na democracia representativa, se esvaziou pelo seu crescente distanciamento da maioria absoluta da sociedade. A política subordinou-se à economia, dominada por um setor financeiro que busca riqueza sem produção. Nessas condições, o poder político do Estado não cessa de perder legitimidade. Na América Latina, o desenvolvimento econômico não reduziu as desigualdades sociais: a intensificação continuada da pobreza e o triste espetáculo da miséria levou a um processo de banalização do horror.

Aos excluídos que foram expulsos do mercado de trabalho, vêm juntar-se as novas gerações que nele jamais ingressarão. Segundo Boaventura de Sousa Santos, o Estado é democrático para as zonas "civilizadas" do contrato social, e fascista para as zonas "selvagens" da exclusão social. A igualdade que o liberalismo defende no domínio jurídico-político deve ser ampliada para os domínios econômico e social. A solidariedade deve ser praticada na diferença, e não apenas entre iguais. Daí, a importância de reivindicar igualdade quando a diferença inferioriza, e o direito à diferença quando a igualdade descaracteriza (Santos, 1997).

Para Tarso Genro, a cidadania exige novas formas de organização do Estado democrático, que deixaria de ser instrumento predominante de reprodução das desigualdades sócio-econômicas para tornar-se instrumento de regulação, orientando as relações entre os sujeitos sociais visando à superação de

desigualdades. Teríamos, então, um Estado público regulador, controlado pelos próprios cidadãos.

A transparência e o controle social do Estado pela sociedade civil só podem ser assegurados mediante a combinação das atuais instituições com a adoção dos mecanismos de consulta, referendo, plebiscito e outras formas de participação direta, através de instituições conselhistas - que emergem da democracia direta - que possam remeter inclusive para a estruturação e o controle dos orçamentos públicos (Genro, 1997).

A relação de representação política deve ser articulada com as representações de fato e de direito, que tenham capacidade de representar a cidadania ativa, que hoje organiza a sociedade civil 'por baixo', como novas formas de poder que constroem novas formas de legitimação.

A existência de um espaço público não estatal é, assim, condição necessária da democracia contemporânea, que, como vimos, sofre hoje uma profunda crise de legitimidade. Enfrentar os desafios de aperfeiçoar os instrumentos de governabilidade e criar novas estruturas de governança são requisitos necessários para superar a crise atual da democracia representativa.

A recuperação da legitimidade do Estado depende da democratização de suas instituições. Os parlamentos e os partidos políticos perderam legitimidade ao se confinarem nos marcos institucionais desenhados e controlados pela elite política, afastando-se dos influxos comunicativos provenientes da sociedade civil. A reforma das instituições estatais requer, assim, mecanismos que assegurem a participação direta dos cidadãos, como os citados exemplos de referendo, revocatória de mandatos, iniciativa popular, participação em conselhos que decidem diretrizes das políticas públicas.

Alguns desses mecanismos, entretanto, como o plebiscito e o referendo, desempenhariam papel mais auxiliar do que central ao estimularem uma mobilização eleitoral para "uma única vez" e um tipo de resposta "sim ou não" para questões complexas que, em geral, podem ser melhor encaminhadas nas redes associativas com suas qualidades multifacetadas e debates mais aprofundados (Chalmers, 1996).

O controle social tem sido tradicionalmente visto como o aumento da capacidade de influência da sociedade sobre o Estado. Com o desenvolvimento das organizações públicas não estatais, surge a necessidade de uma autoridade fundada democraticamente para justificar e regular esse terceiro setor. O controle social passa a ter um duplo caráter: aperfeiçoar os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado e inventar formas de controle da sociedade sobre a sociedade.

A dupla dimensão da esfera pública não estatal - de um lado, o controle social do Estado e a ação coletiva para a afirmação de direitos e identidades culturais; de outro, a produção de bens e serviços públicos - encontra seu fundamento último e denominador comum no conceito de cidadania. É a cidadania que fornecerá o elan vital para a criação de uma nova institucionalidade política, onde a sociedade civil cumprirá papel central na construção de um espaço público democrático, única fonte possível de governabilidade e legitimidade do sistema político.

Os espaços públicos não estatais são arenas de negociação entre as instituições políticas e as demandas coletivas, interligando as funções de governo e a representação de conflitos. Como intermediações entre o Estado e a sociedade, esses espaços públicos, como examinamos anteriormente, requerem simultaneamente os mecanismos de representação e participação. Ambos são necessários para a existência da democracia nas sociedades complexas e para o controle democrático do Estado pela sociedade, garantindo-se a expressão da vontade política dos cidadãos, e não apenas o interesse do mercador ou o desejo do príncipe.

Referências Bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo. *A Moralidade da Democracia*. Editora da UFMG. Belo Horizonte, 1996.
- _____. Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo. *Lua Nova*, nº 39. São Paulo, 1997.
- BENHABIB, Seyla. Models of Public Space: Hanna Arendt, the Liberal Tradition, and Jurgen Habermas. *Habermas and the Public Sphere*. MIT Press. Cambridge, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma Do Estado Dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Trabalho apresentado à 2ª reunião do Círculo de Montevidéu. Barcelona, abril de 1997.
- CHALMERS, Douglas. Associative Networks: A New Structure of Representation for the Popular Sectors? *The New Politics of Inequality in Latin America*. Oxford University Press. 1996.
- COHEN J. e ARATO A. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press. Cambridge, 1992.
- CUNILL, Nuria. La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda de Nuevos Sentidos. *Reforma y Democracia*, nº 4. CLAD. Caracas, 1995.
- DINIZ E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 10, nº 4. SEADE. Out-dez. 1996.
- FERNANDES, Rubem Cesar. Elos de uma Cidadania Planetária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28. 1995.

FRANCO, Augusto. O Papel Estratégico das ONGs. Instituto de Política. *Mimeo*. Brasília. 1994.

_____. Uma Nova Perspectiva Estratégica Pós-Liberal para Enfrentar a Questão Social no Brasil. *Proposta*, nº 70. Rio de Janeiro. 1996.

GARRETON, M.A. Cultura Política y Sociedad en la Construcción Democrática. *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*. C.B.Solano, org. FLACSO. 1991.

GENRO, Tarso. Novo Estado Para Nova Cidadania. *Mimeo*. Porto Alegre. 1997.

HABERMAS, Jurgen. Uma Conversa Sobre Questões da Teoria Política. *Novos Estudos*, nº 47. São Paulo, 1997.

MELLUCCI, A. Social Movements and the Democratization of Everyday Life. *Civil Society and the State*. Verso. Londres. 1988.

_____. Movimentos Sociais, Renovação Cultural e o Papel do Conhecimento. *Novos Estudos* nº 40. São Paulo, 1994.

MOUFFE C. Democratic Citizenship and the Political Community. *Dimensions of Radical Democracy*. Verso. 1992.

PASSERIN D'ENTREVES, M. Hanna Arendt and the Idea of Citizenship. *Dimensions of Radical Democracy*. Org. Chantal Mouffe. Verso. 1992.

ROSSIAUD, Jean. MoNderisation et Subjectivation: Eléments pour la sociologie des mouvements sociaux. *Mimeo*. UFSC. Florianópolis, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova*, nº 39. São Paulo, 1997.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. Ed. Loyola. São Paulo. 1993.

SKINNER Q. On Justice, the Common Good and the Priority of Liberty. *Dimensions of Radical Democracy*. Org. Chantal Mouffe. Verso. 1992.

TENDRICH, Patricia. Concepções de Espaço Público de Jürgen Habermas. *Monografia*. Departamento de Direito da PUC-Rio. 1997.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Editora Record. Rio de Janeiro, 1997.

WOLFE, Alan. Três Caminhos para o Desenvolvimento: Mercado, Estado e Sociedade Civil.

_____. *Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs*. IBASE-PNUD. Rio, 1992.

PODER LEGISLATIVO E FUNÇÃO DE CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO GOVERNO

Maria Arair Pinto Paiva* *

1. Introdução

A função de controle e de fiscalização exercida pelo Poder Legislativo nos regimes democráticos contemporâneos apresenta contornos diferentes daqueles caracterizadores do Estado Liberal e mesmo do Estado Social Democrático anterior à chamada “revolução participatória” dos anos sessenta deste século. A assunção de novos aspectos controladores é tão recente que os livros de doutrina não os registram. Vivemos esta experiência ao procurarmos em diversos autores¹ os fenômenos observados durante a realização de nossa pesquisa.

A hipótese de trabalho matricial que lastreia a linha de pesquisa Espaço Público e Representação Política, a qual é objeto de nossas investigações, pode ser formulada do seguinte modo: a existência de um espaço público ativo, caracterizado por uma cultura política democrático-participativa, possibilitará a mudança dos paradigmas liberais vigentes em modelos compatíveis com uma convivência democrática. Neste trabalho, procuramos detectar a influência da cultura política democrática em gestação, na sociedade brasileira, visando à identificação de “sinais” modificadores das velhas práticas, no que concerne à função de controle exercida pelo Poder Legislativo

Quais são esses novos contornos e por que eles estão surgindo? Estas são questões que procuramos responder, após termos nos dedicado a pesquisar a função de controle e fiscalização do Poder Legislativo local da cidade do Rio de Janeiro, no período de setembro/94 a fevereiro/97, na parte 2.

* Professora Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

¹BONAVIDES, Paulo, FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, MEDAUAR, Odete e SILVA, José Afonso da, entre outros.

do presente relatório. Que método e técnicas nos possibilitaram alcançar as conclusões aqui apresentadas? Como analisamos a realidade? A orientação metodológica ficou vinculada a uma perspectiva sócio-jurídica crítica e as técnicas empregadas foram: de estudo de caso, de observação direta, com visitas à Câmara Municipal e entrevistas com os vereadores, e indireta com o estudo da documentação pertinente. A descrição de nossos passos e do caminho percorrido mostra a trajetória da pesquisa, as análises feitas, os impasses não resolvidos e as ações que não foram implementadas e adiadas. Se a parte 2 contém a questão doutrinária, a parte 3 compreende a análise e discussão dos fatos, suportados pelo quadro teórico.

Por último, as conclusões são expostas para serem discutidas e criticadas pela comunidade de pesquisadores jurídicos e sociais.

2. Aspectos Teóricos do Controle e da Fiscalização do Poder Legislativo

O constitucionalismo moderno, enquanto movimento social que empolgou o pensamento político dos séculos XVII e XVIII, preocupava-se em controlar o poder do monarca, acabando com seu absolutismo. Para isso, era necessário limitar suas prerrogativas em matéria de realização de receitas e despesas e de disposição dos direitos à vida, à liberdade e à propriedade.

A doutrina político-jurídica decorrente do citado movimento foi-se corporificando nos textos constitucionais e se sedimentando pelo trabalho dos filósofos políticos e juristas, chegando ao auge em meados do século XIX. Em seu processo construtivo, firmaram-se os alicerces do Estado Liberal, com o sacrifício das idéias democráticas.

Para o raciocínio desenvolvido neste trabalho, convém retermos a condição não democrática do Estado Liberal, para, através dela, podermos compreender o motivo de a atividade controladora do Legislativo ter sido exercida de forma perfunctória - os representantes não representavam o povo (eram eleitos por sufrágio restrito e censitário) e havia todo um arcabouço doutrinário (ex: a obra de E. SIÉYÈS - *Qu'est que c'est le Tiers État?*) para retirar a interferência popular do poder estatal e, em consequência, afastá-la da atividade de controle.

O próprio Estado da Social Democracia (*Welfare State, État Providence*), como percebemos em sua própria denominação, preocupou-se sobremaneira com a efetivação dos direitos sociais, deixando as instituições políticas na mesmice de uma representação moldada no liberalismo e em manter apagada a chama da participação política. Só em anos recentes esta última chegou ao proscênio (anos '60 aos '80), enfrentando na presente década a ofensiva massacrante do neo-liberalismo.

No quadro do Estado do Bem-Estar, como já demos a entender, o controle orçamentário e dos gastos públicos não passou por um processo de afirmação. Aconteceu que, por causa da ascensão das classes trabalhadoras e de seus partidos políticos, os parlamentos deixaram de ser unânimes, contando com membros estranhos e que não se restringiram a defender os interesses da burguesia. Assim, a distribuição dos recursos públicos foi alterada, mas o controle não foi inovado.

Depois de situarmos a atividade de controle e fiscalização no âmbito do constitucionalismo moderno, nas formas de Estado Liberal e Estado Social Democrático, fomos averiguar o tratamento dado pelo autores especializados à função de controle e fiscalização do Poder Legislativo.

Livros de doutrina destacam, atualmente, a importância da função de controle e fiscalização do Legislativo, sobrepujando-a, na conjuntura, à própria função de legislar, pois é ela que abre um "*campo novo a ser dinamizado com a experiência dos parlamentos contemporâneos*".²

No que concerne à forma de realização do controle e, principalmente, no que diz respeito aos sujeitos envolvidos neste processo, os livros se repetem ou nem mesmo tratam da temática. Não encontramos referências à participação popular, nos livros consultados.

Verificamos, inicialmente, que não existe a preocupação dos autores em distinguir controle de fiscalização. Cuidamos de averiguar o significado destes termos por dois motivos: 1) conhecermos o objeto de nossa pesquisa; e 2) evitarmos os perigos decorrentes da equivocidade que, geralmente, impera no quadro conceitual das ciências sociais. De saída indagamos: controle é sinônimo de fiscalização? Controle não é um conceito mais amplo e político? Fiscalização não é um conceito mais estreito e técnico? E ainda: tais conceitos, da forma como estão definidos, não são historicamente imprecisos, desarticulados da realidade a que se aplicam?

Pesquisamos vários autores nacionais e notamos que alguns se prendem ao Título IV, Cap. I, Seção IX - Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (Art. 70) da Magna Carta do Brasil de 1988, descurando dos preceitos estatuidos no Art. 49 que trata da competência exclusiva do Congresso Nacional, estabelecendo nos incisos V, IX e X formas de controle que vão além da mera fiscalização do Legislativo. Ficam, desse modo, com um entendimento bem restrito do controle, considerando-o como fiscalização que se realiza através do controle externo efetuado pelo Congresso Nacional e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Não assimilam a lição

²BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição*. Fortaleza, Editora da UFC, 1985, p. 71.

constitucional.³ Outros autores se apóiam em mestres do Direito Administrativo, explicitando a adjetivação que os mesmos emprestam à palavra controle (“controle político”, “controle parlamentar”, “controle legislativo”) e concluem que, utilizando terminologia diversa, os mestres referidos, no entanto, tratam da fiscalização que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública.⁴ Muitos vão diretamente ao assunto, sem se deterem na definição dos conceitos.⁵

Se nós não tivéssemos desenvolvido a pesquisa que ora relatamos, também não nos preocupariamos em distinguir controle de fiscalização. Agora, fazemos esta distinção, cientes de que o controle alcança mais situações, abarca a fiscalização, a programação e a alocação de recursos. Mais ainda, detém um conteúdo sociológico, no sentido de os governados exercerem coerção sobre as autoridades dirigentes, devendo estas orientarem as ações do poder administrativo de acordo com as emanções da cultura política percebida na ambiência social. Nossa Constituição, quando fala de fiscalização, empresta-lhe um significado técnico, não político. E o faz corretamente, porque fiscalizar implica em atividade contábil, financeira, de caráter operacional e patrimonial. Não devemos esquecer que fiscalizar pressupõe uma ação em curso ou uma ação já realizada. Controlar pressupõe, também, a definição de qual(is) ação(ões) a ser(em) feita(s) e encerra, outrossim, um componente indefinido vinculado à manifestação popular, via instrumentos jurídico-políticos utilizados por ou em decorrência da coerção social. O controle é o gênero; a fiscalização é uma espécie do controle. Portanto, o controle é um conceito lato e a fiscalização um conceito estrito.

Para dar uma orientação teórica ao nosso trabalho, resolvemos nos ater ao pensamento do constitucionalista italiano Paolo Biscaretti DI RUFFIA⁶, discípulo de SANTI ROMANO, por o mesmo tratar mais profundamente das funções do Estado e do Poder Legislativo em particular, buscando as raízes históricas da função de controle, embora não trate dos contornos recentes de controle mais efetivo e fruto da participação social.

DI RUFFIA, depois de salientar que os Parlamentos da democracia clássica, devido à influência da teoria da separação dos poderes, deveriam realizar somente as funções legislativas, diz que eles extrapolaram estas funções porque receberam dos constituintes, por força de seu caráter

³FERNANDES, Flávio Sátiro. *Prestação de contas - instrumento de transparência da Administração*. Brasília, R. Inf. Legislativa, a. 32, n. 127, jul./set. 1995.

⁴MEDAUAR, Odete. *Controle Parlamentar da Administração*. Brasília, R. Inf. Legislativa, a. 27, n. 107, jul./set., 1990.

⁵FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 18a. edição. São Paulo, Saraiva, 1990.

⁶BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Direito Constitucional - Instituições de Direito Público*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1984, p. 380.

essencialmente representativo, o desempenho de funções executivas e jurisdicionais. Referindo-se às Câmaras atuais afirma: “*Em algumas formas parlamentares (por ex., na Inglaterra), onde a atividade legislativa exercida pelo executivo (especialmente, com delegação parlamentar) vem assumindo extensão cada vez mais crescente, acabou por acentuar a função de controle continuado de toda a atividade do governo (percebendo na mesma a tarefa constitucionalmente mais relevante dessas Câmaras).*”⁷ Ele classifica as funções executivas, quanto ao seu conteúdo, em: 1) função de controle continuado do governo; 2) função de colaboração ativa na fixação da orientação política; e 3) função de colaboração na formação de outros órgãos constitucionais.

Vamos nos prender à função de controle continuado do governo, que é realizado pelas Câmaras, tendo em vista os objetivos de nossa pesquisa. DI RUFFIA distingue duas manifestações deste controle. A primeira diz respeito ao controle constante da atividade político-administrativa, e a segunda, ao controle da atividade financeira do governo. O controle continuado da atividade político-administrativa do governo, segundo o mestre italiano, é feito pelas Câmaras através dos seguintes meios: a) perguntas (nossos requerimentos de informação); b) interpelações (as convocações de Ministros de Estado e outras autoridades, previstas no Art. 50 da Constituição Federal); c) moções (não têm correspondência com as de nossas Câmaras); e d) inquéritos parlamentares (semelhantes às CPIs -Comissões Parlamentares de Inquérito - Art. 58 de nossa Lei Magna).⁸ Vemos, portanto, que ele não prevê o controle realizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e nem aquele implementado por associações e eleitores para definição da alocação dos recursos públicos.

Em pesquisa anterior⁹, quando investigamos as atividades regimentais dos vereadores, vimos que eles podem apresentar indicações, moções, requerimentos de informação e apresentar projetos de lei (ordinária, complementar) e de emenda à Lei Orgânica Municipal - LOM. As duas primeiras - indicações e moções - merecem passar por uma regulamentação ou por outro entendimento de seus objetivos, para livrá-las da banalização e do descrédito. Mesmo sem termos aprofundado o estudo desses instrumentos, verificamos que o grau de eficácia e legitimidade dos mesmos é quase nulo.

Quanto ao controle continuado da atividade financeira, DI RUFFIA explicita que ele se dá: a) pelo exame e aprovação anual do orçamento

⁷Idem, p.350.

⁸Idem, pp. 351 e 352.

⁹Representação política local nas metrópoles. O caso do Rio de Janeiro. Pesquisa cujos resultados subsidiaram a tese Espaço Público e Representação Política defendida pela autora para obtenção do título de Professora Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, em março de 1994.

(lei do orçamento); e b) pela verificação contínua dessa atividade, com a colaboração do Tribunal de Contas.

Observamos que DI RUFFIA não prevê a utilização de mecanismos típicos da democracia participativa na realização do controle continuado do governo, provavelmente porque o quadro político normativo que orientou sua reflexão não estava vinculado a uma democracia participativa, que busca sua força junto às associações e aos cidadãos em geral. Seu livro de Direito Constitucional, que estamos analisando, foi escrito antes da chamada "revolução participatória", quando os frutos dos movimentos sociais ainda não tinham amadurecido. Hoje, sentimos a necessidade de criar instrumentos que se tornem eficientes e institucionalmente aceitos. Isto explica o fato de não ter cuidado da atividade de controle dirigida à definição de programas e metas, matéria típica da nossa atual Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por outro lado, em nenhum momento encontramos no texto do constitucionalista italiano a palavra fiscalização, no sentido de controle, como usualmente nossos autores utilizam-na. É verdade que não lemos sua obra no original e esta ausência pode ser de responsabilidade da tradutora.

Não restam dúvidas de que os estudos da função de controle em geral e da fiscalização em particular constituem-se em um ponto básico do constitucionalismo moderno, levando professores e alunos a refletirem sobre o pensamento de clássicos, como LOCKE e MONTESQUIEU, doutrinadores que se posicionaram contra o poder absoluto e defenderam um poder exercido com moderação, mediante o consentimento, a tolerância dos governados e a distinção e colaboração dos poderes.

Em face da importância e complexidade do tema pesquisado, decidimos, em uma primeira fase, concentrar nossa investigação sobre o controle continuado da atividade financeira. Os fatos da conjuntura (escândalos na Comissão de Orçamento da Câmara Federal) influenciaram nossa decisão. Resolvemos considerar a atividade de controle e fiscalização como um processo, dedicando-nos ao estudo dos principais momentos de sua manifestação (principais e mais acessíveis à pesquisa), no âmbito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, eleita como nosso caso de estudo.

3. O Controle Continuado da Atividade Financeira

3.1. Colocações preliminares:

Depois que definimos a seara do controle continuado da atividade financeira como campo de trabalho, mereceram nossa atenção:

- I. A tramitação e votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - momento em que a política de aplicação dos recursos públicos é definida.
- II. A tramitação e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) - quando a receita é estimada e é fixada a despesa municipal.
- III. A tramitação e aprovação da Lei-Plurianual de Investimentos (PLI) - programados estes para cada período de três anos.

Tais momentos do processo de controle da atividade financeira constituem-se em variáveis importantes para a vida política da comunidade alvo - do País/Estado/Município e, por sua vez, tanto influenciam como são influenciados pelos fatos políticos e sócio-econômicos que ocorrem no meio ambiente. Julgamos ser enriquecedor para a pesquisa relacioná-los com as eleições municipais que se realizaram em 1996, pois bem sabemos como as eleições podem direcionar o comportamento dos cidadãos, mormente dos parlamentares que precisam se reeleger. Ademais, verificamos que a observação do processo não poderia ficar restrita a uma sessão legislativa, sendo conveniente fazer o acompanhamento de pelo menos três anos, para podermos realizar uma análise comparativa, usando as eleições como principal referencial.

Trabalhamos, desse modo, com os anos de 1994 - que consideramos "normal" - por não sofrer o impacto próximo do fenômeno eleitoral; 1995 - um ano pré-eleitoral; e 1996 - um ano eleitoral.

Para desenvolvermos a tarefa proposta, contamos com bolsistas do CNPq, que constantemente visitaram a Câmara Municipal, com o objetivo de acompanharem o processo de tramitação das leis acima referidas, observarem os fatos ocorrentes e realizarem entrevistas. As principais entrevistas foram efetuadas com os líderes partidários, para termos conhecimento da opinião dos mesmos sobre diversos assuntos, atinentes à pesquisa e que, oportunamente, aqui serão explicitados.

Ocupamo-nos, outrossim, em averiguar sobre as relações do Poder Legislativo Municipal com o Tribunal de Contas do Município, para detectarmos se, de fato, este último funciona como órgão auxiliar do Legislativo.

3.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é, entre nós, uma inovação da Constituição de 1988 que, em seu Art. 165, atribui ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem: I - o plano plurianual; II - as

diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. O § 2o. deste artigo prescreve o conteúdo da LDO:

“ § 2o. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Ela representa um dos contornos novos do controle da atividade governamental, a que aludimos no início deste trabalho. Trata de determinar as políticas (*policies*) que vão ser objeto de execução, preparando, assim, o terreno para a lei orçamentária anual e para a lei do orçamento plurianual. Distingue-se das duas últimas leis porque cuida de definir programas prioritários de governo, aliando os Poderes Executivo - que tem a iniciativa da lei e Legislativo - que a discutirá e aprovará o projeto do governo ou um substitutivo do mesmo. É importante destacar que ela atua antes dos fatos, controlando a alocação dos recursos e decidindo sobre a prioridade desta ou daquela política.

A Lei Orgânica Municipal, em seu Art. 254, § 2o., praticamente transcreve o texto constitucional ao dispor sobre a LDO. O Art. 295 do Regimento Interno da Câmara Municipal estabelece que o Prefeito deve encaminhar o projeto de lei de diretrizes orçamentária à Câmara Municipal até 15 de abril e que este tramitará em regime de prioridade.

É compreensível que a Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro tenha sentido dificuldades na elaboração das primeiras leis de diretrizes. De saída, levamos em consideração este dado. Analisando e comparando as três LDOs estudadas (de 94/95/96), verificamos aperfeiçoamentos ocorridos e elaboramos interpretações sobre os mesmos.

A LDO de 1994 resultou da Mensagem 145/94 do Sr. Prefeito Municipal, transformada no projeto de lei - PL 594/94, que foi aprovado sem alterações: não houve discussões, só a apresentação de um substitutivo - que foi rejeitado e recebeu 52 emendas - igualmente rejeitadas em votação em plenário. Era um ano “normal” e este fato deve ter influenciado no desinteresse dos vereadores.

Já o PL 950/95, originado na Mensagem 305/95, teve diversa tramitação na Câmara Municipal. As Comissões - a de Justiça e Redação (CJR) e a de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira (CFOFF) - deram pareceres mais substanciais e apresentaram emendas. Os vereadores discutiram-no e emendaram-no. Ao todo o PL 950/95 sofreu 310 emendas, a saber: 233 - individuais; 49 - coletivas; e 28 - das Comissões. Foi

apresentado um substitutivo, considerado inconstitucional pela Comissão de Justiça e Redação. Houve a tentativa de realização de uma audiência pública - com pouca audiência e registrando a ausência da então Secretária Municipal da Fazenda.

Observamos que, mesmo confundindo a LDO com a LOA, os vereadores passaram a vislumbrar a importância da LDO, principalmente em um ano “pré-eleitoral”. A preocupação com as eleições municipais de 96 se encontrava nos seus horizontes e a LDO poderia dar ao prefeito margem para favorecimento de seus candidatos - como a imprensa já noticiava, candidatos que seriam possíveis competidores dos atuais edis.

Cumpramos, ainda, ressaltar a preocupação das Comissões e dos vereadores em definir o conteúdo da LDO. Os últimos se manifestaram a favor de uma LDO que fosse “*um verdadeiro elemento do processo de planejamento orçamentário e não simples formalidade constitucional. (...) percebemos que uma parte da CM procurará opor-se à uma LDO generalista, que ao não fixar pontos precisos, [implicaria] por sua generalidade, qualquer texto orçamentário.*”¹⁰

No que se refere à LDO/96, seu processo de tramitação apontou para um novo aspecto do controle, contando não só com o interesse crescente dos vereadores, mas com a participação ativa de associações populares. Foi uma experiência que vem a desmentir a tendência destacada por Renato Janine, em conferência pronunciada durante a 47ª Reunião da SBPC, realizada em 1995, em S. Luís/MA, de uma “singapurização” dos regimes políticos e não de uma democracia participativa.

A Mensagem 425/96 recebida pela CM, transformou-se no PL 1487/96. A Comissão de Justiça e Redação deu parecer sobre sua constitucionalidade e propôs uma emenda. A Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira (CFOFF), junto com seu parecer apresentou 57 emendas, objetivando o cumprimento das disposições contidas no Art. 255 da Lei Orgânica Municipal, cujo caput transcrevemos a seguir.

“Art. 255. Fica garantida a participação popular na elaboração do orçamento plurianual de investimentos, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual e no processo de sua discussão.”

Mais ainda: garantir mudanças na própria LDO para que os vereadores e os cidadãos possam entender as disposições orçamentárias e acompanhar a execução das mesmas, com o máximo de informatização dos dados.

¹⁰DCM 105, de 03.06.96, p. 48.

A LDO recebeu 59 emendas, sendo uma apresentada por um edil, em primeira discussão. O fato novo e democraticamente auspicioso ocorreu entre a primeira e a segunda discussões, quando 24 entidades da sociedade civil carioca se reuniram, formando o FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO e apresentaram um Substitutivo ao PL 1487/96.

Iniciando-se a segunda discussão, o PL da LDO recebeu mais 48 emendas e a proposição do FÓRUM de um Substitutivo ao PL do Prefeito foi firmada por significativo número de vereadores.

As duas Comissões (CRJ e CFOFF) fizeram um parecer conjunto, onde registram o trabalho integrado dos vereadores e do FÓRUM, que resultou na apresentação e aprovação do 2o. Substitutivo, resultante de disposições do projeto original, de emendas dos vereadores e de propostas do Fórum Popular do Orçamento.

O ano eleitoral trouxe, assim, uma forma nova de elaboração da LDO, implicando: 1) em um aperfeiçoamento de conteúdo ; 2) em uma ação conjunta, eficaz e democrática dos vereadores (um grupo numeroso deles) ; e 3) na participação popular na elaboração da LDO, através do Fórum - que contou com a receptividade dos edis.

É oportuno destacar que o processo de orçamento participativo na cidade do Rio de Janeiro, parte do Legislativo. O Executivo, que em outros lugares comanda este processo, não está ainda sensibilizado para promovê-lo e/ou facilitá-lo.

3.3. As Leis do Orçamento Anual e Plurianual de Investimentos

Como iniciamos a presente pesquisa em setembro/94, nossas primeiras investigações recaíram sobre a Lei do Orçamento Anual (LOA) e a Lei do Orçamento Plurianual (LOP), cujas Mensagens devem chegar à Câmara Municipal (CM) até 30 de setembro do ano anterior ao exercício a que se refere (Art. 258 da LOM).

Alguns aspectos da tramitação destas Leis chamou-nos logo a atenção. Observamos que o Prefeito se utilizou do último dia do prazo para remeter sua Mensagem à CM (30 de setembro). Procuramos especular sobre o fato e soubemos que a remessa de última hora não resulta da dificuldade de elaboração da proposta orçamentária, proposta, com certeza, trabalhosa e importante; mas tal expediente é usado para que os vereadores disponham de menos tempo para apreciá-la e discuti-la. É uma interpretação plausível; chegamos a ouvir de um assessor de um edil, que o curto prazo e a forma

técnica e burocratizada do projeto de lei orçamentária (PLO), torna quase impossível sua análise crítica. A verdade é que, para qualquer lei de natureza orçamentária, o Prefeito do Rio de Janeiro, nos três anos estudados, só se serviu do último dia do prazo.

A ausência de discussão do PLO também foi notada. As oportunidades regimentais foram dispensadas pelos vereadores e, quando indagamos o porquê de tal procedimento, informaram-nos que era para “não perder tempo”. É óbvio que as discussões aconteciam nos gabinetes, fora do plenário. Fato este que não fortalece a democracia, pois quando na vida política a palavra não é expressa no espaço público, há algo de espúrio.

Em 1994, o PLO recebeu 2.443 emendas, sendo 2.417 emendas individuais e 26 coletivas. Já no ano de 1994, deu para percebermos a quase inocuidade das emendas individuais e a conveniência política de ser incentivada ou disseminada a prática da emenda coletiva. Por isso, ressaltamos a distinção entre as individuais e as coletivas. Estas têm mais afinidade com a democracia, em uma sociedade de massas, porque revelam o espírito de associação e o predomínio do interesse coletivo que dificulta a prática do clientelismo, caracteristicamente uma relação dual. São, também, mais eficazes.

As emendas são aditivas, supressivas e modificativas. Verificamos que principalmente as aditivas não obedecem às exigências requeridas pelo Art.258, parágrafo 3o., inciso II da LOM: indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre ou decorram de: a) dotação para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias para autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público; d) Convênios, projetos, contratos e acordos feitos com o Estado, a União e órgãos internacionais cujos recursos tenham destinação específica.

Nesse ano de 1994, as emendas foram votadas em blocos organizados pelo líder do prefeito na CM. Procuramos detalhes sobre a formação dos blocos e nos disseram que o critério foi político, nada técnico. Deu para atinarmos sobre o monitoramento que o Poder Executivo exerce sobre o processo legislativo, não só na aprovação do PLO/94, mas nos demais estudados, inclusive os PL das LDOs. A situação se agrava quando não há discussão ou participação popular - caso do ano de 1994.

O ano “pré-eleitoral” trouxe mudanças: o PLO 1238/95, oriundo da Mensagem 355/95, foi discutido, recebeu 5.878 emendas, sendo 5.825 individuais, 51 coletivas e 2 das Comissões. Tal número de emendas nos faz lembrar das Indicações, que são infrutíferas, mas apresentadas em abundância. Os vereadores têm que refletir sobre esses meios inócuos de que se utilizam, no

sentido de modificá-los ou extingui-los, criando outros mecanismos de controle.

Durante a discussão do PLO 1238/95, os vereadores passaram a se interessar mais pelo processo de tramitação, aproveitando suas falas em plenário para verberarem contra o autoritarismo do Prefeito e sua concepção elitista, que rompe pactos feitos com os mesmos, perante o público (casos das verbas para o Metrô e para o pagamento de aumento do pessoal da área de educação - e que foram cortadas), em prol da realização de "obras de maquiagem da cidade". Tal conduta, concluem, inviabiliza o estabelecimento de relações construtivas de um processo democrático, sério e equilibrado.

O processo de tramitação do PLO no. 1710/96 (Mensagem no. 477/96) mostrou-nos uma novidade : a crescente preocupação dos vereadores com o acompanhamento da execução orçamentária, preocupação que, até certo ponto, deslocou o foco de seu interesse da votação da LOA. Os edis estão procurando dotar a CM de uma infra-estrutura capaz de proporcionar o exercício do controle da execução orçamentária, compreendendo um corpo de assessores especializados, cursos para funcionários e informatização do acompanhamento da execução orçamentária.

O projeto de lei plurianual de investimentos (PPA) deve ser apresentado pelo Prefeito até 30 de setembro, juntamente com o PLO, seguindo os mesmos trâmites desde último, conforme as disposições dos artigos 296 a 307 do Regimento Interno da Câmara Municipal. Ao PPA não é dado o destaque dos projetos da LDO e da LOA. Sua tramitação paralela ao PLO contribui para a falta de atenção especial; e nós, pesquisadores, deixamos nos envolver nesse clima e não nos debruçamos no exame isolado do PPA.

Os vereadores têm debatido sobre a função do Tribunal de Contas, no sentido de discutir sua condição de órgão auxiliar do Poder Legislativo, fazendo críticas a sua postura distante e insensível aos reclamos da Casa e da hora atual. Alguns vereadores chegam ao extremo de advogarem sua extinção.

É preocupante o que está acontecendo, porque sabemos da importância do Tribunal de Contas para o controle da execução orçamentária. No entanto, mesmo quem está fora, mas atento, percebe que o Tribunal fica, em seu cotidiano, muito desvinculado do Legislativo. As críticas apresentadas se vinculam: 1) à forma de sua composição - deveria ser composto via eleição popular e seus membros terem mandatos de quatro anos; 2) ao custo alto de sua manutenção - 1% do orçamento municipal ; 3) à perda de seu caráter técnico - acusam-no de ser um organismo político e que não presta assessoria técnica à CM, fazendo a política do Prefeito, e de seu Presidente não ter comparecido à

CM, quando convocado; e 4) ao desvio de sua função - ao invés de ser um órgão para fiscalizar , é um órgão para justificar as ações do Poder Executivo, que dificulta, assim, a ação da Câmara Municipal.

4. Conclusões

As conclusões alcançadas, depois de realizados os estudos e pesquisas propostos, apontam no sentido das seguintes tendências :

a) No campo teórico, o tema pesquisado merece reflexão, porque atual e de alta potencialidade no que se refere à construção doutrinária. As instituições político-jurídicas que esteiaram o Estado Liberal e ainda remanescem não são mais capazes de atender aos reclamos de sociedades que almejam viver democraticamente. Sinais dessa defasagem foram encontrados nos próprios livros de doutrina, que não tratam de aspectos da participação popular no que respeita ao controle continuado do governo e usam, aqui no Brasil, como sinônimos, os vocábulos controle e fiscalização.

b) A análise do exercício do controle continuado de governo, em sua vertente do controle da atividade financeira, mediante estudo de caso - da Câmara Municipal do Rio de Janeiro , demorou três anos (1994/95/96), dedicados ao acompanhamento da tramitação das leis orçamentárias (anual e plurianual de investimentos) e da lei de diretrizes orçamentárias, Observamos que o processo legislativo sofre um monitoramento eficiente do Poder Executivo, prendendo-se, outrossim, a procedimentos que o burocratizam e o estiolam. Por conta disso, os vereadores, quando da tramitação do PLO/96, tiveram consciência dessa situação e resolveram investir mais em meios de controle da execução do orçamento.

c) A Lei de Diretrizes Orçamentárias, novidade da Constituição Brasileira de 1988, aos poucos vai sendo compreendida pelos edis, no que diz respeito a sua importância para o planejamento orçamentário e a alocação de recursos. Por seu lado, a comunidade também vislumbrou o alcance da LDO e, em 1996 resolveu participar de sua votação, apresentando um substitutivo ao projeto de lei do Prefeito, que, juntamente com as emendas dos vereadores, resultou na LDO para o exercício de 1997 .

d) É preocupante o estado das relações entre a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município. A CM acusa-o de estar fazendo o jogo do Prefeito, justificando as suas ações ao invés de fiscalizá-las. Consideram-no um órgão distante e insensível aos reclamos da Casa, embora, constitucionalmente, seja um órgão auxiliar do Poder Legislativo

e) A análise do controle da atividade financeira pela Câmara Municipal levou-nos a concluir que é preciso revitalizar o processo legislativo nos seus procedimentos internos e fortalecê-lo com a participação comunitária. A experiência da tramitação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, em 1996, aponta para um modelo de orçamento participativo partindo do Poder Legislativo, representando mais um caminho para se construir, com a dinamização do espaço público, uma sociedade democrática.

O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO NA CONSTITUIÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

- Reflexão a partir de estudo do caso -

Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca

1. O uso e a ocupação do solo urbano no Brasil é um tema que vem sendo tratado de modo consistente, não apenas na área do direito, como em outros campos do conhecimento. Particularmente, as abordagens oriundas dos campos do urbanismo e da arquitetura, quando aliados às análises jurídicas, vêm contribuindo para fortalecer a idéia de que os estudos interdisciplinares são mais ricos e cada vez mais indispensáveis para a compreensão da dinâmica das práticas sociais de uso e ocupação do solo em certas zonas urbanas. Graças a esse método se apreendem, no seu conjunto, as facetas mais importantes da situação-problema relativa ao uso e ocupação do solo nas cidades.

Há autores que entendem que os problemas relativos ao uso e ocupação do solo - tanto no campo como na cidade - devam ser tratados simultaneamente¹. De fato, um dos fatores que se encontram na origem do crescimento desordenado das cidades brasileiras é o êxodo de trabalhadores rurais em busca de oportunidade de emprego e de melhores condições de vida nos grandes centros urbanos do país. Contudo, as levas de expulsos do campo, em sua maioria, não são assimiladas pela cidade. A observação mostra que no que tange à ocupação do solo urbano, com fins de residência, principalmente, as condições de exclusão para os egressos do meio rural continuam na cidade, com outras características, mas com igual senão maior intensidade.

No que diz respeito ao uso da terra com finalidade agrária, a forte organização fez do Movimento dos Sem-Terra um ator social coletivo que conseguiu tornar audível a sua voz no espaço público e, conseqüentemente, exercer influência sobre órgãos públicos decisórios, via opinião pública

¹ LIRA, R. P. Campo e Cidade no ordenamento jurídico brasileiro em Elementos de direito urbanístico, Ed. Record, RJ, 1997.

intermediadora de suas reivindicações. A reivindicação pelo uso e ocupação do solo urbano contudo, não ensejou movimento semelhante, apesar do número dos sem-teto e sem possibilidades efetivas de uso de bens públicos ser tão significativo quanto o dos sem-terra.

Há, contudo, que se considerar a persistência de práticas sociais urbanas, no âmbito da posse como finalidade de moradia não reconhecidas pelo ordenamento jurídico, que se expandem e se reproduzem continuamente em algumas das grandes cidades brasileiras promovidas por um contingente, em crescimento, de habitantes de áreas carentes de regularização fundiária, de infraestrutura e de serviços públicos. Em face desse fenômeno encaminham-se aqui algumas indagações: a) até que ponto essas práticas sociais podem ser consideradas como um fato empírico indicativo de um processo democrático de construção do espaço público? b) Em que medida tais práticas espontâneas sensibilizam a opinião pública ou encontram sustentação na sociedade civil? c) Qual o papel desempenhado pela reflexão dos juristas, no nível do direito institucionalizado, para absorver e transmitir a ressonância dos problemas que essas práticas sociais revelam e que ocorrem nos domínios da vida privada dos habitantes de zonas urbanas controversas quanto ao uso e ocupação do solo?

2. Este artigo propõe uma reflexão a partir da análise de um caso referência de uso e ocupação do solo urbano - a favela do Morro do Timbau, situada no Complexo da Maré² - à luz por um lado de um conceito de esfera pública entendida por HABERMAS como discursiva e, por outro, da utilização, cada vez mais freqüente, de veículos de comunicação de massa para a divulgação de opiniões de juristas sobre temas de interesse geral, mas com implicações técnico-jurídicas.

SERGIO COSTA³, em síntese elucidativa, expõe as duas concepções de espaço público correntes no pensamento contemporâneo. A primeira identifica espaço público como "mercado de opiniões", onde reivindicações e interesses disputam a atenção e o reconhecimento da sociedade para efeito de determinar medidas práticas, como leis e políticas públicas. Segundo esse conceito, grupos sociais poderosos, não raro, tentam manipular o espaço público e influenciar os órgãos decisores, através de recursos como a mídia. A segunda concepção relaciona o espaço público com os "fluxos comunicativos" que se originam do "mundo da vida", conceito habermasiano

² O caso serviu de referência para a pesquisa "Práticas Sociais instituintes" coordenada por ROSÂNGELA CAVALLAZZI, com apoio institucional da UERJ e financeiro do CNPq, da qual a autora participou como consultora.

³ COSTA, Sergio, Contextos de construção do espaço público no Brasil, Novos Estudos CEBRAP, n° 47, março 1997 e Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e os movimentos sociais no Brasil, Novos Estudos CEBRAP, n° 38

caracterizado por ações orientadas para o entendimento⁴. Nessa segunda concepção prevalece um modelo discursivo de espaço público que tem origem nos "microdomínios" da prática cotidiana e atua sobre as premissas dos processos de julgamento e de decisão do sistema político, não com a finalidade de conquista, mas com o intuito de "pressionar o parlamento, o judiciário e o governo em favor de determinadas políticas"⁵.

3. O caso ora focalizado - práticas sociais relativas ao uso e ocupação do solo urbano na favela Morro do Timbau, integrante da favela Complexo da Maré - ensejou o estudo de institutos jurídicos considerados adequados ao reconhecimento legal das práticas sociais referidas, chamadas práticas instituintes⁶. O caso mencionado de uso e ocupação do solo urbano exemplifica uma situação-problema percebida na vida cotidiana de uma comunidade favelada, entendida neste texto como representativa de um espaço de convivência do qual emanam fluxos comunicativos que explicitam questões relevantes para os envolvidos, como também para toda a sociedade. Por ocasião do Projeto RIO/PROMORAR, implantado na favela da Maré em 1979, a área do Morro do Timbau foi dividida em 31 condomínios. Os quadros que se seguem mostram a situação da documentação relativa às habitações cadastradas na Associação dos Moradores daquela comunidade (Anexo I). O quadro deixa perceber que um alto percentual de moradores desses condomínios não possui situação jurídica definida relativamente às suas habitações. Esse fato dá lugar a práticas jurídicas alternativas com vistas à regulamentação de contratos tendo por objeto as construções e conseqüentemente o solo.

Levantaram-se, no contexto da pesquisa, 35 contratos celebrados pela Associação dos Moradores do Timbau e, a partir dessa amostragem, procurou-se estabelecer a correspondência destes com tipos jurídicos previstos em lei.

Os quadros que se seguem mostram três critérios diferentes de correspondência. O quadro 1 (Anexo II) discrimina as denominações utilizadas pelas partes e pela Associação dos Moradores nas transações feitas e realiza a correspondência com os padrões legais, adotando o critério do objetivo visado pelas partes.

O quadro 3 (Anexo III) identifica modificações na nomenclatura e na formalização dos conteúdos feitas pela Associação dos Moradores do Timbau entre 1984 e 1994. O quadro 4 (Anexo IV) identifica novas modificações introduzidas pela Associação dos Moradores entre 1995 e 1997.

⁴ HABERMAS, J., Facticidade e validade, tradução de Menelick de Carvalho para circulação acadêmica, 1995

⁵ COSTA, Sergio, op. cit. Novos Estudos CEBRAP, n° 47

⁶ CAVALLAZZI, Rosângela, Práticas Instituintes e sua tradução jurídica e urbanística, texto incluído no relatório de pesquisa para o CNPq, março 1998.

O quadro 5 (Anexo V) classifica por gênero e espécies os 35 contratos analisados, comparando-se os tipos legais às práticas sociais.

As conclusões da pesquisa podem ser sintetizadas como se segue:

- 1) as disposições normativas oficiais não consideram o descompasso entre “realidade e ficção jurídica/espelho virtual da realidade”(sic);
- 2) a “cidade formal”, definida segundo o princípio da propriedade privada do solo, estabelece a luta entre proprietário e posseiro. O poder público, por seu lado, desqualifica a moradia do excluído (posseiro ou ocupante);
- 3) a “cidade informal”, embora majoritária é segregada por “cordões de isolamento entre favela e bairro”. A lógica do direito é a do legal, do formal; no entanto, observou-se que a “cidade informal” cria normas de uso e ocupação do solo transgredindo padrões urbanísticos legais;
- 4) as práticas urbanas de uso e ocupação do solo não podem ser objeto da aplicação das categorias uniformizadoras da teoria jurídica, pois escapam, por sua especificidade, ao caráter unitário que comanda a lógica do pensamento jurídico dogmático;
- 5) a cidade é complexa, por isso é preciso pensá-la com diferentes lógicas. Diante da dinâmica do urbano, o direito instituído precisa ser redimensionado através de conceitos jurídicos contemporâneos que operam no “espaço limitado do formalismo jurídico”;
- 6) a conformação espacial urbana explicita as tensões entre o público e o privado. A cidade contemporânea impõe a lógica do privado - a do mercado imobiliário. “O espaço do privado referencia as transformações urbanas inseridas no processo de apropriação do público”;
- 7) se o direito oficial reconhecer as práticas sociais estará contribuindo para a efetivação de direitos oriundos da explicitação da função social da propriedade urbana, abrindo caminho para o enfrentamento dos desafios da cidade contemporânea;
- 8) as práticas sociais precisam ser “traduzidas via instrumentos jurídicos e urbanísticos” de modo a proporcionar uma “resposta para além da tradicional tensão entre direito instrumentalizado e pluralismo jurídico”
- 9) no nível da questão habitacional, a articulação direito/urbanismo supera a cisão, também clássica, entre solo e moradia mediante projetos que

concomitantemente implantem a regularização fundiária e a infra-estrutura urbana;

- 10) “os projetos urbanísticos devem ser referenciados pelos espaços públicos , enquanto espaços do público, - *res publica* - espaços de pluralidade social”.
- 11) os projetos urbanísticos podem expressar melhor as práticas sociais, conciliando o público e o privado.

4. Não se trata neste artigo de advogar a força inexorável da racionalidade do sistema jurídico e do pensamento jurídico dogmático, vista como barreira intransponível às mudanças propostas pela pesquisa mencionada, nem desestimular as articulações entre direito e urbanismo. Trata-se, antes, de apontar - no nível de uma análise mais política do que jurídica - algumas dificuldades que, parece, ameaçam o sucesso da proposta de “alteração do alcance do direito instituído para se atingir o direito à cidade”.

Consideradas as práticas sociais detectadas à luz da concepção discursiva de espaço público, dir-se-ia que pertencem à categoria das formas de comunicação instaladas no *mundo da vida*⁷. Estruturas associativas - no caso a Associação dos Moradores da favela do Morro do Timbau - existem para viabilizar a constituição de espaços de convivência no qual os interessados partilham problemas do seu cotidiano - no caso, formas de negociação jurídica relativas ao uso do solo urbano. De acordo com o modelo habermasiano, as associações desempenham, numa primeira fase, um papel dito defensivo, de “preservação e ampliação da infra-estrutura comunicativa do mundo da vida e da produção de esferas públicas alternativas”⁸. No caso das práticas sociais registradas é possível interpretá-las como constitutivas de uma *esfera pública alternativa*, no sentido de “oposição à estruturas de comunicação pública dominantes”⁹. A oposição parece não estar conscientizada a ponto de justificar a sua interpretação como *contracultura*, ou seja, as práticas alternativas significam uma “saída” no sentido da solução de um problema pontual e urgente, e não uma proposta de substituição do modelo legal. Este é um aspecto, contudo, que deve ser melhor avaliado em pesquisas futuras.

Considere-se, entretanto, contudo, que os agentes intermediários desses fluxos comunicativos, associações, etc., não agem com igual eficácia. A associação dos moradores só será uma eficaz *caixa de ressonância* da situação-problema vivida pelos habitantes da comunidade que ela supostamente representa na medida em que sua organização seja aberta, permitindo a participação do maior número possível de representados. O vício das associações de moradores,

⁷ expressão usada por HABERMAS para identificar o lugar dos entendimentos via ação comunicativa.

⁸ COSTA, Sergio, op. cit. p.183. Novos Estudos CEBRAP, nº 47.

⁹ COSTA, Sergio, op. cit. p.187.

sabe-se, é a concentração de poder nas mãos de lideranças, que tendem a se perpetuar ou a usar a associação como degrau para o nível da política partidária. Caso a associação de moradores se feche em torno do interesse pessoal de lideranças interrompe-se o processo de intermediação, inviabilizando-se a fase construtiva na qual a associação deveria canalizar os problemas tematizados na fase anterior, apresentar soluções e capacitar-se para pressionar os órgãos elaboradores e aplicadores de políticas públicas.

Sendo assim, uma das investigações complementares ao tema central da análise das práticas sociais sobre uso e ocupação do solo na comunidade-alvo deve ter por objeto o modelo de organização adotado pela Associação de Moradores ou organizações similares para se concluir se, como agentes coletivos esta(s): a) favorecem ou não a ampliação do espaço de discussão dos problemas sobre uso e ocupação do solo; b) se intermediam ou bloqueiam a chegada dos fluxos comunicativos aos centros produtores de normas jurídicas, aos órgãos intérpretes dessas normas e aos centros de criação e gestão de políticas públicas na área do direito urbano.

5. Existe ainda uma outra instância de intermediação, mais complexa do que a anterior, e igualmente necessária para o acesso das práticas sociais sobre uso e ocupação do solo urbano ao circuito das opiniões constitutivas do espaço público. Essa instância é a dos formadores de opinião no campo especificamente jurídico, quais sejam, os especialistas que conseguem fazer transitar as suas idéias pelos veículos especializados de comunicação - revistas, livros jurídicos, seminários, congressos - mas que também vêm tendo, ultimamente, acesso à mídia convencional - jornais, televisão.

A produção teórico-prática no campo do direito é marcada pela clássica reprodução de métodos e técnicas correntes na dogmática jurídica. Muito raramente as propostas de mudança de leis ou pareceres sobre a elaboração e implementação de políticas públicas estão respaldadas em conhecimento empírico, como o fornecido por trabalhos, tais como o realizado no contexto da pesquisa ora referida. Nessas condições, a produção científica dos juristas atua muito lentamente, quando atua, como mediadora das reivindicações coletivas. Mesmo que a intenção seja a de veicular uma opinião pública ligada a interesses e reivindicações pontuais, o estilo técnico jurídico desvirtua ou ameaça desvirtuar os pleitos pluralistas, pela simples razão de que os conceitos utilizados são abstratos e uniformizadores como cabe a uma ciência como a do direito, que primeiro se instrumentaliza teoricamente para depois conhecer e qualificar os problemas de acordo com os instrumentos tidos por suficientes e adequados. Esse caráter da produção dos juristas foi enfatizado nas conclusões da pesquisa ora analisada. Propõe-se nas conclusões um caminho que levaria, mais rapidamente, à persuasão dos órgãos decisores a respeito da existência de um direito à cidade, no sentido de direito de todos à utilização do solo equipado, à infra-

estrutura satisfatória e aos serviços públicos. Esse caminho passa pelo tratamento combinado de direito e urbanismo. Contudo, há que se levar em conta o caráter também formal e uniformizador da produção teórica no campo do urbanismo. Há que se considerar ainda as implicações ideológicas - como as que se relacionam com o princípio da propriedade privada - que caracterizam as produções tanto no campo do direito, como no campo do urbanismo, condicionando de modo predominantemente conservador os critérios definidores do princípio da função social da propriedade privada, aspecto, aliás, considerado nas conclusões da pesquisa.

Está dito nas conclusões da pesquisa analisada que as fronteiras do jurídico - e diria também dos planejamentos urbanos - são móveis e que os critérios para estabelecer os limites dessa fronteira - dentro da qual "se redefine o sentido das normas e se qualifica as práticas sociais instituintes" - são dados externamente, pelas próprias práticas sociais. Sendo assim, se põe, de modo bem claro, a dificuldade de articulação, no mesmo espaço público, de duas intermediações: a realizada pelos agentes coletivos da comunidade e a produzida pelo discurso competente do conhecimento jurídico. Se as lógicas dessas intermediações são diferentes, como enfatizado nas conclusões, a articulação corre o risco de se inviabilizar. A menos que se encontre pontos comuns a partir dos quais a tradução das práticas em formas jurídicas possa ser feita.

Por outro lado, é fato relativamente novo a tentativa de traduzir em termos populares, via comunicação de massa, os preceitos e prescrições normativos do campo jurídico. Esse empreendimento cabe aos mesmos juristas especialistas habituados aos auditórios de iniciados nos conhecimentos e raciocínio jurídicos. Esse alargamento do alcance da opinião dos juristas, para além da esfera específica do seu campo, equipara-os aos demais formadores de opinião oriundos da organização social (lideranças das associações, sindicatos e outras organizações sociais). Esse fato pode ter conseqüências positivas ou negativas para as reivindicações e práticas em busca de ressonância social. Positivas, no caso de uma intermediação eficaz em que o agente consegue contribuir para a constituição de um espaço público favorável, ou seja, consegue criar condições satisfatórias ao esclarecimento e ao convencimento dos órgãos decisores. Essa é uma hipótese otimista de difícil consecução, dadas as características do discurso e da lógica jurídica profissional. Os fatos mostram que quando o jurista muda o registro do seu discurso profissional tende a cair nas proclamações panfletárias, dando lugar a que outros usem as suas afirmações de modo demagógico¹⁰.

¹⁰ Sem querer generalizar, muitas entrevistas pela televisão com operadores do direito (juizes, promotores, advogados), principalmente quando opiniões são confrontadas, criam um clima de disputa entre o certo e o errado que promove uma verdadeira caricatura da atividade jurídica de interpretação da Lei e dos fatos.

Mas o resultado será decididamente negativo no caso - mais provável - do discurso jurídico, nos moldes do discurso competente, vir a neutralizar no espaço público a tarefa da intermediação dos fluxos comunicativos das comunidades que vivenciam a situação-problema. Na verdade, os termos do discurso competente costumam ser reproduzidos pelas associações populares. Não é raro encontrar-se no discurso dos agentes coletivos (representantes de associações de moradores por exemplo) incorporações não apenas da linguagem específica do campo jurídico como até mesmo da lógica do encaminhamento de questões. Os quadros acima, elaborados no contexto da pesquisa de ROSÂNGELA CAVALLAZZI, que promovem a correspondência entre contratos-tipo e práticas sociais na comunidade alvo, revelam a tentativa da Associação de Moradores de aproximar a linguagem utilizada para explicitar os instrumentos reguladores dos negócios nas favelas da linguagem oficial utilizada pela técnica jurídica, própria da cultura jurídica dos profissionais do direito.

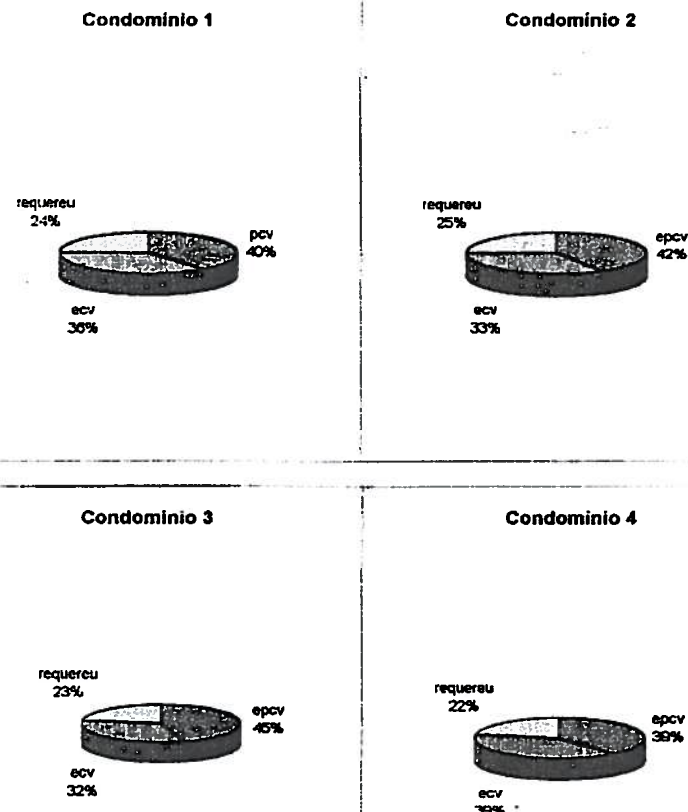
6. Um outro risco se afigura ainda possível no contexto da intermediação, realizada pelos juristas especialistas, que se acha ligado à ambigüidade própria da esfera pública. Ao mesmo tempo em que esta dá lugar aos fluxos de entendimento que a comunicação produz, também cria condições para a "manipulação eficiente da política simbólica"¹¹. O jurista ou o operador do direito exposto aos meios de comunicação de massa ilustra bem essa ambigüidade. Considerando-se aqui o conceito de espaço público como "mercado de opiniões" é possível admitir-se, por hipótese, que a opinião de profissionais, dentre os quais o jurista ou operador especializado do direito, pode ser usada pela mídia como instrumento da política simbólica que inventa ou distorce acontecimentos com o fim de produzir espetáculo. Se isso ocorre, as práticas sociais e seu potencial comunicativo podem ficar obscurecidas ou apresentadas de forma que confunde a opinião pública que, conseqüentemente, fica prejudicada ou mesmo anulada como legítimo veículo de reivindicações sociais. O caráter contraditório da construção do espaço público aliada às características da mídia levantam inclusive questões atinentes aos limites éticos da veiculação de opiniões no campo jurídico, mas esta é uma outra questão.

Este artigo não tem outra intenção senão a de apontar o que parecem dificuldades, em face de condicionamentos sociais, para o êxito da absorção das práticas sociais sobre o uso e a ocupação do solo urbano pela instância jurídica como instância intermediadora no espaço público e a posterior canalização dessas práticas para as instâncias decisórias.

¹¹ COSTA, Sergio, op. cit. p. 192

ANEXO 1

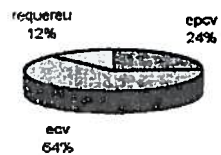
Situação da documentação relativa aos imóveis das moradias cadastradas na Associação de moradores do Morro do Timbau



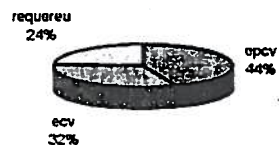
Legenda: - epcv - Escritura de Promessa de Compra e Venda / pcv - Escritura de Compra e Venda / - requereu - Promessa de Compra e Venda quitada aguardando Escritura de Compra e Venda. *-Por ocasião do Projeto RIO houve uma divisão do Morro do Timbau em 31 "Condomínios"

Situação da documentação relativa aos imóveis das moradias cadastradas na Associação de moradores do Morro do Timbau

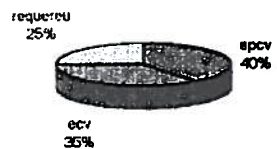
Condomínio 5



Condomínio 6



Condomínio 7



Condomínio 8

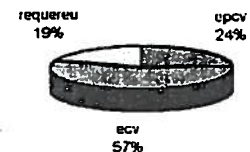


Situação da documentação relativa aos imóveis das moradias cadastradas na Associação de moradores do Morro do Timbau

Condomínio 9



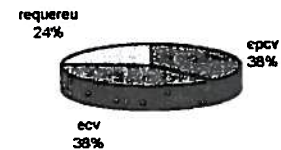
Condomínio 10



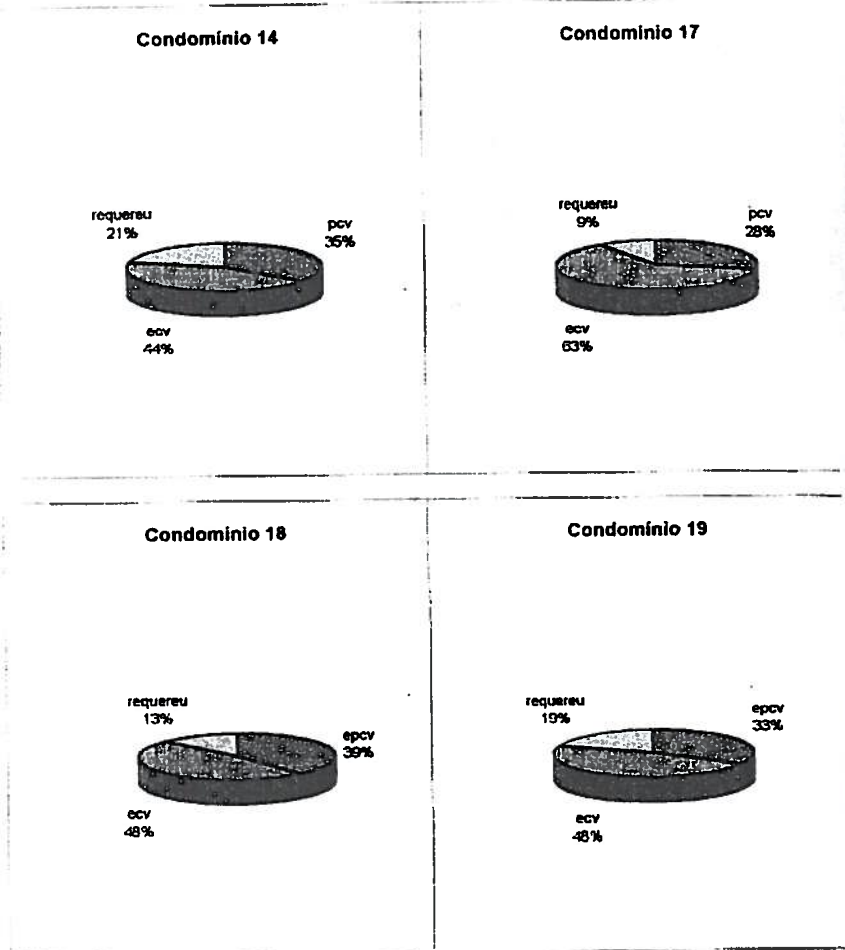
Condomínio 11



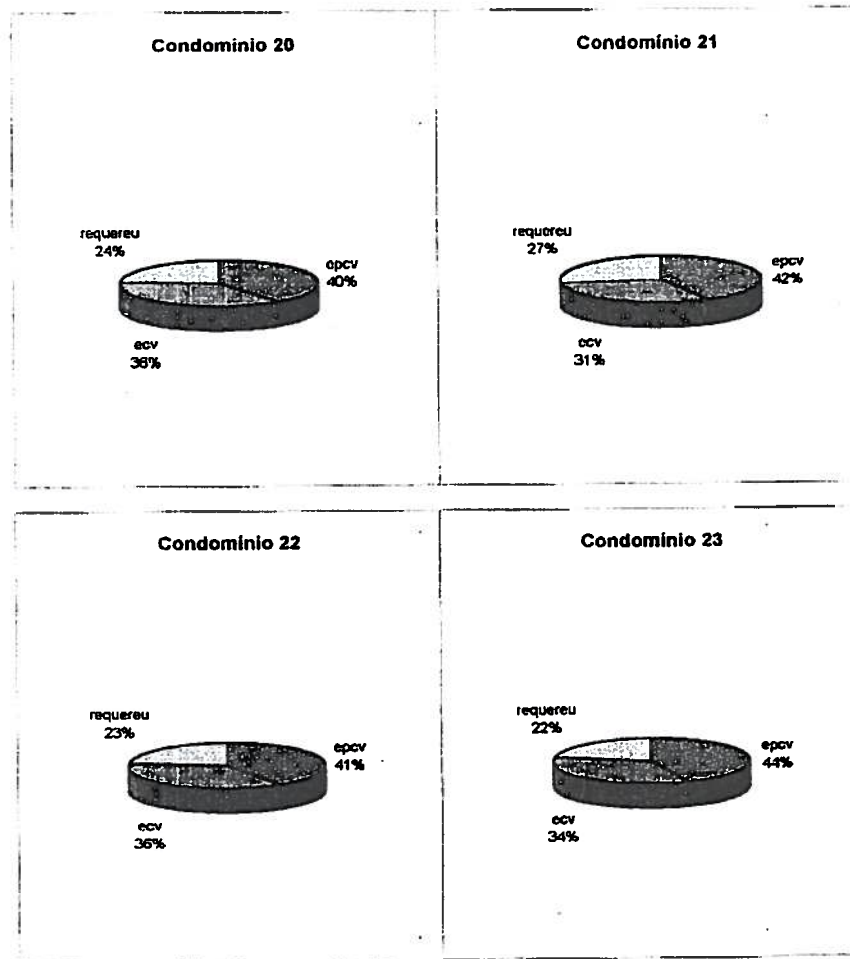
Condomínio 12



Situação da documentação relativa aos imóveis das moradias cadastradas na Associação de moradores do Morro do Timbau

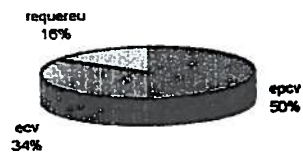


Situação da documentação relativa aos imóveis das moradias cadastradas na Associação de moradores do Morro do Timbau



Situação da documentação relativa aos imóveis das moradias cadastradas na Associação de moradores do Morro do Timbau

Condomínio 24



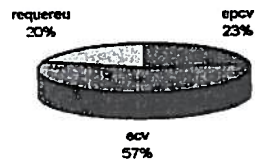
Condomínio 26



Condomínio 30



Condomínio 25



Condomínio 27



Situação da documentação relativa aos imóveis das moradias cadastradas na Associação de moradores do Morro do Timbau

ESPAÇO PÚBLICO E MERCOSUL: ANÁLISE DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Nadia de Araujo *
e Ricardo Almeida **

1) Introdução

O presente trabalho é uma continuação daquele publicado anteriormente na *Revista Direito, Estado e Sociedade*, vol. 7, e que teve como objetivo analisar experiência concreta do Tribunal das Comunidades Europeias à luz do conceito teórico de espaço público. Agora, sucintamente, retomaremos o conceito de espaço público em em vista da experiência do Mercosul. Não voltaremos à discussão teórica do conceito, já abordada no trabalho anterior. Pretendemos, tão somente, uma discussão direta da experiência do Mercosul, razão por que o presente trabalho é mais resumido do que o anterior, a ele se integrando.

Como no trabalho anterior, os conceitos teóricos referidos serão articulados à questão da integração do Cone Sul, especialmente no que diz respeito ao sistema jurídico adotado.

Enquanto na Comunidade Europeia, como visto no trabalho anterior, a atuação do Tribunal das Comunidades Europeias assegura uniformidade de interpretação ao Direito Comunitário, no Mercosul, por sua vez, não temos uma jurisprudência comunitária, mas sim a incorporação desse novo direito pelo ordenamento jurídico interno dos Estados-membros e sua aplicação pelos respectivos poderes judiciários. Dessa forma, o ideal de

* Professora dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da PUC-Rio, Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo; Mestre em Direito Comparado pela George Washington University, Procuradora de Justiça no Rio de Janeiro.

** Advogado no Rio de Janeiro e Bacharel em Relações Internacionais, pela UNESA.

uniformidade interpretativa fica ao sabor das marés e não ajuda a criação de um verdadeiro direito comunitário, como ocorreu na Comunidade Européia.

2) Modalidades de solução de controvérsias no Mercosul

O MERCOSUL, nas palavras de CELSO LAFER¹, é um marco de referência democrática dos países que o integram para o *estar no mundo* das polaridades indefinidas do Pós-Guerra Fria, especialmente agora que o Tratado de Assunção, através do Protocolo de Ouro Preto, constituiu-se no tratado definitivo que regula a integração.

Muito já se falou sobre a necessidade de um modelo *à moda européia* para o plano institucional e jurisdicional do MERCOSUL, mas na verdade a opção dos seus membros foi por um sistema intergovernamental, sem dotar qualquer de seus órgãos de poderes supranacionais. Assim, em vez de repetir as discussões atinentes ao mérito dessa escolha, vamos tentar ordenar e relatar as experiências existentes, tão somente, no campo da solução de controvérsias no âmbito do MERCOSUL.

Procuraremos enfatizar os aspectos do processo em andamento no MERCOSUL, especialmente na utilização do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias², com as modificações do Protocolo de Ouro Preto, e, ainda, o Protocolo de Las Lenas de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Cível, Comercial, Trabalhista, e Administrativa,³ bem como o seu relacionamento com a Convenção Interamericana sobre cartas rogatórias, que trata do mesmo tema.

Pretendemos, ao final, demonstrar que já existem mecanismos para atender às controvérsias surgidas no MERCOSUL, não só entre os Estados, mas também relativas aos particulares.

a. Direito da Integração no MERCOSUL - Suas fontes

Para possibilitar e coordenar o processo de integração, o MERCOSUL, ao contrário do que foi feito na COMUNIDADE EUROPÉIA, optou pela criação de instituições intergovernamentais, sem caráter

¹ LAFER, Celso. *Sentido estratégico do Mercosul*, in *Mercosul: Desafios a vencer*, São Paulo, Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1994, p. 9.

² Para os textos jurídicos do Mercosul, ver *Mercosul - Acordos e Protocolos na Área Jurídica*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996. Ver, também, ARAUJO, Nadia et alii, *Código do Mercosul*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1998.

³ Anexo MERCOSUL/CMC/Dec. 5/1992, promulgado pelo Decreto 2.067 de 12/11/96. Para Texto, ver *Código do Mercosul*, *op. cit.*

supranacional. São elas: o *Conselho do Mercado Comum*⁴ - CMC, o *Grupo do Mercado Comum*⁵ - GMC, a *Comissão de Comércio*⁶ - CCM, a *Comissão Parlamentar Conjunta*⁷ - CPC, o *Foro Consultivo Econômico-Social*⁸ - FCES, e a *Secretaria Administrativa*.

A nova estrutura institucional do Cone Sul, criada pelo Protocolo de Ouro Preto, preservou o Tratado de Assunção como o principal instrumento de Integração, mantendo a flexibilidade dos órgãos do MERCOSUL.

A falta de supranacionalidade dos órgãos do Mercosul não permite que os mesmos tenham poderes para emitir ordens cogentes e automaticamente vinculantes dentro do sistema. Na opinião de Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros⁹, isso ocorre porque um órgão supranacional existe sempre que os Estados-membros transferem ao mesmo poderes que normalmente são exercidos somente pelos órgãos governamentais de Estados soberanos, incluindo a capacidade de emitir normas e decisões vinculantes para

⁴ O *Conselho do Mercado Comum*, órgão de cúpula e responsável pela condução política do processo de integração pela tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado, visando à constituição final do mercado comum (Protocolo de Ouro Preto, artigo 3º). É composto pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia dos Estados Partes. Suas manifestações são através de DECISÕES.

⁵ O *Grupo do Mercado Comum*, órgão executivo e encarregado da aplicação das políticas e deliberações do Conselho. Suas atribuições e competências estão elencadas no artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto. É composto pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados-Membros, na condição de titulares, tendo cada um, um substituto. Seu poder de iniciativa é muito amplo, e suas funções complementares são a de preparação e fiscalização dos atos da CMC. Com o Protocolo de Ouro Preto suas funções foram aumentadas em relação àquelas descritas no Tratado de Assunção. Também promove o seu trabalho através de onze Subgrupos de Trabalho (STG), divididos por áreas de atuação específica. São eles: SGT-1: Assuntos Comerciais; SGT-2: Assuntos Aduaneiros; SGT-3: Normas Técnicas; SGT-4: Políticas Fiscais e Monetárias Relacionadas com o Comércio; SGT-5: Transporte Terrestre; SGT-6: Transporte Marítimo; SGT-7: Política Industrial e Tecnológica; SGT-8: Política Agrícola; SGT-9: Política Energética; SGT-10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas; e, finalmente, SGT-11: Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Suas manifestações se dão através de RESOLUÇÕES.

⁶ A *Comissão de Comércio* é um órgão de assessoramento do GMC, com a finalidade de implementar a união aduaneira, formular políticas comerciais comuns em relação a terceiros países, e cuidar, especialmente da área de concorrência desleal através de um Comitê Técnico. Implementa essas políticas através de DIRETRIZES, que são obrigatórias para os Estados-Membros.

⁷ *Comissão Parlamentar Conjunta*, órgão representativo dos Parlamentares dos Estados-Membros encarregados de acelerar a entrada em vigor nos Estados-Membros das normas comuns e da harmonização das legislações. É composta por até sessenta e quatro parlamentares, sendo dezesseis de cada Estado-Membro. Não tem competência, no entanto, para aprovação de legislação comunitária, uma vez que o MERCOSUL não admitiu, durante o período de transição, o chamado efeito de aplicação direta.

⁸ O *Foro Consultivo Econômico-Social* é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos países que integram o MERCOSUL. O Protocolo não determina seus membros, apenas garantindo um número igual de representantes por Estado Parte. Manifesta-se mediante RECOMENDAÇÕES.

⁹ MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz, *Tribunais supranacionais e aplicação do direito comunitário: aspectos positivos e negativos in Direito Comunitário do Mercosul*, org. por Deisy Ventura, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, p. 164.

os Estados, pessoas jurídicas e indivíduos. Determina, portanto, o surgimento de um poder que se coloca acima dos Estados, resultante da transferência definitiva que estes fazem de parte de suas funções próprias aos domínios abrangidos pela entidade supranacional, que passa a exercê-la.

A estrutura adotada no Mercosul tem deixado alguns temas sem solução, como a coordenação de políticas macroeconômicas, o impasse sobre a constituição final do Mercado Comum, a ineficácia dos órgãos consultivos, para citar apenas alguns exemplos apontados por Deisy Ventura.¹⁰

Quanto às fontes do Direito Comunitário do Mercosul, estabelece o Protocolo de Ouro Preto, no seu artigo 41, que estas são o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; as decisões do CMC, as Resoluções do GMC e as Diretrizes da CCM. Além disso, todos os Protocolos feitos posteriormente contêm a cláusula padrão informando que a futura adesão de um Estado ao Tratado de Assunção implica na adesão àquele documento. Conseqüentemente, pode-se dizer que as fontes do Mercosul constituem um conjunto.

E embora determine o citado Protocolo que estas normas terão caráter obrigatório, o modo de sua incorporação, sempre que necessário, atribuído aos ordenamentos jurídicos nacionais, mediante os procedimentos previstos na legislação interna de cada país. Isso significa que, uma vez adotada a norma no seio do MERCOSUL, sua obrigatoriedade está, ainda, na dependência de três etapas: em primeiro lugar, a incorporação ao ordenamento jurídico de cada Estado; em segundo lugar, a comunicação à Secretaria Administrativa, que precisa aguardar a manifestação de todos os Países-membros; e, em terceiro lugar, com a chegada do último documento de ratificação, a Secretaria Administrativa procederá à notificação aos demais Estados para sua efetiva entrada em vigor, em trinta dias, simultaneamente, no conjunto do espaço integrado.

Note-se que há diversos tipos de normas emanadas dos órgãos do Mercosul e cada uma delas possui peculiaridades para sua entrada em vigor. Por exemplo, os Protocolos são verdadeiros tratados e só passam a obrigar os Estados-membros depois do processo de ratificação interno em cada um dos países, e posterior comunicação, na forma do art. 41 do Protocolo de Ouro Preto. No entanto, alguns protocolos possuem em suas disposições transitórias regras que determinam a sua entrada em vigor com a ratificação por apenas

¹⁰ VENTURA, Deisy, *Avaliação da estrutura institucional definitiva do Mercosul in Direito Comunitário do Mercosul*, org. por Deisy Ventura, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, p.101 e seguintes.

dois Estados. É o caso do Protocolo de Las Leñas, sobre Cooperação Interjurisdiccional, e do Protocolo de Buenos Aires, sobre Competência Contratual Internacional, que ainda não estão em vigor no Uruguai, mas já obrigam na Argentina, no Brasil e no Paraguai.

Há outras normas de caráter interno, que prescindem do processo acima, obrigando diretamente, como, por exemplo, o Regimento Interno da CCM.

De qualidade diversa são os atos que ensejam seu reconhecimento através de procedimentos internos, de cunho administrativo, e que não são enviados ao Congresso Nacional, como a adoção de regras para investimentos através de Portaria do Banco Central, ou ainda aquelas que regulam pesos e medidas, por Portarias do Inmetro.

Finalmente, temos os regulamentos que fazem parte do alcance de acordo parcial, regulado pela ALADI e que precisam ser registrados naquele órgão, além de seguir suas diretrizes para validade.

Com relação à incorporação do direito do Mercosul ao ordenamento jurídico nacional, assinalou recentemente Francisco REZEK¹¹ que esta continua sendo feita através do mecanismo clássico, ou seja, os documentos são tratados internacionais que os governos negociam, os congressos nacionais examinam e aprovam, só entrando em vigor depois da ratificação e posterior promulgação pelo Poder Executivo. É, segundo o autor, o típico e clássico fenômeno da recepção dos atos internacionais. Se tivéssemos um autêntico direito comunitário no Mercosul, como na Europa, desnecessário seria esse processo, que caracteriza, na verdade, um direito internacional público regional.

b. Solução de Controvérsias

A integração econômica exige, portanto, que se passe da simples supressão de barreiras alfandegárias para o estágio da criação de uma ordem jurídica nova e adequada ao pleno funcionamento de regras comuns no interior do espaço comunitário. Não bastam meras normas técnicas, mas sim o incremento nos níveis de associação entre os países, com a reestruturação dos

¹¹ REZEK, Francisco, *Conferência in Direito Comunitário do Mercosul*, org. Deisy Ventura, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997, p. 55. Para um resumo dos casos em que o STF e o STJ se manifestaram sobre o conflito tratado x lei, ver ARAUJO, Nadia *et alii*, *Resumos de Jurisprudência do STJ e STF sobre conflito de fontes*, Cadernos, Departamento de Direito, PUC-Rio, 2ª impressão, ano II, nº 3, 1997.

padrões jurídicos tradicionais, especialmente no que diz respeito à definição da soberania dos Estados-membros, e o exercício da jurisdição de cada um deles.¹²

No entanto, considerando que até este momento, o MERCOSUL optou por um modelo intergovernamental, sem instituições de caráter supranacional, desde logo se constata a inexistência de um órgão jurisdicional permanente, nos moldes do Tribunal de Justiça da COMUNIDADE EUROPÉIA. Isso não quer dizer ausência de litígios e diferenças, mas sim ausência de soluções uniformes, tomadas por um órgão comum, ficando as soluções ao sabor dos Judiciários locais.

Assim, é preciso analisar os instrumentos já existentes e que podem ser utilizados na solução de controvérsias. É de se ressaltar, logo de início, que eles funcionam de forma não integrada ou exclusiva, mas ao contrário, convivem simultaneamente tanto no espaço institucional do MERCOSUL como no ordenamento jurídico interno dos Países-membros.

A título metodológico, dividimos as opções existentes em três categorias:

- a) a via institucional do MERCOSUL;
- b) a via judicial dos Estados-Parte;
- c) a via arbitral, de caráter privado.

A seguir vamos tratar de cada uma delas separadamente.

Pela via Institucional do MERCOSUL

O sistema de solução de controvérsias eleito pelo Tratado de Assunção, em seu Anexo III, artigo 3º, é o arbitral, após o esgotamento das negociações diretas, através das gestões do GMC.¹³ Para discipliná-lo foi elaborado o Protocolo de Brasília¹⁴, já ratificado pelo Brasil¹⁵. Posteriormente, o

¹² CASELLA, Paulo Borba, *Comparative Approach to Competition Law in the E.C. and the Mercosul*, Saarbrücken, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, 1993, p. 39.

¹³ Como salientou EDUARDO GREBLER, não foram criadas no MERCOSUL estruturas que possibilitem o funcionamento de um verdadeiro organismo julgante, de caráter permanente. GREBLER, Eduardo, "O MERCOSUL e a Solução de Controvérsias", exposição no seminário - Aspectos Jurídicos e Institucionais no MERCOSUL promovido pelo Instituto dos Advogados de Minas Gerais em 27/10/1993, p. 17. No entanto, de ressaltar que a criação de um tribunal exigiria, no Brasil, uma expressiva mudança de ordem constitucional. Apesar de algumas propostas, a revisão constitucional de 94 nada fez nesse sentido.

¹⁴ Texto publicado no Boletim de Integração Latino Americana, n. 6, 1992, p. 9/13. Também in Código do Mercosul, op. cit. O Protocolo estabelece dois sistemas de solução de controvérsias: o primeiro entre os Estados, e o segundo, a partir do seu artigo 25, regula também as reclamações dos particulares. No entanto, antes de recorrer ao sistema, devem os particulares formalizar a reclamação junto à Seção Nacional do Grupo Mercado Comum. Ratificado em 14.9.93, publicado no D.O. de 15.9.93.

Protocolo de Ouro Preto inovou, em seu Anexo, ao acrescentar ao sistema de solução de controvérsias anterior a competência da CCM, para atuar na fase inicial de negociações, através de consultas, sobre cujo procedimento falaremos em seguida. É de relevo notar que até hoje, decorridos seis anos da criação do Mercosul, não se tem notícia da instauração de nenhum procedimento arbitral.

Com relação ao processo de solução de controvérsias no MERCOSUL, têm competência decisória de natureza intergovernamental as seguintes instituições: CMC, GMC e seu órgão de assessoramento, a CCM.

Três são os tipos de relações jurídicas que podem ser objeto de controvérsias: aquelas surgidas entre os Estados-parte; aquelas entre os Estados-parte e os particulares; e aquelas somente entre os particulares - pessoas físicas e/ou jurídicas -, domiciliadas ou com lugar de negócios nos países membros. Esclareça-se, desde logo, que o Protocolo de Brasília cuida apenas das duas primeiras espécies de relações acima mencionadas. As controvérsias exclusivamente entre particulares ficaram à mercê de procedimentos arbitrais privados ou da justiça nacional dos Estados-membros.

O sistema de solução de controvérsias instituído pelo Protocolo de Brasília privilegia as negociações diretas entre as partes, e foi mantido pelo Protocolo de Ouro Preto, acrescido da participação da CCM no processo, com competência específica para o conhecimento das consultas dos Estados-parte. Também é mencionado em todos os outros Protocolos realizados sob os auspícios do Mercosul, para dirimir dúvidas a respeito da interpretação dos textos legais, através de uma cláusula padrão.¹⁶

¹⁵ Sobre esse assunto, poderíamos dizer que há um certo consenso entre os estudiosos de que a solução seria a criação de um tribunal supranacional, nos moldes daquele criado pela Comunidade Européia e pelo Acordo de Cartagena, no seio do Grupo Andino. Nesse sentido, ver RANGEL, Vicente Marotta, *Solução Pacífica de Controvérsias no Mercosul*, in *Contratos Internacionais e Direito Econômico no Mercosul*, org. Paulo Borba Casella, São Paulo, LTr, 1996; CASELLA, Paulo Borba, *Comparative Approach to Competition Law in the E.C. and the Mercosul*, Saarbrücken, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, 1993; FARIA, Werter, *Estrutura Institucional de Comunidades e Mercados Comuns*, Boletim de Integração Latino-Americana, n° 6, 1992; BASSO, Maristela, *A estrutura institucional definitiva do Mercosul*, Boletim de Integração Latino-Americana, n° 10, 1993, além de inúmeros outros mais recentes.

Há duas questões fundamentais para a plena implementação do Tratado que só um Tribunal dessa ordem pode resolver: o controle da legalidade dos atos dos órgãos comunitários e países membros e a interpretação uniforme do Direito Comunitário. Ver também BAPTISTA, Luiz Olavo, *Solução de divergências no Mercosul*, in *Rev. de Informação Legislativa*, n. 124, 1994, p. 155/167; GUIDO SOARES, *As instituições do Mercosul e as soluções dos Litígios no seu âmbito - sugestões de lege ferenda*, in *Mercosul, das Negociações à Implantação*, coord. Batista, Olavo, Mercadante, Araminta e Casella, Paulo, São Paulo, LTr, 1994, p. 262/319, e GREBLER, Eduardo, *O Mercosul Institucional e a Solução de Controvérsias*, in *Boletim de Integração Latino-Americana*, n° 12, jan/mar, 1994, p. 45.

¹⁶ A seguir transcrevemos a cláusula padrão do Protocolo de Las Lenas, art. 32 e que consta nos demais documentos. Para compilação atualizada desses documentos, ver Código do Mercosul, op. cit. "art. 32 - Os Estados Partes numa controvérsia sobre a interpretação e aplicação ou o não cumprimento das disposições deste Protocolo, procurarão resolvê-las mediante negociações diplomáticas diretas.

Desde a criação da CCM,¹⁷ em 1995, várias questões já foram levadas ao seu conhecimento,¹⁸ tendo se firmado como foro privilegiado para o tratamento das questões comerciais pontuais, atuando com base em um mecanismo de apresentação de consultas e de recebimento de esclarecimentos sobre temas comerciais.¹⁹ O procedimento seguido pelos países perante a CCM é através de consultas apresentadas nas Reuniões ordinárias ou extraordinárias. De notar que apesar das consultas serem feitas pelos Estados, as questões tratadas são efetivamente de empresas e interessados no comércio.

A CCM, através da Diretriz nº 13/95²⁰ estabeleceu os requisitos dos pedidos, que serão feitos através de um formulário, incluindo a descrição do problema, as disposições do MERCOSUL em discussão, e o que se requer para solucionar o problema. Os formulários podem vir acompanhados de uma nota técnica do Estado que patrocina a consulta e deverão ser respondidos por escrito pelo Estado consultado, na reunião subsequente da CCM.

Da análise do procedimento adotado pela CCM e do número de consultas já realizadas, nota-se, como acentuou o Embaixador José Botafogo Gonçalves,²¹ que o processo é simples, democrático em seu alcance e não necessita para sua aplicação de prévia instalação de estruturas burocráticas dispendiosas.

Assim, as questões envolvendo divergências no Mercosul, no que diz respeito à utilização da via institucional pode atravessar três etapas até sua solução: na primeira, procede-se às negociações diretas, através das consultas na CCM; na segunda, há intervenção do órgão executivo do MERCOSUL, com o julgamento da reclamação no GMC; e, se não houver decisão no GMC, que

Se, mediante tais negociações, não se chegar a um acordo ou se tal controvérsia for solucionada apenas parcialmente, aplicar-se-ão os procedimentos previstos no Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, e enquanto não for adotado um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum do Sul.²²

¹⁷ A CCM teve sua primeira reunião em outubro de 1995, no Rio de Janeiro, quando aprovou seu regimento interno. Para o texto, ver Boletim de Integração Latino-Americana, nº 15, pp. 141/143. Reúne-se a cada dois meses a CCM quando trata das consultas e outros assuntos específicos.

¹⁸ Como demonstra a publicação das consultas a ela formuladas e seus resultados nos últimos Boletins de Integração Latino Americana, publicação do Ministério das Relações Exteriores, que pode ser considerado, no Brasil, o canal oficial de informações sobre o MERCOSUL.

¹⁹ GONÇALVES, José Botafogo, *A consolidação do Mercosul: O primeiro ano de vigência da União Aduaneira in Boletim de Integração Latino-Americana*, nº 17, 1995, p. 8.

²⁰ Para o texto, ver Boletim de Integração, nº 18, 1996, p. 124/125.

²¹ GONÇALVES, José Botafogo, *Os Tribunais do Mercosul*, in Boletim de Integração Latino-Americana, nº 18, 1996, p. 6.

deverá ser por consenso, inicia-se a terceira etapa, a arbitral, com a instalação do tribunal *ad hoc*, seguindo as normas do Protocolo de Brasília.²²

Cada uma das três etapas acima descritas merece algumas observações.

No que diz respeito à atuação da CCM, como bem apontou Deisy Ventura,²³ embora tenha sido bem sucedida no enfrentamento de inúmeras questões polêmicas menores, e tenha evitado o funcionamento do sistema de solução de controvérsias do Protocolo de Brasília, não consegue fazer frente aos dilemas da política comercial desconcertada entre os Estados-parte, não respondendo a inúmeros episódios que maculam a imagem do bloco.

Apenas para dar um exemplo, há atualmente uma reclamação da Argentina, que diz respeito à cobrança do ICMS nas operações com filé de merluza proveniente daquele país, que, apesar de apresentada em 1995, até hoje não foi solucionada. Entende a Argentina que a cobrança representa uma prática discriminatória contrária aos termos do Mercosul, enquanto o Brasil alega ser este um imposto estadual, mas ainda não ofereceu uma resposta conveniente dos órgãos competentes, em especial o Conselho Fazendário, para o qual encaminhou a questão para análise. Enquanto isso, o imposto continua sendo cobrado e existe, pelo menos no Rio de Janeiro, um mandado de segurança impetrado por um importador de filé de merluza da Argentina sobre o tema.²⁴

De ressaltar, que não se tem notícia de nenhuma forma de comunicação entre os órgãos do Mercosul e os sistemas judiciais dos Estados-parte. No Brasil, o conhecimento das decisões do Mercosul é feito pelo Diário Oficial, misturado ao conjunto de publicações de todas as demais leis do país. Aliás, no caso citado, a questão de direito comunitário colocada frente à CCM não faz parte do arazoado do demandante, não podendo, desta forma, ser apreciada como parte do pedido ou em sua fundamentação.

²² O Procedimento Geral para Reclamações perante a CCM, é um dos Anexos do Protocolo de Ouro Preto. Está publicado no Boletim de Integração Latino-Americano, nº 15, 1994, p. 289.

²³ VENTURA, Deisy, op. cit. p. 102.

²⁴ Apelação Cível 7604/97, 3a. Câmara Cível, Rel. Des. Gustavo Leite, ainda não julgada. O caso em questão insere-se no conjunto de Mandados de Segurança impetrados contra o Estado do Rio de Janeiro postulando isenção no pagamento do imposto em razão das regras do GATT, juntamente com inúmeros outros casos que dizem respeito à importação de outros peixes como o Bacalhau e o Salmão. A jurisprudência do TJRJ não tem considerado casos similares como de isenção, pois o convênio do ICMS 60/91 fala expressamente na incidência do imposto para diversos peixes, especialmente a merluza, o bacalhau e outros, sem dar conta da procedência do pedido. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Janeiro tem decidido, reiteradamente que não é caso de isenção.

Com relação às reclamações no GMC, quando apresentadas à Seção Nacional podem ser arquivadas sumariamente, sem que a parte interessada conte com qualquer tipo de recurso ou possibilidade de apreciação daquela decisão, que é final. E até hoje consta que apenas uma reclamação teve prosseguimento.

Por fim, com relação ao Protocolo de Brasília, a sua não utilização deixa em aberto qualquer discussão mais aprofundada com relação à sua eficácia.

Pela via judicial nos Estados-Parte

À falta de uma solução uniforme e vigente para todos os países membros, simultaneamente às consultas realizadas no âmbito da CCM, destaca-se a existência - de forma autônoma e independente -, de sistemas jurídicos em pleno funcionamento nos Estados-parte. E qualquer controvérsia que envolva uma situação a respeito da aplicação do Direito da Integração pode ser levada ao Poder Judiciário nacional para análise, já que o acesso à Justiça é irrestrito e essas normas integram o ordenamento jurídico interno, tendo sido, na maior parte das vezes, integradas a este na forma devida. Nesse sentido, na seção anterior mencionamos uma questão sobre a qual há uma consulta em andamento na CCM, ao mesmo tempo em que existe um mandado de segurança na Justiça Estadual do Rio de Janeiro. Pode haver, inclusive, outros casos similares dos quais não se tem notícia.

A via judicial foi objeto de regulamentação pelo Mercosul tão somente no que diz respeito aos instrumentos para a facilitação da cooperação entre os sistemas legais dos países membros, através do Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa²⁵, que foi recentemente ratificado e promulgado pelo Decreto nº 2.067 de 12/11/96.

Há que se destacar no Protocolo: a garantia de acesso à justiça (art. 3º); a vedação ao estabelecimento de caução para litigantes residentes em outro Estado (art. 4º); o trâmite das cartas rogatórias (art. 5º e ss.); a eficácia extraterritorial das sentenças e laudos arbitrais dos Estados-membros (arts. 19 e 20); e os mecanismos de informação e consultas entre as Autoridades Centrais, criadas para responder pelo trâmite dos procedimentos (arts. 28 a 31).²⁷

²⁵ Anexo Mercosul/CMC/Dec. 05/1992.

²⁷ O Protocolo do Mercosul, seguindo o padrão dos acordos desta natureza, estabelece uma sistemática procedimental através da instituição de Autoridades Centrais nos vários Estados-Partes. Estas Autoridades Centrais são encarregadas de "receber e dar andamento às petições de assistência jurisdicional" (artigo 2º) nas matérias objeto do acordo. Assim, o órgão estatal designado como

No tocante às garantias processuais estabelecidas pelo Protocolo, estas não são apenas normas de cooperação interjurisdicional, mas normas propriamente processuais, com repercussão sobre o direito processual interno, ou seja, aplicáveis aos processos com trâmite exclusivamente interno. A primeira estabelece o livre acesso à justiça pelos cidadãos e residentes no Estado-Parte, com extensão às pessoas jurídicas (artigo 3º), e, a segunda, uma igualdade de tratamento entre partes domiciliadas nos vários países envolvidos (artigo 4º), estendidas ambas as garantias também às pessoas jurídicas legalmente constituídas, autorizadas ou registradas.

Por outro lado, ao estabelecer um regime de igualdade de tratamento entre nacionais e cidadãos ou residentes em outros Estados-partes, vedando a imposição de qualquer "caução ou depósito, qualquer que seja sua denominação, em razão da qualidade de cidadão ou residente permanente de outro Estado-Parte" (artigo 4º, grifo nosso), o Protocolo derroga o artigo 835 do Código de Processo Civil no âmbito do Mercosul. Significa dizer que para os litigantes domiciliados em qualquer dos países signatários não se aplica a obrigatoriedade de prestar caução suficiente às custas e honorários de advogado da parte contrária.

O Protocolo estabelece procedimentos para três modalidades de cooperação interjurisdicional: cartas rogatórias para atendimento de medidas de simples trâmite e probatórias, reconhecimento e execução de sentenças e laudos arbitrais, cuja tramitação curiosamente será por cartas rogatórias, e o fornecimento de informações sobre o direito vigente.

Em recente Agravo Regimental, na Carta Rogatória nº 7.613,²⁸ proveniente da Argentina, o STF aplicou o Protocolo de Las Leñas, e reverteu

Autoridade Central responderá pelo recebimento e processamento da medida requerida (artigos 2º e 19), bem como ficará responsável pelo fluxo de informações entre o órgão jurisdicional responsável pela execução da medida e a Autoridade Central do país requerente (artigos 11, 2ª parte, e 14). Além dessas funções no trâmite dos procedimentos previstos, compete às Autoridades Centrais a remessa gratuita, a pedido e para fins exclusivamente públicos, dos traslados ou certidões dos assentos dos registros civis (artigo 27) e a informação do direito vigente (artigo 28 a 30). No que pertine especificamente às cartas rogatórias, impende fazer referência à Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias, de 1975, e seu Protocolo Adicional, promulgados respectivamente pelo Decreto nº 1.899/96, de 09/05/96, e pelo Decreto nº 2.002/96, de 07/10/96.

²⁸ Julgado em plenário em 3/4/97 e com acórdão publicado no D.J. de 9/5/97. Segue a transcrição da ementa: "Sentença estrangeira: Protocolo de Las Lenas: homologação mediante carta rogatória. O Protocolo de Las Lenas, Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa entre os países do Mercosul não afetou a exigência de que qualquer sentença estrangeira - à qual é de equiparar-se a decisão interlocutória concessiva de medida cautelar - para tornar-se executável no Brasil, há de ser previamente submetida à homologação do STF, o que obsta à admissão de seu reconhecimento incidente, no foro brasileiro, pelo juízo a que se requeira a execução; inovou, entretanto, a convenção internacional referida, ao prescrever, no art. 19, que a homologação (dito reconhecimento) de sentença provida dos Estados Partes se faça mediante rogatória, o que importa admitir a iniciativa da autoridade judiciária competente do foro de

sua posição anterior quanto à denegação de *exequatur* a cartas rogatórias com medida de caráter executório. Note-se, entretanto, que assim o fez porque considerou que em verdade a homologação daquela carta rogatória equivalia à homologação de uma verdadeira sentença estrangeira, agora diretamente enviada ao STF, por força do disposto no artigo 19²⁹ do Protocolo, que prevê a possibilidade do trâmite de pedidos homologatórios por via de rogatória.

Acolhendo o Parecer do Ministério Público Federal, o STF entendeu que o Protocolo simplificou o procedimento previsto nos art. 218 e seguintes do Regimento Interno, para permitir que, no âmbito do Mercosul, a homologação de decisões interlocutórias, mesmo de natureza executória, pudesse ser requerida através de carta rogatória. Entendeu o STF que o "reconhecimento" a que aludiu o Protocolo no art. 19, significava o procedimento de homologação de sentença estrangeira, na forma regulada pela legislação brasileira. E esse entendimento ainda se baseou na leitura dos artigos subsequentes do Protocolo, que ao definirem os requisitos para o reconhecimento, elencavam aqueles necessários para a concessão do *exequatur*, sem inovações substanciais.

Afirmou o STF que a redação do Protocolo não esclarece se o reconhecimento precede a execução da carta. No entanto, em face do óbice constitucional intransponível do ordenamento jurídico brasileiro, que dá ao STF a competência originária para homologação de sentenças estrangeiras e concessão do *exequatur* às cartas rogatórias, impossível conceber a possibilidade de decisão constitutiva incidente no juízo da lide. Por isso, sendo a homologação, no sistema pátrio, de natureza constitutiva, não poderia ter o Protocolo pretendido dispensá-la.

Essa inovação, como bem acentuou o relator, Ministro Sepúlveda Pertence, não pode ser reduzida a nada ou quase nada, pois agora há um caminho novo, mais direto, para o reconhecimento de decisões provenientes, tão somente, dos países integrantes do Mercosul. Pela nova sistemática, as decisões são enviadas diretamente e não dependem mais da iniciativa das partes. Criou, assim, o Protocolo, uma nova maneira facilitada de homologação, já que por carta rogatória.

Agora há dois tipos de homologação: uma para os países do Mercosul, que podem, através de seus órgãos jurisdicionais, mandar a sentença

origem e que o exequatur se defira independentemente da citação do requerido, sem prejuízo da posterior manifestação do requerido, por meio de agravo à decisão concessiva ou de embargos ao seu cumprimento."

²⁹ Art. 19 - O pedido de reconhecimento e execução de sentenças e laudos arbitrais por parte das autoridades jurisdicionais será tramitado por via de cartas rogatórias e por intermédio da autoridade central.

diretamente e obter o *exequatur* na própria carta rogatória; e a outra, da forma tradicional. Isso significa a efetiva criação de um canal mais célere para as decisões provenientes dos países membros.

O Protocolo prevê uma autêntica homologação, revestida externamente da forma de carta rogatória, em razão justamente do trâmite por intermédio das Autoridades Centrais. Uma grande inovação está no fato de o reconhecimento e a execução serem feitos a partir de um único trâmite iniciado junto à Autoridade Central de cada país, que se comunicará com a Autoridade Central do país requerido (artigo 2º), que por sua vez se incumbirá de promover o atendimento da medida junto à autoridade jurisdicional competente.

Pela via arbitral

Por fim, independentemente de apresentarem os particulares suas controvérsias aos órgãos do Mercosul ou ao Judiciário nacional, podem, ainda, recorrer à arbitragem privada. Aliás a via arbitral reproduz, para os particulares, o sistema eleito pelo Protocolo de Brasília para os Estados, no âmbito do MERCOSUL.

No direito brasileiro, é de se ressaltar a mudança ocorrida com a recente Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, que além de inovar sobre os aspectos materiais e processuais da arbitragem interna, dotando-a, finalmente, de efetividade, estabeleceu também normas que deram maior liberdade à circulação de sentenças arbitrais estrangeiras.³⁰

O Capítulo VI da lei é dedicado, especialmente, ao reconhecimento e execução de sentenças arbitrais estrangeiras, cujas incorporação e eficácia na ordem jurídica nacional são disciplinadas por meio dos artigos 34 a 40.

³⁰ Publicada no Diário Oficial da União de 24.9.96, Seção 1, pp. 18.897/18.900. Prestigiou a autonomia da vontade das partes, de tal sorte que a elas foi conferida ampla liberdade de escolha das normas aplicáveis, tanto ao procedimento como ao fundo da causa, inclusive a eleição dirigida aos usos e costumes do comércio internacional. A cláusula compromissória tornou-se, além de autônoma com relação ao contrato principal, fator de exclusão da jurisdição estatal, desde que as partes se valham do recurso ao Judiciário, pela via de ação própria, prevista no art. 7º da lei. Também suprimiu o sistema da dupla homologação do laudo arbitral estrangeiro, no país de origem e perante o Supremo Tribunal Federal, facilitando assim a incorporação de sentenças arbitrais estrangeiras no ordenamento brasileiro. Em síntese, procurou modernizar o instituto da arbitragem, conciliando a reticência normalmente verificada contra a arbitragem no Brasil com a utilização de mecanismos eficazes de preservação e garantia do procedimento. Sobre o tema, veja-se a obra coletiva organizada por Paulo Borba Casella, Arbitragem, a nova lei brasileira e a praxe internacional, São Paulo, LTr, 1997, e especialmente nesta obra, GAMA E SOUZA JR, Lauro, Reconhecimento e execução de sentenças arbitrais estrangeiras.

A edição desta moderna lei sobre arbitragem passa a situar o Brasil em posição relevante no movimento universal de acesso à justiça,³¹ representando uma consistente resposta à tendência mundial de facilitação da extensão internacional dos efeitos das sentenças, judiciais ou arbitrais.³² E esse movimento, de caráter universal, atinge diretamente a situação do MERCOSUL.

Em síntese, a lei nova procurou compatibilizar a modernização trazida à arbitragem interna com a necessidade de se fazer, mais facilmente, reconhecer e executar sentenças arbitrais estrangeiras. Assim, reuniu tais disciplinas em um só diploma. Tanto no plano interno, quanto no internacional, sendo definitivo o laudo arbitral e descumprida pela parte vencida a obrigação estabelecida no julgado, emerge para o interessado o direito de requerer o reconhecimento e a execução forçada da decisão proferida.

A utilização mais corrente da arbitragem ainda não é comum no Brasil. Pode ser que a Lei nº 9.307 contribua para a necessária mudança nos costumes brasileiros acerca do tema. Só o tempo mostrará sua plena eficácia, pois depende da vontade das partes para tornar-se voz corrente nos meios jurídicos nacionais.

3) Conclusões

1. A construção do Mercosul não contou com a criação de um Tribunal que fosse o responsável pela unidade na interpretação de seus tratados constitutivos. Ao contrário, a atuação de seus órgãos institucionais depende da vontade governamental, e a atuação dos poderes judiciários não é uniforme. Isso faz com que os particulares não possam ter acesso a uma via privilegiada para a discussão de suas diferenças. Assim, a revitalização do espaço público, que a atuação do TCE exemplificou no trabalho anterior, não encontra eco no Mercosul.

2. Ao contrário do TCE, que ao servir como fórum para a resolução de litígios intra-comunitários acessível aos cidadãos, revelou-se um órgão supranacional capaz de conciliar a aplicação do direito comunitário com a tutela de interesses sociais legítimos, o sistema adotado pelo MERCOSUL

³¹ Sobre o movimento universal de acesso à justiça, trabalho de referência obrigatória foi escrito por CAPPELLETTI, Mauro, "Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça", trad. de JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA, in *Revista Forense*, vol. 326, pp. 121/130.

³² Sobre o tema, ver MOREIRA, José Carlos Barbosa, "Problemas e soluções em matéria de reconhecimento e execução de sentenças e laudos arbitrais estrangeiros", in "Temas de Direito Processual - Quarta Série", São Paulo, Ed. Saraiva, 1989, pp. 243/290.

deixa a desejar e não dá aos "cidadãos comunitários" um meio eficaz de proteger seus interesses dentro do sistema instituído por seus tratados.

3. Do modo como foi estabelecido o sistema jurídico do Mercosul não há como ter garantia de decisões homogêneas, o que enfraquece todo o processo, e no campo da interpretação, torna-o uma disciplina jurídica sem a agilidade necessária para enfrentar os desafios da nova ordem comunitária.

4. Não há um sistema, como o do reenvio prejudicial da experiência européia, que seja um instrumento dinâmico e flexível para assegurar a interpretação e aplicação uniforme do direito comunitário pelos Estados-membros, pois os órgãos responsáveis, seja na esfera institucional seja na judicial, não estabelecem uma forma de diálogo entre as jurisdições nacionais, para garantir sua aplicação uniforme.

5. Enquanto a atuação jurisprudencial do TCE teve como resultado tornar o direito comunitário um ordenamento jurídico sensível ao conjunto de cidadãos da comunidade e acessível a suas demandas, graças à interpretação criativa e uniforme realizada pelo TCE no cumprimento de seu papel institucional, no Mercosul poder-se-ia dizer que o processo jurídico ainda não encontrou eco na comunidade jurídica que deveria operá-lo. Por isso, sua aplicação ainda está restrita à boa vontade dos órgãos governamentais envolvidos no seu dia-a-dia. Assim, ao contrário do TCE que se revelou uma modalidade institucionalizada de espaço público, onde se produzem decisões democráticas e legítimas, o mesmo processo ainda não ocorreu no Mercosul.

O CONCEITO DE ESPAÇO PÚBLICO NA CONCEPÇÃO DE J. HABERMAS*

Patricia Tendrich

1. Introdução

O objetivo do presente artigo é descrever um conceito de espaço público, tal como formulado por Jürgen Habermas, examinando as correlações entre este conceito e os processos políticos de formação da opinião pública e da vontade coletiva.

Há razões de ordem prática e teórica que motivaram e justificaram o presente trabalho. No âmbito prático, torna-se relevante a realização da presente pesquisa diante do contexto político brasileiro contemporâneo. Sabemos que a sociedade brasileira está composta dos mais diversos atores sociais que buscam um espaço livre e radicalmente democrático, onde possam tematizar as situações e problemas emergentes dos seus "microdomínios de atuação cotidianos"¹ e portanto, vocalizar suas aspirações.

Nesse processo, a esfera pública ocupa uma posição central como arena de formação da vontade coletiva². Em nosso país, ainda se faz necessário exercitar e muito a cidadania e as liberdades públicas de participação

* O presente artigo é parte integrante da monografia apresentada pela aluna e integrante do PET/JUR Patricia Tendrich ao Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), para obtenção do título de bacharel em Direito, tendo sido orientada pelo Professor Antônio C. Maia.

¹Costa, Sérgio: "A democracia e a dinâmica da esfera pública", Revista Lua Nova, pg. 55/65, vol. nº 36, 1995.

²Habermas, J.: "Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de esfera pública", Novos Estudos, nº 26, 1990.

democrática. A legitimação da política somente será conseguida com a construção de um "espaço de constituição de projetos" coletivos³.

A existência e o desenvolvimento de um *locus* onde se possa desenvolver o exercício da palavra, do debate público, do embate das opiniões dos diversos atores da sociedade civil ou o intercâmbio discursivo de argumentos sustentáveis publicamente, torna os membros de uma comunidade política a instância geradora do poder político legítimo. Encontramos em J. Habermas a noção de espaço público autônomo, como categoria central onde desenvolvem-se os processos de formação democrática de opinião pública e da vontade política coletiva.⁴

Ademais, o Brasil, como tantos outros países latino-americanos, possui um contingente expressivo de "párias", no sentido atribuído por H. Arendt em seu clássico "A Condição Humana"⁵. Este enorme contingente populacional de famélicos, sub-empregados e analfabetos encontra-se condenado à marginalidade sócio-econômica e à exploração⁶. Vivendo, portanto, em um "estado de natureza", predomina, em relação a esse exército, o "hobbesianismo social"⁷. Com a formação dessas sociedades extremamente injustas, como a do Brasil contemporâneo, os indivíduos não conseguem se reconhecer como sujeitos de direito acionáveis no espaço público. Para a necessária superação desse estado de subdesenvolvimento torna-se imperiosa a revitalização do espaço público coletivo.

Neste sentido, o estudo das formulações acerca da constituição e condições de operação da esfera pública, tal qual empreendido por J. Habermas, correlaciona-se a estas reflexões. A posição ético-procedimental desse autor contribui para as possibilidades de reforço dos laços sociais e inserção dos indivíduos na comunidade política como cidadãos participantes.

No sentido teórico, a pesquisa das formulações habermasianas traz contribuições ao estudo de diversas categorias comuns à teoria política e ao Direito Constitucional, tais como: processo político; cidadania; participação política; democracia participativa; além do evidente componente filosófico do tema, sobretudo no que tangue aos fundamentos éticos, presente no trabalho de J. Habermas.

³Habermas, J.: "Três modelos normativos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa", *El ojo del Huracán*, pg. 14/15, vol. 4, 1993 e *Revista Lua Nova* n° 36, 1995.

⁴idem.

⁵Arendt, Hannah: "A condição humana", 6ª edição, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1993, posfácio de Celso Lafer.

⁶Faria, José Eduardo: "Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas", cap. "Democracia e Governabilidade", pg. 147, 1ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1996.

⁷Santos, Wanderley Guilherme: "Razões da Desordem", 2ª ed., Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

J. Habermas partilha da opinião daqueles que repudiam o ceticismo, posto que, ao explorar novas possibilidades de alargamento do espaço público, traz construções de mundo "possíveis", e nesse sentido, utópicas⁸.

Acreditamos que seja possível vincular as formulações teóricas de J. Habermas a um projeto de *praxis* democrática radical, no qual a sociedade civil possa ser realmente uma instância deliberativa e legitimadora do poder político, onde os cidadãos são capazes de exercer seus direitos subjetivos públicos.

Ao criticar o processo de racionalização global da vida social contemporânea, J. Habermas propõe alternativas a partir da construção e manutenção de uma esfera pública comunitária e democrática. A constituição de "comunidades interpretativas, que possuam igualdade de acesso aos discursos argumentativos e possam, como valor principal, garantir e expandir suas democraticidades internas" é um novo paradigma apresentado por J. Habermas⁹.

Cabem inicialmente algumas considerações metodológicas acerca do presente artigo. Ao abordarmos a noção de espaço público em J. Habermas, ficaremos propositadamente, por força dos limites da presente exposição, distantes da evolução histórica e das diversas acepções aplicáveis ao polissêmico conceito de sociedade civil, bem como não nos ateremos aos graus de organização interna dos atores da sociedade civil que agem no espaço público. A estrutura organizacional da sociedade civil, os diversos grupos nela existentes, a interrelação desses vários grupos, bem como da sociedade civil com o Estado não serão ora abordados. Aquelas formulações ditas competitivas (luta entre os diversos grupos componentes da sociedade civil), defensivas (a questão da desigualdade dos atores sociais frente ao Estado) e ofensivas (formulações de reivindicações novas dos atores sociais no espaço público), conforme tipologia de Charles Tilly¹⁰ darão lugar a uma intencional abstração quanto ao comportamento político dos diversos atores sociais na esfera pública.

Não abordaremos, tampouco, as diversas correlações entre grupos econômicos e políticos particulares, nem o envolvimento dos colegiadas

⁸Santos, Boaventura, "O Norte, o Sul e Utopia" em: "Pela mão de Alice, o Social e o Político na pós modernidade", Cortez Editora, São Paulo, 1995/ Habermas, J.: "Concluding remarks: Habermas and the Public Space" in: "Habermas and the public sphere", Calhoun, C. (org), MIT Press, Mass, 1992.

⁹idem.

¹⁰Tilly, Charles: "From mobilization to revolution Reading", Addison Wesley, Mass, 1978./ Pillati, Adriano: "Marchas de uma contramarcha- Transição UDR e Constituinte", Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional da PUC-RJ, 1988.

institucionalizados que formam a vontade política (parlamentos, conselhos, governos e até o Poder Judiciário).

Por sua vez, cabe uma palavra de defesa à possíveis objeções, quanto àqueles argumentos que acusam esse tipo de publicação de ser excessivamente abstrato, posto que desvinculado das manifestações concretas da dinâmica dos atores sociais. Alguns atribuem esta característica à teoria política desenvolvida por J. Habermas¹¹, argumentando que uma discussão teórica que não reconheça as diferenças entre os diversos atores da sociedade social seria por demais distanciada da prática e não estaria apta a enfatizar suficientemente as normas de sociabilidade e igualdade.

Consideramos que as formulações de J Habermas, ainda que não propriamente organizacionais quanto à dinâmica de atuação dos atores sociais, são suficientemente críticas, a ponto de estarem aptas a diagnosticar todas as patologias que afligem o espaço público, bem como suas possibilidades de regeneração. Desse modo, o pensamento de J. Habermas e sua formulação, acerca dos procedimentos discursivos ideais e da ação comunicativa, fornecem subsídios inestimáveis à construção das condições de reconhecimento mútuo de direitos entre os diversos atores sociais.

Portanto, justifica-se a escolha do tema em apreço, mas corremos o risco de ver nossa pretensão fragilizada, dado ao fato de estarmos nos imiscuindo em diversas áreas do saber com as quais somos apenas familiarizados, tais como a Teoria Política e a Filosofia.

Também não temos a veleidade de realizar um estudo completo e minudente acerca da obra de J. Habermas, posto que seria necessário um trabalho bem mais amplo que o exposto nestas linhas.

Nossa análise limita-se à questão foco, qual seja a de expor as mais recentes formulações de J. Habermas acerca do conceito de espaço público, sem entretanto fixar diferenças e identidades com outras possíveis formulações, sob pena de alargarmos por demais o espectro da pesquisa. Pretendemos elaborar um discurso analítico acerca do tema, optando por escapar dos inevitáveis argumentos de autoridade, presentes quando nos utilizamos do recurso de transcrição ou reprodução dos discursos.

Nossos pressupostos investigatórios e suas conseqüências não se pretendem, entretanto, neutros. Nossa reflexão concerne e opta pela democracia participativa e pluralista e sua carga de legitimação. Sem jamais perdermos

¹¹Gould, Carol: "Rethinking democracy: Freedom and social cooperation in politics, economy and society", Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

nosso horizonte utópico, entendendo-o como construções de mundos possíveis, repudiamos aqueles que reduzem o espaço público a uma visão meramente utilitarista, onde os atores da sociedade civil agem individualmente, sem qualquer laço de solidariedade social. Também repudiamos as visões reducionistas, de cunho marxista, nas quais o espaço público se restringe a uma esfera "vitimada" pelas contingências e relações econômicas¹².

Nossa escolha acerca do tema advém da certeza de que J. Habermas encoraja, com seus trabalhos teóricos, a existência de uma comunidade de indivíduos participativa, consciente e solidária, onde há uma arena de discurso, autônoma (posto que não criada pelo sistema político) e influente, a que denominamos espaço público.

Em J. Habermas coloca-se a questão de como podemos, nos "microdomínios das práticas cotidianas"¹³ (dimensão do mundo da vida) estabelecer uma força social integrativa de solidariedade, que una todos os participantes das instâncias deliberativo-decisórias que compõem o espaço público. Essa questão é abordada sob um prisma ético-procedimental, baseado na teoria e princípio do discurso, e pretende formular um conceito de espaço público que não se filia nem à concepção de política de cunho liberalista, nem àquela de cunho republicano.¹⁴

Os mecanismos e procedimentos capazes de formar uma democracia de base, ampla e profundamente legítima, que conceda um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, tornam-se possíveis e estruturáveis a partir da formulação habermasiana. Os princípios fundantes dessas práticas podem ser identificados a partir do princípio do discurso, em que J. Habermas prevê a interação intersubjetiva, de caráter discursivo e deliberativo, realizável no espaço público e visando os interesses coletivos.

Nossa crença na democracia não a reduz a um procedimento minimalista, meramente reduzido à representatividade (tal qual formulado por Schumpeter)¹⁵, cujo arranjo institucional torna-se suficiente o bastante para que valores e ideais sejam desprezados, em nome da luta competitiva pelo voto do povo. Ao mesmo tempo não cremos que a justificativa, o arcabouço valorativo e principiológico da democracia deva estar em uma lei moral mais elevada e

¹²Alexander, Jeffrey: "Fin de Siècle: Social Theory, relativism, reduction and the problem of reason" Verso Edt., London, 1995.

¹³Habermas, J.: "O discurso filosófico da modernidade", Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1990.

¹⁴Habermas, J.: "Três modelos normativos de democracia", ob cit.

¹⁵Schumpeter, Joseph.: "Capitalism, socialism and democracy", Harper Editor, New York, 1983.

definidora de práticas políticas ideais, como presente no ideal de justiça de John Rawls¹⁶.

Em um mundo tão centrado no individualismo, tornam-se imperiosas formulações que empreendam uma “nova teoria da democracia” através da valorização do conceito de cidadania e propiciem, de maneira inequívoca, a repolitização das práticas sociais, tornando a participação política bem mais que o ato de votar.¹⁷ A democracia deliberativa, que tanto queremos para nosso país, deve decorrer de procedimentos “racionais” discursivos, participativos, pluralistas, que permitam aos atores da sociedade civil um consenso comunicativo pleno e uma auto-regulação, sob a égide de leis legítimas¹⁸.

J. Habermas encontra na modernidade diferentes possibilidades de atuação, não podendo ser identificado como um apologista de uma posição contrária à modernidade²⁰. Entretanto, não há, por parte de J. Habermas, um posicionamento acríptico das sociedades modernas, sobretudo no que tange ao diagnóstico da chamada “crise de legitimação”²¹, que levaria ao pragmatismo político e à não adesão das massas aos projetos políticos. A saída, a despeito da falência das sociedades capitalistas complexas contemporâneas, é, para Habermas, a reconstrução do espaço público, conferindo-lhe uma feição emancipatória, podendo perceber-se esta pretensão na formulação ético-procedimental de J. Habermas²².

A esfera pública, portanto, desempenharia um papel de alargar e aprofundar o campo político participativo em todos os espaços estruturais de interação social, revalorizando o primado da comunidade com todas as suas feições solidárias e permitindo uma libertação da sociedade civil, quer dos controles burocráticos empreendidos, quer dos imperativos econômicos impostos pelo mercado.²³

¹⁶Rawls, John: “A Theory of Justice”, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

¹⁷Santos, Boaventura: “Pela mão de Alce, o Social e o Político na pós modernidade”, Cortez Editora, São Paulo, 1995.

¹⁸Michelman, Frank: “Jurgen Habermas: Between facts and norms”, Journal of Philosophy, book review, vol XCIII, nº 6, June, 1996, pg 307/16.

¹⁹Habermas, J.: “Further Reflections on the public space” in “Habermas and the public sphere”, ob cit. Cohen, Jean: “Deliberation and Democratic Legitimacy” in “The good politics”, Hamlin and Pettit, Oxford Press, Oxford, 1989.

²⁰Benhabib, Seyla: “Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jurgen Habermas” in “Habermas and the public sphere”, ob cit

²¹Habermas, J.: “Legitimation problems on modern states” in “Communication and the evolution of states”, Boston Beacon Press, Boston 1979

²²Benhabib, Seyla: “Models of Public space” in “Habermas and the public sphere” ob cit.

²³Santos, Boaventura, “O Norte, o Sul e Utopia” em: “Pela mão de Alce, o Social e o Político na pós modernidade”, Cortez Editora, São Paulo, 1995.

2.Considerações Éticas

O conceito de espaço público na formulação de J. Habermas sofreu várias modificações ao longo de sua trajetória teórica. No primeiro estudo por ele desenvolvido, “*Transformações Estruturais do Espaço Público*” (Ed. Tempo Brasileiro, 1984, Rio de Janeiro e versão em idioma francês “*L'espace publique: Archéologie de la Publicité comme Dimension Constitutive de la Societé Burgeoise*”. Trad. de Marc B. de Launay, Payot, Paris, 1968) a ênfase conceitual era centrada na formação e decadência da esfera pública burguesa, sob a ótica histórico-evolutiva e diagnostica as crises existentes no espaço público burguês.

Nossa exposição, no entanto, baseia-se nas contribuições mais recentes do autor, sobretudo à luz da ética discursiva e da aplicação do princípio do discurso na formulação de um conceito de espaço público. Da mesma forma, incluímos algumas contribuições do livro “*Faktizitat und Geltung. Beitrage zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*” (Alemã Frankfurt/ M. Suhrkamp e tradução em língua portuguesa “*Facticidade e Validade: contribuições a uma teoria do discurso do Direito e do Estado Constitucional Democrático*”) no que tange às formulações teóricas acerca dos processos políticos democráticos e seu desenvolvimento no espaço público discursivo.

Cabe ressaltar que, em Habermas, o desenvolvimento de um pensamento globalizante e interdisciplinar acerca das mais variadas questões é uma constante, além do tratamento sob o ponto de vista ético. Ao constatar as patologias comunicacionais das sociedades modernas, J. Habermas está contribuindo para restaurar, por intermédio de seu trabalho intelectual, as mediações rompidas. Ao efetuar a passagem da filosofia da consciência para a filosofia da linguagem, como paradigma de sua reflexão filosófica, Habermas marca uma nova inserção no campo da política. Além disso, ao superar um posicionamento crítico-dialético negativista, tal qual o da Escola de Frankfurt, Habermas busca colocar a filosofia como método cooperativo para o melhor entendimento e transformação das sociedades contemporâneas. Em suas mais recentes reflexões, Habermas insere-se em um projeto político radicalmente democrático e privilegia o princípio do discurso como fundamento e legitimação das democracias constitucionais contemporâneas²⁴.

Pretendemos demonstrar que Habermas percorreu, em toda a sua trajetória, o desenvolvimento de algumas problemáticas comuns relacionadas com questões atinentes às condições de comunicação nas sociedades modernas;

²⁴Rouanet, Sérgio Paulo: “Ética Iluminista e Ética Discursiva”, Revista Tempo Brasileiro, vol. 1º, nº 1, 1962, Rio de Janeiro/ Freitag, Barbara: “A questão da moralidade: da razão prática de Kant à ética discursiva de Habermas”, Tempo Social, vol 1º, pg. 2/7, nº 44.

às condições capazes de produzir um discurso teórico e prático questionador do existente e sobretudo com a criação de um diálogo intersubjetivo e emancipatório no espaço público. A racionalidade do mundo vivido e os modos de interpretação da modernidade, à luz da razão comunicativa em muito interessam a Habermas, sobretudo para o desenvolvimento de um discurso prático e público que origine e legitime a tomada de decisões políticas²⁵.

O espaço público na formulação de Habermas deve ser entendido à luz da moral discursiva. Para tanto, são necessárias algumas considerações morais preliminares, traçando um contraponto entre a ética iluminista e a ética discursiva de Habermas, com o intuito de demonstrarmos que a fundamentação do conceito de espaço público não prescinde de um horizonte ético, onde predomina a racionalidade prática da ética discursiva.

Dentre os paradigmas presentes na concepção moral da Ilustração, aceita-se, como premissa, que os homens são isolados, atomísticos e comandados por interesses e impulsos individuais. A sociedade civil iluminista é criada e mantida por razões utilitaristas.

Antes da existência de um “contrato”, o Homem, na visão iluminista, era pré-social, ou seja, constituía um grupo de indivíduos dispersos. Do “contrato”, como forma de agregação social, surgiram leis tão severas como aquelas do Estado Leviatã, que imperavam de modo a manter a ordem social. Mesmo na concepção mecanicista de agregação dos indivíduos, que influenciada por É. Durkheim passou a ser um modelo teórico, a concepção moral do Iluminismo nunca vislumbrou um conceito de inserção comunitária.

Deste modo, a ênfase aos deveres sociais e comuns entre os homens foi para os Iluministas substituída pela felicidade e auto-realização. Esse hedonismo encontra-se expresso na “Declaração de Independência dos Estados Unidos da América do Norte”, que inclui entre os “Direitos Fundamentais do Homem” o direito de ser feliz : “*the pursuit of happiness*”. A autonomia e autodeterminação do sujeito, com relação às leis da sociedade, encontrou no sistema jurídico setecentista e oitocentista um casamento perfeito, sob a égide do civilismo, cujo pilar jurídico era a categoria da autonomia da vontade.

J. Habermas, quando da elaboração de sua ética discursiva, critica veementemente o individualismo ético da Ilustração, mas oferece outros caminhos que não aquele assumido por Hannah Arendt, no sentido de que esta atribui à comunidade política um poder de tutela²⁶. O homem, na formulação

²⁵Idem.

²⁶Benhabib, S.: “*Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jürgen Habermas*”, in “*Habermas and the Public Sphere*”, Calhoun, C (org), Boston, 1992 / Benhabib,

habermasiana, é um ser plural, nascido em uma comunidade lingüística e convivendo em um mundo marcado pela intersubjetividade e no qual compartilha expectativas, visões culturais, ideais comuns.

Esse homem possui direitos individuais, integridade e dignidade como participante de uma comunidade política e não deve abdicar das várias conquistas alcançadas pelo individualismo, como o mencionado direito à felicidade. Habermas inclusive afasta a austeridade da ética kantiana que denega o direito à felicidade.²⁷

O indivíduo possui portanto direitos complementares aos da comunidade e as normas e instituições existentes nesta não estão livres de um questionamento crítico por parte dos indivíduos. Pode possuir afetos, desejos, aspirações, desde que possam ser universalizáveis e sustentáveis em um espaço público comandado pelo princípio do discurso. A autonomia do sujeito, de caráter monovalente, passa a ser substituída pela intersubjetividade.

O desenvolvimento dos desdobramentos das personalidades individuais e suas aspirações depende de um limite, a ser imposto pela liberdade dos demais e pelo princípio de igualdade. De fato, a existência de projetos pessoais e autônomos não pode, para Habermas, violar os elementos generalísticos e universalizáveis da moralidade. As experiências alternativas, contraculturais e a sexualidade livre são, à guisa de exemplo, aceitas como projetos não atentatórios. Todo e qualquer conteúdo, emanado da esfera de interação, da própria vida compartilhada intersubjetivamente poderá ser trazido à esfera pública, desde que de forma argumentativa pelos próprios interessados.

Uma diferença fundamental entre Habermas e outros pensadores pertencentes à tradição cívica e comunitária é assumir que, dado à complexidade e diversidade das sociedades modernas, estamos condenados, queiramos ou não, a assumir uma postura crítica à moralidade calcada no primado da lei e da ordem, sob a perspectiva chamada “pós-convencional” (inspirada na formulação estagiada de Kohlberg acerca da moralidade)²⁸.

A formulação de Habermas acerca do espaço público está centrada no primado do político, mas não como se põe nas vertentes comunitaristas. A construção habermasiana, ao renunciar a essa concepção, não

Seyla : “*Judgement and the moral foundations of politics in Hannah Arendt though - Autonomy, modernity and community*” in “*Cultural political intervention in the unfinished project of enlightenment*”, Honneth, MacCarthy, Offe, Wellner, translation by Barbara Fultner, the MIT Press, Cambridge, 1992.

²⁷Rouanet, Sérgio Paulo: “*Ética Iluminista e Ética Discursiva*”, Revista Tempo Brasileiro, vol n° 1, n° 1, 1962, Rio de Janeiro/ Freitag, Barbara : “*A questão da moralidade : da razão prática de Kant à ética discursiva de Habermas*”, Tempo Social, vol n° 1, pg. 2/7

²⁸Rouanet, Sergio Paulo: “*Ética Iluminista e Ética Discursiva*”, ob cit.

denega a essência humana como elemento propulsor de uma comunidade política. Mas delega ao homem o mais universal atributo da espécie, qual seja, a linguagem, que o torna obrigado a satisfazer suas necessidades através da ação comunicativa (e não pela via da ação estratégica).

A racionalidade subjetiva individualista monológica não rege os atos exercidos no espaço público, e sim a racionalidade intersubjetiva dialógica. Não deve então o discurso, realizado no espaço público, ser restrito àqueles diretamente envolvidos. Pode conceber libertar-se e tornar-se acessível a todos, de forma aberta e universal. É esse um dos papéis do espaço público, qual seja o de tornar sustentáveis, posto que publicizáveis, as proposições presentes nos discursos. O uso público da razão não implica entretanto pretensões hegemônicas, totalizantes, ainda que se pretenda universalizável. Esse uso público da razão, entretanto, somente é possível em sociedades minimamente racionalizadas, isto é possuidoras de "esferas de valor", no sentido weberiano do termo (Ciência, Moral, Direito, Arte) e onde existam alguns pressupostos atinentes ao funcionamento dos sistemas políticos e sociais ²⁹.

Nas formulações mais recentes de J. Habermas acerca de espaço público subjazem amplos desdobramentos das relações entre Ética, Direito e Política.³⁰ Ao relacionar o "princípio da participação" dos cidadãos no espaço público, com o princípio ético discursivo ("princípio do discurso"), Habermas constrói o "princípio da legitimidade democrática". Para compreender esse imbricamento entre Ética, Política e Direito na construção de um conceito de espaço público, elencaremos os pressupostos, depreendidos a partir da análise das últimas contribuições de Habermas acerca do tema, para a construção de uma esfera pública autônoma.

3. Dos pressupostos para constituição e funcionamento do espaço público habermasiano

Da leitura das últimas contribuições de Habermas, sobretudo "*Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*" ("*Facticidade e Validade : contribuições a uma teoria do discurso aplicada ao Direito e ao Estado Constitucional Democrático*"), podemos elencar alguns pressupostos para o funcionamento da esfera pública ³¹. O conceito de esfera pública habermasiano floresce em um contexto secularizado, transcendente à tradição e governado por procedimentos discursivos eticamente fundamentados e está pressuposto por elementos estruturais, contedutísticos e morais tais como: (i) pressupostos de conteúdo, de

²⁹Costa, Sérgio : "Democracia e dinâmica da esfera pública", Revista Lua Nova, n° 36, 1995.

³⁰Marzá, Domingo Garcia: "Ética de la justicia, J Habermas y la ética discursiva", Técnos, Madrid, 1995.

³¹Costa, Sérgio : "Democracia e dinâmica da esfera pública", R. Lua Nova, 1995, n° 36.

caráter cultural, para a existência da esfera pública; (ii) pressupostos quanto a instâncias institucionalizadas, para a existência e preservação de uma esfera pública livre e autônoma; (iii) condições ou pressupostos estruturais em relação ao arcabouço jurídico e (iv) pressupostos acerca da moralidade.

(i) Pressupostos de conteúdo, de caráter cultural, para a existência da esfera pública

Habermas sustenta que a existência de uma cultura comum, na qual os cidadãos partilhem visões de mundo, representações morais e formas de identidade e que permitam agrupá-los em uma cultura comum, é fundamental para a construção de um conceito de espaço público. Mais do que uma união em torno dos direitos e garantias fundamentais do homem (tal qual no Liberalismo), ou em torno de um projeto ou eticidade comunitário (tal qual nas formulações comunitaristas), os homens, para Habermas, devem compartilhar uma esfera de interação e comunicação ³².

Ao compartilharem esse mundo vivido em comum, os participantes da esfera pública poderão criar um consenso de fundo, acerca das decisões políticas a serem tomadas pelas instâncias decisórias, visto que partilham da mesma cultura. Além disto, o espaço público será autônomo o suficiente para produzir os *inputs* que informam as instâncias político-decisórias. Esse mundo compartilhado na esfera interativa e comunicativa, possibilita uma autocompreensão intersubjetiva, capaz de superar, apesar do pluralismo cultural e social, as imposições de outros valores e interesses fora do âmbito daquela comunidade .

(ii) Pressupostos quanto à instâncias institucionalizadas, para a existência e preservação de uma esfera pública livre e autônoma

A presença de instituições democráticas de formação de vontade é condição estruturante e necessária para a existência e preservação de uma esfera pública livre e autônoma. Sendo a esfera pública uma instância mediadora entre os *inputs* gerados naquele mundo cultural compartilhado, é necessária a presença de "colegiados institucionalizados competentes para articular a vontade gerada nos "microdomínios das esferas cotidianas". As instâncias deliberativas, presentes em uma ordem co-institucionalizada e democrática, são fundamentais e devem assegurar a proeminência da esfera pública como instância transmissora e legitimadora da democracia. Entretanto, essas instâncias não podem coibir os processos espontâneos de formação de opinião e vontade. Habermas assinala, tal qual Cohen e Arato³³ que os atores da

³²Idem.

³³Cohen, J and Arato, A: "Civil society and social theory", Thesis Eleven, N° 21, 1988/ "Politics and the reconstruction of the concepts of the civil society" in " Cultural-Political intervention in the

sociedade civil, a despeito da necessidade de institucionalizarem suas práticas discursivas, não podem se transformar em instâncias complexas e ultra burocratizadas. Sindicatos, partidos, mídia são estruturas necessárias para as vocalizações dos grupos políticos e econômicos, mas não podem impedir a cidadania de projetar-se no espaço público.

Habermas rechaça a proeminência de quaisquer destes grupos, bem como das instâncias do poder político (Parlamentos, Judiciário) no espaço público. Estas instâncias devem ser pressionadas pelos atores sociais e não devem ocupar o espaço que cabe aos atores sociais "colonizando" seus espaços.

(iii) Condições ou pressupostos estruturais em relação ao arcabouço jurídico

A existência de regras jurídicas assecuratórias de liberdades individuais e coletivas é condição *sine qua non*, para a existência e autonomia da esfera pública. Se não existirem condições que garantam um mínimo de intocabilidade da esfera privada e uma cultura política fundada na liberdade (de expressão e associação, dentre outras) poderão surgir "movimentos populistas", cujo objetivo é alcançar a hegemonia e colonizar, com seus interesses particularistas, o mundo da vida.

Habermas, entretanto, a despeito da defesa da "intocabilidade da esfera privada" e "dos direitos clássicos de liberdade que asseguram a autonomia privada das personalidades jurídicas", não assume uma posição liberal, visto que, conforme já observamos, rechaça veementemente o Estado como aparato de administração pública voltado para proteger uma economia de mercado. Além disto, entende os direitos fundamentais do homem e os princípios do Estado de Direito como uma resposta à questão de como institucionalizar os procedimentos comunicativos do processo democrático.

A política não dependeria de uma cidadania, que na tradição liberal é composta de sujeitos que possuem uma esfera de autodeterminação e agem para garantir o conjunto de interesses individuais que possuem. A lei, que na tradição liberal é encarada como limite negativo para a proteção dos direitos subjetivos seria, para Habermas, um produto dos procedimentos comunicacionais de formação de opinião e vontade, realizados pelos atores sociais no espaço público. A cidadania liberal é exercida a partir da composição destes interesses, e a ordem jurídica é construída a partir de direitos subjetivos. Habermas entretanto alimenta a lei e seu processo de elaboração com a

unfinished project of enlightenment", Edition Honneth, MacCarthy, Offe, Wellen, translation by Barbara Fultner, The MIT Press, Mass, 1992.

substância ética e procedimental que transcende as liberdades individuais e as torna liberdades comunicativas exercidas no espaço público.

(iv) Pressupostos acerca da moralidade

Habermas estrutura seus sistemas sociais e também a convivência na esfera pública a partir da existência do chamado estágio de moralidade autônoma (Piaget) ou estágio pós-convencional (Kohlberg), onde os indivíduos possuem capacidade de criticar as normas e instituições em que estão imersos. Habermas utilizou a teoria de desenvolvimento do juízo moral de L. Kohlberg, interpretando-a como uma progressiva generalização de valores, tanto em relação à motivação da ação dos grupos sociais, quanto à motivação da ação individual. Considera pressuposto de um sistema político e do próprio funcionamento da esfera pública a possibilidade de que os atores sociais possam continuamente efetuar uma crítica às normas que regem a vida de um dado grupo. A norma possui uma pretensão de validade, porque provém de um processo discursivo, realizado no Parlamento. Esse órgão produz discursos com pretensão de validade, visto que se pretendem generalizáveis e advêm de longos e legítimos embates de opinião entre os representantes eleitos pelos atores sociais³⁴.

Vistos estes elementos estruturantes, passaremos a uma configuração da esfera pública, tal como elaborada por J. Habermas em suas últimas contribuições teóricas, elaborando o conceito de poder comunicacional e correlacionando a esfera pública à sociedade civil, à luz da dinâmica dos atores sociais. Também abordaremos o espaço público à luz do princípio do discurso e do princípio de legitimidade democrática.

4. Conceito de Espaço público formulado por J. Habermas e a geração do poder comunicacional

A esfera pública, para J. Habermas, é um *locus* central, onde os atores da sociedade civil interagem mediante discussões públicas, produzindo um poder comunicacional. Através de condições procedimentais, os atores sociais agem no espaço público e é nele que são formadas a opinião pública e a vontade política, as quais legitimarão a lei e a tomada de decisões político-administrativas.

O espaço público é o lugar onde ocorre uma interação comunicativa entre os cidadãos e é de caráter não-governamental. Significa dizer que são "esferas autônomas, que não são criadas e mantidas pelo sistema político, para fins de criação e legitimação"³⁵. As esferas públicas são centros

³⁴Venturi, Gustavo: "O universalismo ético: Kohlberg e Habermas", Lua Nova, 1995, n° 36.

³⁵Habermas, J.: "O discurso filosófico da modernidade", ob cit.

que surgem espontaneamente, advêm de domínios da *praxis* quotidiana e cuja interação comunicacional é muito densa. Essa interação não se faz de modo necessariamente harmônico ou homogêneo, mas emerge de um conjunto de valores comuns e supra-individuais. No espaço público habermasiano não há considerações de classe, raça, religião, etnia ou sexo. Os indivíduos correlacionam-se, reconhecem seus direitos mutuamente e auto-organizam-se, criando uma capacidade coletiva de ação. Há uma coordenação sistêmica (influenciada pela contribuição de N. Luhmann) não dominada pelo poder estatal, pelo poder econômico ou pela mídia.

O acesso ao espaço público e o exercício das prerrogativas comunicacionais ocorre mediante a inserção dos sujeitos de direito nas discussões públicas, que se mobilizarão, de modo espontâneo, para interpretar e vocalizar suas próprias necessidades. A dinâmica da esfera pública contempla exclusivamente procedimentos comunicativos cujos canais formam o chamado poder fundado comunicativamente. Não há, por parte de J. Habermas, nenhuma concessão a possíveis detalhamentos dos mecanismos de organização interna desses atores da sociedade civil, tampouco a conteúdos com maior ou menor relevância.

Ainda que Habermas contemple os fenômenos de apoderamento da esfera pública, pelo uso manipulador da mídia, de forma a que a lealdade das massas seja obtida³⁶, o autor não se atém às dinâmicas e disputas internas entre os atores sociais, não encarando a esfera pública como palco ou arena onde os atores sociais encenam seus papéis, à luz da manipulação estratégica de opiniões.

Não se trata de recurso a um idealismo não fundamentado. O fato é que a esfera pública habermasiana produz seus discursos e dela emana um poder comunicacional, que não é aprisionado pelo poder de grupos econômicos, políticos ou burocráticos. As questões relevantes para a vida na sociedade (quaisquer questões), são vocalizadas e discutidas pelos atores sociais, e deste intercâmbio discursivo deriva um poder comunicativo. Logo não se trata do poder de agir, político, administrativo, decisório e cogente, mas sim de um “poder de influir, detectar problemas e estabelecer diretrizes”³⁷.

Estes atores sociais formam “*policy networks*” ou redes de conformação horizontal, realizando intercâmbio de informações, negociação de interesses e avaliação de riscos, no que tange à tomada de decisões políticas³⁸.

³⁶Habermas, J.: Novo prefácio de “Transformações estruturais da esfera pública”, edição alemã de 1990, Surkampft.

³⁷Habermas, J.: “Três modelos normativos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, El ojo del Huracan, vol. 4, pg. 14/15, 1993 e Revista Lua Nova, n° 36, 1995.

³⁸Marin, Bernd e Mayntz, Renate: “Policy networks”, Campus - Westview Press, Frankfurt, 1991.

Na medida em que a sociedade contemporânea é pluralista, multifacetária, fragmentada e composta de extensa rede de sensores que estimulam as diversas tomadas de decisão política, Habermas confere ao poder administrativo a qualidade de “agir” e a esfera pública torna-se o *locus* de atuação das várias instâncias influenciadoras do poder administrativo. O espaço público é, portanto, o campo onde os agentes comunicativamente competentes, tal qual como definidos na “*Teoria do Agir Comunicativo*”, tornam-se cidadãos e possuem direito acionáveis neste espaço público³⁹.

Mais do que agentes comunicativos, os cidadãos são sujeitos portadores de direitos em um espaço público criado e coordenado pelo “princípio do discurso”. Processos discursivos racionais são aqueles sustentáveis no espaço público, que passa a ser a instância geradora do poder político legítimo. Habermas contrapõe o poder administrativo ao poder comunicacional, sustentando que a legitimação do poder político-administrativo advém do poder comunicacional, intersubjetivo, exercido pelos atores sociais na esfera pública.

A validade racional dos atos do sistema político é ancorada nos “procedimentos e pressupostos comunicativos da formação de opinião e vontade política”, tornando-os “verdadeiros reservatórios de decisões” de um governo constitucionalizado e governado pelo primado da legalidade⁴⁰. O poder comunicativo tem a primazia de estabelecer as diretrizes a serem cumpridas pelo poder administrativo. A impregnação pluralista do espaço público, as garantias de exercício de direitos e liberdades individuais e coletivas e a possibilidade da criação de cadeias de argumentos, com efeitos normativos, fornecerão a necessária vinculação entre o poder comunicativo e o poder administrativo. Este deriva sua legitimidade daquele.

O poder comunicativo é fluido, e segundo Habermas, atua sobre “os processos de decisão e julgamento do sistema político”, sem querer cooptá-lo ou conquistá-lo. Os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida perpassam a esfera pública e esta intermedia estes impulsos, enviando-os às instâncias competentes para tomada de decisão. Em nenhum momento, entretanto, Habermas prescinde das instâncias decisórias que tomam as decisões políticas. Ou melhor, ainda que discorde de uma visão política centrada unicamente no Estado e suas instâncias institucionalizadas, Habermas não concebe que os cidadãos possam, a despeito de serem capazes de uma ação coletiva, substituir o poder administrativo.

³⁹Habermas, J.: “Três modelos normativos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, El ojo del Huracan, vol. 4, pg. 14/15, 1993 e Revista Lua Nova n° 36, 1995.

⁴⁰Habermas, J.: “Três modelos normativos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, El ojo del Huracan, vol. 4, pg. 14/15, 1993 e Revista Lua Nova n° 36, 1995.

Também o Poder Legislativo não pode ser prescindido. A geração espontânea de opinião desembocará, necessariamente, em decisões eleitorais e legislativas e portanto a sociedade civil habermasiana, apesar de agir em um espaço público autônomo, não prescinde das instâncias decisórias institucionalizadas em um Estado de Direito.

Da mesma forma, Habermas não concebe a proeminência das instâncias estatais e do aparato burocrático, nos mecanismos discursivos realizados no espaço público. Além disto, as forças emanadas das instâncias econômicas e estatais não podem colonizar o mundo da vida, (instância propulsora de *inputs* culturais onde concentram-se as visões de mundo possíveis, as representações morais e as formas de identidade coletiva dos indivíduos), posto que a sociedade é concebida, para Habermas, como participação integrada pelos procedimentos discursivos.

5. Do conceito de sociedade civil como sustentáculo dos processos de formação espontânea da opinião pública e da vontade política coletiva

Para J. Habermas a esfera pública é o *locus* transmissor dos *inputs* comunicativos gerados por atores sociais, que agem como portadores de direitos passíveis de serem vocalizados e acionáveis no espaço público. Esses atores, entretanto, possuem aspirações e interesses individuais. Habermas não adota soluções que signifiquem disputas de bens, e ancora no mundo da vida a possibilidade de gerar impulsos comunicativos. Como então a sociedade se organiza, de modo a trazer de seus domínios privados seus interesses e canalizá-los para a esfera pública política? Esta é uma questão básica, objeto das últimas reflexões de J Habermas.

Habermas constrói então seu conceito de sociedade civil, que, ressaltamos, é de fundamental importância para a compreensão do conceito de espaço público. Percebemos neste particular evolução do conceito de sociedade civil na obra de J. Habermas, posto que em sua obra inicial "*Transformações estruturais no espaço público*", a sociedade civil era sinônimo de sociedade civil burguesa, única e especificamente atrelada às relações capitalistas existentes no espaço público burguês. Esta aceção, de caráter normativo, tornou-se inadequada para os delineamentos atuais das sociedades hipercomplexas modernas, visto que não pressupõe a atual multiplicidade de espaços públicos e, sobretudo, não supera a iniquidade social, as diferenças e preconceitos delas advindos não caracterizando um ideário de "inclusão social"⁴¹.

⁴¹Fraser Nancy : "*Rethinking public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy*" in "*Habermas and the public sphere*" ob cit.

Mais recentemente Habermas reelabora o conceito de sociedade civil⁴², a que alguns chamam de "concepção pós-burguesa da sociedade civil"⁴³ e os atores da sociedade civil passam a formar um conjunto de indivíduos que devem entender-se mutuamente e estabelecer um consenso diante das situações e problemas, posto que compartilham uma tradição cultural comum. Devem coordenar suas ações comuns através de normas reconhecidas intersubjetivamente e, portanto, devem agir como membros de uma comunidade unida por laços de solidariedade social. Como indivíduos, compartilham do chamado mundo da vida, onde possuem uma tradição cultural comum e crescem internalizando valores, expectativas e identidades em comum.

A sociedade civil portanto⁴⁴ envolve-se em processos comunicativos de transmissão cultural e valorativa, de integração social e sociabilização. Porque divide uma estrutura substancialmente calcada em valores comuns, podemos dizer que a sociedade civil, tal como formulada por Habermas, pode institucionalizar-se pluralisticamente, criticamente (no sentido pós-convencional do termo) e diferenciadamente. A sociedade civil tem como mecanismo primário de integração o princípio comunicativo do discurso.

Cabe aos atores da sociedade civil trazerem para a esfera pública sua problemática e utilizarem-se da infra-estrutura comunicativa para vocalizarem seus interesses, que evidentemente devem ser universalizáveis e passíveis de vocalização no espaço público. Habermas não condiciona a possibilidade de vocalização à estruturação em grupos específicos. Não é necessário que os atores pertençam a grupos de interesse, sindicatos, partidos ou quaisquer organizações. Basta que as questões atendam ao imperativo de generalização e sejam de relevância para toda a sociedade.

Além disto, novos problemas e "novas contribuições para a solução de problemas" podem e devem ser vocalizados pelos atores da sociedade civil, de forma a impulsionar governos, Legislativo e Judiciário para agirem decisoriamente. Daí, concluirmos que a sociedade civil habermasiana não se confunde com o Estado, não pretende ocupar seu lugar, nem tampouco, pretende ser invadida pelas instâncias estatais. Além disso, a sociedade civil não é tratada, por Habermas, como um ator coletivo, uno e que aja como um todo indissolúvel. Tampouco os atores da sociedade civil agem de maneira "delegativa". O sistema de normas constitucionais não constitui um todo

⁴² Habermas, J: "*Further Reflections on the Public Sphere*" in "*Habermas and the public sphere*" ob cit.

⁴³Fraser Nancy : "*Rethinking public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy*" in ob cit.

⁴⁴Habermas, J.: "*O conteúdo normativo da modernidade*" in "*O discurso filosófico da modernidade*" ob cit.

representativo das opções e valores desta sociedade civil, na medida em que cristalice uma dada situação de equilíbrio de poder. Os parâmetros constitucionais podem ser, na visão de Habermas, modificáveis a todo momento, na exata medida em que os atores sociais exerçam pressão suficiente sobre os órgãos institucionalizados e os impulsionem a exercerem modificações na Constituição.

A sociedade civil somente poderá ser sustentáculo dos processos de formação de opinião e vontade política desde que se mantenha afastada da excessiva burocratização e formalização⁴⁵. As fronteiras entre os atores sociais devem ser permeáveis e tênues, revelando um universalismo que evidencie suas intenções. Complexidade excessiva afastaria os atores sociais organizados de suas bases.

A esfera pública é o único meio em que os atores sociais podem desenvolver extensivamente as possibilidades de discurso. A discussão visa o consenso, o convencimento, e não é excludente de nenhum grupo ou meio possível de comunicação. Podemos depreender que Habermas deva ser favorável à radical democratização dos meios de comunicação, além de rechaçar qualquer tentativa de exclusão de grupos ou minorias em razão de suas peculiaridades (sexo, idade, raça, etnia, credo, interesses políticos ou econômicos). A identidade da sociedade civil e seus atores não é apriorística ou cristalizada. Torna-se uma identidade constituída a todo momento, em função da vocalização de dados interesses e não pode ser construída mediante a existência de um atributo prévio de qualquer natureza. É o conteúdo de seus discursos que identificará os sujeitos coletivos.

Temos aí alguns pontos problemáticos. Nas sociedades contemporâneas, os veículos informativos, capazes de expor o conjunto argumentativo dos atores sociais, estão mais do que nunca orientados por interesses econômicos, de natureza corporativa e apesar da previsão constitucional nas sociedades democráticas modernas acerca da inexistência de "censura", as características institucionais dos veículos de comunicação de massa impedem um verdadeiro acesso de todos na exposição de suas cadeias argumentativas.

Também a fluidez na reunião dos atores sociais, que seriam identificáveis, enquanto sujeitos coletivos, somente pelo conteúdo dos discursos que vocalizem momentaneamente, é um ponto problemático, na medida que os interesses econômicos e as disputas políticas circunstanciais regem a atuação de certos grupos de atores sociais.

⁴⁵Habermas, J.: "O conteúdo normativo da modernidade" em "O discurso filosófico da modernidade" ob. cit.

Quanto à dinâmica do discurso no espaço público detectamos perplexidades, na medida em que pode haver um descompasso entre o discurso externado pelos atores sociais e certas práticas e rituais que estes venham a praticar. Por vezes um discurso universalista, voltado para o bem público, oculta rituais particularistas. Desde graves conflitos de interesses até práticas com o nepotismo, patronagem, favores, corrupção e todas as formas de particularismo, de que padecem muitas das democracias contemporâneas,⁴⁶ nos fazem perceber que muitas vezes há um descompasso entre as práticas e os discursos. Por isso o uso público da razão, por parte dos atores da sociedade civil, não deve guiar-se na busca de interesses individuais, nem tampouco produzir discursos descompassados da real intenção dos atores sociais.

6. O modelo de espaço público discursivo formulado por J. Habermas: um cotejo entre a concepção de J. Habermas e as concepções liberais e republicanas de espaço público, sobretudo aquela empreendida por Hannah Arendt

Para J. Habermas a modernidade trouxe em seu bojo sociedades hipercomplexas, onde múltiplas esferas de valor coexistem. Mais do que legitimado no passado e na tradição, o espaço público⁴⁷ habermasiano é uma construção conceitual, que pode ajudar a superar a diferenciação social, tornando-se o teatro onde a participação política é desenvolvida através do discurso⁴⁸. Logo, o espaço público é a arena onde os cidadãos deliberam acerca de seus assuntos em comum e institucionaliza-se a dinâmica de interação discursiva. É uma esfera distinta do Estado, sendo-lhe crítica, e também é um espaço distinto da economia oficial, do mercado, dos aparatos associativos democráticos e das pessoas coletivas.

Não há entretanto, da parte de Habermas (e ao contrário de Hannah Arendt e demais pensadores políticos republicanos que compartilham a chamada "virtude cívica")⁴⁹, uma hostilidade às instituições da vida moderna como o mercado.

Ao contrário de Hannah Arendt, que juntamente com Aristóteles, Machiavel, Jefferson e Tocqueville situa-se no conjunto dos pensadores

⁴⁶O'Donnel, G.: "Uma outra institucionalização: América Latina e alhures", R. Lua Nova, n° 37, 1996 / Roniger, L. e Gunes Ayata: "Democracy, Clientelism and Civil Society", Boulder, Lynne, Rienner Publishers, 1994.

⁴⁷Benhabib, S.: "Models of Public Space Hannah Arendt, the liberal tradition and Jurgen Habermas" in "Habermas and the public sphere", ob cit.

⁴⁸Fraser Nancy: "Rethinking public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy" in "Habermas and the public sphere" ob cit.

⁴⁹Idem.

humanistas cívicos⁵⁰, Habermas não pertence a esta linhagem dita "cívica", ainda que possa encontrar-se profundamente vinculado a uma crítica àquelas comunidades políticas fundadas na tradição, costumes e identidades étnicas e religiosas.

A teorização de Habermas comporta todos os elementos de uma sociedade ultra-diferenciada e que coexiste como o Direito, a Economia, a Política, a Sociedade Civil e a vida familiar. Em que pesem algumas críticas feministas,⁵¹ Habermas concebe uma ampla e radical participação dos indivíduos de uma comunidade política, por intermédio do discurso, o que possibilitaria a emancipação das minorias oprimidas, inclusive as mulheres.

De fato, Habermas não pode ser enquadrado à tradição republicana e coletivista e tampouco a uma visão liberal-individualista, no que tange à sua conceituação de espaço público⁵². Toda a teorização habermasiana é de natureza ético - procedimental, inserindo-se em um modelo de democracia que se assenta nos pressupostos comunicativos e nas condições procedimentais de formação da opinião pública e da vontade política coletiva. Estas práticas são desenvolvidas na esfera pública, tornando-a a instância geradora de decisões coletivas e legitimadora da democracia⁵³.

Habermas não seria um liberal, posto que devota pouca atenção ao aspecto ou natureza individual, preferindo a centralidade da ação social. Sobretudo não condiciona os fins coletivos a um arranjo ou a disputas entre interesses privados conflituosos. J. Habermas não vê a política como modelo de obtenção de satisfações pessoais e tampouco como possibilidade de obtenção maximizada de bens. A Política é instância transcendente dos interesses privados. Sendo a transcendência da esfera privada obtida através do exercício político, cuja natureza pública é mais do que reconhecida por todos, nada mais conseqüente do que o fortalecimento e a reativação do espaço público⁵⁴. A política constitui um "meio em que os membros de comunidades solidárias se

⁵⁰Held, David: "Civil Society and Political Theory", Cambridge University Press, Cambridge, 1992/ Oakeshott, M: "Introduction to Leviathan" in vol nº 1 of "Hobbes on Civil Association", Basil Blackwell, Oxford University Press, Oxford, 1975.

⁵¹Fraser, Nancy: "What's critical about critical theory? The case of Habermas and gender" in "Power, discourse and gender in contemporary social theory", University of Minnesota Press, Minneapolis, 1989/ Young, Iris: "Impartiality and civic public: Some implications of moral and political theory" in "Feminism as critique", Benhabib, S. and Cornell, Drucilla University of Minnesota Press, Minneapolis, 1987.

⁵²Habermas, J.: "Três modelos normativos de democracia", ob.cit

⁵³Offe Clauss e Preuss, Ulrich: "Democratic Institutions and Moral Resources" in "Political Theory Today", edited David Held, Stanford University Press, Stanford, 1991/ Habermas J.: "Três modelos normativos de democracia", ob.cit.

⁵⁴Pitkin, Hanna F.: "Wittgenstein and Justice: on the significance of Ludwig Wittgenstein in social and political thought", University of California Press, Berkeley, 1972.

dão conta de sua dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante as relações de reconhecimento recíproco de direitos"⁵⁵.

No que tange ao processo democrático, o Liberalismo entende o espaço público como instância de diálogo público, mas o restringe a paradigmas de neutralidade, dissociando-o de normas gerais socio-políticas que condicionem o discurso prático e delimitem-no⁵⁶. A questão foi assim colocada por Kenneth Baynes:

"If there are no substantial constraint on what can be introduced in practical discourse, what is to prevent the outcome from conflicting of our most deeply held moral convictions? What is to prevent the participants to agreeing to anything, or perhaps more plausibly, never reaching any agreement at all?"⁵⁷

Esta é a grande diferença entre Habermas e a corrente política liberalista, posto que o princípio do discurso habermasiano permite a institucionalização das pluralidades nas sociedades civis modernas; a possibilidade de consenso por via dos procedimentos comunicativos exercidos na esfera pública e os "constraints" (a nosso ver de caráter procedimental e não conteudístico) éticos que fornecem os parâmetros de regulação dos discursos práticos.

Habermas tampouco seria republicano, na acepção "coletivista" do termo. Apesar de sustentar a ação conjunta dos homens, unifica essa ação na esfera comunicativa e portanto procedimental, e não nos conteúdos ou valores cívicos. O bem comum, como conteúdo e valor possível para os republicanos, não é para Habermas um objetivo em si mesmo, a ser necessariamente perseguido, ainda que considere possível sua sobrevivência a despeito da diferenciação social ou das múltiplas clivagens sociais⁵⁸. Observa-se, entretanto, que Habermas empreendeu a separação do espaço público e político e dos demais âmbitos de atuação da sociedade civil. Nesse espaço público autônomo são desenvolvidos os debates públicos acerca dos interesses coletivos, e os membros de uma comunidade política poderão desenvolver uma ação comum governada pelo princípio do discurso.⁵⁹

⁵⁵Habermas, J.: "Três modelos normativos de democracia", obra já citada.

⁵⁶Benhabib, S.: "Models of Public Space Hannah Arendt, the liberal tradition and Jürgen Habermas, in "Habermas and the public sphere", ob.cit.

⁵⁷Baynes, K.: "The liberal/communitarian controversy and communicative ethics", Philosophy and Social Criticism 14, nº 4, 1988, p. 304/5.

⁵⁸Offe Clauss e Preuss, Ulrich: "Democratic Institutions and Moral Resources" in "Political Theory Today", edited David Held, Stanford University Press, Stanford, 1991.

⁵⁹Habermas, J.: "Três modelos normativos de democracia", ob.cit.

Habermas parte da constatação de que as sociedades contemporâneas são pluralistas, diferenciadas e nelas grassam atributos como a individualidade e o separatismo. Devido às instâncias burocrático-administrativas e econômicas modernas, haveria a formação de médiuns entre os indivíduos, que impediriam a criação de uma comunidade política homogênea, como aquela cidade-estado grega (*polis*). Vivemos hoje, não em um espaço público compartilhado, mas sob a égide dos interesses privados e segmentados. Não há nas sociedades contemporâneas uma participação efetiva, e sim apatia.

A partir dessas constatações, a ação responsável e racional seria, muitas das vezes, substituída por ignorância e preconceitos, e a igualdade entre os homens seria substituída pelas instâncias de dominação.⁶⁰ O chamado consenso básico, ou seja a capacidade de uma sociedade compartilhar, em sua totalidade, um conjunto de crenças e metas e, portanto, criar uma "cultura política homogênea"⁶¹ torna-se passível de substituição por uma cultura política fragmentária e heterogênea, segundo a tipologia G. Almond⁶².

Ora, é justamente devido a essas patologias, que se torna inteiramente relevante a revitalização da esfera pública por intermédio do discurso, no intuito de resgatar o domínio político da opacidade em que este se encontra. Habermas, entretanto, considera as peculiaridades das sociedades hipercomplexas modernas e não empreende nenhum resgate histórico e comparativo, tal qual realizou Hannah Arendt, em sua utilização da *polis* grega como paradigma de comunidade política em "*A Condição Humana*".

A perspectiva arendtiana de espaço público não obedece à tradição marxista, no sentido de conceber a sociedade humana e o espaço em que está inserida como condicionados pelas relações de produção. Para H. Arendt a sociabilidade é impulso constitutivo da sociedade humana e o espaço público é produto do homem. O espaço público tem seu princípio a nível do social, enquanto a formulação habermasiana atém-se ao princípio ético-procedimental. H. Arendt atribui então à modernidade uma oclusão da esfera política pelo âmbito social, na medida em que a esfera política foi ocupada por imperativos econômicos e estabeleceu-se um espaço de pseudo-interação, onde os antigos "homens livres", devotados aos afazeres políticos, transformaram-se em produtores, consumidores e agentes econômicos.⁶³

⁶⁰Pitkin, Hanna F.: "Wittgenstein and Justice: on the significance of Ludwig Wittgenstein in social and political thought", University of California Press, Berkeley, 1972.

⁶¹Sartori, Giovanni: "A Teoria da democracia revisitada - o debate contemporâneo", Ed. Ática, São Paulo, 1987.

⁶²Almond, G.: "Political development", Boston Little Brown, Boston, 1970.

⁶³Benhabib, S.: "Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jurgen Habermas", in "Habermas and the Public Sphere", Boston, 1992.

Habermas, entretanto, não atribui à modernidade este conteúdo negativo e atribui à mesma uma capacidade radicalmente emancipadora. O pensar de H. Arendt está centrado na *polis* grega clássica. Essa era uma comunidade pequena, estreitamente unida e operante como um organismo decisório coletivo⁶⁴. Já a sociedade contemporânea habermasiana não é mais uma comunidade ("*Gemeinschaft*" da formulação de F. Tonnies)⁶⁵ a quem possamos chamar de "nós", e sim um conjunto amorfo de pessoas, atomizado, eventualmente anômico e que forma redes externas e impessoais de associação.

Nessa "*Gesellschaft*", os atores sociais não possuem suficientes mecanismos de coordenação social e estão dominados pelo corporativismo e pela mão invisível do mercado. Apresentam um reduzido nível de organização e dispõem de poucos recursos para influir nas instâncias de decisão política. O intercâmbio de informações, interesses em jogo, e custos e benefícios envolvidos em cada decisão política, dificilmente são sabidos e percebidos pelos atores sociais. Logo, a mobilização desses atores na esfera pública torna-se difícil, e, ao invés de se tornarem "catalisadores de processos espontâneos de formação de opinião",⁶⁶ passam a pretender somente a defesa de interesses próprios e não aqueles comuns. Este "egoísmo" reflete-se na formalização ou estruturação desses atores, que passam a formar grupos estanques e burocratizados. A teorização desenvolvida por Habermas contempla essa problemática de maneira mais completa.

Também no que tange à construção de uma identidade coletiva no espaço público, há diferenças entre Habermas e republicanos como H. Arendt, que acentuam atributos como a solidariedade e o respeito mútuos, além de virtude e empenho cívico de cada cidadão para a construção da identidade coletiva ou daquilo que chamamos de "nós".

Esta, aliás, é uma desvantagem apontada por J. Habermas⁶⁷ em relação aos republicanos e seu modelo político. Habermas vê desvantagens "no idealismo excessivo" de tornar o processo democrático dependente "das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum".

Há dificuldades em estabelecer uma conceituação de identidade coletiva, *vis-à-vis* a visão comunitária; solidária; homogênea moral e politicamente e não anômica, como empreendida por H. Arendt, e a identidade coletiva nas sociedades hipercomplexas contemporâneas ditas "egoístas".

⁶⁴Sartori, Giovanni: "A teoria da democracia revisitada - o debate contemporâneo", Ed Atica, São Paulo, 1987.

⁶⁵Tonnies, F.: "Community and Society", New York, American Books Company, 1940.

⁶⁶Habermas, J.: "O conteúdo normativo da modernidade" em "O discurso filosófico da modernidade", ob.cit./ Lasch, Christopher: "The communitarian critique of liberalism", vol. 69, n1-2, 1986.

⁶⁷Habermas, J.: "Três modelos normativos de democracia", ob cit.

Sobretudo com a constatação de que a Política, no mundo moderno, confunde-se com a esfera administrativa, além do advento da “publicização” do âmbito econômico e principalmente com a heterogeneidade e o pluralismo social vigente, na medida que emergiram direitos dos mais variados grupos e, portanto, permitiram a emancipação política universal⁶⁸.

Devido à “porosidade” do espaço público contemporâneo⁶⁹, tanto no que tange ao acesso quanto à agenda ou pauta de debates, H. Arendt não elaborou, de modo sistemático, a formação da identidade coletiva no espaço público, o que podemos melhor vislumbrar em Habermas. S. Benhabib entende que a questão contemporânea da formação da identidade coletiva, bem como da participação política, não pode ser dimensionada satisfatoriamente, tal como empreendida por H. Arendt, visto que esta concebe a política como atributos das elites políticas, enquanto que se tornam imperiosas, hoje, a formulação, adoção e implementação de mecanismos e procedimentos de participação mediante o discurso. A formulação habermasiana, ao contrário dos republicanos, trata a construção do espaço público independentemente dos conteúdos a serem nele discutidos e de considerações de ordem subjetiva acerca dos participantes.⁷⁰

Para H. Arendt a política moderna é entendida como administração de interesses. Para a cidade-estado grega a participação era viável, enquanto virtude cívica, na medida em que era uma atividade desenvolvida em um mundo comum e na companhia ou convivência comunitária. Havia uma homogeneidade moral e ausência de anomia política que permitiam uma dimensão participativa. Para as sociedades de massa, contemporâneas, pluralistas e ultradiferenciadas, aparentemente haveria, segundo a formulação arendtiana, grandes dificuldades de estabelecer-se um princípio capaz de correlacionar ou amalgamar os indivíduos em um projeto comum. Este é um divisor de águas entre Arendt e Habermas, na medida em que o “princípio do discurso” habermasiano entende ser possível a geração de consenso entre os indivíduos que compõem a sociedade política contemporânea. Neste aspecto, Habermas vem enriquecer esta tradição cívica, que crê na possibilidade da vida em comunidade hodiernamente.

Os críticos da posição arendtiana, como o próprio Habermas ressaltam que a agenda social de nosso tempo necessita de formulações da

⁶⁸Benhabib, S.: “*Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jurgen Habermas*” in ob cit.

⁶⁹Idem

⁷⁰Benhabib, S.: “*Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jurgen Habermas*” in “*Habermas and the Public Sphere*”, ob. cit./ Benhabib, S. “*Judgement and the moral foundations of politics in Hannah Arendt thought*” - *Autonomy, modernity and community*” in “*Cultural political intervention in the unfinished project of enlightenment*”, Honneth, MacCarthy, Offe, Wellner, translation by Barbara Fultner, the MIT Press, Cambridge, 1992.

esfera política mais circunscritas e menos abrangentes do que aquela empreendida por Hannah Arendt, além de uma melhor definição da elaboração da inter-relação dos atores sociais, dá modo a encontrarmos soluções possíveis para a revitalização da esfera pública. Jean Cohen e Andrew Arato⁷¹ consideram que o ponto de ruptura teórica entre Hannah Arendt e J. Habermas está justamente no princípio do discurso. Este seria para Habermas um novo princípio público capaz de justificar a existência e permanência de associações voluntárias autônomas, ativas no âmbito comunicativo e subsistentes a nível “social”. Para H. Arendt foi justamente ao nível da sociabilidade que ocorreu a dissolução da “sociedade de iguais”.

O esfacelamento da tradição, tão decantado por H. Arendt⁷² tem seu ponto de ruptura na modernidade, com o advento do totalitarismo. As imensas desigualdades sociais contemporâneas são um fardo que nosso século colocou sobre nós, na medida que experimentamos, na modernidade, uma ruptura com a tradição. O princípio da sociabilidade, constitutivo das comunidades políticas desde sua matriz grega, estaria desfigurado. Arendt identifica na crise da modernidade duas conseqüências quanto a essa sociabilidade: a perda da capacidade de permanência dos indivíduos na esfera pública e a conseqüente retração dos laços comunitários. Habermas, entretanto, vê na modernidade não um esfacelamento ou ponto de ruptura, mas o momento possível para efetivarem-se profundas transformações sociais, sobretudo na dinâmica dos atores sociais e na configuração da democracia participativa, desde que aplicados os procedimentos discursivos.

Habermas formula um modelo topográfica e institucionalmente aplicável às sociedades modernas, visto que, com a entrada de novos grupos na esfera pública e a expansão dos direitos de cidadania da modernidade, desde a Revolução Francesa e Norte-Americana, não há como estabelecer-se um espaço público homogêneo e politicamente igualitário. Com o advento da emancipação feminina, a esfera privada tornou-se um assunto público. Da mesma forma, a distinção entre social e político tornou-se obsoleta devido à publicização da economia e à transformação da política em administração. Nos termos empreendidos por Habermas há alargamento do âmbito de extensão da atividade política, tornando-a governada pelos *inputs* comunicativos e espontâneos da sociedade civil⁷³.

⁷¹Habermas, J.: “*O conceito de poder de Hannah Arendt*”, organização e tradução de Sergio Paulo Rouanet e Barbara Freitag, Ed. Atica, 1990, pg 100/118.

⁷²Cohen, J and Arato, A.: “*Politics and the reconstruction of the concepts of the civil society*” in “*Cultural-Political intervention in the unfinished project of enlightenment*”, Edition Honneth, MacCarthy, Offe, Wellner, translation by Barbara Fultner, The MIT Press, Mass, 1992/ Cohen, J and Arato, A.: “*Civil society and social theory*”, 1988, Thesis Eleven, 21.

⁷³Arendt, Hannah: “*The Origins of Totalitarianism*”, new edition with added prefaces, Harcourt Brace and Company, New York, 1976. Benhabib, S. “*Models of public space: Hannah Arendt, the liberal*

7. Conclusão

O modelo de espaço público desenvolvido por J. Habermas possui um caráter multidimensional e democrático. Compõe-se de uma variada gama de possibilidades de formação de vontade política coletiva, pretendendo tanto possibilitar o alcance de objetivos coletivos, quanto a resolução de conflitos intersubjetivos. O referido modelo não está alinhado com aquele de cunho liberal -individualista, posto que, ao contrário do Liberalismo, pretende neutralizar as diferenciações de poder entre os diversos atores sociais. Ademais, não está inserido no tradicional ideário liberalista de disputa de bens ou conflitos de interesses cuja resolução seja possível a partir de critérios subjetivistas de natureza competitiva. Também não se alinha com uma formulação republicana de espaço público, constituindo-se, portanto, um terceiro gênero dito ético-procedimental. Habermas postula a institucionalização da teia de práticas discursivas presentes nas sociedades hipercomplexas contemporâneas e utiliza o espaço público com categoria legitimadora da democracia constitucional. Somente discursos sustentados na esfera pública e, portanto, justificados publicamente são ditos legítimos. O consenso habermasiano é de origem discursiva e supera as múltiplas perspectivas valorativas presentes nas sociedades modernas, através dos procedimentos discursivos, que devem ser amplos e espontâneos.

O comportamento lingüístico dos cidadãos deve ser racional⁷⁴ e o diálogo normativo estabelecido entre os participantes de uma comunidade política pressupõe uma "situação ideal de discurso"⁷⁵. Nessa situação cada cidadão tem a chance de iniciar e continuar o fluxo comunicativo⁷⁶ e todos devem ter as mesmas oportunidades para expressar, de modo radicalmente aberto, suas opiniões, posições e desejos, criando a chamada "reciprocidade igualitária"⁷⁷ entre os atores sociais.

Habermas sustenta que sua formulação de esfera pública discursiva é aplicável à teoria democrática deliberativa⁷⁸. Utilizando a definição de Jean Cohen acerca da democracia deliberativa como sendo "uma noção ancorada no ideal intuitivo de associação democrática"⁷⁹, no qual a

tradition and Jürgen Habermas", Calhoun, C (org) in "Habermas and the Public Sphere", Boston, 1992.

⁷⁴McCarthy, Thomas: "Practical Discourse: on relation of morality on Politics" in "Habermas and public sphere", ob cit.

⁷⁵Habermas, J.: "Consciência Moral e Agir Comunicativo", Ed. T Brasil, Trad. Guido Antonio Almeida, Rio de Janeiro, 1989.

⁷⁶ Idem

⁷⁷ idem.

⁷⁸ Idem

⁷⁹Cohen, Jean: "Deliberation and democracy legitimacy" in "The good polity" Edt Hamlin and Petit, Oxford Press, Oxford, 1989.

fundamentação dos termos e condições de associação são debatidos publicamente pela cidadania, Habermas postula a validade e aplicabilidade de seu conceito de espaço público centrado no discurso, como categoria capaz de mobilizar politicamente e regular racionalmente os conflitos⁸⁰ intersubjetivos. Concluímos que a formulação habermasiana de espaço público desempenha relevante papel na elaboração de uma teoria da democracia e pode ser um instrumento para melhor pensarmos as patologias sócio-políticas de nosso tempo.

⁸⁰Habermas, J: "Further reflections on public sphere" in "Habermas and the public sphere", ob cit.

O ESPAÇO PÚBLICO, O ESPAÇO CIBERNÉTICO E A INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

Ricardo Lobo Torres*

1. Introdução

Avolumou-se, nas últimas décadas, a discussão sobre o espaço público, inclusive sob a ótica da interpretação da Constituição. Dedicamos ao assunto o artigo intitulado "*O Espaço Público e os Intérpretes da Constituição*".¹

Na década de 90, especialmente após a expansão da Internet, surgiram as controvérsias sobre o espaço cibernético, com a sua coorte de questões no plano da interpretação constitucional.

O objetivo deste trabalho é comparar a problemática da interpretação da Constituição no espaço público e no *cyberspace*, a ver até que ponto se assemelham os respectivos métodos e se impõem os princípios jurídicos vinculados à liberdade e à justiça.

2. O Espaço Público

O conceito de espaço público foi desenvolvido por inúmeros filósofos e sociólogos, como Max Weber e H. Arendt. Interessam-nos, entretanto, os autores que deram maior importância a sua conotação normativa, ou seja, a sua vinculação com a ética e o direito, e, especificamente, aqueles que atribuíram maior relevância ao problema das relações entre espaço público e interpretação jurídica. De se averbar inicialmente que, enquanto a problemática

* Quero deixar aqui registrados os meus agradecimentos ao estudante de direito João Gonçalves Gabriel, bolsista de iniciação científica do CNPQ, pela colaboração na pesquisa necessária ao desenvolvimento do tema.

¹ Cf. TORRES, Ricardo Lobo. "*O Espaço Público e os Intérpretes da Constituição*". Direito, Estado e Sociedade. Revista do Departamento de Direito da PUC/Rio 7: 117-135, 1995.

aparece em Habermas sintetizada no conceito de espaço ou esfera pública (*Öffentlichkeit*), distinção que corre por conta do gosto dos tradutores, recebe dos americanos o enfoque a partir da idéia de comunidade (*community*), o que não traz diferenças substanciais, posto que o espaço público se confunde com a comunidade política.

Habermas analisou a idéia de espaço público no livro *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, publicado no início dos anos 60, no qual distinguia entre o espaço público (*Öffentlichkeit*), onde se afirmam os direitos fundamentais ligados à liberdade de opinião e associação e os vinculados à função política das pessoas privadas (direito de petição, direito de voto), a esfera do poder público (*Sphäre des öffentlichen Gewalt*) e o domínio privado (*Privatbereich*).² Em obra do início dos anos 90 Habermas conceitua “o espaço público político (*politischen Öffentlichkeit*) como uma estrutura comunicativa (*Kommunikationsstruktur*) que finca as raízes de sua base social no mundo da vida (*Lebenswelt*)”, observando que tal estrutura comunicativa “não é a função nem o conteúdo da comunicação diária, mas o espaço social gerado pelo agir comunicativo (*sondern auf den in kommunikativen Handeln erzeugten sozialen Raum*)”; esse espaço público se mantém até mesmo quando generalizado, através dos meios de comunicação de massa, em arena ou fórum nos quais as pessoas só aparecem virtualmente.³

Outra importante colaboração é a do comunitarismo americano. Os seus adeptos seguem o princípio republicano construído por Madison no Federalista, nº 10, segundo o qual, sendo as disputas e as tensões entre os homens inevitáveis, competiria à Constituição controlar os seus efeitos, de tal forma que a esfera pública pudesse agasalhar a maior variedade de partes e interesses, o que tornaria pouco provável que a maioria tivesse razões para invadir os direitos dos outros cidadãos. Essa idéia de comunidade de diálogo, em que o relacionamento entre o público e o privado se resolve no plano do discurso e dos grupos de interesse, é retomada por alguns constitucionalistas americanos nossos contemporâneos, como Ackerman, Michelman e Sunstein. Compõem eles o grupo republicano por oposição ao liberal.⁴

Na corrente do liberalismo um dos seus mais destacados representantes é Ronald Dworkin, que encontra na idéia de comunidades políticas, que são verdadeiras comunidades associativas, uma das bases da sua

² *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Darmstadt: Luchterhand, 1962, p. 45 e 105.

³ *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Suhrkamp, 1992, p. 435/436.

⁴ Cf. KAHN, Paul. “Community in Contemporary Constitutional Theory”. *The Yale Law Journal* 99 (1): 6, 1989. SULLIVAN, Kathleen M. (“The Justices of Rules and Standards”. *Harvard Law Review* 106(1): 68, 1992) explica que os republicanos concebem a elaboração do direito antes como um diálogo ou uma deliberação motivada acerca do bem comum do que como agregação de interesses privados concorrentes.

filosofia do direito. Rejeita ele o modelo de comunidade apoiada nos códigos (*rulebook model of community*) para adotar o modelo de princípios (*model of principle*), no qual as pessoas apenas são membros de uma genuína comunidade política quando aceitam que o seu destino seja governado por princípios comuns (*common principles*), e não por normas surgidas do compromisso político.⁵

3. O Espaço Cibernético

Espaço cibernético (*cyberspace* em inglês) é expressão recente criada pelo romancista William Gibson.

Deriva de cibernética, palavra de origem grega empregada por N. Wiener, que, significando a arte do piloto ou daquele que governa ou regula um sistema ou máquina, se transforma no estudo da informação e da possibilidade de compreender a comunicação entre homens e máquinas.⁶

Espaço cibernético, por conseguinte, é aquele no qual se dá o relacionamento fundado na troca de informações transmitidas pelos servomecanismos. É um espaço virtual, um “fantasma” que não existe fisicamente, mas que reproduz o espaço existencial. O espaço cibernético, enfim, é o que foi desvendado pelos computadores, redes de informática e Internet.

O espaço cibernético possui algumas características específicas:

a) é um espaço de liberdade, no sentido de que não o controlam governos, empresas nem entidades supranacionais.⁸ Nele todas as pessoas ingressam em igualdade de condições e qualquer tentativa de regulação pode significar a sua própria destruição;

b) opera através da interatividade, podendo os usuários influir sobre a informação e controlar a própria editoria;⁹

c) abre-se para a infinitude, a internacionalização e a universalidade,¹⁰ o que acaba por erodir a própria noção de soberania;

⁵ *Law's Empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986, p. 208 e seguintes.

⁶ WIENER, Norbert. *Mensch und Menschenmaschine*. Frankfurt: Ullstein Buch, 1958, p. 14.

⁷ ROELLECKE, Gerd. “Den Rechtsstaat für einen Störer. Erziehung vs. Internet?” *Neue Juristische Wochenschrift* 28: 1801, 1996: “Um fantasma (*Gespens*) ronda a Europa: Internet”.

⁸ Cf. M. ETHAN KATSH (“Rights, Camera, Action: Cyberspatial Settings and the First Amendment”. *The Yale Law Review* 104 (7): 1710, 1995) afirma que nas redes de comunicação “o receio orwelliano de autoridade e controle é menos presente, e novas interações e relacionamentos tornam improvável a distribuição de mensagens uniformes e incontestes pelo governo”.

⁹ Cf. Note: “The Message in the Medium: the First Amendment on the Information Superhighway”. *Harvard Law Review* 107 (5): 1082, 1994.

¹⁰ Cf. LÉVY, Pierre. “O Terceiro Estágio da Humanidade. Cibercultura supera ciência e religião porque envolve todos os seres humanos”. *Folha de São Paulo* de 18.1.98, caderno 5, p. 3: “A cibercultura exprime uma mutação maior da própria essência da cultura. A chave da cultura do futuro é o conceito de

d) implica um novo relacionamento entre as pessoas, encorajando a aproximação de grupos separados pela distância e aprofundando os laços entre profissionais que não se conhecem fisicamente;¹¹

e) modifica a noção de cidadania, que passa a exibir simultaneamente a sua dimensão local e a internacional.

4. Condicionantes Espaciais da Interpretação da Constituição

A interpretação da Constituição no espaço público enfrenta alguns desafios básicos. Amplia-se o quadro dos intérpretes, que para alguns se transforma em “sociedade aberta de intérpretes da Constituição” (Häberle), de modo que o documento básico é interpretado pelas agências governamentais e pelos diversos atores sociais (advogados, jornalistas, contadores etc.). A preeminência de um dos poderes do Estado no mister de interpretar a Constituição se torna problema dramático, ora com a defesa da superioridade do Judiciário (Ackerman, Michelman, Dworkin), ora com a relevância do papel do Legislativo (Sunstein), ora com a necessidade de um novo esquema de separação de poderes (Habermas). Do ponto de vista dos valores, a justiça se torna a preocupação fundamental, a exigir uma configuração do Estado capaz de garanti-la, fundada em posições ligadas à interpretação do texto fundamental; assim o espectro teórico compreende: a visão da social-democracia, que admite a possibilidade da justiça social, afirmada por intermédio do Estado Regulador (Häberle e o republicanismo americano); a do liberalismo, calcada nas idéias de igualdade e de Estado Liberal (Dworkin); a que elege a solidariedade como valor fundamental, chegando à concepção de um Estado de Segurança muito mais vinculado à liberdade do que à justiça (Habermas).¹²

O espaço público e o espaço cibernético se distinguem em função da diferença tecnológica entre cultura eletrônica e cultura impressa, posto que o *medium* é a própria mensagem. O discurso no espaço público apresenta diferenciais específicas frente ao discurso nas auto-estradas da informática, o que vai infletir desigualmente sobre a interpretação constitucional.

Com efeito, uma primeira distinção entre espaço público e espaço cibernético está em que aquele é fruto da cultura impressa ou tipográfica, enquanto o *cyberspace* surge na cultura eletrônica.¹³ Não se pode esquecer de

universal sem totalidade. Nesse proposição, o universal significa a presença virtual da humanidade diante de si mesma”.

¹¹ EBBING, Frank. “Virtuelle Rechtsberatung und das anwaltliche Werbeverbot”. NJW - Cor Computerreport 4: 242, 1996; M. ETHAN KATSH, “Rights, Camera, Action”, cit., p. 1713.

¹² Cf. R. L. TORRES, *op. cit.* n. 1, p. 122 e seguintes.

¹³ Já havia observado MARSHALL McLUHAN (*Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem*. São Paulo: Ed. Cultrix, 1969, p. 196): “Fundindo os mundos clássicos e medieval, o livro

que estamos diante de um novo paradigma, de um outro modo de comunicação de idéias, que exige a reformulação das velhas figuras constitucionais e legais que surgiram para a proteção de relações jurídicas formadas em ambiente cultural diverso. Procura-se juridicizar uma revolução tecnológica que está no seu início e da qual não se pode imaginar o completo desenvolvimento. Afirmou o Prof. Owen Fiss, durante importante simpósio dedicado a investigar a relação entre a liberdade de imprensa e de manifestação de idéias, assegurada pela 1ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos, e a nova *media* tecnológica: “O que está acontecendo é nada menos que a redefinição dos meios pelos quais lemos e escrevemos, falamos e nos correspondemos com os outros, como nos divertimos e nos educamos, como resolvemos nossos conflitos -- como formamos as amizades e as comunidades e como desempenhamos os nossos papéis como cidadãos. Essas mudanças tomam uma multiplicidade de formas diferentes e dão nascimento a um novo vocabulário -- bulletin boards, e-mail, MUDS and MOOS, grupos de discussão, fibras óticas, televisão por cabo, CD-ROMs, satellite disks, transmissores de microondas, narrowcasting”.¹⁴ O novo paradigma tecnológico, conseqüentemente, implica o abandono das categorias constitucionais e das interpretações elaboradas para a compreensão da “cultura tipográfica”.¹⁵

A outra diferença fundamental consiste em que os meios são as mensagens, como percebeu pioneiramente McLuhan, do que resulta que a nova *media* eletrônica projeta conseqüências constitucionais que independem do conteúdo e da natureza das mensagens veiculadas. Aliás, na Internet o meio é o próprio transporte de dados.¹⁶

Dessas condicionantes tecnológicas exsurgem duas conseqüências da maior relevância:

a) o valor preponderante no espaço cibernético é a liberdade, e não a justiça, como ocorre no espaço público;

impresso criou um terceiro mundo, o moderno, que agora ingressa numa nova era de tecnologia elétrica - uma nova extensão do homem. Os meios elétricos de transmissão de informação estão alterando a nossa cultura tipográfica tão nitidamente quanto a impressão modificou o manuscrito medieval e a cultura escolástica”; M. ETHAN KATSH (“Rights, Camera, Action: Cyberspatial Settings and the First Amendment”, cit., p. 1684) distingue entre a “cultura impressa” (*print culture*) e a “cultura eletrônica” (*electronic culture*).

¹⁴ “In Search of a New Paradigm”. *The Yale Law Journal* 104 (7): 1615, 1995.

¹⁵ M. E. KATSH, “Rights, Camera, Action”, *cit.*, p. 1683, observa: “Novas tecnologias mudam nosso relacionamento com a informação, bem como a nossa capacidade para trabalhar com informações. Nesse novo ambiente ou espaço há similaridades com o modo pelo qual a informação foi usada no passado, mas há também novas percepções e expectativas sobre a informação e os novos usos para a informação que têm implicações para o futuro da 1ª Emenda”.

¹⁶ Cf. MÜLLER, Claus D. “Nationale und Internationale Rechtsprobleme in Internet”. *Neue Juristische Wochenschrift* 49 (28): 1777, 1996.

b) a internacionalização das auto-estradas da informática leva à erosão do próprio conceito de Estado Nacional.¹⁷

5. A Problemática da Interpretação Constitucional no Espaço Cibernético

Claro que a nova configuração do Estado e a preeminência da liberdade no espaço cibernético vinculam totalmente a problemática da interpretação constitucional, assim no que concerne aos métodos, aos intérpretes e ao papel dos poderes, como no que diz com os valores fundamentais e a ponderação entre os seus princípios básicos.

Alguns problemas constitucionais vêm desafiando os intérpretes no espaço cibernético, como sejam a extensão da imunidade tributária conferida aos jornais e livros (art. 150, VI, d, da CF 88) e os limites da liberdade de imprensa diante da Internet, assuntos que passamos a examinar em seu envolvimento com as questões metodológicas.

6. Métodos de Interpretação

Problema preliminar é o de saber se podem ainda prevalecer no *cyberspace* os métodos de interpretação indicados por Savigny: literal, lógico, histórico e sistemático. Parece-nos que sim, desde que acrescidos da consideração finalística, na forma recomendada por Jehring, hoje diluída no próprio método sistemático.¹⁸

Têm especial relevância, em tema de interpretação constitucional no espaço cibernético, os métodos literal, histórico e valorativo.

6.1. Literal

A questão do método literal no *cyberspace* passa não só pela interpretação do texto da lei como pela textualidade do próprio objeto cibernético.

Sendo produto da cultura eletrônica, ao “*software*” não se aplicam, sem prévia e cuidadosa ponderação de valores, os princípios e as vedações constitucionais pertinentes à “cultura gutenberguiana”. A semelhança entre livros e disquetes e CD-ROM poderá estar na mensagem, mas não no *medium*, que, como vimos, é determinante na questão. O texto do livro impresso em papel não se confunde com o hipertexto do programa de computador. O Prof. M. Ethan Katsh, da Universidade de Massachusetts, oferece as seguintes distinções:

¹⁷ Observa C. MÜLLER, *op. cit.*, p. 1790, que o Estado Nacional é o modelo adequado à era industrial, mas não à era da informação.

¹⁸ Cf. TORRES, Ricardo Lobo. Normas de Interpretação e Integração do Direito Tributário. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 84.

“*Informações em livros têm um modo linear de organização. Livros têm um começo e um fim e um arranjo preferencial determinado pelo autor. O papel do autor é não somente compor o conteúdo mas apresentar a estrutura e a linha de argumentação. O índice de matérias é o artifício que sintetiza a natureza do caminho sugerido pelo autor. Hipertexto (hypertext) ou hypermedia é a informação na tela, em texto ou imagem, que é organizado para permitir ao usuário ou leitor movê-lo através ou além em uma variedade de caminhos. Fornece novos instrumentos para os usuários navegarem através da informação e para usar um corpo de informações em caminhos que não seriam possíveis ou seriam extremamente incômodos com a imprensa*”.¹⁹ Ponto igualmente importante é que as redes de computadores também operam com o hipertexto, que, como vimos, não se confunde com o texto impresso. Enquanto o texto escrito existe em espaço linear, o hipertexto catalisa a informação na *media* eletrônica.²⁰ De observar que os próprios programas de computador podem ser obtidos diretamente na rede.²¹

Em outra ordem de considerações, isto é, passando da textualidade do *medium* ao texto da lei, a interpretação literal não significa interpretação estrita ou restritiva, mas aquela que coincide com a possibilidade expressiva da letra da lei e dos valores nela expressos. Laurence Tribe, em importantíssimo artigo intitulado “The Constitution in Cyberspace”, escrito em 1991; observou que, “ironicamente, a fidelidade aos valores originais exige flexibilidade da interpretação textual”.²² De modo que se empregam todas as técnicas do método literal, da análise semântica à pragmática, para a interpretação no espaço cibernético. Um dos argumentos utilizados pela Suprema Corte dos Estados Unidos para declarar a inconstitucionalidade do § 223 (a) do *Communications Decency Act of 1996* (CDA) foi o de que a palavra “indecente” (*indecent*), referida às mensagens transmitidas pela Internet a menores de 18 anos, era extremamente vaga e o controle governamental sobre a sua interpretação provocaria prejuízo à liberdade de expressão garantida pela 1ª Emenda.²³

Aplicando essas idéias gerais sobre a interpretação literal aos problemas específicos que nos desafiam, podemos concluir que nem ao “*software*” nem à Internet se aplica a imunidade tributária assegurada pelo art.

¹⁹ “Rights, Camera, Action”, *cit.*, p. 1.700.

²⁰ *Id.*, *ibid.*, p. 1702: “Livros (*books*) existem em um espaço discreto e são destinados à leitura linear. Há números de páginas, índices da matéria, e, mais importante, índices que ajudam o leitor com alguma habilidade a localizar a informação do seu interesse. O hipertexto, particularmente no ambiente das redes de comunicação (*in a networked environment*), vai muito além, permitindo ao usuário não somente rearranjar (*rearrange*) a ordem na qual se lê mas criar uma obra individualizada que contém informações de fontes que estão fisicamente distantes umas das outras”.

²¹ Cf. CERQUEIRA, Tarcísio Queiroz. “O Direito do Ciberespaço”. Publicado na Internet: <http://mail.bris.ac.uk/~lutqc>.

²² <http://www.is.com/ss/tribe.html>.

²³ *Reno, Attorney General of the United States et al. v. American Civil Liberties Union et al.*, n. 96-511, Decisão de 26 de junho de 1997, disponibilizada na Internet pelo Legal Information Institute and Project Hermes da Cornell University - <http://www.law.cornell.edu/supct>.

150, V, d aos “livros e jornais”, posto que a rigor não há texto de livro nem de jornal no *cyberspace* nem valores em jogo que exijam o afastamento da letra da Constituição. Já a liberdade de pensamento deve se estender à Internet inclusive por argumentos, como aconteceu nos Estados Unidos, fundados na vaguidade dos termos empregados na lei (“*indecent transmission*”).

6.2. Histórico

O método histórico também se torna relevante por seu duplo aspecto: o da historicidade da Constituição e o da dimensão temporal do objeto presente no espaço cibernético, que se programa *on line* ou em *real-time*.

É bem verdade que tal método no Brasil é relegado a um segundo plano, em virtude da natureza efêmera dos nossos textos republicanos. Mas nos Estados Unidos, por exemplo, em que a Constituição já tem mais de 200 anos, a historicidade adquire notável relevância, diante da necessidade de se determinar se os princípios nela inscritos ainda possuem a virtualidade de abranger as novas tecnologias. Laurence Tribe disse que não se pode defender “*que as novas tecnologias desconhecidas dos autores da Constituição tornaram os seus interesses e valores obsoletos, nem que aquelas novas tecnologias não tenham possibilidade de abrir novos caminhos para velhos dilemas e portanto devem ser completamente esquecidas*”;²⁴ concluiu o Professor de Harvard que os *Framers* “eram verdadeiramente sábios (*were very wise indeed*)” e legaram “*uma obra para todas as estações, um admirável documento cujos princípios se adaptam a todos os tempos e horizontes tecnológicos*”;²⁵ nada obstante, em face da complexidade do tema, Tribe acaba por sugerir a adoção de uma 27ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que poderia ser assim traduzida: “*Estas proteções da Constituição para as liberdades de expressão, imprensa, petição e assembléia, e suas proteções contra buscas e apreensões desarrazoáveis e a privação da vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo legal, devem ser construídas como plenamente aplicáveis sem consideração do método ou medium tecnológico através do qual o conteúdo da informação é gerado, fornecido, alterado, transmitido ou controlado*”.²⁶

O segundo aspecto da temporalidade está no próprio objeto a interpretar. Sendo o espaço cibernético simplesmente virtual, sem fronteiras físicas, o relacionamento intersubjetivo não opera em nenhum lugar, mas na

²⁴ *Op. cit.* n. 22.

²⁵ *Id.*, *ibid.*

²⁶ *Id.*, *ibid.*: “This Constitution’s protections for the freedoms of speech, press, petition, and assembly, and its protections against unreasonable searches and seizures and the deprivation of life, liberty, or property without due process of law, shall be construed as fully applicable without regard to the technological method or medium through which information content is generated, stored, altered, transmitted, or controlled.”

dimensão temporal, que, sendo real, cria a proximidade entre os homens. O *cyberspace* é um espaço virtual em tempo real. A Internet com as suas transmissões em *real-time* gera a contemporaneidade entre os usuários e os emissores da informação distanciados fisicamente no espaço social. Laurence Tribe, após manifestar a sua intenção de “*recortar o texto e a estrutura da Constituição sobre a textura e a tipologia do cyberspace*”²⁷ conclui que a ordem constitucional “*tende a esculpir o universo social, legal e político ao longo de linhas de lugar físico ou proximidade temporal (physical place or temporal proximity)*”.²⁸ Este aspecto temporal do espaço cibernético não se confunde com o que é tempo no espaço público, que é linear, histórico e existencial; em sugestivo artigo escrito na década de 70, o constitucionalista alemão Peter Häberle examinou com profundidade a questão da dimensão temporal da interpretação constitucional no espaço público (*Öffentlichkeit*), assimilando-a à visão prospectiva e à mudança da Constituição (*Verfassungsänderung*) e caracterizando-a como uma pós-compreensão (*Nachverständnis*), definida como “*a pré-compreensão do futuro*” (*Vorverständnis der Zukunft*).²⁹

6.3. Valorativo

O espaço cibernético instituiu um reino de liberdade, no sentido de que criou um mundo virtual sem fronteiras físicas e controles governamentais permanentes.

Mas deve ser afastada a idéia de que o *cyberspace* seja um espaço ajurídico (*ein rechtsfreie Raum*), como pretendem alguns.³⁰ Certo controle se torna necessário diante das mensagens de terrorismo político, de defesa do nazismo, de exploração sexual das crianças, de invasão da privacidade etc.³¹ Mas esse controle deve repousar em uma interpretação valorativa e finalista.

6.3.1. A ponderação de princípios

A interpretação fundada em valores se faz através do equilíbrio entre os princípios a eles vinculados. Os princípios constitucionais estão a meio

²⁷ *Id.*, *ibid.*: “My topic is how to map the text and structure of our Constitution onto the texture and topology of cyberspace.”

²⁸ *Id.*, *ibid.*

²⁹ “Zeit und Verfassung.” Prolegomena zu einem “Zeit-Gerechten” Verfassungsverständnis”. In: DREIER, Ralf/SCHWEGMANN, Friedrich (Ed.). *Probleme der Verfassungsinterpretation*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1976, p. 312.

³⁰ Cf. SIEBER, Ulrich. “Strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Datenverkehr in internationalen Computernetzen”. *Juristenzeitung* 1996, p. 429.

³¹ Cf. JESUS, Damásio de/SMÁVIO, Gianpaolo Poggio. “Internet. Cenas de Sexo Explícito envolvendo Menores e Adolescentes. Aspectos Cívicos e Penais”. IOB - Repertório de Jurisprudência 3(3): 56-57, 1997, nº 12.872; SCORZELLI, Patrícia. *A Comunidade Cibernética e o Direito*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 1997.

passo entre os valores a que se vinculam (liberdade, segurança, justiça) e as normas que moldam.³²

A teoria da interpretação vem demonstrando, nas últimas décadas, que a aplicação dos princípios constitucionais aos casos concretos deve ser precedida da sua ponderação diante dos interesses em jogo, a fim de que se evitem as antinomias entre eles, de difícil superação no ordenamento democrático. Enquanto a aplicação das regras jurídicas se funda em argumentação binária, em que uma regra corrige ou revoga a que lhe contradiz, a dos princípios se baseia na ponderação, de tal forma que, em determinadas situações, um princípio apresenta peso menor que o de outro que se ajusta melhor ao caso, sem daí se poder concluir pela superioridade de qualquer deles. Os princípios constitucionais vivem em equilíbrio e na permanente busca da harmonia.³³

No espaço cibernético, por conseguinte, no qual prepondera a liberdade, os princípios que lhe são vinculados devem passar pelo teste da ponderação, a ver como melhor se preservam os valores constitucionais.³⁴

O comunitarista Cass Sunstein observa, a respeito do espaço cibernético, que o direito constitucional deve direcionar as novas tecnologias para fins democráticos, inclusive para fundamentar as aspirações à deliberação pública, à cidadania, à igualdade política e até mesmo uma certa espécie de virtude. E conclui afirmando que a realização desses objetivos “*depende em parte significativa dos juízos jurídicos, inclusive do juízo sobre o conteúdo da 1ª Emenda*”.³⁵

O já tantas vezes citado Laurence Tribe, depois de afirmar que “novas tecnologias deverão nos levar a apreciar de modo mais firme **quais os valores** que a Constituição procura preservar (*“What values” the Constitution*

³² KATHLEEN M. SULLIVAN, “The Justices of Rules and Standards”, cit., p. 62: “(...) a rule is a standard that has reached epistemological maturity”.

³³ Cf. LARENZ, Karl. *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. Berlin: Springer-Verlag, 1983, p. 709; CANARIS, Claus-Wilhelm. *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*. Berlin: Duncker & Humblot, 1983, p. 98; ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt: Suhrkamp, 1986, p. 79: “os princípios têm diferentes pesos nos casos concretos e o princípio com peso maior (*grösseren Gewicht*) prevalece”. KATHLEEN M. SULLIVAN, “The Justices of Rules and Standards”, cit., p. 60: “Há um direito ou uma disposição estrutural, uma infração governamental ao direito ou à disposição estrutural, e um interesse ou justificação do Governo para a infração. A ponderação leva em conta os princípios ou políticas afetando cada um desses componentes - quão importante é o direito, quão grave foi a infração, e quão boa é a justificativa governamental”.

³⁴ Cf. Note: “The Message in the Medium: the First Amendment on the Information Superhighway”. *Harvard Law Review* 107 (5): 1098, 1994: “A natureza transitória das tecnologias das comunicações requer que a evolução da Primeira Emenda seja fundada na extensão dos interesses que a Primeira Emenda procurava proteger”; FISS, Owen M. *The Irony of Free Speech*. Cambridge: Harvard University Press, 1996, p. 26: “Mesmo que a 14ª Emenda não tenha prioridade sobre a 1ª, isso não significa que a 14ª Emenda não possua peso no cálculo judicial”.

³⁵ “The First Amendment in Cyberspace”. *The Yale Law Journal* 104 (7): 1804, 1995.

seeks to preserve)”³⁶ formula 5 axiomas nos quais transparece a necessidade de ponderação de princípios:

1º - “*Existe uma diferença vital entre governo e ação privada*”;

2º - “*Os limites constitucionais da propriedade privada e da personalidade dependem de variáveis mais profundas do que utilidade social e praticabilidade tecnológica*”;

3º - “*O governo não pode controlar o conteúdo da informação*”;

4º - “*A Constituição é fundada em concepções normativas de humanidade que os avanços na ciência e tecnologia não podem desaproveitar (disprove)*”;

5º - “*Os princípios constitucionais não variam com as transformações (accidents) da tecnologia*”.

A interpretação finalista e valorativa no espaço cibernético deve, conseqüentemente, sopesar alguns princípios constitucionais diante dos interesses em conflito. Assim é que passamos a examinar dois princípios que exibem rica problemática no campo da interpretação: I - o princípio da liberdade de expressão diante: da proteção da infância e da juventude contra as mensagens indecentes; do direito dos adultos às mensagens obscenas; da segurança dos valores artísticos ou literários; da proteção de terceiros contra danos em seu patrimônio; II - o princípio da imunidade tributária dos jornais e livros.

6.3.2. O princípio da liberdade de expressão

a) A proteção da infância

Problema grave no *cyberspace* é o da veiculação de mensagens indecentes, que podem prejudicar a formação dos jovens. A Suprema Corte dos Estados Unidos enfrentou a questão e resolveu pela inconstitucionalidade da norma que restringia a liberdade de expressão, sob o argumento de que as mensagens transmitidas pela Internet não são “*invasive*”, pois se exige do usuário uma preparação ou habilidade para ter acesso à informação, sendo praticamente impossível o recebimento da mensagem por acidente.³⁷ Além disso a tecnologia não fornece meios seguros para criar uma “zona cibernética” vedada aos menores, o que acabaria por atingir a liberdade de expressão dos emissores das informações. A liberdade quanto ao conteúdo da mensagem, portanto, deve preponderar sobre a proteção dos menores.

³⁶ *Op. cit.* n. 22.

³⁷ *Reno v. American Civil Liberties Union*, cit. n. 23.

b) O direito dos adultos

Outro argumento importante invocado naquela decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos foi o de que o *Communications Decency Act of 1996* prejudicava o direito dos adultos ao acesso às mensagens indecentes. Inexiste possibilidade de distinguir no auditório da Internet ou num *chat group* entre adultos e menores ou de proteger as crianças sem negar o acesso aos adultos. A Corte concluiu “*que o CDA efetivamente suprime uma grande quantidade de mensagens que os adultos têm o direito constitucional de receber ou de enviar*”.³⁸

c) Valores artísticos e literários

No julgamento do CDA a Corte Suprema Americana levou em consideração ainda a circunstância de que a vaguidade das expressões “*indecent*” e “*patently offensive*” poderia levar à censura de obras literárias, artísticas, políticas ou científicas, proibida pela Primeira Emenda. A indefinição daqueles termos conduziria ao controle sobre farto material não-pornográfico, com sérios prejuízos aos valores educacionais e societários.³⁹

d) A proteção do patrimônio de terceiros

Os direitos fundamentais exibem uma eficácia contra terceiros, isto é, produzem efeitos e são protegidos pelo Estado contra as agressões realizadas por pessoas e não apenas pelas agências governamentais. No espaço cibernético essa eficácia transparece nos casos como os de inoculação de vírus nos computadores alheios,⁴⁰ atitude que não pode ser protegida pelo princípio da liberdade de expressão.

6.3.3. O princípio da imunidade tributária

Coloca-se também a propósito do espaço cibernético a questão de saber se a imunidade tributária do art. 150, VI, letra d, da Constituição Federal, atribuída a livros e jornais, estende-se aos produtos da informática. Sabe-se que um mesmo conteúdo de informações (por exemplo : a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal) pode ser obtido através do livro impresso (Revista Trimestral de Jurisprudência), do programa de computador (CD-ROM) ou da Internet (*site* mantido pelo STF na rede). Gozam todos eles da proteção constitucional contra a incidência tributária?

³⁸ *Id.*, *ibid.*

³⁹ *Id.*, *ibid.*

⁴⁰ Cf. TRIBE, *op. cit.* n. 22. Contra : MEYER, *op. cit.*, p. 1788.

Grande parte da doutrina⁴¹ e o próprio Supremo Tribunal Federal⁴² preferem considerar a vedação como imunidade, assim porque tem origem constitucional e natureza de autolimitação do poder de tributar, como porque exhibe a finalidade de proteger a liberdade de manifestação do pensamento. Entendemos que aquela limitação ao poder de tributar classifica-se melhor como não-incidência constitucional, por se fundamentar na necessidade de baratear o custo dos livros e periódicos, a fim de garantir a difusão da cultura e facilitar o acesso de todos aos bens necessários à formação intelectual, ao aprimoramento moral e à educação integral. Cremos que se trata mais de um privilégio do cidadão, no sentido originário do termo, que de uma mera imunidade tributária, como já dissemos alhures,⁴³ embora, quanto aos jornais, tenha inegável conotação de privilégio injustificado. Seja como for, é indiscutível que estará sempre presente na problemática da intributabilidade dos livros e dos jornais a referência à diminuição dos custos das publicações, mesmo para aqueles que dão preponderância ao aspecto de proteção da liberdade de comunicação. Aliomar Baleeiro, que entre nós escreveu o melhor livro sobre o assunto, reconheceu:

“*A Constituição almeja duplo objetivo ao estatuir essa imunidade: amparar e estimular a cultura através dos livros, periódicos e jornais; garantir a liberdade de manifestação do pensamento, o direito de crítica e a propaganda partidária*”.⁴⁴

A extrapolação da garantia constitucional para o *cyberspace* deve ser examinada a partir da perspectiva do fundamento e da finalidade constitucionais. O objetivo de baratear o acesso aos novos meios de comunicação não pode ser invocado, porque as redes de informática são instrumentos de tecnologia sofisticada e cara utilizada por um público de alta capacidade econômica, inserido no espaço cibernético internacional e globalizado, ao contrário do que acontece com o livro, objeto de consumo popular e vital para a educação do povo. De outra parte, a proteção da liberdade é desnecessária, posto que a Internet e as outras “*networks of communication*” são livres por definição, sem donos e sem controle estatal. Em suma, a

⁴¹ Cf. NOGUEIRA, Ruy Barbosa. “A Liberdade de Escrever e a Imunidade Objetiva.” *Direito Tributário Atual* 4 : 788, 1984; MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Imunidade Constitucional de Publicações”. *Revista de Direito Tributário* 41: 255, 1987; COELHO, Sacha Calmon Navarro. *O Controle da Constitucionalidade das Leis e do Poder de Tributar na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992; OLIVEIRA, Yone Dolácio de. “As Imunidades Genéricas”. In : NOGUEIRA, Ruy Barbosa (Coord.). *Estudos Tributários*. São Paulo : Ed. Resenha Tributária, 1974, p. 486.

⁴² ADIN 939-7, Ac. do Pleno, de 15.12.93, Rel. Min. Sydney Sanches, *Revista de Direito Administrativo* 198: 123, 1994.

⁴³ TORRES, Ricardo Lobo. *Os Direitos Humanos e a Tributação : Imunidades e Isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 245: “O fundamento precípua da intributabilidade dos livros, jornais e periódicos é a idéia de justiça fiscal, nela incluída e de utilidade social, consubstanciada na necessidade de baratear o custo dos livros e das publicações. Em país com gravíssima crise de educação e com a necessidade premente de se ampliar o número de pessoas alfabetizadas e instruídas torna-se vital diminuir o custo da produção dos seus instrumentos os mais importantes -- os livros e os periódicos”.

⁴⁴ *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 189.

argumentação fundada na liberdade ou na justiça não ampara a projeção da imunidade para a “cultura eletrônica”: CD-ROM e Internet são produtos de consumo conspícuo, que não ficam ao sabor do intervencionismo estatal.

7. Intérpretes

Sofre radicais transformações o quadro dos intérpretes da Constituição no espaço cibernético.

A interpretação formal, entendida como a praticada pelos órgãos do Estado, modifica-se em virtude da internacionalização do *medium* eletrônico e da erosão da soberania. A Administração já não possui agências de controle permanente das mensagens no *cyberspace*, como acontece com aquelas que se veiculam pela televisão ou pelo rádio.⁴⁵ O Judiciário também perde o controle sobre as informações, eis que, sendo-lhe vedada a extraterritorialidade, escapam-lhe ao exame as mensagens enviadas de outros países, que constituem o grande acervo da Internet.

Mas cresce de importância a interpretação informal das ONGS e dos defensores dos direitos humanos na representação contra os atos ofensivos dos interesses difusos e na denúncia da criminalidade no meio eletrônico.

8. Analogia

O argumento de analogia entre o espaço público e o espaço cibernético também exhibe peso diminuto. O discurso em cada qual daqueles espaços apresenta especificidades que fazem com que haja necessidade da ponderação dos interesses dos emissores e dos receptores da mensagem frente à proteção da liberdade de expressão, de modo que não se extrapolem singelamente os controles do discurso no espaço público (rádio e televisão) para o que se fere no *cyberspace* (Internet). No próprio espaço público há diferença entre jornais e *broadcast*.

Prevalece, aqui, a afirmativa de McLuhan, antes referida, de que o *medium* é a mensagem.⁴⁶ A Suprema Corte dos Estados Unidos declarou que os “diferentes meios de comunicação são tratados diferentemente para os efeitos da

⁴⁵ Este argumento, aliás, foi utilizado pela Suprema Corte dos Estados Unidos para garantir a extensão da Primeira Emenda à Internet, posto que a ausência de repartição administrativa para definir as mensagens indecentes exigia a ampliação da liberdade de expressão - *Reno v. American Civil Liberties Union*, cit. n. 23.

⁴⁶ Mesmo aqueles que entendem ser exagerado o conceito de McLuhan, como é o caso de M. ETAN KATSCH (*Law in a Digital World*. New York: Oxford University Press, 1995, p. 1341) reconhecem “que não é parcial dizer que cada *medium* tem uma mensagem (*every medium has a message*)”.

1ª Emenda”,⁴⁷ com o que o princípio da liberdade de expressão passou a ser interpretado de forma diversa conforme se trate de jornais ou de “*broadcast radio and television*”. Quando o Governo Clinton quis, pelo *Communications Decency Act of 1996* (CDA), estabelecer controles sobre as mensagens indecentes, apelando para o argumento analógico com a televisão e o telefone, a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados recusando a analogia, pois a Internet é menos invasiva do que o telefone, o rádio ou a televisão, que ficam ao alcance das crianças.⁴⁸

A analogia também não encontra ressonância na questão da imunidade dos livros e jornais (art. 150, VI, d, da CF). A vedação de incidência de impostos visa a proteger a expressão de idéias em papel (este também imune) e não aquela que aparece em programa de computador ou no espaço cibernético (*cyberspace*). Essa distinção pode ser extraída, a vista desarmada, da própria redação do art. 150, VI, d, da CF, que deixa fora da intributabilidade o rádio e a televisão, inclusive no que concerne às manifestações literárias ou às edições de “jornais da tela” ou de “telenovelas”. O Supremo Tribunal Federal já invalidou as tentativas de estender a vedação às televisões.⁴⁹ Demais disso, apenas metaforicamente existe semelhança entre os livros e as informações obtidas na Internet; em linguagem cibernética fala-se em livro (*book*), biblioteca (*library*), auto-estrada (*highway*), etc.; mas esses termos não passam de metáforas⁵⁰ e não justificam o emprego da analogia.

9. Conclusões

Vê-se, pois, que o problema da interpretação constitucional no espaço cibernético, trazido pela tecnologia digital nos últimos anos, apresenta aspectos de rara dificuldade.

Não se pode extrapolar ingenuamente a interpretação dos princípios fundamentais do espaço público e da cultura impressa para o *cyberspace* e para a cultura eletrônica, eis que prepondera a parêmia de que o *medium* é a mensagem.

Mas não se deve, por outro lado, abandonar a compreensão da carga valorativa dos princípios constitucionais que protegem a liberdade, senão que

⁴⁷ *City of Los Angeles v. Preferred Communications, Inc.*, 476 U. S. 488 (1986). No caso *Southeastern Promotions Ltda. v. Conrad*, 420 U. S. 546 (1975), foi observado que “cada *medium* de expressão pode apresentar os seus próprios problemas”.

⁴⁸ *Reno v. American Civil Liberties Union*, cit. n. 23: “Sobretudo a Internet não é “invasiva” (*invasive*) como o rádio ou a televisão. A Corte Distrital entendeu especificamente que “as comunicações através da Internet não invadem (*invade*) os lares nem aparecem inesperadamente na tela do computador.”

⁴⁹ O STF concedeu liminar para suspender, no texto do art. 193, VI, d, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro o acréscimo representado pela expressão “veículos de radiodifusão”, que afastava a norma estadual do modelo federal - ADIN 773, Ac. de 9.9.92, DJ 30.4.93.

⁵⁰ Cf. M. ETHAN KATSH, “Rights, Camera, Action”, cit., p. 1687.

urge que se lhe mantenha o sentido profundo e duradouro com que entrou no texto básico diante das modificações tecnológicas.

RESENHA

Michael Walzer: *On Toleration*. Yale University Press, 1997.

Multiculturalismo e Tolerância

Gisele Cittadino*

Ao publicar, em 1983, *Esferas de Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade* (*Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*, Oxford, Blackwell), Michael Walzer, contrapondo-se à perspectiva adotada por John Rawls¹, formula uma teoria da justiça fundada em uma metodologia particularista. Nesse texto, Walzer atribui à inevitabilidade do particularismo histórico e social o fato de que há uma diversidade de entendimentos acerca dos bens sociais. Por consequência, qualquer consideração sobre o caráter justo ou injusto de um processo distributivo não pode ser independente do significado que o bem social possui. Em outras palavras, nenhum bem social tem qualquer significação “natural”, uma vez que apenas através de um processo social de entendimento e interpretação, os bens adquirem, em uma comunidade política determinada, as suas significações.

Se em *Esferas de Justiça* Walzer optava por uma concepção de pluralismo vinculada à diversidade de bens sociais, de procedimentos e de princípios distributivos, em *Sobre a Tolerância* — seu mais recente livro — o termo pluralismo é utilizado para salientar a multiplicidade de identidades sociais e de culturas étnicas e religiosas que estão presentes nas sociedades contemporâneas. Daí a defesa da tolerância enquanto possibilidade de garantia das diferenças.

Ao enfrentar o tema da tolerância, ou, como parece preferir, o da coexistência pacífica de grupos de pessoas com diferentes histórias, culturas e

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio.

¹Ver John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1972.

tradições, Walzer afirma que não há princípios universalmente válidos capazes de assegurar a coexistência pacífica entre identidades culturais diversas. Recorrendo, mais uma vez, ao compromisso com o particularismo, Walzer compromete-se com a idéia de que nenhuma das diferentes formas de coexistência pacífica é universalmente válida: “(...) *não há princípios que governem todos os regimes de tolerância (...) A alternativa que defendo é a de um acordo histórico e contextual de tolerância e coexistência (...)*”².

Walzer identifica e analisa cinco diferentes tipos de arranjos políticos que historicamente conformaram modelos de sociedades tolerantes: os *impérios multinacionais* (Pérsia e Roma); a *sociedade internacional* (ainda que não seja um regime doméstico, a sociedade internacional é um regime de tolerância, a despeito da intolerância que caracteriza alguns dos Estados que a integram); as *consociações* ou Estados multinacionais (Bélgica, Suíça, Líbano); os Estados-Nação (nos quais os indivíduos são concebidos enquanto cidadãos, em primeiro lugar, e, em seguida, enquanto membros desta ou daquela minoria, como no caso nos judeus alemães durante o século XIX); e as sociedades de imigração (Estados Unidos, por exemplo, onde se espera que as escolhas individuais sejam toleradas).

Uma vez definidos esses cinco tipos de tolerância, Walzer mostra como determinados países conformam regimes constitucionais ou sociais que requerem o exercício simultâneo de diferentes tipos de tolerância. Referindo-se aos “*casos complicados*”, o autor observa como há no Canadá, na França e em Israel arranjos jurídicos e políticos que traduzem a complexidade do exercício da tolerância. A situação dos franceses e dos aborígenes no Canadá exige um “*arranjo constitucional que trate diferentemente povos diferentes e estabeleça diferentes regimes em diferentes locais do mesmo país — em um país comprometido com o princípio liberal da igualdade frente ao direito*”³. A França, por seu turno, é, ao mesmo tempo, um Estado-Nação clássico e uma sociedade de imigrantes, pois, especialmente nos últimos anos, o sentimento republicano — que, no passado, era assimilado por todos os imigrantes, transformando-os em “franceses” — convive com uma versão de multiculturalismo, segundo a qual os imigrantes devem ser reconhecidos como grupos culturais distintos com o direito de exercitar publicamente sua identidade grupal. No que diz respeito a Israel, é possível identificar três diferentes formas de exercício da tolerância: em primeiro lugar, um Estado-nação clássico que incorpora uma minoria nacional, os árabes palestinos; em segundo lugar, um Estado que congrega várias comunidades religiosas (judeus, muçulmanos e cristãos); finalmente, Israel é uma sociedade de imigrantes, de vez que a maioria judaica é proveniente de vários locais, com diferentes histórias e culturas.

Após analisar os vários regimes de coexistência de diferenças e mostrar como determinadas questões práticas — poder, classe, gênero, religião, educação, religião civil — vinculam-se ao tema da tolerância, Walzer afirma que tanto a assimilação individual como o reconhecimento do grupo são dois projetos centrais da política democrática moderna. Com efeito, “*a inclusividade democrática é o primeiro projeto moderno. Nós podemos observar as políticas democráticas destes dois últimos séculos como uma série de lutas por inclusão: judeus, trabalhadores, mulheres, negros e imigrantes de diferentes tipos bombardeando e rompendo as paredes da cidade burguesa. (...) Quando eles entram na cidade, eles o fazem como indivíduos*”⁴. De outra parte, se a luta por essa inclusão é o primeiro projeto moderno, a luta pela separação, pela criação de fronteiras, pela definição do grupo “*como uma totalidade com uma voz, um lugar e uma política de si mesmo*”⁵ é o segundo projeto moderno. Isto não significa, no entanto, que esses dois projetos não possam ser buscados simultaneamente. Para Walzer, a característica permanente da modernidade é exatamente a coexistência de grupos fortes e indivíduos livres.

No epílogo do seu trabalho — *Reflexões sobre o multiculturalismo americano* —, Walzer afirma que para muitos observadores a sociedade americana está dividida entre tribos intolerantes e indivíduos egoístas. Daí a necessidade, segundo esses observadores, de se renovar a confiança na hegemonia de uma cultura única. Para Walzer, no entanto, a política democrática continua sendo a melhor resposta ao pluralismo, pois se o objetivo das associações é sustentar e garantir a diferença, a sua atuação, nos Estados Unidos, representa cada vez mais integração individual e grupal, a despeito dos conflitos políticos que são capazes de produzir. Ao tomar essa posição contra aqueles que lutam por uma hegemonia cultural, Walzer afirma que se a tolerância põe fim à perseguição e ao medo, ela não pode, entretanto, ser vista como uma fórmula de harmonia social. A tolerância apenas legitima a atuação de associações que, por sua vez, reforçam a participação individual, ou seja, a “*nostra melhor proteção contra o provincianismo e a intolerância*”⁶.

²Idem, pág. 85.

³Idem.

⁴Idem, pág. 107.

²Cf. Michael Walzer, *On Toleration*, Yale University Press, 1997, págs. 2 e 3.

³Cf. Michael Walzer, *On Toleration*, pág. 45.

NOTÍCIAS E INFORMAÇÕES

Dissertações de Mestrado defendidas no Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio no período de agosto a dezembro e 1997

1. Título da Dissertação: Fundamentos para uma Interpretação Constitucional do princípio da boa-fé

Aluno: Teresa Paiva de Abreu Trigo Negreiros

Data da Defesa: 07.08.97

Orientador: Maria Celina Bodin de Moraes

Banca Examinadora: Maria Celina Bodin de Moraes, Alejandro Bugallo Alvarez e Gustavo Tepedino.

2. Título da Dissertação: O Projeto Político de Pontes de Miranda - Estado e Democracia na Obra de Pontes de Miranda

Aluno: Dante Braz Limongi

Data da Defesa: 07.08.97

Orientador: Celso Renato Duvivier de Albuquerque Mello

Banca Examinadora: Celso Renato Duvivier de Albuquerque Mello, José Ribas Vieira, Ana Lúcia Lyra Tavares e Paulo Braga Galvão

3. Título da Dissertação: O Referendo

Aluno: Adrian Varjão Sgarbi

Data da Defesa: 14.08.97

Orientador: Ana Lúcia Lyra Tavares

Banca Examinadora: Ana Lúcia Lyra Tavares, Adriano Pilatti, Carlos Roberto Siqueira Castro e Charles Pessanha

4. Título da Dissertação: Os Princípios e os Métodos de Interpretação da Constituição

Aluno: Manoel Messias Peixinho

Data da Defesa: 29.08.97

Orientador: Maria Celina Bodin de Moraes

Banca Examinadora: Maria Celina Bodin de Moraes, Francisco Mauro Dias, José Ribas Vieira e Adriano Pilatti

5. Título da Dissertação: A Reforma do Estado e os Direitos do Trabalho

Aluno: Telma Graça de Lima Lage

Data da Defesa: 11.09.97

Orientador: José Maria Gomez

Banca Examinadora: José Maria Gomez, Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca, José Fiorêncio Júnior e Salete Maria Polita Maccallóz

6. Título da Dissertação: Passagem para a alma - Uma leitura da renúncia de Cornelius Castoriades ao pensamento marxista

Aluno: Paulo Sérgio Weyl Albuquerque Costa

Data da Defesa: 20.09.97

Orientador: Carlos Alberto Plastino

Banca Examinadora: Carlos Alberto Plastino, Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca e Alejandro Bugallo Alvarez

7. Título da Dissertação: Novas Tendências do Direito de Extradicação

Aluno: Artur de Brito Gueiros de Souza

Data da Defesa: 27.09.97

Orientador: Nádia de Araújo

Banca Examinadora: Nádia de Araújo, Carlos Roberto Siqueira Castro e João Marcello de Araújo Júnior

8. Título da Dissertação: Os Descaminhos da Tolerância - O Princípio da Isonomia e a Igualdade do Afro-brasileiro no Direito Constitucional

Aluno: Sérgio Luiz da Silva de Abreu

Data da Defesa: 19.12.97

Orientador: Carlos Roberto Siqueira Castro

Banca Examinadora: Carlos Roberto Siqueira Castro, Alejandro Bugallo Alvarez e Ana Lúcia de Lyra Tavares

9. Título da Dissertação: A Crise mundial do emprego: Novos paradigmas do mundo do trabalho

Aluno: Andréa Pinheiro Santos

Data da Defesa: 22.12.97

Orientador: José Fiorêncio Júnior

Banca Examinadora: José Fiorêncio Júnior, Alejandro Bugallo Alvarez, Ana Lúcia de Lyra Tavares e José Ribas Vieira