

ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E LEGITIMAÇÃO DO PODER

STATE, CIVIL SOCIETY AND POWER LEGITIMATION

Janaína Rigo Santin¹

Resumo: O problema da legitimação do exercício do poder sempre foi uma preocupação dos governantes e também dos teóricos, em especial na modernidade, quando já não bastavam mais as garantias e retaguardas de cosmovisões metafísicas ou religiosas. Desde a origem do Estado moderno, a partir das teorias dos primeiros contratualistas, formulou-se esta entidade abstrata que é o Estado, atribuindo-lhe a responsabilidade pela ordem social, jurídica, política e econômica, assim como para garantir o bem comum dos cidadãos. A partir desse estado de coisas, verificou-se um alijamento da sociedade civil dos mecanismos de exercício do poder. Assim, mediante método dialético, o artigo conclui pela necessidade de uma aproximação entre a sociedade civil e a sociedade política com vistas a resgatar a solidariedade, a autonomia e a justiça social, a partir dos referenciais teóricos habermasianos.

1 Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Brasil - Pós Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal.

Palavras-chave: poder, sociedade civil, Jürgen Habermas.

Abstract: The legitimizing problem in the power exercise has always been a concern of governments and theoretical, especially in modern times, when no longer sufficed warranties and rear ends of metaphysical or religious worldviews. Since the origin of the modern state, from the theories of the first contractualist, made up this abstract entity that is the state, giving it responsibility for social, legal, political and economic, as well as to ensure the good life of citizens. From this state of things, there was a jettisoning of civil society in the exercise of power mechanisms. Thus, through the dialectical method, the paper concludes by the necessity of a rapprochement between the civil society and political society in order to rescue solidarity, autonomy and social justice, based on Jürgen Habermas thesis.

Keywords: power, civil society, Jürgen Habermas.

1. Considerações iniciais:

O problema da legitimação do exercício do poder sempre foi uma preocupação dos governantes e também dos teóricos, em especial na modernidade, quando já não bastavam mais as garantias e retaguardas de cosmovisões metafísicas ou religiosas.

Desde a origem do Estado moderno, a partir das teorias dos primeiros contratualistas, formulou-se esta entidade abstrata que é o Estado, atribuindo-lhe a responsabilidade pela ordem social, jurídica, política e econômica, assim como para garantir o bem comum dos cidadãos. A partir desse estado de coisas, verificou-se um alijamento da sociedade

civil dos mecanismos de exercício do poder. Em verdade, houve um inadequado tratamento da dicotomia Estado-sociedade civil, tanto pelo Direito Administrativo quanto pela Ciência Política, situação que tendeu a potencializar as crises institucionais que o Estado contemporâneo vem sofrendo em meados do século XXI.

Essa relação entre Estado e sociedade civil deve ser estreitada, com o estabelecimento de novos paradigmas de legitimação política capazes de introduzir uma gestão compartilhada entre essas duas categorias, combinando democracia representativa e democracia participativa. Na democracia participativa o povo, além de ser o detentor do poder político, é chamado, por vezes, a exercer o poder tanto na esfera Executiva (via conselhos municipais, *ombudsman*, etc.) quanto na esfera Legislativa (via participação no processo legislativo do plano diretor municipal, conforme Lei 10.257/2001) e Judiciária, (via tribunal do júri).

Diante desse quadro, o presente artigo visa propor, com fundamento na teoria do discurso habermasiana, uma nova orientação para a ação administrativa e para a definição das políticas públicas. Essa orientação partirá da abertura pelos poderes públicos aos influxos comunicativos oriundos da sociedade civil, em processos dialógicos e discursivos, como modo de legitimar o exercício do Poder. Um modelo de caráter consensual, democrático e participativo, capaz de construir um Estado nem liberal, nem social, porém dialógico.

Esse processo democrático dialógico exige uma estratégia de captação das necessidades públicas transdisciplinar e complexa, tendo em vista que “os problemas são cada vez mais interdependentes e cada vez mais globais, e ao mesmo tempo porque sofremos cada vez mais do excesso de parcelarização e de compartimentalização dos saberes”.²

2 MORIN; LE MOIGNE, 2000, p. 136.

Trata-se de constituir o político de maneira transdisciplinar e cogestionada.

Nas palavras de Edgar Morin e Jean-Louis le Moigne, é preciso combater as teorias e metodologias que visam eliminar a ambiguidade, simplificando e fragmentando a realidade, classificando-a com simples maniqueísmo e unilateralidade.³ O político, assim como o direito, já não pode mais estar lastreado e legitimado por um mero método lógico-dedutivo, sob pena de arbitrariedade.⁴ Já não cabe mais operar a transformação dos critérios éticos, morais, econômicos e político-sociais em dogmas jurídicos e decisões administrativas a partir de um pensamento formulado unilateralmente pelos detentores do Poder. A constituição transdisciplinar do político requer um pensamento tópico-retórico ou problemático,⁵ o qual demanda um longo pro-

3 Nesse sentido, importante para a presente tese a proposta de Edgar Morin e Jean-Louis Le Moigne, para os quais não se deve buscar novas leis ou um novo sistema, “mas um método que permita ao mesmo tempo reunir e tratar a incerteza, um método que, ao mesmo tempo que é integrado pelo espírito, permita o desenvolvimento de um pensamento complexo”. (MORIN; LE MOIGNE, 2000, p.137).

4 Essa visão metodológica pautada no positivismo e no dogmatismo predominou em todo o século XIX e em grande parte do século XX. Ver (LARENZ, 1983).

5 Nesse sentido, (LARENZ, 1983) “Nem um procedimento dedutivo logicamente correcto garante resultados intrinsecamente adequados, quando na cadeia dedutiva se introduzem premissas assentes em valorações. Para além disso, surge o afastamento da posição largamente dominante de que o Direito seria quando não exclusivamente, pelo menos preponderantemente, identificável na lei. (...) O achatamento do direito não se esgota de modo algum na aplicação da lei. A metodologia jurídica tem de ter em conta estas idéias. Isto não significa, contudo, que o procedimento metódico seja prescindível por parte dos juristas, nem tão-pouco que os métodos até aqui utilizados se revelem globalmente imprestáveis. As leis continuam a desempenhar na nossa vida jurídica, tal como dantes, um enorme papel; os juizes estão obrigados a elas recorrer sempre que se adequem a uma situação e facto. De outro modo, deixariam as leis de ser ‘coagentes’ e falhariam na sua tarefa de direcção no seio da comunidade.

cesso deliberativo-argumentativo a ser realizado dialogicamente com a sociedade civil, na esfera pública.

2. **Sociedade Civil: a (re) construção de uma esfera pública não-estatal aliada à esfera estatal**

A base social para a constituição e o exercício de uma gestão participativa e dialógica está na sociedade civil, a qual terá como alvo principal atuar nas estruturas sistêmicas do Estado e do mercado – dominadas pelo poder e pelo dinheiro, mirando uma aproximação entre o sistema e a realidade do mundo da vida – e desenvolver mecanismos de racionalidade comunicativa dentro do sistema, no qual ainda impera uma racionalidade instrumental.⁶

Verifica-se no decorrer de toda a modernidade, no consolidar de suas instituições, que a tradição dos estudos

Carecem assim e sempre de interpretação, e visto que esta deve convalidar o que o legislador (de modo racional, com consideração do escopo da regulação e das relações reguladas) pretendeu dizer (dispor), não pode o intérprete aqui proceder de modo arbitrário ou discricionário. As decisões judiciais, mesmo quando nelas se plasmam juízos de valor, não podem aceitar-se às cegas; requerem confirmação, no sentido de verificar se são compatíveis com outras decisões e princípios jurídicos reconhecidos, se são ‘materialmente justas’ (...). O ‘Direito’ é um objecto por demais complexo; a ele reportam-se não só as distintas ciências particulares como também a filosofia. A metodologia jurídica não pode existir sem a filosofia do Direito.” (ENGISCH, 1964, p.2-4).

- 6 Para Jürgen Habermas, “sociedades modernas são integradas não somente através de valores, normas e processos de entendimento, mas também sistemicamente, através de mercados e do poder administrativo. Dinheiro e poder administrativo constituem mecanismos da integração social, formadores de sistema, que coordenam as ações de forma objetiva como que por trás das costas dos participantes da interação, portanto não necessariamente através da sua consciência intencional ou comunicativa. A ‘mão invisível’ do mercado constitui, desde a época de Adam Smith, o exemplo clássico para esse tipo de regulamentação”. (HABERMAS, 1997a, p.61).

de Teoria do Estado e Ciência Política privilegiou o exame do Estado e do mercado como representações absolutas da realidade social, desconsiderando muitas vezes um estudo mais aprofundado da sociedade civil.

Esse distanciamento contribui para o enfraquecimento das tutelas sociais e coletivas. Como nem o mercado nem o Estado são capazes de combater as consideráveis situações de exclusão que a cada dia assumem maior proporção em âmbito mundial, mostra-se imprescindível um resgate da participação da sociedade civil nos meandros das esferas sistêmicas (poder administrativo e mercado). O capitalismo, modo de produção predominante nos países mundiais, privilegia o caráter sistêmico de uma economia voltada para o mercado. Ao mesmo tempo, a proposta neoliberal o protege da dilação exagerada da intervenção estatal na economia. Porém, sempre faltou ao sistema capitalista sensibilidade às formas de solidariedade sociais existentes na sociedade, as quais poderão ser recuperadas e/ou conservadas mediante novas estruturas jurídicas. Por certo, mesmo em países democráticos há uma certa inquietação que “deriva do pressentimento de que, numa época de política inteiramente secularizada, não se pode ter nem manter um Estado de direito sem democracia radical”⁷

7 O capitalismo, modo de produção predominante hoje nos países mundiais, privilegia o caráter sistêmico de uma economia voltada para o mercado. Ao mesmo tempo, a proposta neoliberal o protege da dilação exagerada da intervenção estatal na economia. Porém, sempre faltou ao sistema capitalista sensibilidade às formas de solidariedade sociais existentes na sociedade, as quais poderão ser recuperadas e/ou conservadas mediante novas estruturas jurídicas. Por certo, mesmo em países democráticos a mera adoção de instituições liberais traz sérios problemas à legitimidade do poder estatal. Essa inquietação democrática “deriva do pressentimento de que, numa época de política inteiramente secularizada, não se pode ter nem manter um Estado de direito sem democracia radical”. (HABERMAS, 1997a, p.13).

A tarefa neste século XXI, com vistas a recuperar a legitimidade do poder estatal em épocas de crise de governabilidade, será mobilizar a cidadania para participar da gestão pública e otimizar a aplicação dos recursos públicos, visando reduzir as desigualdades socioeconômicas, defender o interesse público e as conquistas sociais.

A expressão sociedade civil, conforme aponta Norberto Bobbio et al., já passou por vários significados no curso da evolução do pensamento político.⁸ Teve sua acepção original formulada pela doutrina jusnaturalista, desenvolvida de Hobbes até Kant, para a qual a sociedade civil (*societas civilis*) era contraposta à noção de sociedade natural (*societas naturalis*), traduzindo-se como sociedade política, estatal. Desse modo, a sociedade civil daria origem ao Estado mediante um contrato social, em que os indivíduos concebem para si um poder comum, capaz de garantir alguns bens fundamentais como paz, liberdade, propriedade e segurança, os quais seriam ameaçados com constância em um estado primitivo ou natural. Confunde-se, por consequência, a sociedade civil com o próprio Estado, caracterizado como uma sociedade política e civilizada, instituída por relações de poder e contrária à sociedade natural ou primitiva.⁹

Já Hegel adota uma concepção de sociedade civil contrária à de seus predecessores, pois para o autor ela não coincide com o Estado, mas sim é um de seus momentos

8 Essa abordagem encontra-se resumida em Bresser Pereira e Nuria Cunill. Porém, ao contrário de Norberto Bobbio et al. os autores adotam uma visão trinômica da sociedade civil (Estado-mercado-sociedade civil), da mesma linha de Linzt Vieira. Pontuam que “a sociedade civil era vista pelos filósofos iluministas como sinônimo de sociedade política, em oposição à sociedade ou ao estado de natureza. A partir de Hegel, a sociedade civil se opõe ao Estado, englobando o mercado. Nos últimos anos, a sociedade civil vem sendo entendida como terceira esfera entre o Estado e o mercado”. (PEREIRA; GRAU, 1999, p.19).

9 BOBBIO, 1982, p. 20-22; BOBBIO; BOVERO, 1994, p. 143-150.

preliminares. É constituída a partir da dissolução da unidade familiar nas classes sociais (sistema de necessidades), tratando-se de um “estado de intelecto” desprovido do componente da organicidade estatal, o qual seria situação posterior.¹⁰

Liszt Vieira conclui que Hegel foi o primeiro teórico a conferir papel de destaque à categoria da sociedade civil e adotá-la na forma trinômica. Nas palavras do autor, entre as esferas do Estado e do mercado, “surtem um conjunto de instituições, o sistema de necessidades, a administração da justiça e as corporações”, denominada sociedade civil.¹¹

O pensamento marxista formulou sua teoria de sociedade civil inspirados em componentes herdados dos jusnaturalistas e de Hegel. Porém, o marxismo difere de seus predecessores por identificar sociedade civil com “sociedade burguesa”, vista sob o aspecto da contradição entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção. A perspectiva marxista de um Estado como instrumento de dominação da classe burguesa reinsere, na sociedade civil, traços essenciais do estado de natureza. Para os marxistas, o Estado já não seria mais a superação do estado de natureza, mas sim a sua conservação, prolongamento e estabilização, substituindo a guerra de todos contra todos pela luta de classes. Assim, formulam uma conceituação da sociedade civil muito semelhante à *societas naturalis* ou sociedade pré-estatal definidos pelos jusnaturalistas, porém, num sentido contraposto, porque para os jusnaturalistas a sociedade civil seria a sociedade estatal, organizada e oposta ao estado de natureza. Já para os marxistas a sociedade civil seria a sociedade burguesa, a qual traz consigo elementos do estado de natureza. Ou seja, para Marx, a sociedade civil é o espaço

10 BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2002b, p. 1207-1208

11 VIEIRA, 2001a, p. 52.

onde se dão as trocas econômicas, pertencendo à estrutura; o Estado, por sua vez, faz parte da superestrutura. Separa-se, por conseguinte, o Estado da sociedade civil em planos diversos, numa aproximação aos referenciais hegelianos.¹² Já Gramsci, apesar de ter formulado sua teoria embebido nos referenciais teóricos-marxistas, buscou superá-los com traços de originalidade no que tange à conceituação de sociedade civil. Gramsci também distingue sociedade civil de Estado; porém, a situa como elemento integrante da superestrutura, do conjunto de relações ideológico-culturais em que se dá a hegemonia ou socialização, a formação e a transmissão dos valores, a elaboração das ideologias e das técnicas do consenso dentro de uma sociedade. Entretanto, mesmo fazendo parte da superestrutura, a sociedade civil é fenômeno diverso do momento político da coação e da força exercida pelo Estado.¹³

Dessa conceituação Norberto Bobbio evidencia a tentativa de Gramsci em conceber o fim do Estado, na medida em que a sociedade civil seria um termo de mediação entre a estrutura e a superestrutura. Para o autor, com a conquista de uma sociedade sem classes e a abolição do mercado, haveria um processo dialético de reabsorção da sociedade política pela sociedade civil.¹⁴

Após exaustiva análise teórica, Norberto Bobbio et al. conceituam a categoria sociedade civil de maneira dicotômica (sociedade civil *versus* Estado). Assim,

12 BOBBIO, 1982, p. 20-22, 30-31.

13 BOBBIO, 1982.

14 Essa característica de dissemelhança entre o pensamento marxista e o gramsciano, detectada por Norberto Bobbio, foi amplamente contestada pelos teóricos, tanto que o autor escreveu o livro "O Conceito de Sociedade Civil" justamente para dirimir quaisquer dúvidas a respeito de suas conclusões. (BOBBIO, 1982)

entende-se por Sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político.¹⁵

Nota-se que há uma identificação nessa conceituação da sociedade civil com a perspectiva marxista de estrutura, espaço das relações de poder de fato; em contraposição à superestrutura, que seria o espaço estatal, das relações de poder institucional. Com a formulação desse conceito, os autores focalizam a problemática da ingovernabilidade dos Estados no limiar do século XXI, asseverando que a “solução das crises que ameaçam a sobrevivência de um Estado deve buscar-se, antes de tudo, na Sociedade civil, onde é possível a formação de novas fontes de legitimidade e, portanto, novas áreas de consenso”.¹⁶ Nesse sentido é a perspectiva do presente artigo.

No contexto contemporâneo de crise de paradigmas passou-se a dar um maior destaque à categoria sociedade civil, que vem a desempenhar papel fundamental na reconstrução da teoria democrática, ao lutar por espaços para generalização da participação e da discursividade social na lógica dos mecanismos político-administrativos estatais.

15 BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2002a, p. 1210. Percebe-se aqui a grande influência dos referenciais marxistas, em especial no que diz respeito à contraposição entre sociedade civil e Estado.

16 BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2002b, p. 1210-1211.

Tanto no modelo de Estado liberal quanto no modelo de Estado social consta-se um distanciamento entre os mecanismos sistêmicos de poder e as esferas do mundo da vida, das quais faz parte a sociedade civil. No Estado liberal, a legitimação foi prejudicada porque a mera igualdade formal e o mercado livre não foram capazes de implementar a justiça social. Ao contrário, gerou enormes desigualdades e situações de exclusão e miséria, o que levou o modelo à bancarrota. No Estado social houve um alargamento da estrutura administrativa estatal, que passou a intervir diretamente na sociedade e na economia, como agente exclusivo do processo de superação das injustiças sociais e de obtenção de uma igualdade material. O poder estatal estaria legitimado por meio das prestações sociais do bem-estar, numa relação paternalista entre cidadãos e Estado, abafando qualquer relação emancipatória ou solidária advinda da sociedade civil. Porém, o Estado social apoiou-se numa política de déficit orçamentário como fomentador do desenvolvimento aliada à existência de altos índices de corrupção no manejo do dinheiro público. Essa situação acabou por gerar uma crise fiscal sem precedentes, com a “falência” de muitos Estados e o conseqüente enfraquecimento de sua soberania – pelo endividamento – e de sua legitimidade – pelo descumprimento das promessas constitucionais.

3. O contrato social e as categorias da solidariedade, autonomia e justiça social

Constata-se que tanto no liberalismo quanto no estatismo a sociedade civil fora alijada do exercício do poder e dos mecanismos políticos decisórios de seu destino. Perante uma matriz estatal concebida a partir do contrato social justificou-se a retirada da sociedade civil em prol dessa en-

tidade abstrata que é o Estado, prejudicando as iniciativas solidárias advindas da sociedade civil na persecução do bem comum. A legitimidade do poder estatal adviria daí, da garantia da igualdade formal, pelo procedimento, e da garantia da igualdade material, pela efetivação dos direitos sociais conquistados no século XX.

Porém, o que se vê é que, tanto no privatismo quanto no estatismo, o Estado não logrou atingir os fins para os quais foi proposto. As promessas da modernidade foram descumpridas, culminando neste século XXI em uma situação de crise generalizada do Estado e de suas instituições. Apesar de os indivíduos ainda reconhecerem o poder estatal, este tem dificuldades em cumprir com suas obrigações constitucionais, como pode-se exemplificar os direitos sociais e coletivos. Quebra-se o contrato social, e com essa ruptura passa a haver um déficit de solidariedade social, de autonomia dos indivíduos e de justiça social sem precedentes, em todo o mundo.¹⁷

A solidariedade social, em especial no século XX, foi substituída por um sistema de prestações sociais de responsabilidade exclusiva do Estado, a partir do modelo do Estado Social ou *Welfare State*. Mas para instituir serviços públicos que garantissem os direitos sociais são necessários recursos, os quais advêm, em sua maior parte, dos recursos retirados da sociedade. Assim, os indivíduos passam a atuar uns contra os outros, procurando repassar ao Estado o mínimo possível de seus recursos e obter o máximo possível de prestações sociais. Tal racionalidade minou com as configurações mais primárias de solidariedade social, fomentando uma cultura de indiferença, competitividade, individualismo e egoísmo.¹⁸

17 ROSANVALLÓN, 1997.

18 Nesse sentido, valiosa a constatação de Jean L. Cohen e Andrew Arato, ao declararem que o Estado de bem-estar social fragmentou as coletividades,

A autonomia dos indivíduos também foi substituída por um sistema formal de democracia representativa, tanto no modelo liberal quanto no modelo social, o que fez com que os indivíduos não se interessassem sobre as coisas públicas, mas sim em sobreviver em uma sociedade altamente competitiva. As decisões que dizem respeito ao interesse público passaram a ser delegadas aos representantes de feitiço assemelhado à outorga de um “cheque em branco” sem limites de crédito, para que o mandatário possa fazer o que bem entender e como bem quiser com o dinheiro público. Os indivíduos não têm “tempo” para preocupar-se com as coisas públicas, pois precisam obter com frenesi o seu sustento, sobrevivendo em uma economia globalizada e cada vez mais competitiva. E os representantes políticos, por sua vez, perpetuando o particularismo e o individualismo com que são vistas as coisas coletivas, com suas decisões contribuem para o contingenciamento desse estado de coisas, por meio da corrupção, da apropriação privada da coisa pública, do clientelismo e das políticas desconcertadas com as necessidades da população.

Nesse estado de coisas, a justiça social passa a ser relegada a um segundo plano, semelhante ao ocorrido no período do liberalismo. Como o Estado já não tem mais recursos para implantar políticas sociais destinadas à redução das desigualdades, o que se vê é o oposto, o descumprimento e ou a revisão dos ditames constitucionais e uma situação de exclusão sem precedentes, agudizando cada vez mais a diferenciação entre as duas polaridades do sistema: os excluídos e os incluídos, os pobres e os ricos, sendo que aqueles são cada vez mais numerosos.

destruiu as solidariedades horizontais, isolou e tornou os indivíduos privados dependentes do aparato estatal. (2001. p.43). No mesmo sentido ver (ROSANVALLÓN, 1997).

Critica-se aqui tanto a perspectiva liberal de existência de uma sociedade baseada em um mercado sem regulação, como a perspectiva de um paternalismo estatal. Acompanhando a reflexão de Liszt Vieira, é preciso a democratização do bem-estar social e do bem comum, na qual a sociedade civil “deixa de ser vista apenas de forma passiva (...) para ser percebida também ativamente, como o contexto e o produto de atores coletivos que se autoconstituem”.¹⁹

Logo, para enfrentar essa contextura de crise de paradigmas por que passam os Estados nacionais, urge retomar a importância da sociedade civil como esfera mediadora entre as esferas sistêmicas do Estado e do mercado, tendo por meta não só a legitimação do exercício do poder estatal, mas, em especial, a solidariedade social, a autonomia e a justiça social. Recuperar a categoria da sociedade civil da tradição política clássica, com o desenvolvimento de um novo projeto que, apesar de manter os mecanismos sistêmicos do Estado e da economia modernos, está destinado a proteger a sociedade civil da penetração destrutiva destas duas esferas. Para atingir essa finalidade, é mister desenvolver programas de política social baseados na reconstrução ou no renascimento da sociedade civil; criar espaços para o desenvolvimento da autonomia e da solidariedade, com métodos de legislação e de decisões administrativas privilegiadores de procedimentos reflexivos e democráticos em detrimento das decisões burocráticas.²⁰ Desse modo é o entendimento de Liszt Vieira, o qual denuncia que

os atores da sociedade política e econômica estão diretamente envolvidos com o poder do Estado e com a produção econômica visando ao lucro, que eles buscam controlar e gerir. Não podem permitir-se subordinar seus critérios estratégico-instrumentais aos

19 VIEIRA, 2001a, p. 48.

20 COHEN; ARATO, 2001, p. 44 e 54.

padrões de integração normativa e comunicação aberta característicos da sociedade civil. O papel político da sociedade civil não está diretamente relacionado à conquista e controle do poder, mas à geração de influência na esfera pública cultural.²¹

No mesmo sentido é a visão de Elenaldo Teixeira, para quem “a sociedade civil não pode assumir responsabilidades que são do Estado, mas exercer uma função política sobre o Estado e o sistema político no sentido de que possam atender às necessidades do conjunto da sociedade”.²²

Mesmo com a evolução histórica dantes abordada na conceituação de sociedade civil, os dias de hoje exigem uma concepção capaz de preservar sua autonomia e desenvolver novas figuras de solidariedade em face do Estado e da economia. Deve-se, ao mesmo tempo em que se reconhece a existência das esferas sistêmicas, impedir que elas mantenham a tradição histórica de cooptação da sociedade civil.²³

Logo, não se refere à substituição dos mecanismos sistêmicos do Estado e do mercado pela sociedade civil; mas que, como categoria mais ampla do “social” ou do “mundo da vida” na perspectiva habermasiana, a sociedade civil venha imiscuir-se nos mecanismos de poder, mediando-os e aproximando dos cidadãos as decisões sobre as coisas públicas, diretamente interessados e afetados por elas.

4. Democratizar a Democracia: o Papel da Nova Sociedade Civil

Na intenção de formular teoricamente o papel de uma nova sociedade civil construída a partir do espaço local é

21 Vieira, 2001a, p. 45.

22 TEIXEIRA, 2001, p. 47.

23 VIEIRA, 2001a, p. 47.

imperioso analisar as construções teóricas desenvolvidas por Jean L. Cohen e Andrew Arato e de Jürgen Habermas. Esses autores fazem essa reconstrução da sociedade civil e do espaço público partindo da teoria do discurso. Aproveita-se também a contribuição de Liszt Vieira, cujos autores supra também são inspiradores.

Jürgen Habermas não fornece, em explícito, uma teoria da sociedade civil. Entretanto, verifica-se que essa categoria é fundamental para a formulação de sua teoria democrática do discurso, sendo que a “ponte entre a esfera pública e os sistemas institucionalizados é feita pela sociedade civil que representa os movimentos, as associações e as organizações sociais”.²⁴

A distinção feita por Jürgen Habermas²⁵ entre o mundo sistêmico – constituído pelo Estado (caráter público) e pela economia (caráter privado) – e o mundo da vida permite o enquadramento da sociedade civil nesta última categoria. Ou seja, para o autor, o mundo da vida possuiria duas dimensões distintas: a) uma de caráter privado, ligada às tradições imersas na linguagem e na cultura e utilizadas pelos indivíduos em suas relações cotidianas, orientadas para o entendimento – em especial as relações familiares; b) outra de caráter público, na qual se localiza a sociedade civil, os movimentos sociais e a opinião pública, de caráter mais institucional, “incluindo as instituições e formas associativas comunicativamente reproduzidas, e cuja ação é coordenada por processos de interação social no interior de suas estruturas”.²⁶

Logo, a sociedade civil estaria localizada no mundo da vida, esfera em que imperam as práticas comunicativas,

24 MATTOS, 2002, p. 100

25 HABERMAS, 1992.

26 VIEIRA, 2001a, p. 58.

passando os seus atores a se organizarem em movimentos sociais no intuito de cumprir funções públicas. Absorve-se, nessa atuação, a “ação comunicativa existente no mundo da vida e levando-a ao nível da esfera pública”,²⁷ inaugurando-se dessa maneira uma nova instância de defesa do interesse público, crítica e controle do poder.

Jean L. Cohen e Andrew Arato conceituam sociedade civil como uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta pela esfera íntima (família), a esfera das associações voluntárias, os movimentos sociais e as figuras de comunicação pública. Distinguem a sociedade política dos partidos, das organizações políticas (executivo, judiciário e parlamento) e da esfera econômica (composta por organizações de produção e distribuição, empresas, cooperativas, sociedades e outros similares). Para os autores, tanto a sociedade política quanto a sociedade econômica emergem da sociedade civil; porém os seus atores participam do poder estatal e da produção econômica, procurando controlá-los e manipulá-los. Já o papel da sociedade civil não está em assumir o poder, mas influenciá-lo mediante a atividade das associações democráticas e da discussão pública fomentada e externalizada na esfera pública. Em resumo, a sociedade civil refere-se às estruturas de socialização, associação e formas de comunicação organizadas do mundo da vida, na medida em que elas vão sendo institucionalizadas ou se encontram em processo de institucionalização.²⁸

Por sua vez, Liszt Vieira formula sua conceituação de sociedade civil diferenciando-a da noção de cidadania. Para o autor, a cidadania é uma noção dada a partir do Estado; já a sociedade civil abrange grupos em harmonia ou em conflito localizados na esfera pública não-estatal. Esses grupos

27 VIEIRA, 2001a, p. 61.

28 COHEN; ARATO, 2001, p. 8-10.

tendem a pressionar as instituições estatais na tomada de decisões afins aos seus interesses, o que favorece, em contrapartida, a cidadania. Para o autor sociedade civil consiste no ressurgimento de uma “terceira dimensão na vida pública, diferente do governo e do mercado”,²⁹ localizada

primordiamente na esfera pública, onde associações e organizações se engajam em debates, de forma que a maior parte das lutas pela cidadania são realizadas em seu âmbito por meio dos interesses dos grupos sociais, embora – cabe a ressalva – a sociedade civil não possa constituir o *locus* dos direitos de cidadania, por não se tratar da esfera estatal, que assegura proteção oficial mediante sanções legais.³⁰

Enfatiza o autor que o procedimentalismo discursivo radical proposto por Jürgen Habermas é o mais apto para a concretização da participação política da sociedade civil na geração dialógica e consensual da tomada das decisões sobre políticas públicas. Nesse sentido, a legitimidade das decisões advirá do debate público, o qual não será entendido como um espaço competitivo entre elites políticas. Será visto de maneira democrática, com a “criação de procedimentos pelos quais todos os afetados por normas sociais gerais e decisões políticas coletivas possam participar de sua formulação e adoção”.³¹

A sociedade civil, tida como esfera pertencente ao mundo da vida em que impera a racionalidade comunicativa, passa a se organizar por meio dos movimentos sociais e associações,³² compostos pela esfera íntima (família) e pela

29 VIEIRA, 2001b, p. 63.

30 VIEIRA, 2001b, p. 37.

31 VIEIRA, 2001b, p. 59.

32 São eles as entidades e movimentos não-governamentais, não-mercantis, não-corporativos e não-partidários, os quais são privados por sua origem, mas públicos por sua finalidade. Promovem a articulação entre a esfera pública e o âmbito privado, procurando alternativas de desenvolvimento

esfera associativa (movimentos sociais), os quais desempenham papel fundamental na criação de espaços públicos caracterizadores da esfera pública não-estatal. Por sua vez, a esfera pública não-estatal passa a abrigar e desenvolver comunicativamente os mecanismos discursivos de tomada de decisão baseados na negociação e na busca do consenso. Após a formação dos consensos, a esfera pública não-estatal intervém na esfera estatal para a formulação conjunta das políticas públicas.

O *locus* de desenvolvimento e ação da sociedade civil dá-se na esfera pública. Mediante a discussão aberta, plural,

democrático social, defendendo a adoção de padrões éticos nas relações, a cidadania e a democracia, no intuito de obter novos padrões de desenvolvimento contrários à exclusão social, aos preconceitos de raça, cor, sexo e religião e às ofensas ao meio-ambiente. Em geral são registrados como sociedades civis sem fins lucrativos, fundações ou organizações sociais ou, em âmbito mundial, são registrados na Organização das Nações Unidas para desempenhar funções específicas, em especial as voltadas aos direitos humanos. Nas palavras de Liszt Vieira, “existem ONGs atuando nos planos local, nacional, regional e internacional. A vinculação local e a conexão internacional possibilitam às ações locais interligar-se globalmente. É comum a associação de ONGs em redes, que aumentam sua eficácia e campo de atuação. Em muitos países, as ONGs ajudam a formular as políticas públicas. Em outros, seu papel é importante para fiscalizar projetos, bem como para denunciar arbitrariedades do governo, desde violação de direitos humanos até omissão no cumprimento de compromissos públicos, nacionais ou internacionais. (...) Em muitos países, as ONGs têm desenvolvido uma política de alianças de caráter duplo. De um lado, aliam-se com o Estado para exigir do mercado o equacionamento dos custos sociais e ambientais da produção exigido pelo desenvolvimento sustentável; de outro lado, aliam-se ao mercado para exigir do Estado a realização de reformas democráticas que aumentem sua eficácia administrativa. Mas vai além disso a responsabilidade atual dessas organizações da sociedade civil. Em face dos impasses criados pelo modelo econômico predominante no mundo, predatório ecologicamente e injusto socialmente, entendemos que essas entidades estão sendo chamadas a desempenhar um papel de crucial importância, ou seja, buscar alternativas, do ponto de vista da sociedade civil, para a crise ecológica e social que, pela degradação ambiental, ameaça o planeta e, pela globalização da pobreza, flagela a humanidade”. (VIEIRA, 2001a, p.64, 66-68).

intersubjetiva, permeável e autônoma nos espaços públicos de interações sociais, não-institucionalizados e permeados pela racionalidade comunicativa, os cidadãos, individuais ou organizados em movimentos sociais e associações, exercem a prática discursiva e formulam suas pretensões baseadas no consenso. Esses grupos reúnem-se numa esfera pública maior, não institucionalizada e não estatal, a qual congrega estruturas mistas de organizações, entidades e associações a fim de aprofundar as estruturas comunicacionais formuladas nos espaços públicos. São os espaços públicos “abertos e autônomos, em que as diversas organizações, grupos e indivíduos podem exercer a ação coletiva que questiona e controla as decisões do Estado e do mercado, oferecendo-lhes parâmetros e referências éticas”.³³ Trata-se, portanto, de uma esfera pública não-estatal, localizada no “mundo da vida” e atuante de forma conjunta com a esfera estatal, o “mundo sistêmico”, na resolução dos problemas que envolvam o interesse público.

Jürgen Habermas delimita o âmbito de alcance do conceito de sociedade civil em sociedades complexas a uma visão tripartite.³⁴ Registra que o atual significado da expressão sociedade civil “não coincide com o da ‘sociedade burguesa’, da tradição liberal, que Hegel chegara a tematizar como sistema das necessidades”; nem “inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do marxismo”. Nas sociedades complexas atuais, o

33 TEIXEIRA, 2001, p. 45.

34 Jean L. Cohen e Andrew Arato aderem a essa visão tripartite, declarando que somente um conceito de sociedade civil capaz de se diferenciar da esfera econômica e da sociedade burguesa pode converter-se no centro de uma teoria política e social crítica. Um modelo de três partes, o qual distinga a sociedade civil tanto do Estado como da economia. (COHEN; ARATO, 2001, p.8).

termo “sociedade civil” encontra-se alijado da esfera econômica e da esfera estatal, estando seu núcleo institucional caracterizado pela reunião de “associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”. Assim, a sociedade civil será composta por “movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política”.³⁵

Essa esfera pública não-estatal, por certo, necessita estar apoiada nos direitos fundamentais, lutando pelo seu reconhecimento perante as políticas públicas desenvolvidas pelos mecanismos sistêmicos.³⁶ É justificada nos direitos de liberdade de opinião e de reunião (art. 5.º, incs. VI, IX, XVI da Constituição Federal brasileira de 1988), bem como no direito de se organizar em sociedades e associações (art. 5.º, incs. XVII, XVIII, XIX). E o sistema político, por sua vez, deverá estar sensível às influências da opinião pública formada na esfera pública.

No entendimento de Liszt Vieira, a sociedade civil organizada passará a influenciar os mecanismos sistêmicos políticos e econômicos, em que predominam o dinheiro e o poder, contribuindo para a sua democratização pela mudança nas regras de procedimento e nas maneiras de participação política. Configura-se uma “terceira dimensão da vida pública, diferente do governo e do mercado”.³⁷ Um espaço público não-estatal democrático,³⁸ atuante em conjunto ao

35 HABERMAS, 1997b, p.99

36 HABERMAS, 1997b, p. 101.

37 VIEIRA, 2001a, p. 63.

38 Nesse sentido, conforme Jean L. Cohen e Andrew Arato, os movimentos democráticos dependem das novas formas autônomas do discurso, da

espaço estatal, garantindo que “os influxos democratizantes gerados na sociedade civil se tornem fontes de democratização do poder”.³⁹

Essa perspectiva nada mais é do que o desenvolvimento de uma democracia representativa aliada à democracia participativa, caracterizada pela atuação conjunta da sociedade civil às instituições estatais, reconhecendo-se aquela como a origem e o destino do poder.⁴⁰ Por meio da concretização dessa nova cultura participativa e associativa torna-se possível superar a tradição de clientelismo, populismo e corporativismo presente na história política de vários países⁴¹, construindo-se “uma estrutura institucional mais democrática, posto que ancorada na sociedade civil e não nas elites que tradicionalmente controlam a sociedade política”.⁴²

Ao aproximar o poder decisório daqueles diretamente atingidos pelas políticas públicas, por certo as escolhas serão mais acertadas. Nas palavras de Jürgen Habermas, há uma estreita ligação entre as estruturas comunicacionais da esfera pública e os meandros da vida privada dos indivíduos, o que faz “com que a periferia, ou seja, a sociedade civil, possua uma sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros da política”.⁴³

Com a adoção de normas legais e políticas públicas formuladas nos espaços comunicacionais da esfera pública, aumentar-se-á a legitimidade das decisões políticas, jurídicas

associação e da solidariedade, ou seja, dos elementos característicos da sociedade civil. (COHEN; ARATO, 2001, p.8).

39 VIEIRA, 2001b, p. 77-78.

40 Para maior aprofundamento do tema ver (SANTIN, 2010, p. 419-434).

41 Para maior aprofundamento sobre o tema do clientelismo, personalismo e patrimonialismo na gestão pública, ver (SANTIN, 2006, p. 72-78).

42 VIEIRA, 2001b, p. 78.

43 HABERMAS, 1997b, p. 115.

e legislativas, facilitando o posterior cumprimento dessas decisões. Afinal, as pessoas que participaram como atores do processo, por certo, estarão mais vinculadas às decisões tomadas.⁴⁴

A atuação participativa da sociedade civil nos mecanismos sistêmicos do dinheiro e do poder pode dar-se de duas formas: a) como política de influência da sociedade civil nas decisões tomadas pela sociedade política; b) como política de identidade dos cidadãos que fazem parte dessa esfera pública não-estatal, reconhecendo a sua autonomia e subjetividade e introduzindo valores e solidariedades coletivas. Não se objetiva a tomada do poder pela sociedade e o fim do Estado, como pregam as perspectivas marxistas e gramscinianas; porém a transformação da relação entre Estado, mercado e sociedade civil, “consolidando nesta última a imagem da diferença, da diversidade, bem como a capacidade subjetiva dos indivíduos e dos grupos”.⁴⁵ Para atingir essa finalidade, Jürgen Habermas salienta que os movimentos democráticos advindos da sociedade civil precisam renunciar aos anseios de uma sociedade auto-organizada em sua totalidade, que prescinde da instituição estatal. Deixa de lado, portanto, os referenciais marxistas.⁴⁶

44 Ao falar da questão da desobediência civil e da falta de efetividade das decisões públicas, Jürgen Habermas assevera que “tais atos de transgressão simbólica não-violenta das regras se auto-interpretam como expressão do protesto contra decisões impositivas as quais são ilegítimas no entender dos atores, apesar de terem surgido legalmente à luz de princípios constitucionais vigentes. (...) a desobediência civil sempre reclama implicitamente que a formação legal da vontade política não pode se desligar dos processos de comunicação da esfera pública”. (HABERMAS, 1997b, p.117).

45 VIEIRA, 2001b, p. 79.

46 Afasta-se a ideia de fim do Estado para defender uma gestão pública pautada no procedimento democrático de constituição das leis e políticas públicas, eis que “diretamente, a sociedade só pode transformar-se a si mesma; porém ela pode influir indiretamente na autotransformação do sistema político constituído como um Estado de direito. Quanto ao mais,

Com a participação da sociedade civil, organizada em uma esfera pública não-estatal, nas instâncias estatais de decisão sobre políticas públicas, as pessoas passarão a entender as limitações de recursos do ente público para dar conta da satisfação de todas as necessidades, a aceitar compromissos e a separar reflexivamente sua própria perspectiva individualizada para reconhecer a prioridade de outras. Aprendem a valorizar e reconhecer a diferença, perceber que as dimensões de seus requerimentos precisam ser ponderadas diante das demais necessidades constatadas, definindo quais serão priorizadas e quais abandonadas ou modificadas.⁴⁷

Nesse sentido, o espaço local mostra-se como um *locus* privilegiado para a efetivação dos mecanismos de gestão democrática e compartilhada entre sociedade civil e sociedade política. Por estar o Município mais próximo ao cidadão, facilita-se o controle direto da cidadania sobre os atos de seus gestores públicos, assim como a participação da sociedade civil, tanto individual quanto coletivamente, nas decisões sobre as políticas públicas a serem executadas em âmbito municipal.

5. Considerações Finais

Não é mais possível em sociedades complexas e em crise de paradigmas a sustentação da legitimidade dos mecanismos sistêmicos alijados da sociedade civil. Todas as propostas assumidas pela modernidade (Estado liberal,

ela também pode influenciar a programação desse sistema. Porém ela não assume o lugar de um macrossujeito superdimensionado, dotado de características filosófico-históricas, destinado a controlar a sociedade em seu todo, agindo legitimamente em seu lugar". (HABERMAS, 1997b, p.105-106).

47 COHEN; ARATO, 2001, p. 42.

Estado social e Estado neoliberal) afastaram a sociedade civil do processo decisório das leis e políticas públicas.

Para Liszt Vieira, a saída está em adotar uma “integração construtiva e sinérgica” entre o mercado, o Estado e a sociedade civil, sendo que os dois primeiros devem ser controlados e orientados por esta. Seria um “pós-liberalismo”, pautado em um Estado controlado pela sociedade e em um mercado orientado por valores sociais.⁴⁸

Entretanto, o projeto de institucionalização dos procedimentos democráticos de elaboração das leis e políticas públicas será possível se embasado em uma sociedade civil participativa e atuante, acostumada a participar democraticamente das questões a ela afetas.

Desenvolver uma teoria democrática participativa pautada nos mecanismos comunicativos e na teoria do discurso habermasiana. Com essa perspectiva, quer-se conceber uma sociedade civil e uma esfera pública capaz de se constituir e governar a si própria, destinatária e também autora das decisões públicas.

Para tanto, é mister fortalecer, mediante a participação popular, as instituições políticas representativas clássicas, as quais passarão a atuar em comunhão a novas instituições – mais democráticas e participativas. Fomentar nessa esfera pública valores coletivos e de uma ética da solidariedade, na qual impera a racionalidade comunicativa proveniente do mundo da vida. Logo, é um processo de redemocratização da democracia, obtido mediante um processo comunicativo que alia democracia representativa à democracia participativa e é produzido na esfera pública – cujas decisões surtirão efeitos na esfera estatal.

48 VIEIRA, 2001b, p. 79-80.

Referências Bibliográficas:

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Tradução de: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. 4.ed. Tradução de: Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.143-150.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. v. 1, 12.ed. Tradução de: Carmen C. Varriale et al. Brasília: Universidade de Brasília, 2002a.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. v.2, 12.ed. Tradução de: Carmen C. Varriale et al. Brasília: Universidade de Brasília, 2002b.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ações constitucionais: novos direitos e acesso à justiça*. Florianópolis: Habitus, 2001.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Tradução de: Roberto Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Tradução e Prefácio de: J. Batista Machado. 3.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1964

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de: Flávio Beno Siebeneichler. v. 1, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de: Flávio Beno Siebeneichler. v. 2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, Jürgen. O espaço público, 30 anos depois. Tradução de: Vera Lúcia C. Westin e Lúcia Lamounier. *Cadernos de Filosofia e Ciências Humanas*. Departamento de Filosofia e Ciências Humanas da Faculdade de Ciências Humanas e Letras, Belo Horizonte, ano VII, v.7, n.12, p.7-28, abr. 1999;

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1992. v.1-2.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Tradução de: José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

MATTOS, Patrícia Castro. *As visões de Weber e Habermas sobre direito e política*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002. p.100.

MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. *A inteligência da complexidade*. 2.ed. Tradução de: Nurimar Maria Falci. São Paulo: Peirópolis, 2000.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. Entre o estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____. *O público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do estado-providência*. Tradução de: Joel Pimentel de Ulhôa. Brasília: Editora da UnB, 1997.

SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. *Estudos Jurídicos*. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2006, p. 72-78.

SANTIN, Janaína Rigo. Poder local e gestão democrática mu-

unicipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: Empoderamento Social Local. HERMANY, Ricardo (Org.). Santa Cruz: Editora IPR, 2010, p. 419-434.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 5.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001a.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001b.

Recebido em 01/12/2015.

Aprovado em 27/12/2015.

Janaína Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo

Faculdade de Direito

Curso de Direito

BR 285 - Campus I - São José

99001970 - Passo Fundo, RS - Brasil - Caixa-postal: 611

E-mail: janainars@upf.br