

# AS DIFERENTES ACEPÇÕES DE PODER CONSTITUINTE EM LOCKE, SIEYÈS E HABERMAS: EM BUSCA DA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL

Sônia Barroso Brandão Soares

*"O medo da morte é a fonte da consciência; e o esforço para evitar a morte violenta é a fonte da lei. Quando era possível acreditar (mas realmente acreditar) no céu e no inferno, esse medo podia ser em parte temperado, ou controlado; sem tal crença, resta apenas o aniquilamento completo da individualidade." Thomas Hobbes*

Resumo: O presente artigo tem por objetivo relacionar o desenvolvimento histórico do constitucionalismo em Locke, Sieyès e Habermas, identificando os pontos importantes da busca do Estado Social, especialmente na questão da regulação de mercados; abordando a reforma do Estado brasileiro empreendida no final do século XX e seus desdobramentos nas políticas públicas desenvolvidas a partir de então.

Palavras-chave: constitucionalismo; evolução histórica; política; regulação; terceiro setor

Sumário - 1. Introdução. 2. As teorias sobre o poder constituinte. 2.1 O poder constituinte absoluto em Locke. 2.2 Sieyès e o terceiro estado constituinte. 3. Habermas e o poder constituinte. 3.1 Democracia procedimental x democracia institucional. 3.2 O poder constituinte na democracia procedimental. 4. O poder constituinte e a regulação na sociedade brasileira contemporânea: em busca do Estado social 4.1 Os paradigmas da

reforma do Estado brasileiro contemporâneo. 4.2 A reforma do Estado e o terceiro setor. 4.3 O terceiro setor e o Estado regulador. 5. Conclusão. 6. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO



a análise da teoria democrática e do exercício do poder constituinte ao longo da história contemporânea - e desde já fixa-se como marco inicial da caminhada a Revolução Francesa - pode-se observar que a mesma apresenta uma estrutura cíclica em relação à maior ou menor presença do Estado na regulação e no conceito de deliberação pública. Em Rousseau, pode-se observar que a grande preocupação é com o momento no qual o processo decisório ocorre. Já Locke centrará suas atenções em quem e como será exercido o poder constituinte, justificando o absolutismo do Estado (soberano). Finalmente, Habermas analisa a questão segundo uma perspectiva procedimental de democracia ou seja "processo no qual um ou mais agentes avaliam as razões envolvidas em uma determinada questão"<sup>1</sup> e depois deliberam segundo os princípios de dignidade e "vida boa" da maioria dos cidadãos.

O presente artigo pretende fazer breve estudo acerca do exercício do poder constituinte soberano, em especial tendo em vista sua relação e fundamentação teórica para com a perspectiva de (des)regulação do Estado brasileiro no final do século XX. Afinal, far-se-á breve análise da participação da sociedade civil por meio de agentes controladores e institutos (terceiro setor) e a fragmentação do poder de intervenção e, por conseguinte, decisório do Estado (Estado mínimo), tendo em vista as agências reguladoras.

O estudo objetiva discutir hipóteses e principiar a res-

---

<sup>1</sup> AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Revista Lua Nova*. Edição especial. N. 50. Belo Horizonte: CEDEC, 2000, p. 25.

ponder à questão premente em termos de Administração Pública: Estaria o processo decisório/regulatório argumentativo amarrado à descentralização do poder constituinte estatal ou pode-se combinar a perspectiva decisória institucionalizada (Estado e agências) com a argumentação da sociedade civil (democracia participativa por meio do diálogo ou cooperação)?

A fim de atingir tal propósito, far-se-á análise de alguns aspectos que relacionam e antagonizam os autores acima descritos e seus possíveis métodos de análise da questão, evidenciando a força ou fragilidade das normas principiológicas constitucionais no que concerne o direcionamento do Estado brasileiro em relação ao desenvolvimento de suas políticas públicas sociais e econômicas, enfocando-se especificamente o período final da década de 90, auge das políticas de desestatização.

## 2. AS TEORIAS SOBRE O PODER CONSTITUINTE

Partindo-se do pressuposto que a teoria do poder constituinte é no fundo o objetivo central do constitucionalismo, seja ele o de modelo inglês, americano ou francês, pode-se concluir que a primeira função de qualquer ordem política-constitucional foi e continuará sendo realizada por meio de um sistema de limitações impostas àqueles que exercem o poder político. Tais limitações ao longo da história são de menor ou maior monta de acordo com a perspectiva de Estado que se deseja.

Arcabouço inicial de análise, pode-se verificar que a Revolução Francesa apresenta dimensões novas ao presente objeto de análise. Isto porque é na mesma que surgem as ideias de *poder constituinte* e de *assembléia constituinte*. Também deriva da mesma a ideia da centralização política do conceito de *nação*, titular esta do poder constituinte originário. Não é esta nação a sociedade civil inglesa, mas sim uma ruptura com o "ancien regime", calcado no direito do poder hereditário e divi-

no conferido aos reis e os privilégios da nobreza e do clero. Na França Revolucionária a imagem que se tem de poder constituinte é a expressada pelo abade Sieyès: é poder próprio da nação, originário, autônomo e onipotente. Sendo assim, cria-se a idéia de nação a partir do exercício centralizado do poder constituinte, porém este justificado pela delegação que o próprio povo dá aos seus representantes na assembléia; fundamento, portanto, da democracia representativa.

Desta forma, a descoberta do Estado-Nação permitiu resolver vários problemas tais como o da legitimação do poder político, o de catalisar a transformação do Estado moderno em República democrática e, finalmente, o de criar uma nova solidariedade entre os cidadãos politicamente ativos na construção e integração da nova ordem social.

Para tanto, estabeleceu-se de antemão a idéia de *poder constituinte como soberania constituinte do povo*, ou seja, o poder do povo, firmado em ato anterior - revolucionário ou mandamental - cria uma lei superior juridicamente ordenadora da ordem política. Embora pareça tal assertiva óbvia, há que se distinguir duas idéias essenciais que com a mesma mantém íntima relação: a distinção clara entre o poder constituinte que faz as leis fundamentais e o poder legislativo que das últimas não se ocupa - poder constituinte derivado.

A construção dessa teoria atravessou diversos momentos ao longo da história, mas suas bases se encontram na Revolução Francesa e em seus teóricos, ainda que não franceses<sup>2</sup>. A seguir discorrer-se-á sobre tal fundamentação teórica do poder constituinte.

## 2.1 O PODER CONSTITUINTE EM LOCKE

---

<sup>2</sup> As idéias de Locke, por exemplo, serão aproveitadas pelos iluministas franceses do século XVIII para fundamentar a própria Revolução Francesa. Montesquieu (1689-1755), por exemplo, inspirou-se em Locke para formular a teoria da separação dos três poderes.

No confronto de idéias e razões do exercício político da Inglaterra dos idos de 1681 a 1683, com suas inúmeras dissidências políticas e religiosas, Locke formula sua teoria do "direito de resistência" e do "direito à revolução"; tendo por pressuposto um esforço analítico no sentido de dar contornos mais precisos ao chamado "corpo do povo". Corpo este que era identificado pelos conservadores como o "populacho", "a multidão" ou "as pessoas sem propriedade".

Embora a expressão "poder constituinte" não apareça de forma clara em John Locke atribui-se a ele a distinção entre poder constituinte do povo, ou seja, o poder originário que reconduziria o povo ao centro decisório da regulação do Estado, isto é, do povo alcançar uma nova forma de governar, e o poder ordinário do governo e do legislativo, encarregados estes de fazer e aplicar as leis.

Segundo J.J. Gomes Canotilho pode-se, resumidamente, distinguir cinco pressupostos do poder constituinte preconizado por Locke:

- 1) o estado de natureza é de caráter social; 2) no estado de natureza os indivíduos têm uma esfera de direitos naturais (a propriedade, por exemplo) antecedentes ou preexistentes à formação de qualquer governo; 3) o poder supremo é conferido à sociedade ou comunidade e não a qualquer soberano; 4) o contrato social, através do qual o povo "consente" o poder supremo do legislador, não confere a este um poder geral mas um poder limitado e específico e, sobretudo, não arbitrário; 5) só o corpo político reunido no povo tem autoridade política para estabelecer a constituição política da sociedade.<sup>3</sup>

Locke faz caminhar suas teses políticas e sociais em sentido paralelo. Assim é que se utilizando do método construtivista da racionalidade, ele defende que todo o conhecimento advém da experimentação, logo, não se justifica um poder que seja absoluto e de origem divina, uma vez que não seria fruto

---

<sup>3</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 69.

da experimentação dos homens e de sua racionalidade prática. Para tanto, Locke sustenta que o estado de sociedade e, conseqüentemente, o poder político nascem de um pacto entre os homens. Antes de ser feito tal acordo, os homens viveriam em um estado de natureza.

A idéia do pacto social também tinha sido defendida anteriormente por Roberto Filmer (*O Patriarca* - 1588-1653) e Thomas Hobbes (*O Leviatã* - 1588-1679), ambos, porém, tinham objetivos inteiramente opostos aos de Locke, uma vez que pretendiam justificar o absolutismo. Para Locke, o estado natural seria a condição na qual o poder executivo da lei da natureza permanece exclusivamente nas mãos dos indivíduos, sem se tornar comum a todos os indivíduos. No estado natural ou social todos os homens teriam o destino de preservar a paz e a humanidade e evitar ferir os direitos dos outros.

Vivendo no estado de natureza, em perfeita liberdade e igualdade, o homem, contudo, estaria exposto a certos inconvenientes. O principal deles seria a possível tendência a beneficiar-se a si próprio e a seus amigos. Desta forma, o gozo da propriedade e a conservação da liberdade e da igualdade ficariam seriamente ameaçados.

Exatamente para evitar a concretização dessas ameaças, o homem teria abandonado o estado natural e teria criado a sociedade política, por meio de um pacto social, celebrado não entre governantes e governados, mas entre todos os homens igualmente livres. Tal pacto não criaria direitos novos, mas sim reafirmaria todos os direitos naturais já existentes. Haveria, na verdade, uma renúncia à execução de tais direitos pelas próprias mãos - com o uso da violência - transferindo-se para um ente abstrato tal poder de fazê-lo - o Estado. Assim, em oposição às idéias de Hobbes, Locke acredita que, através do pacto social, os homens não renunciam aos seus próprios direitos naturais em favor do poder dos governantes, mas sim renunciam ao exercício de alguns deles - como o de elaborar as

leis, por exemplo, e reprimir os atos atentatórios das liberdades e direitos individuais.

Na sociedade política preconizada por Locke, que teria por base original o contrato/pacto, as leis aprovadas por mútuo consentimento de seus membros e aplicadas por juízes imparciais manteriam a harmonia geral entre os homens. O poder dos governantes, portanto, seria outorgado pelos participantes do pacto social e, portanto, revogável. Locke justifica o direito de resistência e insurreição ao poder absoluto do Estado não pelo desuso, mas pelo abuso do poder por parte das autoridades delegadas.

Razão da participação do homem no contrato social seria a de evitar o estado de guerra - a violência do homem contra o homem. Quando os governantes se colocam contra o povo, tal contrato seria quebrado; posto que com o pacto social os indivíduos transfeririam à sociedade e a seus representantes, os governantes, o direito legislativo e executivo inerente ao povo. O soberano seria, portanto, o agente executor da soberania do povo. Este último é quem estabelece os poderes executivo, legislativo e judiciário, sendo seus integrantes mandatários do poder original do povo.

Locke, porém, respondendo a Filmer, afirma o pressuposto de que o governo não deriva apenas do medo que os homens têm da violência da vida em comunidade. Para Locke, o *poder político*.

é o direito de elaborar as leis, incluindo a pena de morte e, portanto, as demais penalidades menores, no intuito de regular e conservar a propriedade, e de utilizar a força da comunidade para garantir a execução de tais leis e para protegê-la de ofensas externas. E tudo isso visando só ao bem da comunidade.<sup>4</sup>

## 2.2 SIEYÈS E O TERCEIRO ESTADO CONSTITUINTE

---

<sup>4</sup> LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 22.

Enquanto em Locke a idéia do poder constituinte vem associada ao direito de resistência reclamado em face do radicalismo *whig*, em Sieyès a fórmula do poder constituinte surge estreitamente associada à luta contra a monarquia absoluta e o absolutismo. Sieyès é um típico representante da burguesia francesa nascida dos conflitos revolucionários do século XVIII.

Pode-se dividir a teoria do poder constituinte de Sieyès em dois momentos principais: 1) recorte de um poder constituinte da *nação* entendido como poder *originário e soberano*; 2) plena liberdade da nação para criar uma constituição, pois a nação ao "fazer uma obra constituinte", não está sujeita a formas, limites ou condições preexistentes.<sup>5</sup>

Na verdade, Sieyès faz ao mesmo tempo a desconstituição do poder e a reconstituição do poder político, atualizando para a realidade francesa da época as idéias liberais e econômicas de Adam Smith<sup>6</sup>. Primeiro porque ele contrapõe num primeiro momento sua teoria do poder constituinte ao poder monárquico e absoluto. Em segundo lugar porque, uma vez desconstituído tal poder, passa-se em seguida à reconstrução do poder constituinte da nação. Sieyès dá forma à reconstrução da sociedade e do Estado, reconstruindo sua ordem política e jurídica em novas bases, com a presença da burguesia - o terceiro estado. Há que se ter doravante uma nova ordem política pausada nos ditames constitucionais, que permitiriam o exercício do poder político em conformidade com a Constituição e aquele seria regulado pela própria constituição criada ela mesma pelo próprio poder constituinte originário - de, inclusive, rever ou emendar a própria constituição - o *poder constituído*.

Editada em fevereiro de 1789, a leitura de *A Constituinte*

---

<sup>5</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Op. cit.*, p. 69..

<sup>6</sup> Leia-se a propósito seu clássico *A riqueza das nações* (6. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1986.)

*Burguesa*<sup>7</sup> permite visualizar a existência na obra de Sieyès de certa perspectiva econômica, social e política que, ultrapassando os traumas deixados pelo período do terror de Robespierre, desejava para a França a modernização e o progresso. Para tanto, seria necessário limitar a estrutura representativa, contrariando frontalmente o pensamento de Rousseau - e sua ideia de soberania popular, mais plena - e caminhando no sentido da representação política, mas restrita anteriormente expressa em Locke, onde se consagra a ideia da ilegitimidade da hegemonia do clero e da nobreza ao representarem na Assembleia dos Estados Gerais apenas duzentos mil indivíduos, contra a ampla maioria de representantes do Terceiro Estado, a burguesia, autointitulado de Assembleia Nacional, e se constitui para a aprovação da Constituição. Não deixa Sieyès, entretanto, de denunciar os perigos advindos da conquista das classes populares da igualdade eleitoral, distinguindo entre cidadania ativa e passiva. De tal forma que mesmo aqueles que se enquadrassem no nível da democracia passiva estariam representados pelos cidadãos ativos porque estes, os deputados ou representantes eleitos dos departamentos, seriam representantes não de um só departamento, mas de toda a nação.

Substitui-se em Sieyès a noção do contrato social assinado por todos os cidadãos franceses (Rousseau) a partir do qual emanaria o poder político e constituinte, para a noção de "corpo nacional", abstração que permitiria observar na representação democrática a presença de todos os cidadãos, sem diferenciação de qualquer nível. Fato que visava o combate às corporações e sociedades religiosas e leigas que manipulavam o povo para a obtenção do poder.

Sieyès, defendendo tal repartição de poderes com o Terceiro Estado, apresenta a tese de que "à Nação cabe uma autoridade anterior de estabelecer a ordem jurídica. Em consequên-

---

<sup>7</sup> Título original *Qu'est-ce que le Tiers État?* ((Org.) Aurélio Wander Bastos. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001)

cia, tal proposição traduz-se na ideia de um Poder Constituinte originário por parte da nação." <sup>8</sup> Embora o pensamento eleitoral de Sieyès, para a época, representasse um avanço significativo, na verdade, a sua teoria da elegibilidade é censitária (só votavam ou se elegiam aqueles que tivessem determinada renda e contribuíssem com determinados valores em tributos), visão esta retratada na Constituição Francesa do período monárquico de 1791.

Pode-se de fato afirmar que Sieyès insere-se numa tradição política francesa que tem por objetivo principal a construção de uma ordem jurídica e social estável, livre de conflitos; aproximando-o das idéias de Montesquieu e abrindo caminho para a interpretação teórica dada por Benjamin Constant no períodos de Restauração pós-Revolução Francesa.

A propósito, Benjamin Constant em sua obra principal renega a ideia da ampla democracia popular, com exercício ilimitado, defendendo que nenhum indivíduo, nenhuma fração ou associação parcial pode apropriar-se da soberania se esta não lhe foi delegada. Existiria, por conseguinte, uma parte da vida humana que seria indelegável por natureza e que ficaria à margem de toda disputa social. A soberania, enfim, só existiria de uma forma limitada e relativa - no caso do autor, pela poder moderador do Imperador. Acrescenta, ainda, que

Rousseau ignorou esta verdade. Seu erro fez de seu *Contrato Social*, tão freqüentemente invocado, um favor da liberdade, o instrumento mais terrível de todas as formas de despotismo.

(...)

Não é verdade que alguém tenha interesse em tornar onerosa a condição para os demais, uma vez que existem associados que estão forma da condição comum. Não é verdade que todos os associados adquirem os mesmos direitos que cedem; nem todos ganham o equivalente ao que perdem. O resultado do sacrifício é, ou pode ser, a instituição de uma força que lhes tire o que têm.

---

<sup>8</sup> VIEIRA, José Ribas. Prefácio à *Constituinte Burguesa*, *op. cit.*, p. xxi.

O próprio Rousseau se assustou com essas conseqüências. Estarrecido com a extensão do poder social que acabava de criar, não soube em que mãos depositar esse poder monstruoso. Não encontrou outra defesa contra o perigo desta soberania senão em providências que impossibilitassem seu exercício. Explicitou que a soberania não podia ser alienada, nem delegada, nem representada. Em outras palavras, isto significa que não podia ser exercida. Anulava-se de fato o princípio que acabava de proclamar.<sup>9</sup>

Embora o pensamento eleitoral de Sieyès, para a época, representasse um avanço significativo, na verdade, a sua teoria da elegibilidade é censitária (só votavam ou se elegiam aqueles que tivessem determinada renda e contribuíssem com determinados valores em tributos). Os mecanismos analíticos de Sieyès e a vocação restauradora de sua teoria política, por isto mesmo eleitoralmente excludente, impediram-no, em primeiro lugar, de compreender a sociedade como um todo orgânico, num processo conjunto de mudança, não como uma soma de órgãos, de partes menores com movimento próprio. Não entendeu ele que o império da razão exigia, apenas, restituição dos direitos usurpados ao Terceiro Estado pelo clero e pela nobreza, sua obra teria ultrapassado seu tempo, sendo bem mais que uma simples racionalização legitimista da presença do Terceiro Estado no exercício do poder político e constituinte, visto ter sido sua obra um excelente retrato da transição institucional pela qual passou a França em meados a final do século XVIII.

Sua teoria da representação do poder político, de base eminentemente constitucionalista, pode muito bem ser resumida nos seguintes termos:

A esta necessidade de organizar o corpo do governo, se quisermos que ele exista ou que aja, é necessário acrescentar o interesse que a nação tem em que o poder público delegado não possa nunca chegar a ser nocivo a seus comitentes.

---

<sup>9</sup> CONSTANT, Benjamin. *Princípios políticos constitucionais*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989, p. 63-65.

Daí as inúmeras precauções políticas que foram introduzidas na Constituição, e que são outras tantas regras essenciais ao governo, sem as quais o exercício do poder se tornaria ilegal.

Sente-se, assim, a dupla necessidade de se submeter o governo a formas certas - interiores ou exteriores - que garantam sua aptidão para alcançar os seus próprios fins e sua impotência para separar-se dele.

(...)

Nenhuma espécie de poder delegado pode mudar nada nas condições de sua delegação. É neste sentido que as leis constitucionais são fundamentais. As primeiras, as que estabelecem a legislatura, são fundadas pela vontade nacional antes de qualquer constituição; formam seu primeiro grau. As segundas devem ser estabelecidas por uma vontade representativa especial. Desse modo, todas as partes do governo dependem em última análise da nação. Estamos dando somente uma vaga idéia, mas ela é exata.<sup>10</sup>

### 3. HABERMAS E O PODER CONSTITUINTE

Pode-se observar que tanto para Locke quanto para Sieyès, a discussão sobre o exercício do poder político centra-se no aspecto da deliberação representativa. Em ambos a democracia implica a participação no processo decisório de todos aqueles que reúnam as condições para fazê-lo (serem livres, terem renda e serem proprietários). Não se leva em conta, entretanto, em ambos, um outro aspecto do exercício democrático que é a argumentação e o peso que a mesma teria dentro do elemento decisório. Ou seja, parte-se, então, para um conceito alternativo de deliberação política, qual seja, a idéia de um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesados. Essa atribuição de importância ao procedimento argumentativo como elemento chave no processo deliberativo que passou a dominar a Ciência

---

<sup>10</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa. Qu'est-ce que le Tiers État?* ((Org.) Aurélio Wander Bastos. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 48-49.

Política desde os anos 70 é que deita suas bases na teoria de Habermas.

De fato, as experiências administrativas modernas vêm pondo em cheque os principais elementos de uma concepção decisionística de deliberação, em especial a idéia defendida por Max Weber (1919) de organização do Estado e do poder político, de que as formas complexas de administração podem prescindir de elementos participativos e argumentativos. Cria-se, em Weber, a idéia do elitismo democrático de base rousseauniana, dos quais seriam expoentes Max Weber, Schumpeter, Downs e Bobbio, que será confrontada por Rawls (*Teoria da Justiça*) e Habermas (*Direito e democracia*) que propõem o uso alternativo da teoria argumentativa e de uma democracia procedimental, que resgataria a participação da sociedade civil no exercício do poder decisório institucionalizado.

Nesta parte do trabalho, será enfocada a teoria da democracia procedimental e participativa de Habermas e o efeito que a teoria da argumentação jurídica faz incidir sobre o exercício do poder político decisório no processo de regulação ou desregulação do Estado. Parte-se, de imediato, da idéia de que Jürgen Habermas em sua obra propõe uma tentativa de reintroduzir uma forma de debate argumentativo na análise do político.

Para tanto, Habermas trabalho com o conceito de esfera pública, ou seja, o espaço para a interação face-a-face diferenciado do poder político institucionalizado do Estado. Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática, segundo Habermas, discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações. Portanto, explora-se o conceito de publicidade dos atos administrativos estabelecido numa dinâmica que prevê no interior da política o exercício do poder político que não seja movido por interesses particulares nem pela tentativa de concentrar poder com o objetivo de dominar outros indivíduos. Haveria, então, um uso público da razão estabelecendo

uma relação entre participação e argumentação pública.

Avançando sobre as ideias de Rousseau, Locke e Sieyès, Habermas diz existir uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado/sociedade que está além do processo de formação vontade geral. A opinião dos indivíduos nesse processo argumentativo não pode ser reduzida à vontade da maioria, como queriam os anteriores, ou na representatividade de um só indivíduo na posição original como queria Rawls.

Habermas propõe a existência de uma mudança na concepção de maioria e de forma de decisão em relação às concepções defendidas por Rousseau e os demais teóricos da Revolução Francesa, ou o chamado elitismo democrático. O problema da legitimidade na política não estaria ligado apenas, tal como dito por Rousseau, ao problema da expressão da vontade da maioria, mas também a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas.

A teoria de Habermas firma-se sobre a premissa de que

o modo de operar de um sistema político, constituído pelo Estado de direito, não pode ser descrito adequadamente, nem mesmo em nível empírico, quando não se leva em conta a dimensão de validade do direito e a força legitimadora da gênese democrática do direito.<sup>11</sup>

Habermas almeja em sua teoria descobrir as pontes que permitem passar dos modelos normativos de democracia para os das teorias sociais da democracia. Para tanto, inicia sua discussão pela análise do que seria a teoria normativa da democracia de Becker, delineada para fins de justificação.<sup>12</sup> Ou seja, assim como o poder em geral se manifesta na superioridade empírica do interesse mais forte, o poder do Estado se manifesta na estabilidade da ordem por ele mantida. A estabilidade

---

<sup>11</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*. (Trad.) Flávio Beno Siebeneichler - UGF. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II, p. 9.

<sup>12</sup> Becker citado por HABERMAS, J. *Op. cit.*, p. 12.

vale como medida para a legitimidade, pois a legitimidade do Estado mede-se objetivamente no reconhecimento fático por parte dos que estão submetidos a sua autoridade. Qualquer legitimação é aceita contanto que contribua eficazmente para a estabilização da autoridade política. Nesse quadro, um ditadura que possibilitasse a estabilidade do Estado, no quadro de uma legitimação socialmente reconhecida, teria que ser vista como legítima.

Assim sendo, segundo a teoria normativa da democracia, são os próprios indivíduos que produzem a validade normativa, através de um ato de livre assentimento. Tal compreensão voluntarista (já presente em Hobbes e em Kelsen) da validade desperta uma compreensão positivista do direito: vale como direito tudo aquilo e somente aquilo que um legislador político, eleito conforme as regras, estabelece como direito. No sentido do racionalismo crítico, no entanto, essa tradução não se justifica, segundo Habermas, pois é expressão de uma decisão ou de um elemento cultural que se impôs faticamente.

Da mesma forma, quando se pressupõe um conceito voluntarista de validade normativa, a pretensão de validade das decisões da maioria não pode ser fundamentada apelando-se para o bem comum, como diziam Locke e Sieyès, para as vantagens coletivas (Schumpeter) ou para a razão prática (Max Weber); pois seriam necessárias medidas objetivas.

Percebendo o processo da política deliberativa como o âmago do processo democrático, Habermas informa que esse modo de interpretar a democracia tem conseqüências para o conceito de uma sociedade centrada no Estado, do qual procedem os modelos de democracia tradicionais. Deve-se, portanto, proceder à análise dos diversos modelos de democracia e de Estado (Estado liberal de Locke e Smith e Estado republicano) para se descobrir a aplicação prática da teoria do discurso na formação do processo deliberativo do Estado.

Na perspectiva liberal, o processo democrático se realiza

exclusivamente na forma de compromissos de interesses. As regras de formação dos compromissos devem assegurar a equidade dos resultados, que passam pelo direito igual e geral ao voto, pela composição representativa das corporações parlamentares, pelo modo de decisão, pela ordem dos negócios, etc., fundamentos últimos dos direitos fundamentais liberais. Ao passo que a interpretação republicana vê a formação democrática da vontade realizando-se na forma de um autoentendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados, e ser exercitado pelas vias culturais. Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação lingüística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa.

Pode-se concluir, portanto, que a linha da argumentação republicana vai no sentido de que a esfera pública política deve ser revitalizada contra o privatismo de uma população despolitizada e contra a legitimação através de partidos estatizados, para que uma cidadania regenerada possa (re)apropriar-se do poder burocratizado do Estado, imprimindo-lhe formas de uma autoadministração descentralizada.<sup>13</sup>

A contrario sensu, o ponto central do modelo liberal de democracia não consiste na autodeterminação democrática das pessoas que deliberam, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir.

A procedimentalização da soberania popular e a ligação

---

<sup>13</sup> Hannah Arendt citada por HABERMAS, J. *Op. cit.*, p. 20.

do sistema político às redes periféricas da esfera pública política implicam na imagem de uma sociedade descentrada. Em todo o caso, esse modelo de democracia não precisa mais operar com os conceitos de uma totalidade social centrada no Estado, representado como um sujeito superdimensionado e agindo em função de um objetivo.

A autocompreensão normativa da política deliberativa promove um modo discursivo de socialização para a comunidade jurídica, o qual, porém, não se estende à totalidade da sociedade, na qual o sistema político, estruturado sobre uma constituição, está embutido.

### 3.1 DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL x DEMOCRACIA INSTITUCIONAL

Segundo Norberto Bobbio<sup>14</sup> as democracias podem ser consideradas procedimentais se preencherem um necessário mínimo procedimentalista na medida em que elas garantam: a) a participação política do maior número possível de pessoas privadas; b) a regra da maioria para decisões políticas; c) os direitos comunicativos usuais e com isso a escolha entre diferentes programas e grupos dirigentes; e d) a proteção da esfera privada.

A chave desta concepção consiste precisamente no fato de que o processo democrático institucionaliza discursos e negociações com o auxílio de formas de comunicação as quais devem fundamentar a suposição da racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o processo. Ou seja, a política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma qualidade racional de seus resultados.

---

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto. *The future of democracy*. London: Cambridge Press, 1987, citado por HABERMAS, J. *Op. cit.*, p. 26/27.

Em síntese, o procedimento ideal da deliberação e da tomada de decisão pressupõe sempre uma associação titular que se julga capaz de regular de modo imparcial as condições de sua convivência. Por isso, as democracias atualmente existentes, fundadas na concorrência, podem ser entendidas como sistemas de ação, nos quais os procedimento democrático foi realmente implementado (democracia institucional), não somente na forma nominal de direitos políticos de participação e de comunicação, mas também na forma de práticas, quase sempre seletivas. Essas poliarquias se caracterizam através de uma série de direitos efetivos e de instituições que, a partir da Revolução Americana e Francesa, impuseram-se gradualmente num número crescente de Estados modernos.

### 3.2 O PODER CONSTITUINTE NA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL

O processo democrático condiciona a criação do direito legítimo a um tratamento presuntivamente racional de problemas, cujo modo de interrogação corresponde aos problemas que sempre foram elaborados de forma quase inconsciente. Pois o âmago da política deliberativa consiste precisamente numa rede de discursos e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas - que são precisamente os problemas acumulados de uma fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade.

Essa necessidade de cooperação e coordenação funcional não pode mais ser suprida, nas sociedades complexas da atualidade, através do modelo simples da divisão do trabalho ou da cooperação entre indivíduos e coletividades: são necessários mecanismos de regulação indireta do sistema administrativo. Deve-se deslocar, portanto, o poder regulatório do complexo parlamentar e emigrá-lo para foruns exteriores à arena pública, dada a especificidade dos temas a serem tratados.

Assim é que o poder constituinte entendido como poder regulamentar do Estado, já agora descentralizado, não mais está enraizado no próprio exercício do poder político, mas, via de regra, está condicionado pelos princípios da autonomia e da reificação da sociedade. Esta constitui uma rede de sistemas parciais autônomos que se fecham uns em relação aos outros através de semânticas próprias, formando ambientes uns para os outros. A interação entre tais sistemas não depende mais das intenções ou dos interesses de atores participantes, mas de modos de operação próprios, determinados internamente.

Dessa estratégia conceitual resulta, de um lado, o abandono de um conceito hierárquico de sociedade, centrado no Estado. O próprio sistema político especializado na produção de decisões coletivamente obrigatórias, perde os seus privilégios de intervenção, tendo que afirmar-se de forma oportunista contra todos os outros sistemas funcionais inclusive contra o sistema do direito. De outro lado, vê-se que a atuação dos diversos sistemas leva a concluir que as condições para uma formação política racional da vontade não devem ser procuradas apenas no nível individual das motivações e decisões de atores isolados (o soberano, por exemplo), mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação de opinião e de deliberação (a sociedade civil organizada).

Os resultados do poder constituinte numa política deliberativa podem ser entendidos como um poder produzido comunicativamente, o qual concorre com o potencial de poder de atores que têm condições de fazer lobbies e pressões (empresas e sociedade civil organizada) e com o poder administrativo que se encontra nas mãos de funcionários públicos.

Assim é que nem se pode legitimar o exercício do poder político constituinte porque o mesmo se ancora no Estado (em sua função legiferante) ou na figura do soberano, nem se pode desestatizar totalmente a função regulatória, uma vez que a perspectiva de exercício do poder político atual, em busca do

Estado social, pensa a teoria do Estado na perspectiva de uma sociedade eticamente responsável e responsável pela ética, a fim de desenvolver um modelo sociológico adequado ao conceito de política deliberativa. De outro lado, o enfraquecimento da capacidade de integração dos diversos sistemas significa um desafio para a política e o direito.

Segundo Willke<sup>15</sup> os sistemas políticos das sociedades ocidentais já se encontram no caminho para o Estado supervisor. Três seriam os pontos que evidenciaríamos ao mesmo tempo a integração e o equilíbrio sistêmico entre a sociedade, tutelada pelo Estado, e o próprio Estado: através de sistemas de negociação não hierarquizados, onde o Estado supervisor procura afinar-se com sistemas sociais funcionais da própria sociedade; através de uma política regulatória que, embora continue se servindo da linguagem do direito, em especial do direito reflexivo, não necessita mais de seus programas condicionais ou teleológicos - normas programáticas e de hermenêutica; e, manutenção do conteúdo essencial da democracia ao passar do plano da formação democrática da opinião e da vontade das pessoas para o das relações intersistêmicas.

É verdade que a regulação do sistema continua a transcorrer nas formas do direito. Porém, a partir do momento em que o Estado delega a competência legislativa a sistemas de negociação nos quais se introduz a *dinâmica própria* de outras unidades que operam auto-referencialmente, a reprodução do direito e da política cai no campo cinzento de uma "autoridade dupla", dividida entre administração estatal e sistemas sociais funcionais. Quanto mais a administração pública se deixa enredar nas malhas dos novos "discursos societais", tanto menor é a sua capacidade de satisfazer à forma democrática do fluxo do poder oficial. O mesmo neocorporativismo, destinado a conter os perigos de uma desintegração da sociedade global e, com

---

<sup>15</sup> WILLKE, H. *A ironia do Estado*. Manuscrito de Frankfurt, 1992. Citado por HABERMAS, J. *Ob. cit.*, p. 75.

isso, a absorver os novos problemas de legitimação, obstaculizando, portanto, o processo de autolegitimação. O que não ocorreria se a mudança se desse nos moldes da democracia e com a garantia da participação da sociedade civil organizada.

Habermas afirma, ainda, que segundo Willke, a reestruturação do direito que se pretende nessa nova perspectiva sociológica da democracia deliberativa não pretende abandonar a idéia do Estado de direito, apenas visa interpretá-la de outra maneira. Sob essa premissa, uma legalização dos sistemas de negociação é suficiente para garantir sua legitimidade:

Sociedades altamente complexas podem ser tidas como democráticas quando essa idéia (do Estado de direito) é estendida à sociedade como um todo e quando a estruturação específica da sociedade permite garantir e promover a autonomia e a diferenciação de seus sistemas. Isso não constitui apenas um fim em si mesmo para a manutenção do grau de diferenciação funcional atingido, mas serve também para a generalização da proteção dos direitos fundamentais dos sujeitos privados.<sup>16</sup>

Em seguida, passar-se-á à análise da problemática da fragmentação do poder constituinte e legiferante no Brasil e as situações limites que tal dissociação pode promover.

#### 4. O PODER CONSTITUINTE E A REGULAÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: EM BUSCA DO ESTADO SOCIAL

Apesar da perspectiva de configuração de um Estado social, não se pode dizer, na verdade, que o mesmo está efetivamente alcançando de fato os seus fins. Tal assertiva se sustenta pela cada vez maior impossibilidade de o Estado deter plenamente o monopólio da produção e aplicação do direito. Mais que isso: quase sempre a normatização dos chamados direitos sociais não conseguem chegar a uma concretização efetiva de

---

<sup>16</sup> WILLKE, H. *A ironia do Estado*. Apud HABERMAS. *Ob. cit.*, p. 81.

seus pressupostos, utilizando-se o Estado de uma estruturação retórica de que a mera produção legislativa, de per si, pode ser eficiente ao efetivo exercício dessa nova geração de direitos constitucionalmente prescritos, no caso do Brasil.

A crise institucional torna-se cada vez mais evidente. O Estado se vê inerte ante aos direitos sociais, especialmente com as políticas de privatização, numa perspectiva de retorno ao Estado mínimo do liberalismo (neoliberalismo). Entretanto, mais e mais se vê o Estado regulando searas que antes eram restritas ao mundo privado, a exemplo da regulação dos institutos do Direito de Família.

De outro lado, o próprio Estado entra em crise, num processo de reforma cujos paradigmas também apresentam contradições e facetas ainda não exploradas pelo direito público. Questão relevante a ser explorada é a de quem será o ator ou sujeito principal da reforma cujo objeto é o próprio Estado. A sociedade civil organizada, o terceiro setor, apresenta-se como o elemento diferenciador de toda a evolução histórica da trajetória democrática do Estado, a partir do Estado liberal burguês do século XVIII.

Analisando-se o processo de reforma do Estado brasileiro verifica-se que a institucionalidade reformista traduziu-se numa articulação específica entre os três princípios de regulação na modernidade: o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade.

Neste processo, os princípios do Estado e do Mercado se fortaleceram mutuamente, em detrimento dos princípios de participação, solidariedade e cooperação sociais. Na arena do Estado, a questão social - anomia, exclusão social, desagregação familiar e violência - foi mantida sob controle para que o capitalismo testasse todas as suas potencialidades. Politizar a questão social redundou na criação do chamado Estado-Providência nos países da Europa e América do Norte, e ainda nos Estados em desenvolvimento do eixo periférico, no qual o

Brasil se enquadra.

A lógica reformista assenta-se na idéia da normalização das mudanças sociais. Há uma simetria, entre melhoria (condição de progresso) e repetição (condição de ordem) e os dispositivos dessa normalização são o direito, o sistema educativo e a identidade cultural.

A opacidade e a indeterminação da mudança social normal operam ainda em outros três níveis que potencializam o paradigma reformista: o primeiro deles é a articulação entre melhoria e repetição que permite ver os processos de inclusão social x exclusão social como um jogo de soma positiva em que os primeiros sempre sobrepujam os outros; o segundo é o caráter ambíguo das medidas reformistas (capitalista ou anti-capitalista); e em terceiro, a grande plasticidade e abstração das políticas reformistas que lhes permite funcionar com grande credibilidade em contextos sociais distintos.

Assim é que alterado será o papel do Estado e de sua condução do processo regulatório, tendo em vista a perspectiva da maior participação popular no processo deliberativo da democracia do Estado social contemporâneo.

#### 4.1 OS PARADIGMAS DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

O papel central do Estado nacional na mudança social reformista desdobrou-se em três estratégias fundamentais: acumulação, confiança e legitimação. Pela acumulação garantiu o Estado a estabilidade da produção capitalista. Através das estratégias de confiança garantiu o Estado a estabilidade das expectativas aos cidadãos ameaçados pelos riscos decorrentes das externalidades<sup>17</sup> da acumulação capitalista. Finalmente, atra-

---

<sup>17</sup> "As externalidades correspondem, pois, a custos e benefícios circulando *externamente* ao mercado, vale dizer, que se quedam incomensurados, pois, pare eles, o mercado não consegue imputar um preço. E, assim, o nome

vés da hegemonia o Estado garantiu a lealdade de diferentes classes sociais à gestão estatal das oportunidades e dos riscos e assim, a sua própria estabilidade política e administrativa.

O campo da atuação da estratégia da acumulação é a mercantilização do trabalho, de bens e serviços; sendo seus momentos de repetição a sustentabilidade da acumulação, e de melhoria, o crescimento econômico.<sup>18</sup> A avaliação política pauta-se pelo jogo binário: promover o mercado/restringir o mercado. A estratégia da hegemonia abrange três campos sociais de intervenção: o primeiro é o da participação e da representação política, sendo seu código binário: democrático e antidemocrático. Nela a repetição é a democracia liberal e a melhoria, a expansão dos direitos de cidadania (democracia participativa). O segundo campo é o consumo social, sujeito ao código binário justo/injusto. A repetição é a paz social e a melhoria, a equidade social. O terceiro campo é o consumo cultural, a educação e a comunicação de massa, sujeito ao código leal/desleal, em que o momento de repetição é a identidade cultural e o momento de melhoria a distribuição do conhecimento e da informação

Finalmente, a estratégia de confiança abrange igualmente três campos de intervenção social. O primeiro é o dos riscos nas relações internacionais avaliados segundo o código amigo/inimigo. O momento de repetição é a soberania e a segurança nacionais e o momento de melhoria a luta para melhorar a posição no sistema mundial (direito da concorrência). O se-

---

externalidade ou efeito externo não quer significar fatos ocorridos fora das unidades econômicas, mas sim fatos ou efeitos ocorridos fora do mercado, externos ou paralelos a ele podendo ser vistos como efeitos parasitas." Ver a respeito NUSDEO, Fábio. *Curso de economia*. 3 ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 152.

<sup>18</sup> Nos regimes militares os Ministros da Fazenda e do Planejamento sempre indicavam para a política econômica de fazer o bolo crescer (acumulação) para poder dividi-lo (distribuição de renda).

gundo é o dos riscos<sup>19</sup> das relações sociais (dos crimes aos acidentes), sujeito ao duplo código binário legal/ilegal, relevante/irrelevante. A repetição é a ordem jurídica em vigor, e a melhoria, a prevenção dos riscos e o aumento da capacidade repressiva. Finalmente, o terceiro campo é o dos riscos da tecnologia e dos acidentes ambientais, sujeito ao código binário: seguro/inseguro, previsível/imprevisível. O momento de repetição é o sistema de peritos e laudos e o de melhoria, o avanço tecnológico.

O paradigma reformista assenta-se sobre três pressupostos: a) sobre o fato de que os mecanismos de repetição e melhoria têm aplicação eficaz no âmbito do território nacional, sem grandes interferências externas ou turbulências internas; b) sobre a capacidade financeira do Estado sobre a qual assenta a sua capacidade reguladora e vice-versa, já que segurança e bem-estar sociais são obtidos pela produção em massa de bens, produtos e serviços, ainda que não distribuídos pelo mercado; e c) os riscos e perigos que o Estado gere pela estratégia da confiança não são frequentes e, quando ocorrem, se dão numa escala adequada à intervenção política e administrativa do Estado.

Porém, é bom lembrar que o reformismo só existe como condição de consolidação e êxito das revoluções.

Desde a década de 80 temos assistido à crise do paradigma da mudança normal. a simetria entre repetição e melhoria perdeu-se, dando lugar à predominância da exclusão social sobre a inclusão social. O capitalismo global e o seu braço político, o Consenso de Washington, desestruturaram os espaços nacionais de conflito e negociação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo que aumentaram a escala e a frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limiares de uma gestão nacional viável; pre-

---

<sup>19</sup> Veja-se a respeito a obra de Ulrich Beck (*A world risk society*. Cambridge: Polity, 1992.)

dominando sobre todas as demais a estratégia da acumulação (o Estado gerido sob a ótica do mercado).

Após a queda do muro de Berlim, assistiu-se à quebra do metapressuposto revolucionário e, portanto, ao enfraquecimento do próprio paradigma do reformismo. A questão da reforma é substituída pela da governabilidade, onde a repetição passa a ser a única hipótese de melhoria possível.

#### 4.2 A REFORMA DO ESTADO E O TERCEIRO SETOR

A reforma do Estado passou por duas fases bem distintas. Numa primeira fase o Estado é visto como irreformável. O Estado tem que ser reformado para que a sociedade seja reformada. Num primeiro momento isto significou a diminuição do tamanho do Estado (Estado mínimo); retomando discussão que vinha do século XIX sobre as funções do Estado (neoliberalismo). O Estado deve ser confinado às suas funções exclusivas.

Essa fase do movimento de reforma do Estado iniciou-se com o Consenso de Washington e prolongou-se até os primeiros anos da década de 1990. Foi um movimento global articulado por instituições financeiras multilaterais e pela ação concertada dos Estados centrais, com recurso a dispositivos normativos e institucionais muito poderosos pela sua abstração e unidimensionalidade, tais como dívida externa, ajustamento estrutural, controle do déficit público e da inflação, privatização, desregulamentação, ameaças de colapso iminente do Estado-Providência e sobretudo da segurança social, e a conseqüente redução drástica do consumo coletivo da proteção social, etc. Esta foi a fase áurea do neoliberalismo, totalmente dominada pelo capitalismo global.

A emergência das máfias, a corrupção política generalizada e o colapso de alguns estados do chamado Terceiro Mundo (México, Tigres Asiáticos, Argentina) evidenciaram a necessidade do fortalecimento do Estado, para que o mesmo le-

vasse a cabo sua própria reforma. Não basta reduzir o tamanho do Estado. O que resolve é a construção de uma outra qualidade de Estado; partindo-se, portanto, da idéia de que o Estado é reformável.

Numa segunda fase, passou-se à concepção do Estado reformável. No primeiro momento dessa fase houve o pensamento único, de terapias de choque, mas que redundou no autoritarismo. A partir da década de 60 a esquerda marxista, que sempre criticou o Estado-Providência, no início dos anos 90 sentiu-se desarmada para o defender e os novos movimentos sociais, ciosos de sua autonomia em relação ao Estado e interessados em áreas de intervenção social consideradas marginais pelo bloco corporativo que sustentava o Estado-Providência, não se viram organizados para defender o reformismo que o último protagonizava.

O desmantelamento do intervencionismo estatal apregoado por algumas receitas neoliberais foram vistos como contributos ao processo de redemocratização, beneficiando, assim, a legitimidade de tal processo, sobretudo entre o operariado industrial e as classes médias urbanas. Nos estados periféricos (tais como o Brasil), a desvalorização de produtos no mercado internacional, a dívida externa e o ajustamento estrutural transformaram o Estado numa entidade quase inviável, à mercê da benevolência internacional (ajuda dos países ricos, ida ao FMI, etc.)

Todos esses fatores, além das brechas no Consenso de Washington, propiciaram a reorganização das forças progressistas, além de ampliarem o fantasma da ingovernabilidade e seu impacto nos países centrais em decorrência da imigração, das epidemias ou do terrorismo. Tais fatores redundaram no fortalecimento de espectro político, tornando mais profundas as controvérsias e mais críveis as alternativas ao sistema estabelecido. Esta fase apresentará como pilares fundamentais: a reforma do sistema jurídico e em especial do sistema judicial

(reforma dos Códigos e do Judiciário) e o desenvolvimento da atuação do terceiro setor (ONGs) na reforma do Estado.

"Terceiro setor" é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. São exemplos de tais organizações as cooperativas, as associações mutualistas, as associações de solidariedade social, organizações não-governamentais, organizações quasi-não-governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base, etc.

O terceiro setor tem sua origem histórica na Europa central do século XIX e tem sua matiz ideológica heterogênea (socialismo, cristianismo social e liberalismo) mas como alternativa ao capitalismo burguês em ascensão.

O objetivo do terceiro setor é buscar novas formas de organização da produção e de consumo que desafiavam frontalmente os princípios da economia política burguesa, ou mesmo reduzir os custos sociais da Revolução Industrial, funcionando de modo compensatório e em contraciclo, combatendo o isolamento do indivíduo ante o Estado e a organização capitalista da produção e da sociedade.

Desde fins da década de 1970, assistiu-se nos países centrais à reemergência do terceiro setor ou da economia social (vide movimentos de responsabilidade social das empresas). É o novo terceiro setor, emergindo com igual pujança nos países periféricos e semiperiféricos do sistema mundial sob a forma de organizações não-governamentais (ONGs), quer nacionais (IDEC), quer transnacionais (Greenpeace), fruto de uma nova canalização da assistência internacional dos países centrais.

O significado político dessa reemergência do terceiro setor não é facilmente identificável, face à heterogeneidade

política que o caracteriza desde o século XIX. Nos países centrais o fenômeno surge do resultado de forças endógenas identificáveis no espaço nacional. Nos países periféricos, sobretudo nos menos desenvolvidos, o terceiro setor é o efeito local de induções e até de pressões ou de interferências internacionais.

#### 4.3 O TERCEIRO SETOR E O ESTADO REGULADOR

Pode-se em geral dizer que a emergência do terceiro setor significa que, finalmente, o terceiro pilar da regulação social na modernidade ocidental, o princípio da comunidade, consegue destronar a hegemonia que os outros dois pilares, o princípio do Estado e o princípio do mercado, partilharam até agora com diferentes pesos relativos em diferentes períodos. O princípio da comunidade foi primeiro teorizado por Rousseau, que o concebeu como contraponto indispensável do princípio do Estado. Enquanto este estabelecia a verticalização da obrigação política entre os cidadãos e o Estado (superior hierarquicamente - Thomas Hobbes), o princípio da comunidade horizontalizava a obrigação política na solidariedade que havia de se manifestar de cidadão a cidadão; sendo esta a obrigação política originária, a que estabelece a inalienabilidade da soberania do povo de que deriva a obrigação política com o Estado.

As reservas de Rousseau (*O Contrato Social*) em relação às associações e corporações justificavam-se pela sua visão da comunidade como um todo a ser salvaguardado. Dever-se-iam, portanto, eliminar todas as barreiras (corporações) entre as interações políticas entre os cidadãos. Ao contrário, de Montesquieu (*O Espírito das Leis*), Rousseau tem concepção de soberania popular que não concebe as associações e corporações como barreiras contra a tirania do Estado; ao contrário, poderiam elas próprias se transformar em grupos privilegiados a distorcer a vontade geral em favor de seus interesses particu-

lares. Deveriam, portanto, tal qual se prega hoje em dia, serem tais associações pequenas e pulverizadas, de forma a se evitar desigualdade de poder entre elas. Hoje vê-se que o terceiro setor, que se aponta como solução contra a privatização do Estado de Bem-Estar, pode ele mesmo ser fonte de corporativismo.

O ressurgimento do terceiro setor no fim do século XX pode ser lido com a oportunidade do princípio da comunidade comprovar as suas vantagens comparativas em relação ao princípio do mercado e ao princípio do Estado, os quais teriam falhado em suas tentativas de hegemonizar a regulação social; o princípio do mercado no período do capitalismo desorganizado ou liberal, e o princípio do Estado no período do capitalismo organizado ou fordista.

Vê-se, porém, que a hegemonia do princípio do mercado se sobrepõe aos demais no final do século XX e início do XXI, invadindo searas antes poupadas, tais como a cultura, a educação, a religião, a administração pública, a proteção social, a produção e gestão de sentimentos, atmosferas, emoções, ambientes, gostos, atrações, repulsas e impulsos. A mercantilização do modo de se estar no mundo globalizado parece ser o único modo racional de se estar no mundo mercantil.

O princípio do Estado, a seu turno, também não está em crise em relação às chamadas inserções no mercado para favorecer o interesse público. O que está em crise no Estado é seu papel na promoção de intermediações não-mercantis entre cidadãos, nomeadamente através da política fiscal e das políticas sociais. A maior sintonia que se tem exigido entre as estratégias de hegemonia e de confiança, por um lado, e de acumulação por outro, sob o domínio da última, têm fortalecido todas as funções do Estado que contribuam para o fortalecimento do capitalismo global.

Quando se fala hoje de reforma do Estado, os problemas que se colocam são basicamente dois: 1) se esses bens são in-

contornáveis, e 2) no caso de o serem, como vão ser produzidos no novo modelo de regulação no horizonte, na nova forma política em que ele se vai traduzir.

Só uma reforma simultânea do Estado e do terceiro setor, por via de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, pode garantir a eficácia do potencial democratizante de cada um deles ante os fascismos pluralistas que se pretendem apropriar do espaço público não-estatal. Só assim os isomorfismos normativos entre Estado e o terceiro setor - tais como a cooperação, a solidariedade, a democracia e a prioridade das pessoas sobre o capital - poderão ser credibilizados politicamente.

Para que não fiquem tanto a obrigação política vertical da cidadania e a obrigação política horizontal dos indivíduos na comunidade subjugadas aos valores do mercado, é preciso refundar democraticamente a Administração pública e refundar democraticamente o terceiro setor.

A refundação democrática da administração pública é a antítese da proposta do Estado-empresário; esta pautada na ideia de ser o Estado um obstáculo à economia. Agregadas à ideia do Estado-empresário tem-se a ideia da hegemonia da empresa e a noção de contratualização das relações institucionais (pacto social - o social como forma do econômico). Na perspectiva do Estado-empresário deve-se promover a concorrência entre os serviços públicos, centrada em objetivos e resultados, mais que em obediência às regras, preocupada mais em obter recursos do que em gastá-los. Deve o Estado-empresário transformar os cidadãos em consumidores, descentralizando o poder segundo mecanismos de mercado (isenção de tributos, por exemplo) e não mecanismos burocráticos. Este modelo é considerado inadequado na era da informação, mercado global e da economia baseada no conhecimento; além de ser demasiado lento e impessoal no cumprimento de seus objetivos.

## 5. CONCLUSÃO

Ao concluir este trabalho, verifica-se que muito mais que o papel decisório do cidadão em relação à política do Estado, a questão básica que se coloca hoje, no mundo globalizado, é como em clima de instabilidade, discricionariedade e concorrência é possível estabilizar as expectativas dos cidadãos a respeito de cada um dos quatro bens públicos - legitimidade política, bem-estar social, segurança e identidade cultural.

As condições para tal harmonização de atuação divergem segundo os bens públicos e segundo o pensamento filosófico defensor de uma democracia deliberativa ou de uma democracia procedimental argumentativa e participativa. Porém, em nenhum deles a complementaridade ou a confrontação pode redundar em substituição, uma vez que só o princípio do Estado pode garantir um pacto político de inclusão assente na cidadania. Do ponto de vista da nova teoria democrática, é tão importante reconhecer os limites do Estado na sutentação efetiva deste pacto como a sua inafastável presença, quase insubstituível, na definição das regras do jogo e da lógica política que o deve informar.

Assim é que com o Estado deve permanecer o poder constituinte e regulatório, podendo o mesmo, em certas e específicas situações ser delegado a agentes que pelo Estado respondam à demanda legiferante, mas que contra ele e seus objetivos fundamentais jamais poderão se posicionar.



## 6. REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Revista Lua Nova*. Edição especial. N. 50. Belo Horizonte: CEDEC, 2000.
- BECK, Ulrich. *A world risk society*. Cambridge: Polity, 1992.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- CONSTANT, Benjamin. *Princípios políticos constitucionais*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*. (Trad.) Flávio Beno Siebeneichler - UGF. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia*. 3 ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. (Trad.) Antônio de F. Machado. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1976.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L.C. Bresser. *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa. Qu'est-ce que le Tiers État?* ((Org.) Aurélio Wander Bastos. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.