

# QUAIS OS NOVOS PAPÉIS, TAREFAS E POSSIBILIDADES DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Neusa Maria Cabrera (\*)

## **1 INTRODUÇÃO**

Marcelo Neves, em seu livro “Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas”, publicado em 2006, faz uma análise do Estado Democrático de Direito.

Analisa o Estado Democrático de Direito, Inicialmente sob a ótica de dois teóricos, quais sejam, Luhmann e Habermas e em seguida explica: o funcionamento do que entende seja o modelo ideal para o Estado Democrático de Direito, e, as condições para sua existência.

Conclui sua análise advertindo que, para a atualidade, mais importante do que discutir a “forma” do Estado, seria a discussão orientada no sentido de que se identifique quais as “funções” do Estado, e, encerra o livro com a pergunta: Quais os novos papéis, tarefas e possibilidades do Estado Democrático de Direito.

Boaventura de Sousa Santos, sociólogo e professor catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, em artigo veiculado em 24.09.2008, no qual analisa a crise financeira mundial que se apresenta no momento, também afirma que o Estado precisa ser reformado e democratizado, sob pena de tornar-se um

---

(\*) Funcionária lotada em vara do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região.

problema sem solução, pois o Estado mínimo, não intervencionista, no momento de crise, é chamado a intervir na economia, e desta vez, com a magnitude diferenciada, comparada a de outras intervenções, como na crise de 1930 ou na de 1985.

Afirma Boaventura que “o impensável aconteceu”:

[...] o Estado deixou de ser o problema para voltar a ser a solução; cada país tem o direito de fazer prevalecer o que entende ser o interesse nacional contra os ditames da globalização; o mercado não é, por si, racional e eficiente, apenas sabe racionalizar a sua irracionalidade e ineficiência enquanto estas não atingirem o nível de auto-destruição; o capital tem sempre o Estado à sua disposição e, consoante os ciclos, ora por via da regulação ora por via da desregulação.<sup>1</sup>

Antes de apresentar o estudo dos autores que acenam com possíveis respostas à pergunta elaborada por Marcelo Neves, quanto aos novos papéis, tarefas e possibilidades do Estado Democrático de Direito, necessário se faz que se analise alguns temas que se correlacionam, quais sejam: o indivíduo, a sociedade, o poder, o governo e o Estado.

---

<sup>1</sup>BRASIL. Carta maior.

Disponível

em:

[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3981](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3981).

Acesso em: 09 nov. 2008

## 1.1 TEMAS CORRELATOS

A análise da Teoria do Estado, ou um estudo sobre o Estado, envolve a abordagem de temas como : o indivíduo, a sociedade, poder e governo.

### 1.1.1 INDIVÍDUO NA SOCIEDADE

Freud<sup>2</sup>, cita três fontes para o sofrimento do indivíduo, e dentre eles, a inadequação das regras da vida em sociedade, nas palavras do autor:

[...] três fontes de que nosso sofrimento provém: o poder superior da natureza, a fragilidade de nossos próprios corpos e a inadequação das regras que procuram ajustar os relacionamentos mútuos dos seres humanos na família, no Estado e na sociedade.

Schopenhauer<sup>3</sup>, analisa a dificuldade de se conciliar a vontade dos indivíduos e o as necessidades da vida em comunidade:

[...] Os atos e o procedimento de um indivíduo e de um povo podem ser

---

<sup>2</sup> FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização/Sigmund Freud: tradução de José Octávio de Aguiar Abreu.** Rio de Janeiro: Imago Ed., 1997, p.37.

<sup>3</sup> SCHOPENHAUER, Arthur. *Dores do mundo.* São Paulo: Edições e publicações Brasil Editora s/a, 1960, p.127-128.

modificados pelos dogmas, por exemplo, e pelo hábito: mas os atos considerados em si próprios são apenas imagens vãs, é a disposição do espírito que impele a praticá-los, que lhes dá uma importância moral. Esta pode conservar-se absolutamente a mesma, embora tenha manifestações exteriores completamente diferentes. Com seu grau igual de maldade, um pode morrer no cadafalso, e outro acabar o mais sossegado possível no meio dos seus. Pode o mesmo grau de maldade exprimir-se num povo por meio de atos grosseiros, morte, selvageria, num outro, suavemente e em miniatura por intrigas da corte, opressões e velhacarias sutis de toda a espécie; o fundo das coisas é o mesmo. Poder-se-ia imaginar um Estado perfeito, ou mesmo, talvez um dogma inspirando uma fé absoluta nas recompensas e nos castigos da morte, que lograsse evitar todos os crimes: politicamente seria muito, moralmente não se ganharia coisa alguma, só os atos seriam acorrentados e não a vontade. Os atos poderiam ser corretos, mas a vontade permaneceria pervertida.

### 1.1.2 SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

Sociedade Civil e Estado, são termos que ao longo da história tiveram significados variados.

Segundo Michel Foucault<sup>4</sup>, a sociedade é simultaneamente: a razão de governar e determinante da existência de um governo, e, das finalidades a que este deve dedicar; nas palavras do autor, a sociedade:

[...] está numa relação complexa de exterioridade e de interioridade com o Estado. É ela - ao mesmo tempo a título de condição e de fim último - que possibilita não mais levantar a questão: como governar o máximo possível e ao menor custo possível? Mas, em vez dela, esta: por que é preciso governar? Ou seja: o que é que torna necessário que haja um governo e que finalidades deve ele perseguir, em relação à sociedade, para justificar sua existência. A idéia de sociedade é o que possibilita desenvolver uma tecnologia de governo a partir do princípio de que ele já é, em si mesmo, “demais”, “excessivo”- ou pelo menos que vem se acrescentar como um suplemento a que sempre se pode e de deve perguntar se é necessário e para que serve.

---

<sup>4</sup> FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder/Michel Foucault; organização e tradução de Roberto Machado**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. p.434.

Sugere Foucault<sup>5</sup>, que o estudo de determinada sociedade deve ter por finalidade identificar qual é o mecanismo de governo ali instaurado:

[...] Em vez de fazer da distinção Estado/sociedade civil um universal histórico e político que pode permitir interrogar todos os sistemas concretos, pode-se tentar ver nela uma forma de esquematização própria de uma tecnologia particular de governo.

No entender de Bobbio,<sup>6</sup> sociedade e Estado: “atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna”, representando o Estado um subsistema do sistema social.

No século XVI por meio da obra “O príncipe” de Maquiavel” o termo Estado é difundido representando, no dizer de Bobbio,<sup>7</sup> o “máximo de poder” que se exercia sobre os habitantes de um dado território.

Logo, o estudo do Estado, envolve o estudo do fenômeno “poder”, tipos de poder, legitimidade do poder, limites do poder.

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade, por uma teoria geral da política/Norberto Bobbio; tradução Marco Aurélio Nogueira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

<sup>7</sup> Ibid.

### 1.1.3 PODER

Norberto Bobbio<sup>8</sup>, afirma que a idéia de que o poder reside numa pessoa, ou classe política ou em instituições que estão no centro do sistema social, não é mais correta, e ratifica a tese do “fenômeno do poder difuso” de Michel Foucault.

[...] o poder não está apenas difuso e repartido. Ele está disposto em estratos que se distinguem um do outro por diferentes graus de “visibilidade”. Isso quer dizer que uma análise completa do poder social não deve limitar-se a explorá-lo na sua amplitude, mas procurar também examiná-lo em sua profundidade.

A distinção das diferentes formas do poder, com base no critério da sua diferente visibilidade, adquire relevância especial num sistema democrático. Porque a democracia é idealmente o governo do poder visível, ou seja, do poder que se exercer ou deveria exercer publicamente.

Michel Foucault<sup>9</sup>, questiona se sabemos o que é o poder, e, embora não o defina, afirma que não se limita ao que está na

---

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise/Norberto Bobbio; tradução de João Ferreira; revisão técnica Gilson César Cardoso**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p.204.

legislação: “o poder é mais complicado, muito mais denso e difuso que um conjunto de leis ou um aparelho de Estado”.

Afirma ainda que a “teoria do Estado, a análise tradicional dos aparelhos de Estado sem dúvida não esgotam o campo de exercício e de funcionamento do poder”<sup>10</sup>, e acrescenta que além de não se saber em que consiste propriamente o poder, também não se sabe quem o exerce e onde é exercido, embora segundo o autor, se saiba que<sup>11</sup>:

[...] não são os governantes que o detêm...Ninguém é propriamente falando seu titular; e no entanto, ele sempre se exerce em determinada direção, com uns de um lado e outros do outro; não se sabe ao certo quem o detém; mas se sabe quem não o possui.

#### 1.1.4 GOVERNO

O governo pode ser entendido como a forma de dispor o poder, esclarecendo Bobbio,<sup>12</sup> que para se estabelecer os diferentes tipos de governo leva-se em conta a estrutura do poder e seu exercício, conforme a Constituição venha determinar.

---

<sup>9</sup> FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder/Michel Foucault; organização e tradução de Roberto Machado**. Rio de Janeiro: Edições Graal,1979. p. 221.

<sup>10</sup> Ibid. p. 75

<sup>11</sup> Ibid. p. 75

<sup>12</sup>BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade, por uma teoria geral da política/Norberto Bobbio; tradução Marco Aurélio Nogueira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1987.

A tipologia clássica, foi a desenvolvida por Aristóteles, Maquiavel e Montesquieu.

Para Aristóteles o governo classifica-se, segundo o número de governantes em: monarquia, sendo o governo de um, aristocracia, o governo de poucos e democracia o governo de muitos. Maquiavel, por sua vez, classifica em monarquia e república e Montesquieu em: monarquia, república e despotismo.

Bobbio, destaca a tipologia de Gaetano Mosca, de 1933, que considera os governos mistos, por este autor entendidos como “não só aqueles em que são temperados os diversos princípios mas também aqueles em que o poder religioso está separado do poder laico e o poder econômico está separado do poder político”.<sup>13</sup>

### 1.1.5 ESTADO

Foucault<sup>14</sup>, comenta que em Marx a **teoria do Estado** é tida como **insuficiente**, no entanto questiona a necessidade da existência de uma teoria do Estado:

[...] Mas será tão importante assim ter uma teoria do estado? Afinal de contas, os ingleses nunca se saíram muito mal e, no entanto, pelo menos até estes últimos anos, se governaram

---

<sup>13</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade, por uma teoria geral da política/Norberto Bobbio; tradução Marco Aurélio Nogueira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

<sup>14</sup> FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica; tradução Eduardo Brandão**. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p.123.

razoavelmente bem sem teoria do estado. Ou melhor, a última das teorias do Estado vocês vão encontrar em Hobbes, isto é, em alguém que era ao mesmo tempo contemporâneo e “torcedor” de um tipo de monarquia de que os ingleses se livraram precisamente nessa época. Depois de Hobbes, vocês têm Locke. Locke já não faz uma teoria do Estado, faz uma teoria do governo. Logo, podemos dizer que o sistema político inglês nunca funcionou e a doutrina liberal nunca funcionou a partir de, ou nem mesmo tendo, uma teoria do Estado. Eles tinham princípios de governo.

Os diferentes tipos de Estado são determinados, segundo Bobbio, levando-se em conta: “as relações de classe, a relação entre o sistema de poder e a sociedade subjacente, as ideologias e os fins, as características históricas e sociológicas.”<sup>15</sup>

Bobbio opta por analisá-los por dois critérios principais: o histórico e o relativo à expansão do Estado em detrimento da sociedade.

Pelo critério histórico, classificam-se em: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto e Estado representativo.

---

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade, por uma teoria geral da política/Norberto Bobbio; tradução Marco Aurélio Nogueira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. *ibid.*, p.104

Pelo critério da expansão do Estado em detrimento da sociedade, encontram-se os Estados totalitários, caracterizados por um partido único, sem opinião da sociedade, havendo apenas a opinião oficial, e no qual, está absorvida toda a sociedade, reunindo-se então o poder ideológico e o econômico, e no dizer de Bobbio “não há espaço para o não Estado”<sup>16</sup>, entendido este como a parte religiosa e econômica da sociedade. Ao contrário do que ocorre com o Estado da sociedade burguesa, onde as relações econômicas são determinadas não pelo Estado, mas sim pelas leis naturais do mercado, onde há diferenciação de poder político e de poder econômico.

## **2 CRISE DO ESTADO OU CRISE DO GOVERNO**

Afirma Mário Ferreira dos Santos<sup>17</sup>, que: “em todo campo do existir há *crisis*, e todos falam em *crisis* histórica, de consciência, econômica, religiosa. Filosófica, estética, etc.”

*Crisis*, palavra de origem grega, cujo significado é: separação, abismo, sendo que ao estudar sobre o tema o referido autor, assim se manifesta:

[...] tudo quanto existe se separa, conhece abismos. Mas todo abismo é gradativo, e *crisis* também o é; é *mais ou menos* ... A *crisis* é sempre vencida, ultrapassada pelo devir, que

---

<sup>16</sup> Ibid., p.121

<sup>17</sup> SANTOS, Mário Ferreira dos. **Filosofia da crise**. São Paulo: Editora e Livraria Logos. 1956. p.12-13.

vence a sua finitude ao finitizar-se no eterno transmutar, mas que a afirma em cada instante, porque ela desloca daqui, aparece, teimosa e inevitável, ali.

Não podemos viver sem a *crisis*, e *não* podemos com ela.

É a *crisis* que leva o homem à crítica.

Observa Norberto Bobbio<sup>18</sup>, que “ são incontáveis”, os livros, seminários, congressos, que falam da crise do Estado, assim como da crise da democracia, resume o autor, tais crises, no que denomina de “crise de governabilidade, ou seja, há uma “ingovernabilidade das sociedades industriais avançadas”.

A crise abordada por este trabalho, refere-se àquela que se inicia após a segunda metade do século XX, sendo que tal análise, será desenvolvida sob a ótica de Norberto Bobbio, Peter Ferdinand Drucker e de Luiz Carlos Bresser Pereira.

## **2.1 A CRISE DO ESTADO SEGUNDO NORBERTO BOBBIO**

Para Norberto Bobbio, embora existam teses, como a de Engels, de que o Estado terá um fim - e isto, para ele, ocorrerá quando as causas que levaram ao seu surgimento desaparecerem - não podemos confundí-las com as crises pelas quais o Estado passa, prova disto, alega o autor, é a retomada da discussão sobre a necessidade de um “novo contrato social”.

---

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise/Norberto Bobbio; tradução de João Ferreira; revisão técnica Gilson César Cardoso**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p.197.

Explica Bobbio <sup>19</sup> que crise do Estado, para os escritores conservadores é entendida como a crise do Estado democrático, isto é, este não mais consegue atender às demandas sociais e os autores socialistas ou marxistas, entendem que a crise do Estado capitalista, ocorre quando este não tem mais domínio do poder dos grupos de interesse.

Existem concepções positivas e negativas sobre o Estado. A concepção positiva, pressupõe que os Estados são imperfeitos mas podem ser aperfeiçoados, logo não esperam que o Estado tenha um fim.

Por sua vez, a concepção negativa divide-se em duas: uma entende ser o Estado um mal necessário, e como tal é preferível à anarquia, logo não prega o fim do Estado; e a outra, o entende como um mal não necessário, sendo assim, traz a idéia de fim do Estado.

Observe-se que a tese que adota o entendimento de que o Estado é um mal necessário, conduz à idéia de Estado mínimo, que é o modelo sugerido pelos liberais, como Adam Smith, que entendem, no dizer de Bobbio, que deva o Estado “se limitara prover a defesa externa e a ordem interna, bem como a execução de trabalhos públicos.” <sup>20</sup>

A tese que entende, seja o Estado um mal não necessário, acredita no fim do Estado a partir do momento em que a

---

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade, por uma teoria geral da política/Norberto Bobbio; tradução Marco Aurélio Nogueira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p.126.

<sup>20</sup> Ibid., p.129-130

sociedade possa sobreviver sem a existência do poder coativo.

A teoria de Engels, sobre o fim do Estado, é explicada por Bobbio, nos seguintes termos:

[...] o Estado nasceu da divisão da sociedade em classes contrapostas por efeito da divisão do trabalho, com o objetivo de consentir o domínio da classe que está em cima sobre a classe que está embaixo; quando em seguida à conquista do poder por parte da classe universal ( a ditadura do proletariado), desaparecer a sociedade dividida em classes, desaparecerá também a necessidade do estado. O Estado se extinguirá, morrerá de morte natural, pois não será mais necessário.<sup>21</sup>

Existem outras teses sobre o fim do Estado, sendo uma de origem religiosa, que entende possa a sociedade sobreviver pautada nos valores religiosos, não necessitando se submeter às leis do Estado. Outra corrente, a denominada tecnocrata, que espera o fim da sociedade política e da classe política e por conseguinte o do Estado, e a denominada anarquismo que segundo Bobbio leva:

[...] às últimas conseqüências o ideal da libertação do homem de toda forma de autoridade, religiosa, política e econômica, e vendo no Estado o

---

<sup>21</sup> Ibid., p.131-132

máximo instrumento da opressão do homem sobre o homem, o anarquismo sonha uma sociedade sem estado nem leis, fundada na espontânea e voluntária cooperação dos indivíduos associados, respectivamente livres uns com respeito aos outros, e iguais entre si.<sup>22</sup>

## **2.2 A CRISE DO GOVERNO SEGUNDO PETER FERDINAND DRUCKER**

Peter Ferdinand Drucker, filósofo e economista austríaco, considerado o pai da “[Gestão](#) moderna”, em seu livro *The New Realities*, escrito em 1989, analisa as novas realidades: no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo.

Relativamente ao governo, afirma que tão importante quanto identificar a função do governo, estabelecendo o que “deve fazer”, é identificar os limites, ou seja, o que o governo “pode fazer”.<sup>23</sup>

Observa o referido autor, que o grande desafio para o líder político é o pluralismo de instituições, pois nos países não comunistas e desenvolvidos, governo deixou de ser o único centro de poder, vez que, a sociedade é formada por um pluralismo de instituições apolíticas e políticas.

---

<sup>22</sup> Ibid., p.133.

<sup>23</sup> DRUCKER, Peter Ferdinand. **As novas realidades: no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo/ Peter F. Drucker; tradução de Carlos Afonso Malferrari.** São Paulo: Pioneira Thonson Learning,2003.

As instituições apolíticas, caracterizam-se por serem “centros de poder” separados do governo e por terem finalidades específicas, como por exemplo, educação e saúde.

As novas instituições políticas, são representadas pelas minorias que se organizam para ter acesso ao poder, denominadas de “movimentos de massa”. Citando Canetti, Drucker explica que, “movimento de massa” é “a nova doença degenerativa do corpo político do Estado”,<sup>24</sup> embora representem uma minoria de eleitores, pelo fato de serem organizados e por agirem como grupo de pressão, “paralizam e tiranizam” a vida política dos países.

Drucker, sugere que o papel a ser desempenhado pelo governo neste contexto, é o de estabelecer normas e parâmetros.

Segundo o autor citado, a maior mudança de todas, é a transformação da sociedade em uma sociedade instruída “Knowledge society”, pois esta passa a determinar os valores e normas da sociedade.

### **2.3 A CRISE DO ESTADO SEGUNDO LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA**

Para Luiz Carlos Bresser Pereira, a crise do Estado, no âmbito mundial, se inicia em 70 e chega a seu auge na década de 90, e entende tenha sido uma crise fiscal, que surge a partir da aplicação dos ideais neoliberais do Estado

---

<sup>24</sup> Ibid.

mínimo, que não propiciava o desenvolvimento, e também não gozava do apoio dos eleitores.

Esta crise leva à implantação no Brasil da reforma da administração pública, com o objetivo de “reconstruir o Estado”.<sup>25</sup> Tal reforma, abrange as áreas administrativa, fiscal e política do Estado, iniciando-se em 1995.

No âmbito administrativo a referida reforma é denominada de reforma administrativa, com o objetivo de implantar a Reforma Gerencial, que recebe esta denominação porque inspirada nas técnicas gerenciais da atividade privada, e parte do pressuposto de que o Estado pode ser eficiente - como já ocorre na Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Austrália - nos serviços de saúde, educação e previdência básica, que são fundamentais para garantir direitos sociais, se contrapondo ao pressuposto neoliberal de que o Estado possui uma ineficiência intrínseca.

Este movimento reformador visa dotar o Estado de mais governabilidade e governança, fazendo entre elas, o autor, a seguinte distinção:

[...] para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo

---

<sup>25</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: ENAP. 1998.

implantar políticas. Sem governabilidade é impossível governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade, como a presente no Brasil.<sup>26</sup>

Afirma o autor que, a Reforma gerencial melhora a governança do Estado, porque torna mais eficiente a maneira de executar as decisões tomadas, com conseqüente melhora da governabilidade pois procura “aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência”<sup>27</sup>

Segundo Bresser, a crise do Estado levou a sua reconstrução e a globalização à redefinição de suas funções, pois esta fez reduzir a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais.

Esclarece o autor, que a Reforma Gerencial, tem sua base nos papéis que o Estado tem a cumprir, pois será necessário identificar:

[...] quais são as atividades que o Estado deve realizar diretamente, quais deve apenas financiar ou promover, e quais as que não lhe competem. E tem como critérios para responder a essas questões, os objetivos políticos fundamentais que as sociedades contemporâneas se colocaram para si próprias – a ordem,

---

<sup>26</sup> Ibid., p.33

<sup>27</sup> Ibid., p.109

a liberdade, a igualdade e a eficiência ou o bem-estar - , na medida em que o Estado é a instituição política que, por meio do monopólio legítimo da violência (Weber), serve de instrumento para que a sociedade alcance aqueles objetivos.<sup>28</sup>

## 2.4 O FUTURO DO ESTADO

Michel Foucault, em 1978, falando sobre o Estado, afirma que, para a modernidade o que importa não é a estatização da sociedade, mas sim a governamentalização do Estado, entendendo esta como :

[...] um fenômeno particularmente astucioso, pois se efetivamente os problemas da governamentalidade, as técnicas de governo se tornaram a questão política fundamental e o espaço real da luta política, a governamentalização do Estado foi o fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver. Se o Estado é hoje o que é, é graças a esta governamentalidade , ao mesmo tempo interior e exterior ao Estado. São táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não deve competir ao Estado, o que é público ou privado, o que é ou não estatal, etc.;portanto o Estado, em sua sobrevivência e em

---

<sup>28</sup> Ibid., p.95

seus limites, deve ser compreendido a partir das táticas gerais de governamentalidade.<sup>29</sup>

Para Adam Przeworski, cientista político e professor nascido na Polônia na década de 40, a reforma do Estado é uma alternativa para superar a crise que este atravessa.

Tal reforma, segundo o supracitado autor, tem por finalidade: “construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer”<sup>30</sup>.

De maneira que o governo possa funcionar da melhor maneira possível e entende que o papel do Estado depende do modelo deste, assim como do modelo econômico adotado.

Enfatiza que prefere o Estado intervindo na economia, mas desde que, de maneira adequada. Para analisar referida intervenção, propõe um modelo denominado *principals e agents* ou modelo principal (cidadão) e agente (político ou o burocrata).

Tal modelo avalia a relação entre principais e agentes, em três diferentes relações, quais sejam:

---

<sup>29</sup> FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder/Michel Foucault; organização e tradução de Roberto Machado**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. p.292.

<sup>30</sup> PRZEWORSKI, Adam. **In Reforma do Estado e administração pública gerencial**, org. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p.39.

a) entre governos (políticos e burocratas) e agentes econômicos privados (regulação) – Nos Estados Unidos a intervenção do Estado na economia denomina-se regulação. Esta regulação pode ocorrer de maneira a privilegiar certos grupos, em razão de lobbies que possam ter feito, é a denominada intervenção “endógena”.

Segundo o referido autor, o problema neste caso, consiste em “instrumentar” o Estado para que intervenha de modo positivo e o impeça de agir de forma indesejável pela sociedade. Acrescenta, o autor, que estes critérios para a intervenção aplicam-se para quaisquer outras áreas, como a social, abrangendo a saúde, segurança, meio ambiente, e outras. Sobre esta relação finaliza o autor:

[...] há bons motivos para supor que a qualidade da intervenção do Estado na economia depende da organização interna do Estado- em particular, das relações entre políticos e burocratas – e do desenho das instituições democráticas que determinam se os cidadãos podem ou não controlar os políticos.<sup>31</sup>

b) entre políticos eleitos e burocratas nomeados ( supervisão/acompanhamento) – em um Estado democrático, este, por meio das eleições, recebe legitimação para regular a vida em sociedade elaborando as leis. Esta relação entre o principal e os agentes, ou seja entre o que delega e o que recebe a delegação, também é caracterizada por problemas, e explica que, como não é possível que as leis

---

<sup>31</sup> Ibid., p.52

sejam exaustivas, resta uma margem para que outros decidam, e então a vontade do eleitor não teria necessariamente sido levada em consideração.

Outro problema, se configura quando os burocratas, pelo fato de terem acesso a informações privilegiadas, favorecem amigos ou aliados, propiciando o surgimento do “clientelismo”. Como alternativa a este problema, sugere a fiscalização institucional, ou seja, quando se delega autoridade a um agente, outro deve existir para vetar ou “bloquear” as ações inadequadas.

[...] o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado propõe mesmo que se criem “mecanismos” que viabilizem a integração dos cidadãos ao processo de definição, implementação e avaliação da ação do setor público.<sup>32</sup>

c) entre cidadãos e governos (políticos eleitos) (responsabilização ou *accountability*)- em muitos sistemas políticos, inclusive no democrático, normalmente os cidadãos elegem seus representantes, neste contexto os cidadãos são considerados os *principals*, em razão de serem os detentores da soberania e os eleitos, os *agents*, que serão os encarregados de elaborar as leis. No entanto, caso os eleitos não atendam aos programas de campanha, não cumpram as políticas públicas, ou mesmo quando agem de forma ilegal, os que os elegeram não possuem mecanismos efetivos para aplicar sanções.

---

<sup>32</sup> Ibid., p.58

Se não há garantias para que os programas de campanha possam ser cumpridos, afirma o autor, pelo menos que os governos possam ser responsabilizados por suas ações passadas, e denomina este processo **accountability**, que foi traduzido para o português por **responsabilização**.

Para que os cidadãos possam exercer o controle sobre os governos, a fim de que posteriormente possa haver uma responsabilização, estabelece algumas condições a serem respeitadas pelas instituições:

- os eleitores devem poder saber a quem atribuir a responsabilidade pelo desempenho do governo – mas isto exige uma estrutura governamental bastante elaborada;
- os eleitores devem poder destituir do governo os partidos responsáveis por mau desempenho;
- os políticos devem ter incentivos para serem reeleitos – portanto a legislação deve admitir esta alternativa;
- os eleitores devem dispor de instrumentos institucionais para recompensar e punir os governos pelos resultados alcançados.

A avaliação dos cidadãos, depende das informações a que estes tenham acesso, cita o autor algumas fontes de informação, como:

[...] a) motivações dos políticos; b) fontes de apoio financeiro aos partidos e às campanhas eleitorais; c) condições financeiras dos políticos; d) todas as condições objetivas consideradas pelo

governo; e) relações causais entre políticas e resultados. As pessoas não precisam dispor, ao mesmo tempo de todas as informações desta lista. Se sabem que os políticos estão enriquecendo, ou que são ligados a interesses específicos, esta informação já basta para que infiram que o governo está prejudicando seus interesses...Assim, os cidadãos não precisam saber “tudo”. Mas devem saber o suficiente para fazer avaliações confiáveis”<sup>33</sup>

Nesta linha de raciocínio afirma ser a “*total accountability*” impossível, então relaciona alguns mecanismos institucionais que podem tornar o problema do acesso ou da qualidade da informação, reduzido.

- os partidos políticos que não detêm o poder, aspiram por ele, assim sendo, normalmente acompanham a atuação do governo. Estes partidos de oposição podem informar aos cidadãos como o governo se comporta e quais seus eventuais descaminhos;

- os mecanismos de comunicação não devem apenas informar, devendo direcionar a atenção para as condições gerais e não para interesses específicos.

Citando O’Donnell, Przeworski<sup>34</sup> explica que os mecanismos de ***accountability***, podem ser: verticais, dos políticos

---

<sup>33</sup> Ibid., p.65

<sup>34</sup> Ibid., p.66

eleitos para os eleitores e horizontais, entre os diferentes ramos dos governos.

Acrescenta o autor, que, mesmo que as instituições democráticas funcionem adequadamente, não são suficientes para garantir a responsabilização dos eleitos e capacitar os cidadãos a exigirem que os governos cumpram com seus deveres, pois o governo possui dados que não são de conhecimento público.

Sugere então, que os cidadãos obtenham dados de instituições como: comissões independentes que garantam a das contribuições de campanha e tenham poder de auditoria, b)um setor independente do Estado que faça auditoria – modelo adotado no Chile -, c)fontes independentes de informações estatísticas sobre o Estado e sobre a economia, d) supervisão dos veículos de informação pertencentes ao Estado.

Todas estas instituições fazem parte do que o autor denomina de “agências de responsabilização”.<sup>35</sup>

Tal modelo, exige que as três modalidades sejam implementadas, e conclui o autor a respeito do modelo por ele proposto:

[...] A intervenção estatal pode ser melhor do que a não-intervenção nos casos em que o desenho institucional permita que os governos intervenham na economia, que os políticos

---

<sup>35</sup> Ibid., p.67

controlem os burocratas, e que os cidadãos controlem os governos.<sup>36</sup>

Assim, o modelo proposto tem por fundamento o controle do governo, tanto por suas instituições internas como por meio dos cidadãos como alternativa na busca do Estado que possa ser eficiente no cumprimento de seus papéis e principalmente respeite os limites que lhe são impostos.

Este modelo do principal-agente foi adotado na década de 90 na Nova Zelândia e como resultado, houve a transformação radical no setor público.<sup>37</sup>

### 3 O ESTADO BRASILEIRO

Paulo Bonavides,<sup>38</sup> nos ensina que o constituinte de 1988 criou em Estado constitucional “principiológico”, identificando cerca de 80 deles.

Para esta análise importa destacar o princípio da democracia participativa, que entende o citado autor possa ser extraído da interpretação do artigo primeiro da Constituição de 1988, combinado com o preâmbulo, pois neste encontra-se o Estado Democrático pautado em valores como: o direito ao exercício de direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, dentre outros, e, naquele o Estado

---

<sup>36</sup> Ibid., p.68

<sup>37</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: ENAP. 1998.p.56-57

<sup>38</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros Editores,2007

de Direito e a possibilidade de que o poder seja exercido diretamente pelo povo.

Entende o autor que a democracia somente existe se e somente se: “ a vontade do povo tiver, sim, absoluto domínio e controle das faculdades governativas” <sup>39</sup>

E, para ele, a democracia direta significa: “ em primeiro lugar o primado do controle popular em todos os níveis, graus e instâncias básicas onde se exerce a autoridade de quem governa” <sup>40</sup>

Embora consagrado o direito à democracia direta, na Constituição Federal de 1988, critica o autor sua efetividade, pois os instrumentos para o seu exercício foram estabelecidos no artigo 14, como sendo: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Tais instrumentos aproximam o povo da democracia direta, mas não a realiza de forma plena, pois dependerá, para atingir seus objetivos, da forma de atuação de certas correntes políticas.

De maneira que, para que se atinja a plenitude exercício da democracia direta entende seja necessário que: “o povo tenha ao seu imediato dispor, para o desempenho de uma desembaraçada e efetiva participação, os instrumentos de controle da mesma. Sem isso a participação será sempre ilusória”.<sup>41</sup>

Observa que no Brasil há um descrédito em relação aos políticos, onde há muitos que atuam afastados da ética e das

---

<sup>39</sup> Ibid., p. 504

<sup>40</sup> Ibid., p. 504

<sup>41</sup> Ibid., p. 499

propostas que permitiu fossem eleitos. De forma que esta situação fere os princípios da representatividade.

Como alternativa a este quadro, identifica o autor, uma parcela de indivíduos – estudantes, sacerdotes, trabalhadores sindicalizados - ligados a entidades da sociedade civil dispostos a trabalhar por “um novo pacto de participação” que possa nos conduzir à efetiva democracia direta cujo objetivo maior seja:

[...] erradicar o atraso, o subdesenvolvimento, o analfabetismo, a miséria absoluta de 60 milhões de seres humanos, a desigualdade de renda, a concentração privilegiada da riqueza e sobretudo os desequilíbrios regionais, que até hoje têm feito do Brasil, num pseudo-regímen republicano e federativo, menos uma nação do que uma vastíssimo império.

42

Para Paulo Bonavides, a democracia na acepção acima descrita, deixa de ser apenas forma de governo ou maneira de organizar o poder em determinada sociedade e se transforma em princípio jurídico, em direito fundamental da quarta geração, vez que tem a índole de direito de participação, inaugurando uma nova figura, sendo a base do que ele denomina de “Estado de direito da terceira dimensão”<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Ibid., p. 507

<sup>43</sup> Ibid., p. 510

### **3.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

#### **3.1.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO SEGUNDO MARCELO NEVES**

Marcelo Neves<sup>44</sup>, faz uma análise do Estado Democrático de Direito, a partir do estudo de duas teorias, quais sejam: a teoria do sistema de Luhmann e da teoria do discurso, de Habermas, buscando por meio de elementos conceituais das referidas teorias, não só compreender o Estado Democrático de Direito e as condições que limitam sua realização, como também delas retirar elementos conceituais que fundamentem um adequado modelo para aquele.

Esclarece o autor, que a teoria dos sistemas e a teoria do discurso têm pressupostos divergentes quanto às concepções de modernidade e de Estado Democrático de Direito.

- **teoria dos sistemas** – para Luhmann há um desaparecimento da moral de forma hierárquica assim como uma fragmentação da mesma e o surgimento de sistemas sociais autônomos, embora influenciados pelos respectivos ambientes.

- **teoria do discurso** – para Habermas com sua proposição racional-procedimental ou ético discursiva, há um desenvolvimento das estruturas de consciência que

---

<sup>44</sup> NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**/ Marcelo Neves; [tradução do autor]. - São Paulo: Martins Fontes, 2006

superaria as representações morais pré-convencionais e convencionais e criaria uma moral universalista ou pós-convencional.

Assim, embora divergentes na forma, as duas teorias são convergentes quanto ao conteúdo, ou seja, coincidem relativamente à concepção de modernidade quando afirmam que há uma superação da moral tradicional e hierárquica.

Embora o modelo de Habermas tenha como proposta o consenso, Marcelo Neves, entende que em razão da “hipercomplexidade” da sociedade moderna o consenso é eventual e ressalta que a intersubjetividade criada pela linguagem natural do mundo da vida permanece no plano das relações pessoais, alegando então, não ser possível construir um modelo teórico para compreender a sociedade moderna, que é caracterizada por ser supercomplexa e com muitas relações impessoais. A esse problema Habermas responde com a concepção de esfera pública, sendo esta “campo de tensão entre o mundo da vida e Constituição enquanto acoplamento estrutural desses dois sistemas”.<sup>45</sup>

Explica o autor que, no Estado Democrático de Direito, os procedimentos constitucionais permitem que valores conflitantes “ganhem um significado político e jurídico generalizado” e que o grande desafio do Estado Democrático de Direito relativamente à esfera pública é: “a estruturação dela através da canalização e intermediação procedimental (universalista e pluralista) dos enormes conflitos que a caracterizam, conflitos de expectativas, valores interesses e discursos”.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid., p. 132

<sup>46</sup> Ibid., p. 135

Na busca da explicação da legitimação procedimental do Estado de Direito, analisa os autores abaixo, identificando o pensar de cada um.

- Kelsen- a legitimação política da democracia, dá-se em razão da aceitação de diversas tendências políticas na formação da vontade estatal.

- Bobbio – define a democracia a partir do que denomina de “as regras do jogo democrático”, que determinam o predomínio da maioria, garantem o pluralismo e o respeito às minorias.

- Schumpeter – a legitimação do Estado Democrático de Direito dá-se por meio do respeito às regras de competição entre as diversas forças políticas concorrentes.

- Habermas e Luhmann – a realização do Estado democrático de Direito dá-se por meio da positividade do direito.

Ao estudar o Estado Democrático de Direito, tema da Teoria do Estado, necessário se faz , compreender o significado de Soberania, que se explica por diferentes teorias.

No Estado moderno/absolutista - era tida como o poder pessoal e supremo do monarca, sendo que este não se submetia às leis como os seus súditos. Após esta fase a soberania passa a ser atribuída à organização estatal – ou

seja, a ordem estatal não se submete a nenhuma outra instituição jurídica.

Para os monistas formalistas, a soberania poderia ser absoluta internamente mas relativa em relação à ordem internacional, já os adeptos do pluralismo institucionalista, negam a supremacia de uma ordem jurídico-política tanto no âmbito interno como externo dos Estados, defendem os pluralistas, relações horizontais, onde haveriam esferas diferenciadas por critérios como, temas e destinatários.

Estas eram as alternativas até meados do século XX, mas com o surgimento de ordens jurídicas supranacionais, implantadas com o surgimento de blocos econômicos e da comunidade europeia o conceito de soberania é revisto.

Para o autor o importante neste momento da história da teoria geral do Estado é fazer a distinção entre soberania do Estado e soberania do povo, vez que são complementares.

Pela teoria dos sistemas de Luhmann, a soberania – pressupõe a autopoiese, dos subsistemas político e jurídico – se aplica ao Estado de Direito e se manifesta na Constituição que é a representação do “acoplamento estrutural entre política e direito”, e Marcelo Neves observa que este acoplamento soluciona “o paradoxo da soberania política e da soberania jurídica” pois as relaciona mutuamente criando o que denomina de “hierarquias entrelaçadas”.<sup>47</sup>

Luhmann ainda considera que a soberania do Estado democrático de Direito, dele exige que considere certas

---

<sup>47</sup> Ibid., p. 136

questões da sociedade mundial, fazendo que surja um subsistema da sociedade mundial.

Habermas que define a soberania do povo como “procedimento”, observa que ela está dispersa porque o povo não é um sujeito com vontade e consciência que se torna portador do poder soberano.

Para Marcelo Neves, o Estado Democrático de Direito, além da soberania no sentido sistêmico acima analisado, requer a soberania do povo, ressalvando que esta não será considerada no sentido clássico onde o povo é o sujeito da soberania e a vontade do povo é uma unidade, citando Sartori, afirma que o desejável é que as “regras do jogo democrático do Estado de Direito sejam respeitadas por todas as partes, ou seja imprescindível é o consenso procedimental”<sup>48</sup> e não o consenso de idéias que levem à constituição de uma vontade geral ou do bem comum, ao contrário é o dissenso que permite a atualização e reciclagem do Estado inserido em uma sociedade hipercomplexa e pluralista.

O princípio da igualdade e a cidadania também são pressupostos do Estado Democrático de Direito, pois afirma o autor que este “é impensável” sem o princípio da igualdade, que visa neutralizar as desigualdades no “âmbito do exercício dos direitos”, ressaltando que esta igualdade não é “igualdade de fato” mas sim político-jurídica e que não se deve ter a expectativa que seu objetivo seja o de uma homogeneidade na sociedade.

---

<sup>48</sup> Ibid., p. 164

Ao analisar tal princípio identifica como problema, as políticas voltadas aos grupos sociais discriminados, ou seja, às minorias, o que representa uma limitação à construção de uma esfera pública pluralista. Mas as manifestações das minorias por meio das denominadas “políticas legais afirmativas” auxiliam na ampliação da cidadania.

Considera o autor que o princípio da igualdade é o núcleo da cidadania, esta considerada como “mecanismo jurídico-político de inclusão social”, pois representa um conjunto de direitos, que são mutáveis e que podem ser requeridos em face do Estado.

O conceito de cidadania foi ampliado, pois até o século XX, era entendida como direito na participação da “vontade estatal”, ou seja, limitava-se aos direitos políticos.

No século XX - embora em choque com o capitalismo, porque pautado na desigualdade – é ampliada para que seja entendida como direito à satisfação das necessidades sociais, e, na década de 70, incluem-se também neste conceito os direitos coletivos e difusos e das minorias discriminadas.

Destaca o autor, citando Haberle, que a concretização dos direitos da cidadania se faz quando a Constituição assegura a forma de defendê-los.

Pode-se dizer, então que, cidadania, implica o acesso aos procedimentos fixados na Constituição para a defesa dos direitos e também pode ser entendida como mecanismo jurídico-político de inclusão social, vez que por meio da autopoiese, torna-se possível a ampliação dos direitos humanos que a constitui, na medida em que, no dizer de Luhmann, os sistemas sociais se interrelacionam.

Analisando o exercício do poder no Estado Democrático de Direito, propõe Marcelo Neves uma releitura da tradicional teoria da tripartição dos poderes ou funções, pois alega que o Estado Democrático de Direito se caracteriza por uma pluralidade de procedimentos e ele não se legitima por “uma única instância procedimental” mas sim por meio “da conexão circular e conflituosa, entre procedimentos eleitoral, legislativo-parlamentar, jurisdicional e político-administrativo”.

Para Marcelo Neves, entre os procedimentos do Estado, na esfera legislativa, executiva e judiciária não há subordinação de uma esfera à outra, mas sim, “esferas que se influenciam circularmente sob intensa tensão” e explica como isto ocorre: <sup>49</sup>

- **no procedimento político-eleitoral** – afirma ser equivocada a noção de que a representação da vontade parte de uma homogeneidade do eleitorado, a legitimação do eleito se dá em razão de que passou por um procedimento onde correntes de opinião distintas participaram. Analisando a relação dos diferentes procedimentos, aquele “dá início a nova circulação” pois define estruturas políticas que influenciam as atividades do executivo e do judiciário.

- **no procedimento legislativo-parlamentar** – além de selecionar as opções de políticas que se transformam em lei, ao sofrer o controle jurisdicional da constitucionalidade e o veto, recebe retroalimentação para o procedimento legislativo.

---

<sup>49</sup> Ibid., p. 192

- **no procedimento jurisdicional** – ao aplicar a lei, interpretando-a, o juiz cria a norma jurídica, criando o que o autor denomina de “hierarquia entrelaçada”, e observa que o controle de constitucionalidade das leis, faz com que as regras da jurisdição sejam determinadas pela atuação jurisdicional.

- **no procedimento político-administrativo** – na concepção clássica os atos do Executivo, exceto os atos políticos, estão subordinados à legalidade e ao controle jurisdicional. O autor, destaca que “o sentido da lei e a sua relevância ficam condicionadas pela prática administrativa” e que, o fato dos recursos para o Legislativo e para o Judiciário serem alocados pelo Executivo, faz com que não se caracterize uma relação de subordinação mas sim de “esferas que se influenciam circularmente sob tensão”

Adverte ainda a importância para o estudo do Estado Democrático de Direito, da distinção entre “**política**” e “**administração**”.

Pela teoria do discurso, a “política” está ligada ao discurso ético-político e a “administração” está ligada ao discurso pragmático.

Pela teoria do sistema, onde o subsistema político terá funções distintas das do subsistema administrativo, isso possibilita que a administração seja “imunizada” contra interesses particulares e possa atuar com independência e atendendo a necessidades gerais a fim de evitar a “**privatização**” do Estado.

Defende o autor sua proposta - de caracterizar o Estado Democrático de Direito por meio de **“uma pluralidade circular de procedimentos”** - de eventual crítica no sentido de que se argumente que a Constituição regula os procedimentos constituídos e acima mencionados, esclarecendo que: “do procedimento constituinte só resulta o *texto constitucional* e não exatamente a Constituição”<sup>50</sup>, pois ao serem colocados os **procedimentos** em prática farão surgir o que denomina de **“hierarquia entrelaçada**, que faz com que a Constituição se construa e se reconstrua constantemente no que denomina de **“circularidade dos diversos procedimentos do Estado Democrático de Direito”**

Destaca o autor dois importantes aspectos da pluralidade de **procedimentos** :

a) a **circulação e contracirculação** dos diferentes procedimentos, reduzem a complexidade, pois se houvesse apenas um procedimento, este não atenderia à complexidade da sociedade moderna;

b) valendo-se da teoria do discurso, explica que, o Estado Democrático de Direito por meio de diferentes **procedimentos**, “deixa fluir” uma variedade de discursos: o ético-político, o moral, o pragmático e o jurídico que possam exprimir o dissenso na esfera pública.

Concluindo o autor sobre o estudo do Estado Democrático de Direito, afirma que os diferentes **procedimentos estruturados circularmente** garantem o **acesso** ao Estado de Direito, **aos diversos valores e interesses**

---

<sup>50</sup> Ibid., p. 194

existentes na esfera pública, até mesmo aos eventualmente excluídos em determinado momento, podem ser **reanalisados**.

### **3.1.2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO SEGUNDO PAULO BONAVIDES**

Paulo Bonavides, identifica três dimensões do Estado de Direito.

O Estado de Direito de primeira dimensão, denominado de Estado Liberal, surge do constitucionalismo formal do século XIX, e tem como características: democracia mínima, indireta, sufrágio restrito, onde impera o princípio que o gerou, qual seja, o da legalidade, e nas palavras de Paulo Bonavides:

[...] no Estado de Direito da primeira dimensão, a saber, o do liberalismo, legalidade e legitimidade, depois de se adequarem como calores cardeais da racionalidade do sistema social burguês, coincidem positivamente como fundamentos formais do poder ( o que é legal é legítimo e o que é legítimo é legal). A sociedade aí prevalece sobre o Estado..<sup>51</sup>

O Estado de Direito de segunda dimensão, denominado de Estado social, surge em razão do crescimento da burguesia e da tentativa de reconciliar o Estado com a sociedade, tendo

---

<sup>51</sup> Ibid., p. 511

como características: o estado passa a ser intervencionista, sufrágio universal, ampliam-se os direitos fundamentais, que estavam ligados à defesa apenas, para quatro outras novas funções: a) função normativa, elegendo valores, b) função institucional, transforma os valores eleitos em garantias, c) função participativa, que garante a participação dos cidadãos na vontade geral e d) função postulativa, que garante que os direitos sejam reivindicados.

O Estado de Direito de terceira dimensão, denominado de Estado Social da Democracia Direta, surge da aplicação do princípio da proporcionalidade como meio corretivo dos abusos do Estado em face do indivíduo, da constitucionalização dos princípios gerais do direito e da consideração da democracia como direito fundamental. Mas para tanto ela não pode ser apenas formal, há que se materializar com dois componentes:

[...] um político e outro jurídico. Componente político é o controle final e supremo do povo em todas as instâncias de exercício do poder; ,componente jurídico é o princípio democrático erigido à categoria de direito fundamental – hoje na doutrina, amanhã na prática.<sup>52</sup>

### **3.2 ASPECTOS DA ATUAL EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA BRASILEIRA**

Paulo Bonavides, quando afirma que a democracia direta não se confunde com os seus meios instrumentais ou suas

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 517

técnicas, credita a algumas entidades da sociedade civil a possibilidade de controle do Poder e menciona ser esta uma realidade e uma alternativa para que a Democracia Direta se efetive.

[...] há nesse País uma parcela de forças nacionais arregimentadas em entidades da sociedade civil, congregando sacerdotes, estudantes, funcionários da classe média e trabalhadores sindicalizados, dispostos a batalhar por um novo pacto de participação que transfira amanhã das oligarquias para a Sociedade o controle do Poder.<sup>53</sup>

A Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 196, inciso III, trouxe a possibilidade da participação da comunidade no sistema único de saúde, e a Lei 8742, de 07.12.1993, denominada LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, em seu artigo 5º, inciso II, estabelece como diretriz para a organização da assistência social no Brasil: “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Ratificando a afirmação de Paulo Bonavides, alguns estudos já elaborados e publicados revelam que em alguns setores, como o de saúde e assistência social a participação dos usuários nos Conselhos Municipais, já faz parte da realidade em algumas cidades do Brasil.

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 507

Soraya M.Vargas Côrtes,<sup>54</sup> fez um estudo, publicado em 2002, da dinâmica de funcionamento, em Porto Alegre, dos Conselhos de Saúde, implantado em 1992, e de Assistência Social, implantado em 1995, com ênfase na participação dos usuários nos referidos Conselhos e observa que de acordo com o IBGE, considerando as capitais brasileiras, Porto Alegre é uma das que apresenta maiores índices de associativismo, mobilização popular e sindical.

No caso do setor de saúde, os órgãos municipais são gestores e no setor de assistência social, participam no financiamento e regulação dos serviços ou da oferta de benefícios, que são financiados com recursos locais.

Segundo explica Soraya Côrtes, aos Conselhos, são atribuídas as prerrogativas legais de: “participar do estabelecimento de estratégias, decidir sobre a alocação de recursos financeiros e monitorar a implementação de políticas.”<sup>55</sup>

Segundo o referido estudo, a atuação de cada Conselho é distinta, e a cada um deles é dado um conjunto de atribuições.

O CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social) faz reuniões que não são públicas, e a alegação para tal procedimento é que, caso assim não fosse, dificultaria algumas decisões do Conselho. São atribuições exclusivas do Conselho:

---

<sup>54</sup> CÔRTEZ, Soraya M. V. In Democracia: teoria e prática, org. PERISSINOTO, Renato Monseff & FUKS, Mário. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Curitiba.PR: Fundação Araucária. 2002.

<sup>55</sup> Ibid., p. 169

- credenciar ou cancelar o registro de entidades assistenciais, com a finalidade de repasse de recursos financeiros ou de isenções fiscais;
- discutir e aprovar critérios para o repasse de recursos financeiros federais e estaduais a instituições de assistência social;

O CMS (Conselho Municipal de Saúde) faz reuniões abertas ao público, sendo atribuições do mesmo:

- aprovar ou não a abertura de novos serviços financiados com recursos públicos; e
- decidir sobre critérios adicionais para o pagamento de prestadores de serviços.

Sobre a atuação dos Conselhos, no que tange ao funcionamento e às dificuldades, Soraya Côrtes assim se manifesta:

[...] A dinâmica de funcionamento dos dois conselhos é influenciada, portanto, pelas características institucionais dos dois setores, que definem o modo como se organizam e são financiados os serviços que afetam a natureza das relações entre o poder público e prestadores de serviços. Entretanto, essa dinâmica também é afetada pelas articulações e os conflitos que se estabelecem entre os diferentes atores coletivos envolvidos no processo de decisão de cada setor, e

pelo modo como eles participam desse processo....A categoria médica e os donos de hospitais e de serviços de apoio diagnóstico e terapêutico tratam conselhos como o de Porto Alegre como território inimigo, como um lugar de articulação da *policy Community* reformista do sistema de saúde brasileiro, cujas propostas ameaçam seus interesses de autonomia da prática médica e de manutenção de controle sobre políticas.<sup>56</sup>

Revela tal estudo que, os representantes de setores populares reivindicam melhores condições de vida, moradia e acesso a serviços, mas que não basta a previsão legal para que sua atuação torne-se efetiva, principalmente quando há recursos financeiros a serem administrados.

De maneira que, a possibilidade de participação popular trazida pela Constituição, e pela norma infraconstitucional, da forma como está implementada, permite que se alcance apenas parte dos objetivos desejados com o controle do Poder, ou a denominada administração participativa. A possibilidade de opinar, tomar algumas decisões ou sugerir melhorias tem trazido resultados positivos, no entanto os conflitos de interesses têm sido um entrave para melhor desempenho dos Conselhos.

---

<sup>56</sup> Ibid., p. 191-193

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o entendimento de Bobbio, sobre Sociedade civil e Estado, ou seja que “atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna”, representando o Estado um subsistema do sistema social e que o fato do Estado passar por crises não significa que devemos aceitá-las como prenúncio de seu fim, pois conforme as palavras de Mário Ferreira dos Santos, as crises são passíveis de serem vencidas, isso tudo, então, nos orienta a buscar mecanismos para superá-las e assim aperfeiçoar o Estado ou sua governabilidade.

A crise abordada por este trabalho, refere-se àquela que se inicia após a segunda metade do século XX.

Sendo explicada por Norberto Bobbio segundo a ótica dos escritores conservadores como a crise do Estado Democrático - pois este não mais consegue atender às demandas sociais – e pelos autores socialistas ou marxistas, como a crise do Estado capitalista, o qual não tem mais domínio do poder dos grupos de interesse.

Peter Drucker entende a crise, como sendo uma crise governamental e oriunda da multiplicidade de instituições políticas e apolíticas.

Bresser Pereira, entende a crise, como sendo uma crise fiscal, que surge a partir da aplicação dos ideais neoliberais do Estado mínimo, que não propiciava o desenvolvimento.

E com este diagnóstico repleto de dificuldades, surgem as possibilidades segundo a ótica dos diferentes autores.

Partindo de Michel Foucault, que entende que a arte de governar é o “exercício da soberania política” e que a governamentalidade – ou seja as: “táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não deve competir ao Estado, o que é público ou privado, o que é ou não estatal”- é que fez o Estado sobreviver até a atualidade, então pode-se afirmar que técnicas precisam ser encontradas para que a governamentalidade se restabeleça.

Adam Przeworski, apresenta como alternativa à crise do Estado, a implantação da reforma do mesmo, com o objetivo de “construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer”.

Assim, o modelo, sugerido por Adam Przeworski, denominado principal-agente, tem por fundamento o controle do governo, tanto por suas instituições internas como por meio dos cidadãos na busca do Estado que possa ser eficiente no cumprimento de seus papéis e principalmente respeite os limites que lhe são impostos.

Referido modelo foi implantado e obteve sucesso, na década de 90, na Nova Zelândia.

O Estado brasileiro enfrentou a crise da década de 70, implantando a reforma da administração pública, com o objetivo, no dizer de Bresser Pereira de “reconstruir o Estado” 99 Tal reforma, abrange as áreas administrativa, fiscal e política do Estado, iniciando-se em 1995, não

obtendo os mesmos resultados de países, como Nova Zelândia, que também implantaram um modelo de reforma administrativa.

Vale destacar que quaisquer sugestões para o Estado Brasileiro precisam estar dentro dos princípios que regem o Estado Democrático de Direito, consagrado na Constituição de 1988.

Marcelo Neves, sobre o Democrático de Direito defende a tese de que este se caracteriza por uma pluralidade de procedimentos e que não se legitima por “uma única instância procedimental” mas sim por meio “da conexão circular e conflituosa, entre procedimentos eleitoral, legislativo-parlamentar, jurisdicional e político-administrativo”.

E, segundo Paulo Bonavides a Constituição criou um Estado “principiológico” , e destaca o princípio da democracia participativa ou direta, que consiste na possibilidade do:”controle popular em todos os níveis, graus e instâncias básicas onde se exerce a autoridade de quem governa”.

O ordenamento jurídico pátrio, possibilita a participação da comunidade em algumas áreas, e como exemplo, foi trazido o estudo feito por Soraya M.Vargas Côrtes em Porto Alegre relativo aos Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social, que demonstraram que, embora alguns resultados positivos tenham sido alcançados, a maneira como foram implantados não atinge o que propõem Paulo Bonavides e Adam Przeworski, no sentido de que, a existência de controle é necessária e que tal procedimento possa levar a

uma eventual responsabilização (accountability), quando necessária.

Diante deste quadro de teorias e dos resultados do mundo fenomênico, revendo os ensinamentos de Peter Drucker sobre o funcionamento das organizações que se alimentam e retroalimentam das informações para a sua adequada tomada de decisões, e também considerando o que Marcelo Neves nos ensina sobre a circularidade dos diversos procedimentos do Estado Democrático de Direito, que permitem que a Constituição seja como ele mesmo diz, “criada e recriada” constantemente, temos a oportunidade – caso os ajustes necessários sejam feitos no sistema - de alcançar o que almeja Paulo Bonavides para o Estado Brasileiro, ou seja o “Estado de direito da terceira dimensão”.

Após as análises de alguns aspectos sobre a Teoria do Estado e sobre as crises pelas quais este passa, após a segunda metade do século XX e com base nas teorias dos autores escolhidos, pode-se dizer que, com relação à pergunta de Marcelo Neves: Quais os novos papéis, tarefas e possibilidades do Estado Democrático de Direito, uma possível resposta seria:

**Quanto aos novos papéis:**

- segundo Adam Przeworski: Para que se defina qual deva ser o papel do Estado, observa o autor, que é necessário que se conheça o modelo econômico adotado assim como o modelo do próprio Estado.

**Quanto às tarefas:**

- segundo Foucault – a tarefa seria identificar a cada momento o que compete ou não ao Estado.

**Quanto às possibilidades:**

Adam Przeworski, entende a reforma do Estado, como alternativa à crise do mesmo, tendo por objetivo, criar instituições que permitam ao Estado: "fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer."<sup>57</sup>

Apresenta como alternativa um modelo que possui três condições que devem ser obrigatoriamente atendidas: que os governos possam intervir na economia, que os políticos possam controlar os burocratas e que os cidadãos controlem os governos e que estes possam ser responsabilizados, quando não cumprirem seus objetivos, procedimento este denominado de *accountability*.

Mas para que esta alternativa possa alcançar seus resultados, para que as três condições possam ser cumpridas, a matéria-prima básica com a qual se trabalha é a **informação**.

---

<sup>57</sup> Ibid., p.39

Peter Drucker, já havia afirmado que em vinte anos, a contar da publicação de seu livro: *The New Realities*, escrito em 1989, que as organizações privadas ou públicas estariam fundamentadas na **informação**:

[...] a empresa – e cada vez mais os órgãos governamentais - será também fundamentada no conhecimento – também formada basicamente de especialistas que dirigem e disciplinam o seu próprio desempenho mediante um *feedback* organizado de seus colegas e clientes. Será, em suma, uma organização fundamentada na informação [ou OFI ] para simplificar.<sup>58</sup>

Drucker, esclarece que dados são distintos de informação, ao conceituar esta como : “dados dotados de relevância e propósito. Portanto para converter dados em informação é preciso conhecimento. E conhecimento por definição, é especializado”<sup>59</sup>. Enfatizando que, a qualidade da fonte da informação ou da informação, vez que esta orienta a tomada decisões, é de fundamental importância.

Observe-se que, a alternativa de resposta para os novos papéis, tarefas e possibilidades para o Estado, está

---

<sup>58</sup> DRUCKER, Peter Ferdinand. **As novas realidades: no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo/ Peter F. Drucker; tradução de Carlos Afonso Malferrari**. São Paulo: Pioneira Thonson Learning, 2003. p.177.

<sup>59</sup> Ibid., p.179

condicionada à existência do Estado Democrático de Direito e as três abordagens da resposta levam em consideração aspectos do limite do Estado, ou seja, a alternativa de resposta pode ser resumida na seguinte frase: é preciso bem estabelecer os limites do Estado.