

A (NOVA) CIDADANIA E A INTERLOCUÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO CENÁRIO DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

Eliane Fontana¹

Resumo: A ideia de uma nova cidadania está intimamente relacionada à construção de uma democracia deliberativa, envolvida na aproximação entre Estado e sociedade. Este pensamento foi inaugurado com democracia participativa e suas construções de compartilhamento na responsabilidade na gestão dos interesses públicos. O artigo, por meio de pesquisa bibliográfica, tem como objetivo analisar a relação entre Poder Público e sociedade no Estado contemporâneo, notadamente no que tange à questão da cidadania ativa, e a interlocução entre Estado e cidadão. Discorre-se acerca da nova cidadania na ambiência de um Estado regulador, bem como o tema da emancipação social no cenário da democracia contemporânea e a sua relação com a teoria constitucional. É de relevância a assunto relativo à participação social no universo jurídico, na medida em que a leitura isolada da lei não mais consegue dirimir conflitos, negando a complexidade das demandas sociais. Por outro lado, é essencial à sociedade entender o poder diluído no tecido social como forma de buscar o protagonismo de sua história em relação aos direitos fundamentais. Tenta-se responder se existe de fato comunicação entre Estado e Sociedade no Estado Democrático de Direito. Num primeiro momento, é perceptível que os mecanismos criados para solucionar o distanciamento do cidadão do Poder Público não atingiram suas finalidades, mesmo sendo notória uma evolução. Conclui-se que, quanto maior for o envolvimento e argumentação mantidos na relação da sociedade com o Estado, por intermédio de seus órgãos de direção, maiores as chances de ampliação do círculo democrático de poder.

Palavras-chave: Cidadania ativa. Democracia. Emancipação social. Estado democrático.

1 INTRODUÇÃO

O artigo aborda alguns aportes teóricos, por meio de pesquisa bibliográfica, acerca do Estado Democrático na atualidade e a relação entre Estado e sociedade nesse processo, com um enfoque mais pontual na questão do que hoje em dia se diz de uma cidadania ativa.

Num primeiro momento, fala-se das transformações ocorridas desde o nascimento da democracia e, fundamentalmente, o que esse viés democrático trouxe ao Estado desde o início da modernidade em relação à necessidade de os cidadãos não apenas serem sujeitos de direitos, mas, sobretudo, portadores de voz ativa nas deliberações públicas.

A via comunicacional para uma nova cidadania trata-se, nessa perspectiva, de garantir não somente a igualdade dos projetos de democracia, mas, sobretudo, de garantir que existam padrões mínimos de inclusão, suficientes para o desempenho de projetos da comunidade.

Ao depois, fazem-se realces acerca de uma nova cidadania, que, além de ser ativa em relação aos direitos afins, ainda busca um papel mais protagonizador na relação Estado-sociedade. Diante de uma realidade multifacetada na qual está inserida a sociedade atual, não mais é esperado que os veículos comunicacionais advenham, na sua totalidade, de cima para baixo, ou seja, que se espere da lei as respostas aos conflitos. É preciso investir mais nos espaços públicos de comunicação

¹ Professora Universitária no curso de Direito na Univates, campus de Lajeado. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da UNISC. Integrante do Grupo de Estudos “Estado, Administração Pública e Sociedade”, vinculado ao CNPq. Coordenadora do Grupo de estudos Uma Leitura sobre o Direito das Coisas, da Univates. Especialista em Direito Processual e Constitucional pela Universidade de Passo Fundo - UPF. Advogada.

permitidos por lei; além disso, é essencial que se mobilizem forças para dar vazão a uma maior abertura de interlocução entre as vias sociais e o aparato estatal.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO E A REVISÃO DA DEMOCRACIA NA ATUALIDADE

Quando da formação do Estado de Direito, em que um regime de direito era a única relação do Estado com o indivíduo, e a atividade estatal desenvolvia-se na utilização de instrumentos de regulação e autorização pela ordem jurídica – e, sobretudo, pelo excessivo formalismo e abstração – era longínqua a possibilidade de interação social.

No Estado Liberal, primeira veia do Estado de Direito após a passagem do Absolutismo, havia uma limitação jurídico-legal negativa, ou seja, como garantia dos indivíduos cidadãos frente à eventual atuação do Estado, impeditiva ou constringedora de sua atuação cotidiana (STRECK; MORAIS, 2001). Foi a grande diferença em relação ao Absolutismo, já que neste o Estado era do Soberano, enquanto no Estado de Direito, o Estado é do cidadão.

Já quando do advento do Estado Social, este deu relevo ao que estava isolado no perfil liberal de Estado: as prestações sociais. A adjetivação pelo social pretende a correção do individualismo liberal por intermédio de garantias coletivas, ou seja, tenta-se criar uma situação geral de bem-estar que garanta o desenvolvimento da pessoa humana (STRECK; MORAIS, 2001).

Para Garcia-Pelayo (1996, p. 18), o Estado Social não é uma negação ao estado das coisas, mas uma implementação na construção das tendências contemporâneas de Estado:

En términos generales, el Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos. No hemos de ver las medidas de tal adaptación como algo totalmente nuevo, sino más bien como un cambio cualitativo de tendencias surgidas en el siglo XIX y comienzos del XX para regular, en aquel entonces, aspectos parciales de la sociedad, regulación que sufre en nuestro tiempo un proceso de generalización, integración y sistematización.

Assim, diante do Estado Social, a igualdade preterida passa àquela materialmente posta, na medida em que a lei, funcionando formalmente como equalizadora de conflitos, ou mesmo discorrendo sobre as benesses sociais a que o cidadão tem direito, não oferece uma conotação real das garantias que potencializam (ou realizam) a questão social.

A limitação da ação estatal e o conteúdo jurídico do liberalismo são deixados em detrimento das prestações positivas e da questão social. A lei passa a ser instrumento de acesso, de facilitação, de promoção, em vez de simples impedimento:

O Estado abandona a sua (aparente) neutralidade e apoliticidade e assume fins políticos próprios, tomando para si responsabilidade de transformar a estrutura econômica e social no sentido de uma realização material da igualdade, a fim de impedir que a desigualdade de fato destrua a igualdade jurídica. A política estatal passa a levar a cabo, então, direta ou indiretamente, uma estruturação da sociedade que se manifesta em múltiplos aspectos, estendendo o usufruto dos bens materiais e imateriais por meio do incremento dos serviços sociais, especialmente de saúde de educação (LEAL, 2001, p. 51).

Desde então, “não se tratava mais de liberdade diante do Estado, mas, por meio do Estado” (SARLET, 2001, p. 51), caracterizando-se, assim, as prestações estatais como assistência social, saúde, educação, trabalho, moradia, enfim, prestações consideradas concretamente e que compõem

exemplos de direitos de segunda dimensão, chamados de direitos sociais² por se referirem à justiça social e ao homem em sociedade, não mais isolado de sua realidade.

A questão envolvida no Estado Social reabre discussões que norteiam a justiça distributiva³ e o modelo de Estado que busca proporcionar uma ação da atividade estatal em direção ao bem comum:

De este modo, mientras que el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social se sustenta en la justicia distributiva; mientras que el primero asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquél era fundamentalmente un Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma (predominio de los decretos leyes, leyes medidas, etc.); mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material. Mientras que el adversario de los valores burgueses clásicos era la expansión de la acción estatal, para limitar la cual se instituyeron los adecuados mecanismos – derechos individuales, principio de la legalidad, división de poderes, etc. –, en cambio, lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado, para lo cual han de desarrollarse también los adecuados mecanismos institucionales. Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado. Allí se trataba de un Estado cuya idea se realiza por la inhibición, aquí se trata de un Estado que se realiza por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional (GARCÍA-PELAYO, 1996, p. 26-27).

Todavia, quando assume viés democrático, o Estado de Direito passa a objetivar a igualdade, agora não mais limitada à atuação estatal, mas voltada à busca da reestruturação das relações sociais. O Estado Democrático de Direito tem um “conteúdo transformador da realidade, ultrapassando o aspecto material de concretização, mas, sobretudo, é fomentador da participação pública na ordem jurídica” (STRECK; MORAIS, 2001, p. 93). As formas tradicionais de democracia têm-se modificado em função do declínio da ideologia liberal e do renascimento do republicanismo (SILVA; STEIN, 2009). Numa perspectiva tradicional de verificação do processo democrático, somente as bases mais conceituais de representação são percebidas. Em Bobbio⁴ (2004, p. 56) encontra-se o conceito que o próprio autor considera mínimo para entender-se tal processo:

A expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Ponto e basta. O estado

2 É preciso esclarecer que, junto às prestações estatais surgidas em fase de segunda dimensão de direitos, algumas liberdades sociais fazem parte desse processo histórico, como os direitos de greve e sindicalização, férias e demais garantias ligadas aos trabalhadores.

3 Uma visão comunitária da liberdade positiva “limita e condiciona em prol do coletivo a esfera da autonomia individual. Em outras palavras, direitos fundamentais não mais podem ser pensados apenas do ponto de vista dos indivíduos” (CITTADINO, 2004, p.17).

4 “Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. No que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar (ou a colaborar para a tomada de) decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo” (BOBBIO, 2004, p. 30-31).

parlamentar é uma aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação, vale dizer, é aquele estado no qual é representativo o órgão central (ou central ao menos em nível de princípio, embora nem sempre de fato) ao qual chegam as reivindicações e do qual partem as decisões coletivas fundamentais, sendo este órgão central o parlamento.

A democracia representativa, embora não somente possa ser delineada pelo conceito anterior, já que moldada por teorias e construções históricas importantes⁵, é a referência inicial para a discussão acerca de novas percepções daquilo que foi democrático, para o que ora se propõe a sê-lo. No tocante à República, pressupõe ampla divulgação e abertura da administração ao controle da cidadania, que se deve fazer ouvir, “seja pela assembleia de cidadãos (democracia direta, como na Grécia Clássica), seja por meio de representantes, como no caso na democracia representativa” (SILVA; STEIN, 2009, p. 247).

Para Leal (2006, p. 364):

Ocorre que, a partir da primeira metade do século XX, o processo de exclusão social e da marginalização provocado pelo modelo de crescimento econômico dissociado do desenvolvimento social que marca o contemporâneo estágio do capitalismo contribui, definitivamente, à revisão geral da Democracia Representativa e suas instituições (públicas e privadas), inclusive atingindo os Poderes de Estado, haja vista serem eles os depositários da vontade soberana popular.

Não se perfaz a derrubada de estigmas acerca da representatividade democrática, mas, sobretudo, de uma agregação de seu significado originário, para além de o poder de participação por meio de um representante, ou seja, da deliberação da sociedade sobre seu próprio destino num perfil igualmente democrático (senão efetivamente democrático).

Na realidade, o crescimento dos chamados direitos sociais e econômicos ampliou o rol o rol das atribuições estatais, transformando o Estado em empresário, muitas vezes tendo sua atuação desfocada das necessidades reais comunitárias (LEAL, 2009). A ideia de democracia é a justaposição de forças para o bem comum, e assim, não há como falar em democracia sem dar relevo à relação entre a sociedade e o Poder Público, como expõe o autor:

Para ser democrático, pois, deve-se contar, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem, de um lado, espaços de participação e interlocução com todos os interessados e alcançados pelas ações governamentais e, de outro lado, o atendimento às demandas públicas da maior parte possível da população (LEAL, 2006, p. 355).

O modelo contemporâneo de Estado possui no preâmbulo da Constituição – e no corpo do texto – provimentos a serem realizados a bem da ordem democrática vigente. A grande diferença do perfil Democrático para o Liberal é que neste o Estado se colocava em lado oposto à sociedade⁶, enquanto a natureza democracia evidencia um papel social forte. Entremeio aos dois modelos, o

5 Em outras palavras, “podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa”, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático (BOBBIO, 1996, p. 67).

6 “Como es sabido, una de las características del orden político liberal era no sólo la distinción, sino la oposición entre Estado y sociedad, a los que se concebía como dos sistemas con un alto grado de autonomía, lo que producía una inhibición del Estado frente a los problemas económicos y sociales, sin perjuicio de las medidas de política social y económica que hemos denominado como factorizadas” (GARCÍA-PELAYO, 1996, p. 21).

Estado Social foi importante por ter acrescentado a questão da promoção de prestações materiais ao grupo, e não mais ao indivíduo isoladamente.

O sentimento de pertencimento é necessário na formação de um conceito social nessa quadra da história, haja vista o papel do coletivo ser determinante para a construção de uma interlocução com os entes estatais. A comunidade, como produto da história tem sua relação com o direito relevada por Ost (2005, p. 251):

[...] na perspectiva comunitarista, o indivíduo deixa de ser pensado como tendo prevalecendo à sociedade; ao contrário, é dela que se recebe os recursos para sua identidade, é nela que se extrai suas faculdades de ação. Por sua vez, esta comunidade não é a construção abstrata resultantes das cláusulas racionais de um contrato social deliberado; ela é, ela mesma, o produto da história, o reflexo dos costumes e dos valores do povo. Cada uma de suas instituições (direito, língua, cultura...) é simultaneamente o fruto dessa tradição e o meio necessário para sua constante revitalização.

Com o deslocamento do foco individual, uma nova identidade social passa a ser construída a bem dos acontecimentos históricos, políticos, jurídicos e sociais que aos poucos amoldam uma realidade plural e multifacetada. A possibilidade de uma união de forças começa a ser considerada e a própria Constituição, que se desenvolveu na perspectiva do Estado, também passa ter o papel da garantia e as formas de atuação da jurisdição constitucional que se modificaram na esteira dessas transformações⁷.

Ao discorrer acerca da relação Estado e sociedade, García-Pelayo (1996, p. 126-127) refere sua predileção à denominação do Estado atual, mas acima de tudo evidencia o deslocamento da visão do indivíduo para a de classes, de grupos, de sociedade:

Actualmente la sociedad y el Estado tanto en los países industrializados como en los países en curso de desarrollo ya no pueden definirse como dos sistemas, cada uno de ellos autorregulado, sino como dos sistemas o, más bien, subsistemas completamente interdependientes, vinculados y condicionados por un número creciente de interrelaciones, de flujos y reflujos, de insumos y productos, de modo que, como consecuencia de las crecientes y heterogéneas demandas y estímulos por parte de la sociedad, asistimos a una transformación de la estructura y función del Estado. Resultado de todo ello es la tendencia hacia la difuminación de límites entre ambos sistemas. De que estamos ante un nuevo tipo de Estado – del que probablemente no poseemos todavía la teoría adecuada – es muestra la profusión de nombres usados para designar al Estado de nuestro tiempo: Welfare State, Estado social, Estado administrativo, Estado manager, Estado de partidos, Estado de asociaciones u organizaciones (Verbändenstaat), etc. Por mi parte y con referencia a los Estados democráticos neocapitalistas, estimo que la designación más adecuada es la de Estado social (GARCÍA-PELAYO, 1996, p. 126-127)

O fato é que sociedade e Estados são, como aborda o autor, sistemas⁸ que não podem ser vistos isoladamente na realidade democrática. A democracia é uma busca constante por meio da

7 Para que se possam compreender as transformações que se operam por ocasião do chamado constitucionalismo social, é preciso considerar que as Constituições liberais são, ainda, do Estado, isto é, elas constituem um documento eminentemente jurídico cuja prerrogativa maior é a imposição de limites ao Estado e a garantia dos direitos individuais negativos. É no segundo pós-guerra, por sua vez, que as Constituições passam a ser concebidas como “comunitárias”, ou seja, como sendo o reflexo dos valores compartilhados pela comunidade que as adota, dando origem, desta forma, à chamada Teoria Material da Constituição, que propõe levar em consideração em sentido, fins, princípios políticos e ideologia que conformam a Constituição. (LEAL, 2007).

8 Apenas para delinear melhor os conceitos ora estabelecidos, e sem o condão de abordar fortemente a matriz lhumaniana, entende-se por sistema a forma de uma diferenciação, possuindo, pois, dois lados: o sistema (como o lado interno da forma) e o ambiente (como o lado externo da forma). Somente “ambos os lados constituem a diferenciação, a forma, o conceito. O ambiente, pois, é tão importante para esta forma, tão indispensável, quanto o próprio sistema. Como diferenciação a forma é fechada. [...] tudo o que se pode observar e descrever com esta diferenciação pertence ou ao sistema ou ao ambiente)” (LUHMANN, 1997. p. 78).

construção de ações estatais – quando da busca pelas finalidades preambulares da Constituição em todos os seus poderes –, e, notadamente sociais, quando a organização civil é base de força e movimento para a realização do interesse coletivo. Enfim, é na comunicação limpa desses sistemas que se pode falar em ampliação da democracia contemporânea.

Desde a crise do Estado Social⁹, que culminou com a incapacidade do Estado em cumprir com as funções essenciais que lhe eram imanentes, houve a necessidade de atribuir diretamente a organismos sociais o desempenho de tais atividades. Contemporaneamente, permanece a essência do Estado Social; todavia, integrado na civilização ocidental, tornado-se impossível a realização dos valores condensados constitucionalmente através da atuação monopolista do Estado, do que se denota o novo perfil – democrático – de Estado:

A crise do Estado desenvolvimentista coincidiu com a transição democrática no final da década de 1970. Na época, o debate político colocou a democratização na vida política brasileira e a efetiva construção da cidadania no próprio centro da agenda política nacional. A esse respeito, as preocupações surgidas nos debates que conduziram à Constituição de 1988 puseram a tônica dos direitos de cidadania, na descentralização política e no reforço do poder local (SANTOS, 2003, p. 459).

Desde a década de oitenta, há notória modificação na organicidade do Estado em relação à sua posição de provedor do social. As mudanças na sociedade são muitas e acontecem velozmente, de maneira que passa a ser inconcebível o apego ainda enraizado ao legalismo, ao formalismo ou mesmo à espera de resoluções de conflitos à base de uma realidade estática. Se a sociedade está ágil, mais aceleradas terão de ser as respostas governamentais, a fim de se equalizarem demandas sociais urgentes aos programas de políticas públicas¹⁰.

O novo modelo de Estado como gestor público, com o advento do perfil democrático, assume variáveis que abrangem a discussão da Teoria Constitucional – notadamente na Constituição de 1988¹¹, que recepciona tal perspectiva – e, também, às transformações que vêm ocorrendo

9 Sobre a crise do Estado Social refere Leal que, “este processo tem suas origens ainda no começo do século XX, quando, diante das flagrantes desigualdades geradas pela noção de igualdade jurídica deixada entregue ao livre desenvolvimento do mercado, começam os movimentos sociais a reclamar uma atuação mais forte por parte do Estado, no sentido de regulação de certas distorções provocadas pelo modelo anterior. Surge, assim, um novo modelo estatal, denominado Estado de Bem-Estar Social (ou *Welfare State*), orientado por um novo entendimento do princípio da igualdade, que deixa de ser compreendido meramente sob a perspectiva formal para converter-se em elemento material, isto é, ele não se entende mais realizável senão mediante a igualdade social, o que quer dizer que a igualdade não se dá tão-somente perante a lei, mas, fundamentalmente, através dela. (p. 31) Não se trata, todavia, de uma renúncia ao Estado de Direito, mas sim de dar a este um conteúdo econômico e social, no sentido da democracia social. Ambos, Estado de Direito e Estado de Bem-Estar Social, são tidos como compatíveis” (LEAL 2007, p. 30-31, Rod, 91).

10 As políticas são chamadas de públicas quando estas “ações são comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações sociais existentes. São políticas públicas porque são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuma sobre campos institucionais diversos, para produzir efeitos modificadores da vida social. São políticas públicas porque compreendidas pelos agentes públicos competentes, destinadas a alterar as relações sociais estabelecidas”. Evidentemente, tratando-se de ações promovidas pelo agente público, destinadas à sociedade, as finalidades destas políticas serão sempre- para serem aceitas pelo direito – em função do interesse coletivo (DERANI, 2002, p. 239).

11 Com esse contributo material de visão pluralista é que se realçam alguns dispositivos da Constituição de 1988 decorrentes do § único do art. 1º -- consagrador da democracia participativa – que atribuem responsabilidade ao povo e garantem sua efetiva participação na formação da vontade política do Estado, tais como o art 5º, XXXIV, LXX, LXXIII; art. 31, § 3º; art. 37, § 3º; art. 61, caput e § 2º; art 74, § 2, e assim são muitos outros os artigos constitucionais que prelecionam a possibilidade de material de inserção do cidadão da administração de seu destino, notadamente quando a hermenêutica reconhecedora da historicidade do mundo da vida é enaltecida no processo de interpretação.

na contemporaneidade, como o processo de globalização e a efervescência do capitalismo¹². A burocratização¹³ dos serviços impediu a universalização do acesso. Falta realização de políticas públicas que efetivamente possibilitem o serviço de maneira a atingir a todos, na medida de suas necessidades.

Apenas para referir, a falta de políticas públicas do Executivo acabou sobrecarregando o Judiciário, tornando-o protagonista na judicialização dos direitos sociais no país nesta quadra da história. Assim, na possibilidade de alguém sentir-se vilipendiado na minoração de seus direitos, busca no Poder Judiciário a realização dos valores que o sistema atribuído aos três Poderes não consegue suprir. Isso ocorre a todo o momento na questão das políticas de inclusão social, na ausência de remédio na rede pública de saúde, na falta de eficiência na prestação de um serviço público, enfim, há uma lista inimaginável de afetamentos que sucumbem, hoje, ao Judiciário resolver.

Ao se questionarem os limites para a obtenção de medidas concretizadoras para a democracia, reconhecidas constitucionalmente e, em não havendo ensejo de atendê-las, passam os Poderes Legislativo, Executivo e o Judiciário a fazê-lo. Na exploração desses limites adentrar-se-á na questão da cidadania perfilada na atualidade, como contraponto ao enfoque que o tema permite, mas que, sobretudo, como liame principal entre o que se sabia acerca do Estado – formal e longínquo do cidadão – para o Estado que se busca hoje – mesmo não ainda concretizado –, ou seja, um Estado que permita uma soberania popular muito além do voto.

3 A NOVA CIDADANIA E A INTERLOCUÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Muito antes do nascimento da democracia, o modelo de sociedade original era formado pela precedência do todo às partes, ou seja, a ideia de sociedade individualista é produto artificial da modernidade¹⁴. Os grupos, e não os indivíduos, são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central (BOBBIO, 2004).

12 *"El sistema neocapitalista se centra en torno a la economía de mercado, a la que considera como el marco más adecuado para acrecer la productividad, asegurar la innovación tecnológica y satisfacer las necesidades de consumo con las máximas posibilidades de elección por parte de los consumidores. Sin embargo, los economistas neocapitalistas reconocen que la libertad de mercado ha de sufrir las limitaciones necesarias para eliminar sus efectos disfuncionales tanto de naturaleza social como económica"* (GARCÍA-PELAYO, 1996, p 71-72).

13 Em que pese a sempre atual – e necessária – releitura acerca do tema, neste estudo é importante realçar que a burocratização weberiana – calcada no formalismo, na especialidade e na hierarquia – a qual a Reforma do Estado de 1995 tanto quis enfrentar (a bem de uma melhor eficiência na prestação dos serviços públicos), ainda pode ser atual. Todos os órgãos públicos, diretos e indiretos, permanecem altamente burocratizados e hierarquizados, a ponto de haver um abismo entre o menor setor de uma Agência e o usuário do serviço. São tantos os empecilhos formais que impedem o cidadão de reclamar ou fiscalizar, enfim, de ser ouvido, que é nesse nicho que pousa a crítica constante aqui sobre impossibilidade de uma realização adequada do serviço público.

14 E foi resultante de três eventos que, ao mesmo tempo em que abandonaram "a concepção orgânica, determinaram a construção de uma não-inserção do viés coletivo em seu cerne. A primeira foi o contratualismo dos Seiscentos e dos Setecentos; depois, o nascimento da economia política, vale dizer, de uma análise da sociedade e das relações sociais cujo sujeito é ainda uma vez o indivíduo singular, e por fim, a filosofia utilitarista de Bentham a Mill, que se utiliza de conceitos absolutamente individualistas para fundar uma ética objetivista" (BOBBIO, 2004, p.34).

As principais correntes do pensamento contemporâneo dão centralidade ao papel do direito e da cidadania¹⁵ na construção de um Estado democrático, na medida em que a visão coletiva da sociedade trouxe a busca não apenas do gozo dos direitos por todos, indistintamente, mas, sobretudo, deu vazão à possibilidade da conquista de novos direitos:

[...] a democracia não é apenas um regime político com partido e eleições livres. É sobretudo uma forma de existência social. Democrática é uma sociedade aberta, que permite sempre a criação de novos direitos [...] Num Estado democrático, cabe ao Direito o papel normativo de regular as relações interindividuais, as relações entre indivíduos e o Estado, entre os direitos civis e os deveres cívicos, entre os direitos e deveres da cidadania, definindo as regras do jogo da vida democrática. A cidadania poderá, dessa forma, cumprir um papel libertador e contribuir para a emancipação humana, abrindo 'novos espaços de liberdade' (VIEIRA, 1998, p. 41).

Passa-se a se identificar a cidadania¹⁶ com a cidadania passiva, isto é, ser cidadão significa ser sujeito de direitos e deveres; trata-se de uma cidadania civil, extensível a todos os indivíduos – considerados isoladamente – indistintamente (LEAL, 2007). Todavia, ao se evidenciar o possível papel libertador citado no texto anterior, a possibilidade de participação dos cidadãos no exercício de decisão pública é chamada de cidadania ativa.

Para Julio-Campuzano (2008, p. 42), o perfil do cidadão está se transformando,

[...] o *status* jurídico do cidadão está sendo definindo, talvez porque o modelo sobre o qual havia se concretizado tornou-se anacrônico. Já não valem as fórmulas abstratas nem as estruturas centralizadas de poder: já não servem os direitos indiferenciados que mutilam as derivações sociais da individualidade. [...] A pluralidade e a complexidade de nossas sociedades e dos processos que se desenvolvem já não são facilmente reconduzíveis ao esquema arquetipo desse estatuto monista da cidadania.

Ocorre que, contemporaneamente, a cidadania tem um papel emancipador mais forte do que aquele adquirido na modernidade. As transformações de mundo, político, social e jurídico fizeram a busca da sociedade – plural e multifacetada – focar num papel protagonista e, evidentemente, mais inclusivo nas decisões públicas que lhe possam atingir.

Para que haja uma interlocução comunicativa entre Estado e sociedade, o cidadão ativo coloca-se como sujeito de direito e participa diretamente no processo de deliberação sobre as demandas sociais – como, por exemplo, na definição acerca das prestações de serviço público –, bem como se insere nas discussões acerca dos problemas sociais, criando possíveis respostas às demandas existentes.

Sobre a expectativa de se manter a comunicação, depende da improvável receptividade em conteúdo, bem como os fatores de interesse que nem sempre são equitativamente considerados. Assim, é improvável a certeza de uma via comunicativa na possibilidade de se estar diante de uma complexidade anunciada, quer seja pela falta de comunicação, quer seja pela sua ausência.

15 Sobre considerações fundamentais acerca da cidadania, Leal discorre que, “a partir de uma perspectiva doutrinária, desde T.S. Marchall, os três elementos articuladores da cidadania moderna seriam os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, isto porque eles alcançariam os espaços de atuação mais corriqueiros e fundamentais da cidadania moderna e contemporânea, a partir dos quais há a proliferação de tantos outros direitos quantos as complexas relações sociais vão construindo” (LEAL, 2007, p. 190-191).

16 Uma das categorias políticas centrais da modernidade é, sem qualquer dúvida, a cidadania. O cidadão como centro de atribuição de faculdades e imputação de direitos é, certamente, o elemento nuclear da articulação das relações entre política e direito nos Estados nacionais (JULIOS-CAMPUZANO, 2008).

Ainda há que se considerar as diferenças e dificuldades na realização dessa cidadania, como observa Leal (2009, p. 19):

Quero dizer que a relação democrática entre Poder Público e Sociedade não implica facilidades para um ou outro, pelo simples fato de que – na maioria das vezes – há diferenças abissais entre projetos e concepções de vida, justiça, igualdade, liberdade, etc., fazendo com que cada demanda social se apresente como uma batalha no campo político, econômico, cultural e ideológico. Se este cenário vem marcado por tais relações de complexidade, ao menos ele se apresenta informado por outros inéditos pressupostos, fomentadores de regras axiológicas e deontológicas compromissadas com a aquela democracia.

Em tempo, há a necessidade de espaços públicos de participação social em que a comunicação entre Estado e sociedade seja mais limpa, sem a linguagem truncada dos tecnoburocratas. A questão do controle social também passa pela comunicação, que se abre na busca pela transparência na gestão dos bens públicos. A sociedade precisa ser protagonista de sua história; contudo, sem o desprezo dos órgãos estatais. A modificação de alguns hábitos rançosos contribui, igualmente, para a mudança de paradigma em relação a tal distanciamento, como uma maior participação do cidadão em audiências públicas e conselhos já apontam caminhos de possíveis interlocuções.

Dessa forma, a teoria da comunicação habermasiana, por exemplo, pressupõe uma rede de processos comunicativos, tanto dentro quanto fora do complexo parlamentar e dos seus corpos deliberativos¹⁷, sustentando a existência de palcos (espaço público) dialogicamente discursivos em que ocorre a formação da vontade e da opinião democráticas (LEAL, 2008).

Para Habermas (2003, p. 94):

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural.

Significa dizer que é precisamente o fluxo de comunicação que evolui desde o plano da formação da opinião pública, por intermédio de discussões racionais orientadas para o entendimento mútuo, passando pelas eleições democráticas, reguladas por procedimentos que garantem a sua validade e legitimidade democráticas, até chegar ao nível das eleições políticas, em forma de lei ou outras deliberações gerenciais e exclusivas, que assegura que a opinião pública e o poder comunicativo sejam convertidos em poder administrativo, por meio, justamente, do Direito (LEAL, 2007)

O exercício coletivo do poder político social possui base num processo de livre apresentação de razões entre iguais, ou seja, a proposta aqui neste breve estudo foi de levantar a possibilidade – existente – de os atores sociais possuírem certo grau de inserção nas deliberações públicas. A possibilidade de abertura necessita vir conjugada a uma transformação latente em todos os segmentos.

A sociedade necessita romper com uma cultura de não participação nas discussões que lhe atinjam, enquanto ao Estado cabe possibilitar mais notoriamente veículos de comunicação com os

¹⁷ Ao postular um princípio de deliberação amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo, “estabelecendo uma cunha na via que conduziu de Kelsen a Schumpeter e Bobbio. De acordo com essa concepção, o procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão deliberação” (SANTOS, 2003, p. 53).

cidadãos, a bem dos serviços públicos, por exemplo, nas Agências Reguladoras, que estão cada vez mais burocratizadas e hierarquizadas – distantes demais da possibilidade de qualquer fiscalização ou ouvida dos usuários ou de representantes da sociedade que possam transmitir as reclamações de parte dos cidadãos insatisfeitos.

A globalização do homem e do mundo¹⁸ não sugere, talvez, uma “comunidade universal que compreenda em si mesma todas as comunidades particulares nas quais o conceito de cidadania e a demanda da participação à distribuição dos bens sociais possam estar subordinadas” (CARDUCCI, 2003, p. 37), mas denota um projeto moderno cuja perspectiva é uma cidadania universalista, que possa intensificar de muitas maneiras a aproximação do Estado das necessidades locais, bem como das demandas que evocam as necessidades globalmente reivindicadas pelos cidadãos.

4 CONCLUSÃO

O artigo trabalhou a relação entre Poder Público e sociedade no Estado contemporâneo, notadamente no que tange à questão da cidadania ativa e a interlocução entre Estado e cidadão. Discorreu-se acerca da nova cidadania que possibilita uma maior participação social, por meio de espaços públicos de ouvida à comunidade. Tais ligações podem se dar por intermédio de sindicatos, movimentos sociais, conselhos e outros. Somente com algum grau de ingerência nas deliberações públicas é que, de fato, a sociedade terá interlocução com o Poder estatal nas questões que lhe afetam, dando relevo pertinente à complexidade das demandas sociais.

Para que se realize um Estado Democrático de Direito, é necessário que haja um conceito mais abrangente de sociedade, igualmente Democrática de Direito. Todavia, para que tal ideia se concretize, fundamental que se oportunizem não somente oportunidades materiais de gestão da comunidade, mas, principalmente, fórmulas e práticas, sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações para a participação, por meio de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades.

Não há respostas híidas para o entrelhecho de questões que povoam as discussões sociais; entretanto, é notório que as respostas aos conflitos não provêm mais exclusivamente das leis, como queriam os liberais, e nem tampouco é possível prever os conflitos aguardando um rol de direitos que possam abranger a todas as súplicas sociais.

Só se pode pensar em cidadania ativa a partir de condições objetivas e subjetivas de interação e interlocução com o Estado, para que as pessoas saibam não apenas que existem oportunidades de participação no poder decisional, mas mais do que isso, que passem a acreditar nelas e busquem participar ativamente, considerando que as decisões coletivas devem ser objetivas na busca da concretização do bem comum.

18 Sobre a questão da globalização, interessante citar Dawbor , quando o autor coloca que o processo transferiu para o espaço planetário uma série de processos de transformação social e econômica, sem que haja um governo mundial: gera-se assim um amplo espaço de perda de governabilidade, que se manifesta no sistema desenfreado de especulação financeira internacional, na pesca predatória mundial que está exterminando a vida nos mares, no sistema mundial de tráfico de drogas, armas, produtos radioativos e outros, reduzindo no conjunto a capacidade de governo dos Estados nacionais. (DAWBOR, 2001).

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CARDUCCI, Michele. **Por um direito constitucional altruísta**. Trad. Sandra Regina Martini Vial et. al. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. v. 2. (Col. Estado e Constituição).

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

DAWBOR, Ladislau. **A reprodução social**: III- Descentralização e participação: as novas tendências. São Paulo: Vozes, 2001.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos**: as ações do Estado na produção econômica. São Paulo: Max Limonad, 2002.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade II. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2.

JULIOS-CAMPUZANO, Afonso de. **Os desafios da globalização**: modernidade, cidadania e direitos humanos. Trad. Clóvis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. (Col. Direito e Sociedade Contemporânea).

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática. Uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **A natureza social do serviço público no Brasil**: aspectos introdutórios. Material elaborado especialmente para o Grupo de Estudos Estado, Sociedade e Administração Pública, Unisc, 2009. Digitado.

_____. As potencialidades lesivas à democracia de uma jurisdição constitucional interventiva. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre, v. 1, n. 4, 2006.

_____. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: _____. **Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália**: reflexões preliminares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

LUHMANN, Niklas. O conceito de sociedade. In: NEVES, Clarissa E. B.; SAMIOS, Eva M. B. (Org.). **Niklas Luhmann**: A nova teoria dos sistemas. Porto Alegre: Instituto Goethe, 1997.

OST, François. **O tempo do direito**. Trad. Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005.

SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____. (Org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

REVISTA DESTAQUES ACADÊMICOS, VOL. 4, N. 2, 2012 - CCHJ/UNIVATES

SILVA, Eduardo P.; STEIN, Leandro K. Participação popular, capital social e políticas públicas de defesa do patrimônio cultural. Elementos e pressupostos para a construção de uma democracia deliberativa no município. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 46, n. 182, abr./jun. 2009.

STRECK, Lênio L.; MORAIS, José L. Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.