



LEGITIMIDADE DO PODER NO CONTEXTO BRASILEIRO APÓS TRÊS DÉCADAS DE DEMOCRATIZAÇÃO: A AUTORIDADE PARTILHADA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Aline Moura da Silva Boanova¹
Marcio Renan Hamel²

RESUMO: O presente artigo trata da legitimidade do poder estatal após trinta anos do processo de democratização brasileiro. O Estado é um mecanismo de unidade política que visa a estruturação do seu poder sobre a sociedade. Todavia, necessita estar legitimado para tal. Na contemporaneidade as relações entre Estado e sociedade não mais se baseiam em condições de soberania e força. O poder não é mais considerado legítimo apenas pela sua origem, mas sim, pela atuação de quem o detém. A Constituição de 1988 tem como princípios basilares a efetivação dos direitos fundamentais e a realização da democracia. A crise de legitimidade se dá quando o Estado não é capaz de cumprir com esses dois comandos. Se observa então, a necessidade de inclusão da sociedade civil no meio político, gerando uma autoridade partilhada com o Estado e assim lhe conferindo uma dimensão de legitimidade do poder.

Palavras-chave: Autoridade partilhada. Democracia. Estado. Legitimidade do poder. Sociedade civil.

INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta uma análise acerca da importante questão que envolve a legitimidade do poder estatal no contexto nacional. Sabe-se que a ilegitimidade no poder foi marcadamente persistente na história brasileira, configurando-se pela falta de efetividade das Constituições brasileiras cuja força normativa nunca apresentou o necessário reconhecimento.

A Constituição de 1988 é o início de uma nova e inspiradora era no Estado brasileiro, agora marcada pelo modelo republicano democrático e pelo rol significativo de positivação dos direitos humanos fundamentais. Há que se registrar, ainda, o novo protagonismo da sociedade civil neste momento de legalidade constitucional.

Nesse sentido, adentra-se na discussão acerca do Estado Democrático de Direito, podendo-se afirmar, que o mesmo possui um sentido muito retórico. O que é Estado de Direito no sentido jurídico da palavra? É uma submissão do poder ao direito, gerando a necessidade de

¹ Advogada – OAB/RS 107.289. Conciliadora da Justiça Federal TRF4. Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito Stricto Sensu da Universidade de Passo Fundo (Turma 2017-1) e bolsista CAPES/PROSUC – Modalidade II. E-mail: 47950@upf.br.

² Pós-Doutor em Direito pela URI/Santo Ângelo-RS; Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Uff-RJ. Professor do PPGDireito pela UPF. E-mail: marcio@upf.br.



uma Constituição. Não é um Estado de soberania absoluta, mas limitado pelo direito, ou seja, submetido ao direito tanto do ponto de vista formal quanto da legalidade. Ademais, declara direitos fundamentais que estruturam a sua dimensão de legitimidade, ponto de discussão da presente pesquisa.

Dessa forma, o presente texto apresenta uma divisão em três seções: a primeira seção aborda a questão da unidade do poder na formação do Estado Moderno; a segunda seção trata as relações entre poder, Estado e sociedade, buscando contextualizar a ideia de poder legítimo; enquanto a terceira e última seção analisa, então, o papel da sociedade civil para efetivação dos direitos fundamentais e superação da crise de legitimidade do poder no contexto brasileiro.

O desaparecimento da sociedade primitiva – notas sobre poder e dominação, a busca pela unidade política na formação do Estado Moderno

Norbert Elias em *O Processo Civilizador*, estabelece que a base do sistema civilizatório se dá pelo entendimento acerca do poder e da violência e como sua incidência no controle social³ transformou uma sociedade primitiva descentralizada em preponderantemente centralizada. Com vistas no estamento as categorias de poder e violência são essenciais para compreender de que forma a

sociedade extremamente descentralizada de princípio da Idade Média, na qual numerosos guerreiros de maior ou menor importância eram os autênticos governantes do território ocidental, veio a transformar-se em uma das sociedades internamente mais ou menos pacificadas, mas extremamente belicosas, que chamamos Estado? Que dinâmica de interdependência humana pressiona para a integração de áreas cada vez mais extensas sob um aparelho governamental relativamente estável e centralizado? (ELIAS, 1994a, p. 16).

Norbert Elias, ao relatar a civilização como um processo, afirma que essa não é um produto acabado, mas sim fruto de uma construção paulatina que para ter as “características que lhe atribuímos [como as] formas de Estado, [...] [é essencial a] existência de uma estrutura particular de relações humanas, de uma estrutura social peculiar, e de correspondentes formas

³ “A liberação das emoções em batalha durante a Idade Média não era, talvez, tão desinibida como no período anterior das Grandes Migrações. Mas era bastante franca e desinibida, em comparação com a medida dos tempos modernos. Neste último, a crueldade e a alegria com a destruição e o tormento de outrem, tal como a prova de superioridade física, foram colocadas sob um controle social cada vez mais forte, amparado na organização estatal” (ELIAS, 1994b, p. 191).



de comportamento” (1994a, p. 73). Deste modo, o estudo do Estado deve estar atrelado ao tensionamento dos elementos subjetivos e coletivos antropológicos constitutivos da própria civilização.

Historicamente as sociedades primitivas ante o ponto de vista hobbesiano não poderiam se auto-definir como organizações sociais, visto que lhes faltava o elemento Estado, pois “a ausência do Estado permite a generalização da guerra e torna impossível a instituição da sociedade” (CLASTRES, 1980. p.161). Para Hobbes as organizações primitivas se definiam pela violência com a generalização da guerra de “todos contra todos”. O pensamento de Lévi-Strauss “é simétrico e inverso ao de Hobbes: a sociedade primitiva é a troca de todos com todos. Hobbes não considerava a troca, Lévi-Strauss não considera a guerra” (CLASTRES, 1980, p.172). Para Pierre Clastres os dois pontos devem compor as sociedades primitivas, pois ela “é o espaço da troca e é também o lugar da violência: a guerra, tanto quanto a troca, pertence ao ser social primitivo” (1980. p.185) e somente em um ideal primitivo haveria a harmonização desses dois elementos heterogêneos. A universalização da paz seria o fim da liberdade ao passo que a generalização da guerra extinguiria a igualdade, isso resulta na configuração paradoxal de sobrevivência da sociedade primitiva, pois

por um lado, a comunidade quer perseverar em seu ser indiviso e impede para tanto que uma instância unificadora se separe do corpo social — a figura do chefe comandante — e introduza a divisão social entre o Senhor e os Súditos. Por outro lado, a comunidade quer perseverar em seu ser autônomo, isto é, permanecer sob o signo de sua própria Lei: ela recusa assim toda lógica que a levaria a submeter-se a uma lei exterior, ela se opõe à exterioridade da Lei unificadora (CLASTRES, 1980. p.185).

Diante da impossível conjugação entre um corpo social indivisível e autônomo surge um “poder legal que engloba todas as diferenças a fim de suprimi-las, que só se sustenta ao abolir a lógica do múltiplo para substituí-la pela lógica contrária da unificação” (CLASTRES, 1980. p.185), essa figura é o Estado⁴, um “sinal acabado da divisão na sociedade, na medida em que é o órgão separado do poder político: a sociedade doravante é dividida entre os que

⁴“A denominação Estado (do latim status estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em “O Príncipe” de MAQUIAVEL, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, *stato di Firenze*. Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de estados a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional” (DALLARI, 2012. p. 19).



exercem o poder e os que se submetem a ele” (CLASTRES, 1980. p.185), decretando o fim da sociedade primitiva, não como uma passagem do vago ao completo, mas como uma representação de transição heterogênea. Essencialmente o aparecimento dessa organização social denominada Estado é cercado de muitas correntes,⁵ para Clastres a ruptura que deu origem ao Estado foi claramente a política (1974, p.196), de tal modo que

a verdadeira revolução, na proto-história da humanidade, não foi a do neolítico, dado que pode deixar intacta a antiga Organização social, foi a revolução política, esse espectro misterioso, irreversível, mortal para as sociedades primitivas que nos conhecemos sob o nome de Estado (CLASTRES, 1974. p.196).

Ultrapassados genericamente esses aspectos fundamentais de aparecimento e origem estatais em uma transposição histórica parte-se para a fase⁶ moderna,⁷ a mais recente formação estatal. O “Estado moderno ha nacido como unidad de asociación organizada conforme a una Constitución, gracia a haber dominado el doble dualismo que forman rey y pueblo y el poder espiritual y temporal”⁸ (JELLINEK, 1970. p. 311-312), assim sua formação se dá justamente da unidade de concepções insubordináveis de soberania, a tal ponto que “la idea de la unidad, por conseguinte, es la conclusión de una gran evolución histórica”⁹ (JELLINEK, 1970. p. 314), pois esse ideal já era perseguido sob a égide do Estado medieval¹⁰, mas somente havia na esfera da Igreja¹¹, “mesmo onde e quando as formações políticas revelam um intenso

⁵ Dallari as sintetizou em três teses, a primeira afirma que o Estado é onipresente na sociedade e sempre existiu como um princípio organizador da humanidade; a segunda assegura que o surgimento do Estado é posterior à sociedade e que somente se deu para atender às necessidades e à conveniência daquele grupo; por último se apresenta a tese de que o Estado somente existe sob condições de organização da sociedade politicamente e provida de elementos estruturantes (DALLARI, 2012 p. 22).

⁶ Jellinek em sua obra Teoria General del Estado, é uma das figuras mais expressivas no assunto, dividindo as fases em: Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno.

⁷ Sua formação se deu entre os séculos XV e XVI e foi caracterizada pela alteração histórica de formas estatais pré-modernas que regiam as sociedades medievais. Essas reuniam como traços mais marcantes três elementos: as invasões bárbaras, o Feudalismo e o Cristianismo, os quais determinaram a forma de exercício do poder e legitimidade da autoridade. Na gênese do novo Estado esses elementos foram lentamente se transformando ou desaparecendo para atender às exigências da sociedade.

⁸ “O Estado moderno nasceu como unidade de associação organizada de acordo com uma Constituição, graças a ter dominado o dualismo que forma o rei e o povo e o poder espiritual e temporal” (Tradução nossa).

⁹ “A ideia de unidade, por conseguinte, é a conclusão de uma grande evolução histórica” (Tradução nossa).

¹⁰ “Sobre o ideal de unidade no Estado medieval: “Pode-se mesmo dizer que, quanto maior era a fraqueza revelada, mais acentuado se tornava o desejo de unidade e de força, pretendendo- se caminhar para uma grande unidade política, que tivesse um poder eficaz como o de Roma e que, ao mesmo tempo, fosse livre da influência de fatores tradicionais, aceitando o indivíduo como um valor em si mesmo” (DALLARI, 2012. p. 27).

¹¹ “A Inquisição, na Europa, instituição que teve sua origem provável a partir de 1229 (Inocêncio III, em 1199, cria o processo inquisitório; Gregório IX, em 1233, cria o Tribunal da Inquisição), em pleno século XIII, com o tratado de Paris. Trata-se de uma instituição que não somente sacraliza a importância da unidade espiritual cristã,



fracionamento do poder e uma nebulosa noção de autoridade, está presente uma aspiração à unidade” (DALLARI, 2012. p. 27), por isso Jellinek afirma que “El Estado moderno tiene como punto final lo que para el antiguo era el punto de partida”¹² (1970. p. 314). Partindo da concepção de aparecimento e origem do Estado Moderno para atender às necessidades e à conveniência da sociedade e como uma causa patrimonial, respectivamente, da qual se filia Heller, que compreende o Estado como uma realidade histórica formada pelas transformações sociais e defende seu estudo a partir da “[...] totalidade da vida social considerada desde o ponto de vista de uma ordenação territorial” (BERCOVICI, 2003, p. 94), o Estado pode ser considerado “uma unidade de dominação, independentemente no exterior e interior que atuará de modo contínuo com meios de poder próprios, e claramente delimitada pessoal e territorialmente” (HELLER, 1968. p. 158), conceito que delimita seus elementos essenciais.

Contudo, um traço marcante que antecede o Estado Moderno é a pulverização do poder, pois “não somente os poderes religioso e temporal se digladiam, mas também as cidades disputam autonomia e independência com relação a qualquer poder central” (BITTAR, 2016. p. 155), o que se observa é uma falta de unidade política centralizada, marcada pela “dispersão de ordens, na qual senhor feudal, rei e Igreja detêm cotas de poder na construção e determinação da vida medieval” (BITTAR, 2016. p. 155). Sob a égide do Estado Moderno ocorre uma unidade e centralização do poder, alterando significativamente as relações entre Estado e sociedade, como se verá a seguir.

Relações entre poder, Estado e sociedade: a origem do poder legítimo em Max Weber

O estudo complexo da tensão entre poder, Estado e sociedade tem ocupado pautas de pensadores ao longo dos séculos na tentativa de alcançar soluções para essa problemática. Um dos ícones da investigação sociológica nos campos de poder e dominação é Max Weber, para ele o termo sociologia está ligado à ação social e designará toda conduta humana. Então o sentido da “ação social será reservado à ação cuja intenção fomentada pelos indivíduos envolvidos se refere à conduta de outros, orientando-se de acordo com ela” (WEBER, 2002. p. 11). Weber destaca que as organizações em uma interpretação sociológica, são “meramente o

como também absolutiza e radicaliza a distinção entre eleitos e não eleitos, entre crentes e não crentes, entre fiéis e infiéis” (BITTAR, 2016. p. 157).

¹² “O estado moderno tem como ponto final o que para o velho foi o ponto de partida” (Tradução nossa).



resultado da ação distinta de pessoas individuais, já que somente estas podem empenhar-se como agentes em qualquer espécie de ação orientada por um sentido” (2002. p. 24). Um exemplo disso é o Estado. Tal afirmação decorre de uma tríplice interpretação acerca da ação, ou seja, sociologicamente, fica afastada a possibilidade da ação se revestir personificada na coletividade e sim formada por ações individuais. Muito embora as ações sociais acabem determinando as organizações enquanto resultado, não pode ser afastada a interpretação de que nessas relações “os indivíduos orientam sua conduta em função daqueles conceitos que [...] exercem com frequência uma influência causal, muito real, dominadora, sobre a ação destes indivíduos” (WEBER, 2002. p. 25). Esses conceitos se fundem em um padrão, dessa forma o

Estado moderno representa num grau considerável um complexo de ação harmoniosa por parte de pessoas individuais, porque muitas pessoas agem na crença de que ele existe ou deveria existir precisamente desta maneira, para promover validade legal à emissão de suas ordens (WEBER, 2002. p. 25).

A terceira interpretação acerca da ação se refere em “explicar a interação social usando como sua premissa o todo” (WEBER, 2002. p. 26), Weber se utiliza do método da escola orgânica da sociologia,¹³ porém o todo poderá ser utilizado preliminarmente apenas para “suprir preparos preliminares para a verdadeira pesquisa” (WEBER, 2002. p. 31). Dessa forma Weber manifesta que a ação não é determinada apenas pelo fator econômico, mas “também influenciada por restrições tradicionais, emoções, erros e a intrusão de outros fatores não-econômicos” (WEBER, 2002. p. 35). Todavia, para a formação de um conceito de ação social tem-se que levar em consideração que nem toda a ação pode ser tomada como social, então “atitudes subjetivas devem ser consideradas ação social apenas se orientadas à ação dos outros” (WEBER, 2002. p. 37). Da mesma forma que “nem todo tipo de contato entre seres humanos tem um caráter social, mas apenas quando a ação do indivíduo é significativamente orientada para os outros” (WEBER, 2002. p. 37). A ocorrência da ação social nos leva à reflexão voltada para a intersubjetividade dessa prática, ou seja, no momento que há a influência da ação de um indivíduo sobre o outro, formando assim a relação social.

Na concepção weberiana a relação social “consiste, assim, inteiramente na probabilidade em que os indivíduos comportar-se-ão de uma maneira significativamente

¹³ A escola orgânica da sociologia é representada por *Schäffle, Bau um Leben des Sozialen Koerpers*, (WEBER, 2002. p. 26).



determinável” (WEBER, 2002. p. 45). No que diz respeito ao Estado, este consiste no fato de que “[...] existiu, existe ou existirá uma conduta provável, de alguma maneira definida, apropriada [...]” (WEBER, 2002. p. 46), pois o Estado “perde seu significado sociológico tão logo se torne provável que cesse de manifestar qualquer espécie de ação social com sentido” (WEBER, 2002. p. 46). A ação social do Estado será o resultado de condutas individuais e também formará um padrão de influência e dominação, impactando as relações sociais, que se transformarão em relações associativas. Isto porque na classificação weberiana o Estado é considerado uma associação, e esse termo

[...] está reservado a uma relação social que é fechada para estranhos ou restringe sua admissão por regulamentos, e cuja autoridade é imposta pelas ações de indivíduos especificamente encarregados dessa função [...] geralmente incluindo um quadro administrativo (WEBER, 2002. p. 85).

Deste modo, o Estado enquanto associação será formado por dois sistemas de autoridade, um baseado na autoridade que regulamenta a própria ação, chamado de “autoridade administrativa”. O outro será o sistema de autoridade que governa outras ações, chamado de “autoridade regulamentadora” (WEBER, 2002. p. 93). A “ação da associação consiste na conduta do quadro administrativo, que em virtude de sua autoridade governante ou posse de poderes plenos orienta-se para a execução dos termos de sua autoridade [...]” (WEBER, 2002. p. 87), Weber afirma que a conduta de alguns indivíduos é pautada por uma influência causal e dominadora embasada na ação social das organizações, como o Estado, que formula conceitos padrões, assim as relações sociais podem ser orientadas por meio de uma representação. A figura do representante é reconhecida em uma pessoa ou pessoas com autoridade reconhecida para a “execução de leis e regulamentos que governam a associação [...] não é meramente uma questão de conduta que se orienta para uma autoridade, mas que se encarrega especificamente de sua imposição” (WEBER, 2002. p. 87-88), para tanto é necessário que a autoridade seja legitimada para tal, logo necessitará de uma “validação”.

A “validação de uma autoridade [...] deverá significar mais que a mera regularidade da ação social, determinada pelo costume ou interesse próprio” (WEBER, 2002. p. 53), ou seja, para que a autoridade tenha a legitimidade ou a validade é necessário que os conceitos ou padrões formulados para orientar as relações sociais sejam dignos de repetição. A variação desses motivos irá repercutir na estabilidade da autoridade, pois, “uma autoridade sustentada



somente por motivos de fins geralmente é muito menos estável que uma mantida puramente numa base de costumes” (WEBER, 2002. p. 54). Essa estabilidade aumenta na combinação da conduta “orientada ao costume que goza do prestígio de ser considerada exemplar ou obrigatória, ou possui o que se conhece como legitimidade” (WEBER, 2002. p. 54). Weber acentua que a legitimidade da autoridade pode ser garantida pela aceitação (afetiva ou emocional), na crença racional de uma validade absoluta da autoridade ou ainda, pela crença irracional, as maneiras elencadas se revestem de um caráter subjetivo. A autoridade também pode ser legitimada pelo “interesse próprio, na expectativa de consequências específicas de uma espécie particular” (WEBER, 2002. p. 57).

A autoridade legítima encontra a validade na tradição, por ser considerada digna de imitação, na crença racional de seu valor absoluto ou por ter sido instituída de modo positivo (WEBER, 2002. p. 63). A autoridade legítima estará revestida de poder e exercerá dominação que incidirão sobre os indivíduos representados. Weber, em sua obra *Economia e Sociedade* conceitua o primeiro e estabelece a estrutura tripartite da segunda, na sua concepção clássica o “poder significa toda probabilidade de impor a vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 1999a, p. 33). A dominação para o autor é um caso especial e “no sentido muito geral de poder, isto é, de possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria, pode apresentar-se nas formas mais diversas” (WEBER, 1999b, p. 188). Aqui a dominação se apresenta em um sentido de obediência, porém para que seja legítima sua estrutura se reveste em três formas, ao que Weber chamou de dominação legítima¹⁴, ou seja, a dominação pode ser de caráter racional, tradicional ou carismático. Weber destaca que nenhuma dessas estruturas aparece de forma pura, podendo haver combinações entre elas, ou ainda, podem evoluir ou se transformar, dependendo da situação que se apresenta, como por exemplo: a dominação poderá ser inicialmente tradicional e incorporar o caráter carismático. Sobre a obediência, Weber destaca que

¹⁴ “A vigência de sua legitimidade pode ser: de caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (legal); de caráter tradicional: baseada na crença cotidiana, na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (tradicional); e de caráter carismático: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (carismático)” (WEBER, 1999a, p. 141).



[...] significa para nós, que a ação de quem obedece ocorre substancialmente como se este estivesse feito do conteúdo da ordem em nome dela a máxima de sua conduta, e isso unicamente em virtude da relação formal de obediência, sem tomar em consideração a opinião própria sobre o valor ou desvalor da ordem como tal (WEBER, 1999a, p. 140).

Na obra *Ciência e Política: duas vocações* Weber estabelece que somente o Estado é detentor do “monopólio do uso legítimo da violência”, pois é o único legitimado para a dominação, nesse sentido, poderá fazer uso da violência para atingir seus propósitos. Ao submeter o conceito de Estado do ponto de vista sociológico, Weber diz que este “não se deixa definir a não ser pelo específico meio que lhe é peculiar [...]” (WEBER, 2011. p. 56) e define que

[...] o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima [...] O Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetem à autoridade reivindicada pelos dominadores (WEBER, 2011. p. 56-57).

Quanto a personificação dos dominadores, Weber se refere à esfera política, ressaltando que “o homem político [...] age de uma forma objetiva, sem preocupação da pessoa, *sine ira et studio*, sem ódio e, portanto, sem amor” (WEBER, 1979. p. 382), ao fazer essa afirmação o sociólogo se refere à despersonificação e a figura da impessoalidade do poder advindo da transição do modelo absolutista para o Estado de Direito em que “[...] todo o curso das funções políticas internas do Estado, da justiça e administração, é regulado pelo [...] pragmatismo das razões de Estado” (WEBER, 1979. p. 382-383). Para Weber, “o fim absoluto do Estado é salvaguardar (ou modificar) a distribuição externa e interna de poder [...]” (1979. p. 383), de tal modo o Estado se volta para si, dando um tom utilitarista ao poder, onde a legitimação da atuação estatal se volta para o procedimento e não para o resultado.

Entretanto na complexidade social do Século XXI que discute poder, dominação, legitimidade e suas relações entre Estado e a sociedade os debates não residem apenas nessa órbita desenvolvida por Weber, “esse critério, puramente formalista, baseia-se apenas na origem do poder, conduzindo, por isso, à hipótese absurda de se considerar legítimo, tão-só por causa da origem, mesmo o poder exercido contra a sociedade” (DALLARI, 2012. p. 19). Dessa forma algumas concepções Weberianas de poder e dominação assumem outras percepções para



se revestirem de legitimidade do exercício do poder e dominação consentida na contemporaneidade sob a forma simbólica.¹⁵

A problematização dos conceitos Weberianos se revela especificamente ao atribuir como fundamento da dominação estatal o uso da violência legítima¹⁶ e ao legitimar a autoridade pela aceitação, pelas crenças racionais e irracionais e pelo interesse particular em consequências específicas. O embate desse fundamento e legitimação da atuação estatal se dá justamente nas novas formas que se controla ou se é controlado por alguém, seja nas relações intersubjetivas ou na relação indivíduo/Estado, o exercício do poder é cada vez mais sutil e o uso da força como dominação uma prática cada vez mais distante dos instrumentos para sua realização, permanecendo na excepcionalidade de seu exercício.¹⁷

Secularmente o fundamento do poder era verificado pela pergunta “[...] quem te fez rei? Era pela origem que a autoridade se achava legitimada” (BURDEAU, 1970, p. 193), porém as relações sociais e as feições que o poder assume na contemporaneidade não mais se pautam pelo fundamento da origem e sim, buscam a legitimidade na atuação estatal. Diante disso, a legitimação do poder se dá por meios que transcendem a teoria weberiana, uma vez que “a origem do poder não basta para o qualificar no cumprimento da tarefa que lhe incumbe, pois que, mesmo partindo do princípio de que a sua fonte o legitima, ela não lhe confere, no entanto, as competências técnicas necessárias” (BURDEAU, 1970, p 194) para atuação estatal legítima contemporânea. Nesse sentido, “[...] muito mais do que a origem, interessa verificar a atuação do poder, para se aquilatar de sua legitimidade” (DALLARI, 2012. p. 19). Não obstante, desde a formação do Estado como uma unidade política centralizadora várias foram as tentativas de legitimação do poder. Na contemporaneidade, a legitimação do poder está intimamente ligada à atuação estatal pautada por *standards* de governança, governabilidade, eficiência e

¹⁵ Pierre Bourdieu conceitua o poder simbólico como “[...] um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo [e, em particular, do mundo social] supõe aquilo a que Durkheim chama o conformismo lógico, quer dizer, “uma concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências” (BOURDIEU, 2004, p. 9).

¹⁶ “É evidente que, para associações políticas, a coação física não constitui o único meio administrativo, tampouco o normal. Na verdade, seus dirigentes servem-se de todos os meios possíveis para alcançar seus fins. Entretanto, a ameaça e, eventualmente, a aplicação dessa coação são seu meio específico e constituem a *ultima ratio* sempre que falhem os demais meios” (WEBER, 1999a, p. 34).

¹⁷ Curiosamente Rousseau já advertiu sobre a incompatibilidade do uso da força e a manutenção do poder, pois “o mais forte nunca é suficientemente forte para ser sempre o senhor, senão transformando sua força em direito e a obediência em dever. Daí o direito do mais forte – direito aparentemente tomado com ironia e na realidade estabelecido como princípio [...] A força é um poder físico; não imagino que moralidade possa resultar de seus efeitos. Ceder à força constitui ato de necessidade, não de vontade; quando muito, ato de prudência” (ROUSSEAU, 1983, p. 25).



accountability, sobretudo se fundamentados na participação social. No contexto brasileiro, o processo de democratização e o gerencialismo, iniciados em meados da década de 1980 e 1990, respectivamente, vêm buscando estabelecer mecanismos para superar a crise de legitimidade em um processo de inclusão da sociedade civil nos debates como meio de partilhar a autoridade decisória entre Estado e sociedade na efetivação dos direitos fundamentais.

A atuação do Estado brasileiro baseada na autoridade partilhada: a importância da sociedade civil para efetivação dos direitos fundamentais e superação da crise de legitimidade do poder

A Constituição democrática brasileira de 1988 foi um marco político-jurídico que incorporou como elementos estruturantes e bases de legitimidade do ordenamento a efetivação dos direitos fundamentais e a democracia. O Estado democrático de direito ocasionou uma profunda transformação no contexto brasileiro, sobretudo na atuação estatal que passou a incorporar na “dogmática administrativista vetores axiológicos da Lei Maior, propiciando uma releitura de seus institutos, categorias operativas e formas organizacionais” (BINENBOJM, 2016, p. 38). Soma-se ao processo de constitucionalização do direito administrativo¹⁸ a reforma gerencial implementada no Brasil em meados década de 1990¹⁹ como reflexo de uma tendência mundial conhecida como *New Public Management*²⁰. Esse paradigma influenciou o gerencialismo brasileiro e teve por base a transferência de princípios do setor privado para a gestão pública, tais como “*hands-on, professional management; explicit standards and measures of performance; managing by results, and value for money [...] the three Es of*

¹⁸ “O tratamento constitucional da Administração Pública é algo relativamente recente, tendo se iniciado, de maneira ainda muito concisa, com a Constituição italiana, de 1947, e a Lei Fundamental de Bonn, de 1949. Tais precedentes foram substancialmente ampliados com a promulgação da Constituição de Portugal, em 1976, e da Espanha, em 1978. A influência das nações ibéricas foi certamente decisiva para que a Constituição brasileira de 1988 reservasse capítulo próprio para a Administração Pública, enunciando de maneira expressa os seus princípios setoriais e descendo a minúcias, nem sempre desejáveis, acerca de aspectos pontuais do regime jurídico-administrativo a ser seguido no País” (BINENBOJM, 2016, p.44).

¹⁹ As causas que deram origem à reforma gerencial se alteram conforme a perspectiva, conforme Irene Nohara ela foi inserida no sistema brasileiro como uma forma de cumprimento do “Receituário Neoliberal”. Já Bresser-Pereira apresentou o gerencialismo como alternativa ao esvaziamento da burocracia e à crise econômica da década de 1980, porém em 2017 afirma que a reforma gerencial foi uma tentativa de salvar o “Estado Social brasileiro”. (NOHARA, 2017, p 19-25; BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 152).

²⁰ Movimento implementado nas duas últimas décadas do século XX nos países centrais, especialmente Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia, com o objetivo de tornar os burocráticos Estados Sociais mais eficientes (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 112-116).



Economy, Efficiency and Effectiveness”²¹ (KJAER, 2011, p. 25). Em uma tentativa de legitimar a atuação estatal por meio do resultado o foco não se fundamenta somente no procedimento como na tradição da burocracia weberiana, mas na busca por gestão e estrutura voltadas para a governança.²² Muito esses dois movimentos tenham ocorrido nas décadas de 1980 e 1990, como já referido, ambos são processos em andamento e aperfeiçoamento. Todavia, essa estrutura inacabada gerou uma crise de legitimidade do poder estatal, pois o que se observa é um contexto de desrespeito e flexibilização dos direitos fundamentais e da democracia.

O debate acerca dos direitos fundamentais na contemporaneidade diz respeito diretamente à questão de sua efetividade, nas palavras de Norberto Bobbio “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los” (2004, p 24). A preocupação de Bobbio se justifica pelo conteúdo programático e do caráter de proteção violatória do texto constitucional, que resulta em uma discrepância entre a teoria e a prática social. Segundo Marcelo Neves

o objetivo da legislação simbólica pode ser [...] fortalecer a confiança do cidadão no respeito ao governo ou, de um modo geral, no Estado. Neste caso, não se trata de confirmar valores de determinados grupos, mas sim de produzir confiança no sistema jurídico-político. O legislador muitas vezes sob pressão direta, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas (2007, p.36).

Conforme Alexy “El titular de derechos fundamentales deberá tener un derecho a las acciones del Estado que son indispensables para la protección de su ámbito de libertad asegurado por disposiciones iusfundamentales”²³ (1993, p. 241-242). No entanto, é essencial o fortalecimento da autoridade partilhada entre Estado e sociedade civil para que haja participação social nas decisões acerca dos direitos fundamentais. Boaventura expõe que os debates nesse âmbito devem buscar equilíbrio entre subjetividade e cidadania, conjugando o pessoal com o coletivo para a transformação da sociedade civil em sociedade política (2000. p.268-269). Nesse campo os movimentos sociais buscam uma compatibilização entre o pessoal

²¹ [...] hands-on (mãos na massa; pró-atividade), gestão profissional; explícitas medidas de desempenho; gestão de resultados, e valor para o dinheiro[...] os três “Es” de economia, eficiência e eficácia” (Tradução nossa).

²² “[...] governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a county's economic and social resources for development. (WORLD BANK, 1992, p. VII) “[...] a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (Tradução nossa).

²³ “O titular de direitos, tem direito às ações de estado que são indispensáveis para a proteção do âmbito da liberdade garantido por disposições jusfundamentais” (Tradução nossa).



e o coletivo, um embrião da sociedade política. As lutas de grupos sociais não devem buscar a igualdade como ideia de homogeneidade, mas sim o respeito recíproco às diferenças. Segundo Boaventura, o que se desenvolveu até agora são subsínteses desses aspectos que “resultaram em excessos de regulação, os quais, aliás, se insinuaram por vezes sob a forma de emancipações, posteriormente denunciadas como falsas” (2000, p. 269). Então o desafio a que Boaventura se propõe é

[...] incluir uma nova *teoria da democracia* que permita reconstruir o conceito de cidadania, uma nova *teoria da subjectividade* [sic!] que permita reconstruir o conceito de sujeito e uma nova *teoria da emancipação* que não seja mais que o efeito teórico das duas primeiras teorias na transformação da prática social levada a cabo pelo *campo social da emancipação* (2000, p. 270, grifo do autor).

Boaventura e Avritzer destacam que a participação da sociedade na democracia representativa consiste na “[...] limitação do papel e das atividades dos cidadãos ao âmbito institucional das eleições, partidos e grupos de pressão” (2002, p. 55), enquanto a participativa é caracterizada pelos “[...] procedimentos da tomada de decisão dos governos eleitos da política de alta intensidade da mobilização de massa e da ação direta que os movimentos populares, que por vezes surgem à superfície, produzem na democracia representativa” (2002, p. 55). A lógica contemporânea de interação entre Estado e sociedade torna evidente que

[...] nas condições da nova constelação política a democracia representativa perdeu as parcas virtualidades distributivas que alguma vez teve. Nas novas condições da democracia redistributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir tanto na actuação [sic!] estatal de coordenação como na actuação [sic!] dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais cujos interesses de desempenho o Estado coordena (SANTOS, 1998. p. 44).

Para Boaventura a complementação da democracia representativa com a participativa “[...] pode conduzir à elastização e aumento do máximo de consciência possível [...]” e para isso destaca que será necessário que “o campo político seja ampliado”. O autor enfatiza que “politizar significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada” (2000, p. 270-271). O autor identificou quatro espaços políticos estruturais suscetíveis às lutas democráticas pela autoridade partilhada: o espaço da cidadania, o espaço doméstico, o espaço de produção e o espaço mundial. Sobre o espaço doméstico Boaventura acrescenta que “continua a ser o espaço privilegiado de reprodução



social e a forma de poder que domina nele é o patriarcado [...] o movimento feminista tem desempenhado papel crucial na politização do espaço doméstico [...]” (2000, p. 270), outro espaço, o da produção, o autor diz que

[...] é o espaço das relações sociais de produção e a forma de poder que lhe é própria é a exploração. A difusão social da produção e o isolamento político do operariado na produção ajudaram [...] a tornar social e politicamente menos importante o cotidiano do trabalho assalariado (2000, p. 272).

No que compete ao espaço mundial, Boaventura fala que “é o conjunto de impactos em cada formação social concreta decorrentes da posição que ela ocupa no sistema mundial” (2000, p 275). E para completar a teoria da democracia temos o espaço da cidadania e sobre ele o autor encerra dizendo que

No processo o próprio estado político liberal, o espaço da cidadania, sofre uma transformação profunda. A diferenciação das lutas democráticas pressupõe a imaginação social de novos exercícios de democracia e de novos critérios democráticos para avaliar as diferentes formas de participação política. E as transformações prolongam-se no conceito de cidadania, no sentido de eliminar os novos mecanismos de exclusão da cidadania, de combinar formas individuais com formas coletivas de cidadania e, finalmente, no sentido de ampliar esse conceito para além do princípio da reciprocidade e simetria entre direitos e deveres (2000, p 275)

A transformação da sociedade civil em política por meio da renovação dos espaços, proposta por Boaventura, proporciona uma participação social efetiva, voltada para o exercício da cidadania em uma lógica de autoridade partilhada para a efetivação dos direitos fundamentais. Ações como essa criam uma ideia de pertencimento do indivíduo no meio político em que vive, respeitando sua subjetividade, visando a coletividade e proporcionando a emancipação dos sujeitos. O que distingue a luta emancipatória das demais é o “sentido político da processualidade das lutas. Esse sentido é para o campo social da emancipação, a ampliação e o aprofundamento das lutas democráticas em todos os espaços estruturais da prática social conforme na nova teoria democrática [...]” (SANTOS, 2000, p 277). Ao mesmo tempo, essas práticas conferem legitimação à atuação estatal, pois “uma ordem jurídica é legítima quando assegura por igual a autonomia de todos os cidadãos. E os cidadãos só são autônomos quando os destinatários do direito podem ao mesmo tempo entender-se a si mesmo como autores do direito” (HABERMAS, 2007, p. 250).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, a figura do Estado surgiu como uma alternativa de conjugação da sociedade primitiva, marcada pela descentralização, pois esse ente absorve as diferenças e ao combater a lógica do múltiplo promulga a ideia contrária de unidade. A centralização do poder político no Estado causa uma ruptura na forma de dominação primitiva, baseada na guerra. Essa nova organização divide a sociedade entre os que exercem o poder e os que se submetem a ele. O reflexo disso no Estado Moderno é a tensão entre o ente estatal e a sociedade, o que exige uma constante legitimação do poder para a coexistência harmônica das duas instituições.

A complexidade das relações entre Estado, sociedade e poder tornou evidente a necessidade de teorias sociais que justificassem o exercício do poder estatal sobre o corpo social. Um dos principais protagonistas dessa investigação é Max Weber. Seus conceitos de poder e dominação atrelados à relação social e à obediência criam uma teoria de legitimidade pela origem. Os preceitos Weberianos se revelam desatualizados especificamente ao atribuir como fundamento da dominação estatal o uso da violência legítima e ao legitimar a autoridade pela aceitação, pelas crenças racionais e irracionais e pelo interesse particular em consequências específicas. A manifestação do poder é cada vez mais sutil e o uso da força como dominação uma prática cada vez mais distante dos instrumentos para sua realização, permanecendo na excepcionalidade de seu exercício. A legitimação do poder no Século XXI está intimamente ligada à atuação estatal pautada por *standards* de governança, eficiência e *accountability*, sobretudo se fundamentados na participação social.

No contexto brasileiro, muito embora a Constituição vigente tenha sido promulgada em 1988, seus elementos basilares de legitimidade, ou seja, os direitos fundamentais e a democracia, ainda não encontraram sua efetivação, ocasionando uma crise de atuação estatal. O processo de democratização e o gerencialismo, iniciados em meados da década de 1980 e 1990, respectivamente, vêm buscando estabelecer mecanismos que visam a atuação estatal eficiente para superar a crise de legitimidade do poder estatal. Na teoria desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos o processo de transformação da sociedade civil em política e sua inclusão nos debates são meios de partilhar a autoridade decisória entre Estado e sociedade na efetivação dos direitos fundamentais e da própria democracia. Isso se dá pela renovação do meio social dividido como: espaço doméstico, espaço da cidadania, espaço de produção e o



espaço mundial. A proposta de Boaventura, proporciona uma participação social efetiva, voltada para o exercício da cidadania em uma lógica de autoridade partilhada para a efetivação dos direitos fundamentais, superando a crise de legitimidade do poder estatal.

Contudo, o fortalecimento da sociedade civil e sua transformação política proporcionam um novo paradigma para a legitimação do poder estatal. Ações como essa são importantes instrumentos capazes de tornar a participação social efetiva e de criar uma ideia de pertencimento do indivíduo no meio político em que vive, respeitando sua subjetividade, visando a coletividade e proporcionando a efetivação dos direitos fundamentais, essencial para a emancipação dos sujeitos.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado total e o Estado social sobre direito, Estado e economia na República de Weimar**. 16 de abril de 2003. Tese de livre docência. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22092009-150501/pt-br.php>. Acesso em 10 abr 2018.
- BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BITTAR, Eduardo C. B. **Teoria do estado: filosofia política e teoria da democracia** - 5. ed. rev. atual. e modificada. - São Paulo: Atlas, 2016.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **O Modelo Estrutural de Gerência Pública**. In: Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. v. 42, mar-abr, 2008.
- _____. Managerial reform and legitimization of the social state. In: Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro 51(1):147-156, jan. - feb. 2017.
- BURDEAU, Georges. **O Estado**. Tradução Cascais Franco. Póvoa de Varzim: Publicações Europa-América, 1970 (Coleção Saber).
- CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**. São Paulo: Cosac & Naify, 1974.
- _____. **Arqueologia da violência – pesquisas de antropologia política**. São Paulo: Cosac Naify, 1980.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria do Estado**. 31ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: Uma história dos costumes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., vol 1, 1994a.



- _____. **O processo civilizador: Formação do Estado e Civilização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., vol 2, 1994b.
- HABERMAS, Jürgen, **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 3. ed. São Paulo. Loyola. 2007.
- HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Editora Mestre JOU: São Paulo, 1968.
- JELLINEK, Georg. **Teoria general del Estado**. Maipú, 1970.
- KJAER, Anne Mette. **Governance**. Cambridge, Polity Press, 2011.
- NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução Antônio de Pádua 3ª Ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996 (Clássicos).
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.
- _____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade** – 7ª ed. - São Paulo: Cortez, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999a, V 1.
- _____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999b, V 2.
- _____. **Ensaio de Sociologia**. Organização e Introdução H.H. Gerth e C. Wright Mills. Tradução Fernando Henrique Cardoso. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- _____. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2011.
- _____. **Conceitos básicos de Sociologia**. Tradução Rubens Eduardo Ferreira Frias e Gerard Georges Delaunay. São Paulo. Centauro, 2002.
- WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington: The World Bank, 1992.
- Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governancedevelopment>>.
- Acesso em: 02 ago. 2018.