

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 14 | n. 1 | janeiro/abril 2023 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **É desejável a estatização da sociedade civil? uma reflexão a partir dos exemplos da Política Nacional de Participação Social (2014) e do Plano Nacional de Fomento às Artes (2020)\***

*Is the nationalization of civil society desirable? Thoughts based on the examples of the National Policy for Social Participation (2014) and the National Plan for Arts Promotion (2020)*

**Mártin Haeberlin\*\***

Centro Universitário Ritter dos Reis (Porto Alegre-RS, Brasil)

[martin\\_haeberlin@uniritter.edu.br](mailto:martin_haeberlin@uniritter.edu.br)

<https://orcid.org/0000-0003-3101-5419>

**Germano Schwartz\*\*\***

Como citar este artigo/*How to cite this article*: VILLACRESES VALLE, Jaime Andrés. É desejável a estatização da sociedade civil? uma reflexão a partir dos exemplos da Política Nacional de Participação Social (2014) e do Plano Nacional de Fomento às Artes (2020). **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 14, n. 1, e232, jan./mar. 2023. doi: 10.7213/revdireconsoc.v14i1.29412

\* O presente artigo é resultado de projeto de pesquisa financiado pelo CNPq (P. 303777/2017-6), pela CAPES (P. 23038.004864/2015-63) e pelo Instituto Ânima (Edital nº 39/2021).

\*\* Professor da Graduação e do Mestrado em Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis (Porto Alegre-RS, Brasil). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Porto Alegre-RS, Brasil), com estágio sanduíche na Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (Heidelberg, Alemanha). Pós-Doutor pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre-RS, Brasil). Pesquisador Visitante do Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg, Alemanha).

\*\*\* Professor da Graduação e do Mestrado em Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis (Porto Alegre-RS, Brasil). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (São Leopoldo-RS, Brasil), com estágio sanduíche na Universidade de Paris X-Nanterre (Paris, França). Pós-Doutor pela University of

Centro Universitário Ritter dos Reis (Porto Alegre-RS, Brasil)

germano.schwartz@ecossistemaanima.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-1354-8839>

Recebido: 08/06/2022

Aprovado: 07/04/2023

Received: 06/08/2022

Approved: 04/07/2023

## Resumo

O presente artigo, escrito sob a premissa da relacionalidade ontológica e contraposição entre Estado e sociedade civil, busca realizar uma reflexão sobre a desejabilidade da juridicização e do controle das esferas sociais pelo poder público. Utilizando pesquisa exploratória de caráter bibliográfico, aborda essa questão criticamente a partir de dois atos estatais editados no Brasil sob o comando de matrizes ideológicas distintas: a Política Nacional de Participação Social, de 2014, e o Plano Nacional de Fomento às Artes, de 2020. Inicialmente, isso é realizado pela análise das Jornadas de Junho de 2013 no país, que são entendidas como contexto de formulação e edição do Decreto n. 8.243/2014, o qual criou a Política Nacional de Participação Social. Após, expõe-se o conceito de sociedade civil inserido no referido Decreto, comparando-o com o referencial teórico sobre o tema. Por fim, enfrenta-se, a partir desse referencial teórico, cada um dos referidos atos estatais, concluindo-se que ambos são indesejáveis, uma vez que revelam um pressuposto autocrático de subtrair da sociedade civil e da arte suas características elementares de serem vivas e independentes.

**Palavras-chave:** sociedade civil; movimentos sociais; Jornadas de Junho; Política Nacional de Participação Social; Plano Nacional de Fomento às Artes.

## Abstract

*This article, written under the premise of ontological relationality and contraposition between State and civil society, aims to reflect on the desirability of legalization and control of social spheres by the government. Using exploratory bibliographic research, it addresses this issue critically from two state acts edited in Brazil under the command of different ideological matrices: The National Policy for Social Participation, 2014, and the National Plan for Arts Promotion, 2020. Initially, this is accomplished by analyzing the so-called June Journeys of 2013 occurred in the country, which are understood as the context for formulating and editing the Decree no. 8,243/2014, which created the National Policy for Social Participation. Afterwards, the concept of civil society inserted in that Decree is exposed, comparing it with the theoretical framework on the theme. Finally, based on this theoretical framework, each of*

---

Reading (Reading, Inglaterra). Bolsista de Produtividade em Pesquisa CNPq (Nível 2). Pesquisador Gaúcho (FAPERGS). Diretor Executivo da Pesquisa e da Pós-Graduação na Ânima Educação.

*the aforementioned state act is faced, concluding that both are undesirable, since they reveal an autocratic assumption of subtracting from civil society and art their elementary characteristics of being alive and independent.*

**Keywords:** *civil society; social movements; June Journeys; National Policy for Social Participation; National Plan for Arts Promotion.*

## Sumário

1. Introdução. 2. As Jornadas de Junho como contexto de formulação da Política Nacional de Participação Social (Decreto n. 8.243/2014). 3. O conceito de sociedade civil no Decreto n. 8.243/2014 e o estado da arte sobre o conceito de sociedade civil. 3.1. O conceito de sociedade civil no Decreto n. 8.243/2014. 3.2. A sociedade civil como fenômeno do Estado moderno. 3.3. Aproximações sobre o conceito de sociedade civil: abordagens tópicas e sistemáticas. 4. A Política Nacional de Participação Social, o Plano Nacional de Fomento às Artes e o problema da estatização da sociedade civil. 5. Conclusões. 6. Referências.

## 1. Introdução

Não há de ofender um brasileiro a afirmação, atribuída a Lima Barreto, de que “o Brasil não tem povo, tem público”, porque descortina uma sabida realidade. Se a mera percepção dessa realidade não ofende, desconsola. Notadamente ao lembrar, olhando nosso espelho retrovisor, as vezes em que o Brasil ousou ter povo, não só público, e obteve dividendos de sua mais ativa participação social. Assim se houve, por exemplo, na “Revolta da Vacina” de 1904, nas “Diretas Já” de 1983, nos “Caras Pintadas” de 1992. E assim se viu nas “Jornadas de Junho”, em 2013. Por mais distintos esses momentos e os movimentos, viu-se neles a resposta de uma sociedade civil unida para mitigar os tentáculos usualmente impávidos dos círculos de poder.

Note-se que o adjetivo “civil”, em “sociedade civil”, tanto inclui quanto exclui. Inclui quando indica um sujeito de direitos; exclui quando indica não pertencer a esse sujeito de direitos uma posição de comando na ordem jurídica. Afinal, por definição, *sociedade civil é o que Estado não é*.

O paradoxo da inclusão/exclusão é resultado, diga-se, de um aspecto fundamental da sociedade contemporânea que se faz presente com bastante ênfase na América Latina (MASCAREÑO, 2010). Existem, de um lado, desempenhos e instituições formais que se direcionam para o cumprimento das funções para as quais foram criadas. Ao mesmo tempo,

todavia, ocorrem uma série de operações informais organizadas em redes de estratificação e de reciprocidade. Isso faz com que a inclusão seja um “horizonte” enquanto a realidade se apresente como “exclusão”.

Dessas características decorrem uma lógica interessante: enquanto a sociedade natural independe do Estado, a sociedade civil possui certa “relacionalidade ontológica” com o Estado, numa relação “eu-tu” (BUBER, 1952) constitutiva de ambos. Uma aquisição evolutiva da sociedade (LUHMANN, 1983). Embrionários de uma só contradição, o dualismo recorrente entre sociedade civil e Estado é estranho. Mas essa é uma “característica estrutural da ordem política desde o século XIX”<sup>1</sup> (PREUß, 1969, p. 82), e a expressão *sociedade civil*, contraposta a *Estado*, finca-se, irrevogavelmente, na cultura, indicando não apenas organizações não governamentais, mas também instituições, os próprios indivíduos e, por vezes, alguma ideologia.

Talvez ainda seja cedo para entender plenamente os frutos colhidos daqueles movimentos de participação social vistos no país em junho de 2013. Não obstante, há pelo menos duas consequências bastante concretas daqueles movimentos prontas para a análise dos estudos jurídicos: (i) a edição do Decreto Federal n. 8.243/2014, especialmente o conceito de sociedade civil inserido no seu art. 2º; (ii) o debate surgido com a edição do Decreto, polarizando aqueles que, de um lado, entendem que o ato normativo promove a participação social – sendo uma resposta governamental inclusive tímida nesse sentido –, e, de outro, aqueles que entendem que o ato ofende a democracia, ao ultrapassar o poder regulamentar de um Presidente da República – chegando-se a afirmar que sua pretensão seria a instalação de uma república bolivariana no Brasil.<sup>2</sup> O Decreto, com pouco tempo de vigência, e muito em decorrência das polêmicas dele oriundas, teve os seus efeitos sustados pela Câmara dos Deputados e enfrentou projeto de sustação também no Senado Federal.

Mais recentemente, e em governo de espectro ideológico oposto, situação semelhante viu-se ocorrer. Em janeiro de 2020, o então Secretário

---

<sup>1</sup> “Strukturmerkmal der politischen Ordnung seit 19. Jahrhundert.”

<sup>2</sup> A maior parte desse debate, diga-se, ocorreu fora dos círculos acadêmicos, tomando parcelas relevantes das mídias sociais e tradicional. Não obstante, já se podem ler textos de maior fôlego sobre o tema, alguns inclusive publicados em periódicos científicos relevantes, dentre os quais se destacam: CUNHA FILHO e GUIMARÃES FILHO, 2015; ZIELINSKI e PECCININ, 2014. É notável que, mesmo nesses textos, diante da falta de uma literatura mais aprofundada a referenciar, em grande parte os autores valem-se da abordagem e interpretação de textos de jornais e colunas de opinião encontradas na internet sobre o tema.

Especial da Cultura lançou um Plano Nacional de Fomento às Artes, em um vídeo marcado por expressões de nacionalismo, algumas das quais copidescadas de discursos de Joseph Goebbels, o conhecido Ministro da Propaganda na Alemanha Nazista. A repercussão negativa desse lançamento redundou na exoneração do referido Secretário.

Independente da vigência do Decreto e do Plano, independentemente da matriz ideológica distinta na origem desses dois atos, essas publicações, sem prejuízo de outros enfoques possíveis, trazem à lume o problema da juridicização e do controle das esferas sociais. Trata-se de um tema de necessário enfrentamento, especialmente na tentativa de se responder à pergunta: é desejável a estatização da sociedade civil?

De modo a tentar responder a essa pergunta, o presente texto, utilizando pesquisa exploratória de caráter bibliográfico, aborda criticamente esses dois atos estatais, iniciando pela análise dos movimentos de junho de 2013 como contexto de formulação e edição do referido Decreto. Após, expõe-se o conceito de sociedade civil inserido no Decreto, a fim de o comparar com o estado da arte, inclusive histórico, do tema. Por fim, enfrenta-se, a partir desse paradigma teórico e desses atos estatais, a questão da estatização e do controle das esferas sociais.

## **2. As Jornadas de Junho como contexto de formulação da Política Nacional de Participação Social (Decreto n. 8.243/2014)**

Os movimentos ocorridos no Brasil em junho de 2013, que passaram a ser designados também por Jornadas de Junho, consistiram em diversas manifestações populares em diferentes cidades do país. Por suas notáveis dimensões, esses movimentos têm sido objeto de diversos estudos nas chamadas “ciências do espírito”, isso é, daquele “conjunto das ciências que têm a realidade histórico-social como objeto [...]” (DILTHEY, 2012, s.p.).

Dentre outras possíveis abordagens, faz-se o recorte, aqui, a partir dos chamados “Novos Movimentos Sociais do Século XXI”. Essa perspectiva, para além de uma análise descritiva, defende a tese de que esses novos movimentos, ocorridos a partir de 2009 (Islândia), possuem uma importante conexão com as Constituições, podendo ser analisados como fatores que influenciam a produção ou a modificação de textos constitucionais. Essa semelhança consiste no fato de que ambos são produto da complexidade e,

mais, “se apresentam como o resultado de uma evolução do sistema social e como uma de suas principais características.” (SCHWARTZ, 2018, p. 6).

O primeiro questionamento busca analisar as “pautas” das Jornadas de Junho, ou, em outros termos, as “comunicações constitucionalizantes” do movimento (SCHWARTZ, 2018, p. 51-5). A partir desse questionamento, busca-se entender de que modo o movimento social circunscrito às manifestações populares de junho de 2013 no Brasil contribui para a evolução do Direito e da Política nacionais, materializando um fenômeno constitucional (ou, mais do que isso, constituinte). Isso porque as pautas de um determinado movimento, respaldadas ou não pela sociedade, implicarão um conflito e, com ele, a necessidade de uma solução. Essa solução desenhará, produzindo ou não mudanças significativas, uma nova ordem, ainda que seja pela reafirmação da antiga. Há, portanto, uma autossuficiência no conflito, em si, enquanto produtor de uma reestruturação do sistema desde a demonstração de seus problemas externos. A comunicação de um problema é, nesse sentido, parte de sua solução.

No que se refere especificamente ao movimento das Jornadas de Junho, elas, as Jornadas (manifestações populares), possuem características autóctones em relação a outros movimentos globais. Isso porque, diferente do ocorrido na Europa, em que os movimentos relacionavam-se a problemas no plano econômico (em especial a crise financeira), e diferente do ocorrido no mundo árabe, em que os movimentos relacionavam-se a problemas no plano político (em especial a busca pela democracia), no Brasil vivia-se na esteira de anos de crescimento econômico e estabilização política. Entende, porém, que esses anos não deixaram de produzir questões mal resolvidas, notadamente na efetivação de alguns direitos sociais, reforçando-se a premissa da unidade distintiva de inclusão via exclusão.

Refira-se que as Jornadas de Junho de 2013 não iniciaram no ano de 2013 (BONFIGLI e SCHWARTZ, 2017, p. 33-75). Seu *iter* começa em protestos menores realizados isoladamente em cidades brasileiras, em especial na capital gaúcha. Esses protestos, ocorridos desde o ano de 2011, tinham como pautas a crítica à classe política brasileira, a falta de investimentos em estruturas básicas para atendimento de direitos sociais, que contrastava com os largos investimentos para a Copa do Mundo do Futebol que se realizaria em 2014 no país, assim como questões ambientais. Posteriormente, esses protestos geraram um “efeito contágio”, que ocasionou no movimento

contra o aumento da tarifa dos transportes públicos na cidade de São Paulo e, após, culminou em diversas manifestações, que se alastraram, ganhando milhares de adeptos.

Ao refletir sobre essas manifestações, tem-se assim uma conclusão contrária a uma crença, usualmente repetida: a de que as Jornadas de Junho representariam eventos isolados com pautas dissonantes. Ao revés, pode-se encontrar um padrão nas “comunicações constitucionalizantes” desse novo movimento social, assim exposto nas palavras de NOGUEIRA (2013, p. 59-61):

A palavra de ordem emitida pelas ruas não foi genérica ou alienada. Foi clara: queremos um Estado aberto para as pessoas, menos dependente do capital, desvinculado de multinacionais, bancos e empresários. Mais social e menos econômico. Os jovens que protestaram, no fundo, pediram coisas simples: circulação urbana ampla, livre e irrestrita, “mais parques e menos shoppings”; megaeventos só quando indispensáveis, autossustentáveis e culturalmente densos, internet livre, respeito ao direito de todos e especialmente das minorias, polícia civilizada, perspectiva ambiental, serviço público de qualidade e universais. Mais cidadãos e menos consumidores, mais Estado e menos mercado, em suma.

O segundo questionamento originado da teoria dos sistemas sociais que filtra a presente análise (2018, p. 180) está na verificação sobre a capacidade desse movimento social registrar um “momento constituinte”. Aqui, avalia-se se houve algum grau de eficácia nas “comunicações constitucionalizantes”, o que significa perguntar pela capacidade do movimento de acoplar estruturalmente o Direito e a Política – via Constituição - fornecendo a eles alguma nova comunicação, isso é, um programa apto a fornecer novos critérios aos códigos insertos nesses sistemas sociais. Em outras palavras, enquanto “os movimentos sociais estariam a defender a própria sociedade do sistema político” (SCHWARTZ, 2018, p. 77), esse segundo questionamento tem como móbil medir a qualidade dessa defesa no que tange às Jornadas de Junho. Ou, para usar a expressão utilizada nas ruas, se o movimento conseguiu “transformar o mundo”.

Adiantando, (2018, p. 199-208) a resposta é explicitamente positiva. Desde uma perspectiva mais ampla, as Jornadas marcaram a saída à rua de jovens que, nascidos sob a realidade de um Estado Democrático de Direito cujos direitos individuais já estavam garantidos, propugnavam um passo adiante para novas conquistas históricas relacionadas à efetivação de direitos sociais como fim e à aproximação da classe política ao povo como meio, de onde se extrai uma necessidade de ressignificação do papel do Estado. Desde uma perspectiva mais pragmática, as Jornadas de Junho vieram acompanhadas por diversas propostas legislativas, incluindo uma constituinte específica para a reforma política e a definição de corrupção como crime hediondo.

No plano infralegal, e também na esteira das Jornadas<sup>3</sup>, viu-se editar também o Decreto n. 8.243/2014. Em que pese se trate de um ato menor na escala normativa, esse Decreto permite uma interessante reflexão, feita na forma da pergunta-hipótese do presente estudo: “é desejável a estatização da sociedade civil?”. É sobre essa hipótese que o texto agora se debruça.

### **3. O conceito de sociedade civil no Decreto n. 8.243/2014 e o estado da arte sobre o conceito de sociedade civil**

#### **3.1. O conceito de sociedade civil no Decreto n. 8.243/2014**

O Decreto n. 8.245, publicado em 23 de maio de 2014, criava a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com o objetivo, declarado em seu art. 1º, de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.”

Nesse contexto, o Decreto formulou algumas definições essenciais em seu art. 2º, dentre as quais, evidentemente, aquela de “sociedade civil”. Para o efeitos do decreto, considerou-se sociedade civil (inciso I), “o cidadão, os

---

<sup>3</sup> No seu discurso na cerimônia de lançamento da Política Nacional de Participação Social, em 23 de maio, a então Presidente da República, Dilma Rousseff, fez diversas referências diretas à necessidade de ouvir o povo sobre os rumos da sociedade, como se lê, dentre outras, na seguinte passagem: “O meu governo representa um projeto, não de governo, mas um projeto de nação que nasceu a partir de uma postura que vem lá atrás, quando a sociedade brasileira reagiu aos anos de ditadura. E, portanto, junto com esse projeto de nação nasceu, simultaneamente, fazendo parte integrante dele como o sistema respiratório faz de cada um dos nossos organismos, nasceu a necessidade de diálogo com a sociedade.” Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-da-politica-nacional-de-participacao-social-e-entrega-da-5a-edicao-do-premio-odm-brasil>. Acesso em 21 abril de 2020.

coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”, buscando garantir uma representação da sociedade civil em conselhos de políticas públicas (art. 6º e 7º) – preferencialmente de forma paritária a representantes governamentais (art. 10º, I) – e em comissões de políticas públicas (art. 11). Criou, também, junto a outras “instâncias e mecanismos de participação social” (art. 6º), uma política e um sistema nacional de participação social. Todas essas instâncias e mecanismos deveriam ser considerados pela Administração para a “formulação, execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas” (art. 5º)

A definição de sociedade civil, como se sabe, é controversa.<sup>4</sup> Poder-se-ia afirmar, de saída, que há um conceito *stricto sensu* de sociedade civil, que abrangeria apenas as organizações não-governamentais, formalmente constituídas, e um conceito *lato sensu*, onde, além dessas organizações, incluir-se-iam instituições mais variadas e os próprios indivíduos, não obstante muito se discuta sobre a possibilidade dessa segunda definição (Cf. HITTINGER, 2008, p. 95), onde inserida, seguramente, a definição feita no decreto.

De tal modo, sendo a definição de sociedade civil em si controversa, seria tolo esperar consenso na definição de sociedade civil presente em um decreto presidencial, cunhado, desde sua origem, de elementos políticos. Todavia, a controvérsia originada dessa definição legal foi bastante além de querelas meramente teóricas.

Ocorre que as definições são sempre, para usar uma expressão de HEIDEGGER (1995) “não-verdades por ocultamento” (*Unwahrheit als die Verbergung*). Isso é: uma vez que nada é tão próximo ao que se define a ponto de se confundir com o que se define, definições dizem algo verdadeiro o tanto quanto ocultam algo verdadeiro. São um jogo de mostra-e-esconde. A arena dos debates sobre o decreto presidencial foi circunstanciada exatamente neste ponto: especular o que esconde a definição do Decreto. As vontades não declaradas por trás das palavras editadas naquele inciso I do art. 2º.

---

<sup>4</sup> Essa reflexão sobre o referencial teórico da sociedade civil em comparação com o conceito de sociedade civil inserto no referido Decreto presidencial é lida, originariamente, em: HAEBERLIN (2017).

Dentre as especulações possíveis, leram-se críticas bastante contundentes a respeito da definição legal, como aquelas da criação de um “poder paralelo” e da “corrosão do regime democrático” (CUNHA FILHO; GUIMARÃES FILHO, 2015, p. 107). Essas críticas deram-se especialmente em razão da inclusão, na definição de sociedade civil, de expressões como “coletivos” e “movimentos sociais” – mesmo não organizados – e suas “redes”. As críticas foram acentuadas pelo fato de que, nos termos do decreto, essas esferas sociais, não eleitas pelo voto popular deveriam integrar o Conselho de Políticas Públicas, a fim de deliberar, junto com parlamentares, esses eleitos, sobre as ações governamentais. Haveria um ferimento, pois, da democracia representativa, pressuposta em nosso sistema constitucional.

Nessa arena de debates, provou-se correta a afirmação de Peter Hallberg e Björn Wittrock (2006: 28), ancorados em Kaviraj e Khilnani: “[...] o termo ‘sociedade civil’ é usado para indicar suposições convencionais sobre o seu valor positivo, deixando obscuras, por consequência, suas relações com modos de discurso eurocêntricos e coloniais, teorias e práticas de dominação varonis, e ideologias tanto de esquerda como de direita [...]”<sup>5</sup>

É em razão desse “mostra e esconde” próprio aos conceitos – que indicam algo para deixar outro algo obscuro –, que se verifica a necessidade de compreender a noção de sociedade civil em termos mais precisos, guardando-lhe alguma cientificidade, o que se permite fazer apenas no desenho de sua evolução.

### 3.2. A sociedade civil como fenômeno do Estado moderno

Procurar a origem histórica da sociedade civil<sup>6</sup> pode levar a dois resultados estranhos: aquele de encontrar o termo sem encontrar o significado; e aquele de encontrar o significado sem encontrar o termo.

Esse primeiro resultado (termo sem significado) pode ser exemplificado em Aristóteles. O filósofo utilizou a expressão “sociedade política” (*koinonía politikè*), posteriormente levada às edições latinas, na tradução de Leonardo Bruni da *Política*, como “sociedade civil” (*societas*

---

<sup>5</sup> “[...] usage of ‘civil society’ is said to indicate conventional assumptions about its positive value, and hence obscure its relations with Eurocentric and colonial modes of discourse, theories and practices of masculine domination, and ideologies of both neo-liberalism and neo-conservatism [...]”

<sup>6</sup> Para uma introdução histórica ao tema, com textos sobre cada um dos seus autores mais influentes, vide: HODGKINSON e FOLEY, 2003.

*civilis*). Na sua utilização, porém, há uma caracterização neutra, onde “sociedade civil” é sinônima de “comunidade” ou “povo”. Esse uso comum foi repetido, posteriormente, em diversos autores, ancorados na referida tradução, tais como Spinoza, Locke, Pufendorf e Rousseau. (Cf. COHEN e ARATO, 1994, p. 84)

Já em relação ao segundo resultado, tem-se o exemplo de autores onde se pode enxergar o conceito de sociedade civil, com alguns dos seus contornos atuais, embora ainda não se veja empregado o termo “sociedade civil”. Essa “aparência” da sociedade civil em sentido hodierno vislumbra-se, vale dizer, apenas a partir do Renascimento, pois “[a]té então, nós não encontramos uma clara oposição entre sociedade civil e Estado. É, antes, o caso de que o mundo da cultura renascentista tornou uma tal oposição possível.”<sup>7</sup> (HALLBERG e WITTROCK, 2006, p. 45).

Nesse sentido, acredita-se que o significado da expressão não foi inaugurado por Adam Ferguson, como muitos apontam (Cf. TERRIER e WAGNER, 2006, p. 11), nem por Alexis de Tocqueville ou Hegel, outros dos seus expoentes, mas por Nicolau Maquiavel.

Com efeito, Maquiavel não utiliza o termo “sociedade civil” em seus principais escritos, *O Príncipe* e *Discurso sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Sequer o termo “sociedade” é neles citado. Mais: acaso se entenda que a concepção de Estado é um elemento necessário para, por meio de contraposição, pensar a sociedade civil, também aqui perder-se-ia esteio. O termo Estado é ainda incipiente no autor, que o utiliza *en passant* no *Príncipe*, preferindo, porém, “cidade” no *Discurso*, o que levaria até a uma suspeita de um desconforto, pelo autor, com a utilização do termo Estado. (Cf. GUARINI, 1993, p. 30) A ideia de sociedade civil em Maquiavel, assim, não é encontrada em uma expressão, mas na proposta nuclear do *Discurso*. O objetivo central dessa obra é o exercício de comparação entre a república romana da antiguidade e a república de Florença de seus dias, o que acaba sendo uma exaltação daquela em relação a esta, uma vez que, para Maquiavel, a república antiga era o exemplo de sociedade sob o qual todas as outras deveriam ser avaliadas (NAJEMY, 2010, p. 96). O resultado da comparação é cristalino:

---

<sup>7</sup> “So far, we have not encountered a clear opposition between civil society and the state. It is rather the case that the world of Renaissance culture made such an opposition [...]”

O governo instituído de acordo com a antiga prudência foi o governo *de jure*, ‘que é a sociedade civil instituída e preservada de acordo com o direito e interesse comuns’. A moderna prudência, ao contrário, ‘é a arte em que um homem, ou poucos homens, submetem uma cidade ou uma nação e a governam de acordo com o seu – ou os seus – interesses privados’.<sup>8</sup> (VIROLI, 1993, p. 144)

Como se pode perceber – apesar de a passagem ser de um comentarista, não do florentino – a comparação entre a Roma antiga e a nova Florença tem por resultado a distinção entre uma sociedade voltada para o bem comum e um Estado voltado a interesses individuais. A oposição, contudo, ficará evidente, no *Discurso*, mais precisamente no livro primeiro, capítulo terceiro. Aqui, a frase é do próprio Maquiavel: “[a] desunião entre plebeus e Senado romano fez daquela república livre e poderosa”<sup>9</sup> (MACHIAVELLI, 1971, p. 16) Ao interpretar a história da Roma antiga, ele jogava a semente da oposição sociedade civil e Estado, que apenas mais tarde seria desenvolvida.

Aberta essa senda, tal noção de sociedade civil foi uma ideia-chave aos contratualistas. Isso porque o contrato social é uma fundação imaginária e, no seu núcleo, qualquer que seja o modelo adotado, é inescapável uma cisão da sociedade natural em um ente governante (Estado) e um ente governado (sociedade civil). A questão é como cada teórico vai entender a relação entre ambos, podendo ser essa cisão encarada de modo meramente artificial, caso em que se advoga um mutualismo entre os entes, ou se essa cisão será encarada de modo estruturante, caso em que a cisão dá lugar a uma clara oposição entre os entes. Apenas nessa segunda hipótese está-se diante do que seria um uso “moderno” do termo sociedade civil, tal qual pode-se ver em Maquiavel a semente. Na primeira hipótese, estaríamos presos ao referencial “clássico” de sociedade, ainda que usando o termo “sociedade civil”. Para ficar em dois dos mais importantes exemplos, tomemos Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau.

---

<sup>8</sup> “The government which was instituted according to ancient prudence was the government *de jure*, that is ‘the civil society instituted and preserved upon the common right and interest’. Modern prudence, on the contrary, ‘is the art whereby one man or a few man, subject a city or a nation and rule it according to his to his or their private interests’.” A parte entre aspas, dentro da citação, são citações do trabalho de James Harrington (in *The Commonwealth of Oceana*).

<sup>9</sup> “Che la disunione dela Plebe e del Senato romano fece libera e potente quella republica.”

Em Hobbes, a sociedade civil é um elemento-chave para a segurança que o pacto social visa a depositar nas relações humanas. Ao citar a existência de dois medos possíveis (um cujo objeto é o poder dos espíritos, outro cujo objeto é o poder dos homens), Hobbes refere que o primeiro medo é anterior à sociedade civil e o segundo, algo a ela concomitante. A sociedade civil faria o homem cumprir suas promessas “porque na condição de mera natureza, a desigualdade do poder só é verificável em meio à luta.” (HOBBS, 1999, p. 124)<sup>10</sup>

O medo indicado por Hobbes não está na relação do homem com o Estado. Ao contrário, deposita no Estado a esperança de zelo pela sociedade civil, acreditando que a discussão das ordens do Estado enfraqueceria a sociedade. Por isso, trata como “repugnante à sociedade civil” o comportamento de homens que estejam “[...] dispostos a debater entre si e contestar os comandos de sua nação, e, ao fim, obedecer ou desobedecer como se estivessem pensando, no âmbito de seus julgamentos privados, se esses comandos são ou não adequados”, acrescentando: “assim o fazendo, a nação é desviada e enfraquecida.”<sup>11</sup> (HOBBS, 1999, p. 142)

Claramente, Estado e sociedade civil não são duais ou opostos para o autor. O Estado existe como um garantidor da sociedade civil, devendo os indivíduos que a compõem ajustar-se em conformidade às suas leis. Hobbes confirma, no *Leviatã*, aquela posição que iniciara em *De Cive*, quase dez anos antes. Na doutrina da sociedade civil (*Doctrine of Civill Society*<sup>12</sup>), considera equivocadas as teorias segundo as quais o homem seria uma criatura ajustada para viver em sociedade, um *zoon politikon* (no dizer dos gregos). Os homens não viveriam em sociedade para o próprio bem da sociedade, e sim para receber dela algo em troca, como honra ou benefício.

Já em Rousseau pode-se encontrar uma perspectiva diametralmente oposta. Enquanto Hobbes devotara-se ao Estado e enxergara um papel um tanto lenitivo para a sociedade civil em relação a ele, Rousseau oferece uma

---

<sup>10</sup> “[...] because in the condition of mere nature, the inequality of power is not discerned, but by the event of battle.” No texto, de 1651, o autor faz cinco referências ao termo “sociedade civil”.

<sup>11</sup> “[...] debate with themselves and dispute the commands of the Commonwealth, and afterwards to obey or disobey them as in their private jugements they shall think fit; whereby the Commonwealth is distracted and weakened.”

<sup>12</sup> No capítulo 1 desse texto, Hobbes dedica-se a argumentar sobre o “estado do homem sem a sociedade civil”. A palavra “civill” aparece grafada, como na transcrição, com dois eles. O texto foi publicado em latim em 1642 e, posteriormente, no ano indicado, em inglês.

interpretação acentuadamente crítica desse papel. O termo sociedade civil é citado, em *Do Contrato Social*, uma única vez. No micro contexto, a passagem – que lembra a democracia grega exercida pelos cidadãos enquanto os escravos prestavam os seus afazeres<sup>13</sup> – parece uma tênue apologia à escravidão com certa dose de sarcasmo. Porém, é lida em um contexto maior que ela ganha sua significação. Não parece coincidência ver a passagem inserta no Livro III (que trata das leis políticas), mais precisamente ainda em seu capítulo XV, referente aos deputados e representantes. Em essência, a firme consideração de Rousseau, no capítulo – após duras críticas a um certo mercenarismo presente no Poder Legislativo –, é a de que a soberania não é passível de representação, uma vez que a titularidade da vontade geral não se poderia transmitir. Os parlamentares, assim, não seriam representantes do povo, mas meros “comissários” (*commissaires*) de sua vontade.

É nesse contexto, e apenas nesse contexto, que Rousseau acaba por citar os gregos e as “democracias antigas”. O faz para dizer que nelas não havia a figura do representante – ideia que “[...] nos vem do governo feudal, desse iníquo e absurdo governo por meio do qual a espécie humana degrada-se e o nome do homem é desonrado”<sup>14</sup> (ROUSSEAU, 1762, p. 80) –, de modo que a democracia conseguia exercer-se mais saudavelmente. Naquela única citação presente em toda a obra, está inscrita a marca indelével da significação da sociedade civil em sua oposição com o Estado, marca indelével do Estado Moderno.

### 3.3. Aproximações sobre o conceito de sociedade civil: abordagens tópicas e sistemáticas

À parte dessa necessária digressão sobre a importância da noção de sociedade civil – e de seu nascimento – desde as teorias contratualistas, é importante ter presente que o primeiro estudo de fôlego sobre o tema da sociedade civil foi realizado por Adam Ferguson, em *An Essay on the History of Civil Society*, publicado no ano de 1767. Ferguson mergulhou, em seu

---

<sup>13</sup> “Quê! Não se mantém a liberdade sem o apoio da servidão? Pode ser. Os dois extremos se tocam. Tudo o que não é natural tem as suas desvantagens, e a sociedade civil mais que todo o resto.” ROUSSEAU, 1762: 81. (“Quoi! la liberté ne se maintient qu’à l’appui de la servitude? Peut-être. Les deux excès se touchent. Tout ce qui n’est point dans la nature a ses inconvénients, et la société civile plus que tout le reste.”)

<sup>14</sup> “[...] nous vient du gouvernement féodal, de cet inique et absurde gouvernement dans lequel l’espèce humaine est dégradée, et où le nom d’homme est en déshonneur.”

ensaio, em uma profunda análise da sociedade, principiada pelas características gerais da natureza humana (autopreservação, princípios de união, intelectualidade, sentimento moral, felicidade). Seu livro não é de teoria ou filosofia política. A questão da relação entre a sociedade e os meios de poder é subjacente à análise socioeconômica da sociedade de seu tempo. O autor fora colega de David Hume e Adam Smith na *Edinburgh's Select Society*, e seus argumentos no campo social – especialmente sobre as virtudes – parecem dialogar com Hume na mesma medida em que seus argumentos no campo econômico dialogam com Smith. (TERRIER e WAGNER, 2006, p. 13)

Há, em Ferguson, uma sobreposição do plano social em relação ao plano individual. Mas essa sociedade recebe no livro uma espécie de funcionalização. É o desenvolvimento econômico que a dirige. Ferguson não deixa de referir, como características que resultam do avanço das “artes civis e comerciais”, um certo retrocesso em termos de virtudes humanas, citando os exemplos da corrupção, luxúria e escravidão política. Sua resposta para isso, no entanto, é a de que esse progresso reflete, no longo prazo, mais benefícios que prejuízos. Se há uma sobreposição do plano social ao indivíduo, o progresso é do indivíduo dependente. Em suas palavras, “[a] riqueza do Estado consiste na fortuna de seus membros. A receita real do Estado é aquela porção de cada fortuna pessoal que o público está habituado a tomar como necessária aos propósitos nacionais.”<sup>15</sup> (FERGUSON, 1768, p. 358) Tanto no que tange à riqueza quanto no que tange à vida social, Ferguson advoga, e esse é um ponto nuclear de sua obra, um “espírito nacional”, o qual é composto tanto de respeito à diversidade, numa atitude de integração, como de compromisso de obediência às leis. Para ele, o amor desinteressado à coisa pública é um princípio. Sem esse princípio – ou sem que as pessoas se comportem de acordo com esse princípio –, os governos não têm condições de subsistir.

Essa ideia de um “espírito nacional” levam a Hegel, outro autor essencial para uma análise do tema da sociedade civil, para o qual dedica 75 parágrafos de seu *Princípios de Filosofia do Direito*. Em razão da grande densidade, associada à qualidade argumentativa e quantidade de elementos

---

<sup>15</sup> “The wealth of the state consists in the fortune of its members. The actual revenue of the state is the share of every private fortune, which the public has been accustomed to demand for national purposes.”

novos em seu texto, recebeu ele atenção constante de diversos comentaristas.<sup>16</sup>

O ponto de partida de Hegel é inusitado. Ele aloca a sociedade civil no capítulo segundo do Livro III (Eticidade). A eticidade faz-se, na organização de um argumento que vai aos poucos teando, fio-condutor de uma linearidade que começa com a família, passa pela sociedade civil e culmina com o Estado.

A lógica dessa linearidade está exatamente no contexto de uma crescente de mediações, o que passa pelo entendimento da noção de eticidade em Hegel em contraposição à noção de moralidade em Kant. A ideia de ação moral, em Kant, está ligada ao elemento interno da vontade do agente. Para Hegel, o projeto de uma moralidade interior, subjetiva, é insuficiente, pois não haveria um critério que permitiria a passagem da “concordância formal consigo mesmo” (*formellen Übereinstimmung mit sich*) aos deveres particulares. A subjetividade moral, diz Hegel (1911, p. 135), é um vazio a partir do qual nada poderia ser determinado, de modo que se faz necessário saltar dessa moralidade subjetiva em direção a uma moralidade objetiva, uma doutrina ética do dever.

Trilhando o caminho de Kant com os pés de Hegel, consegue-se chegar à essencialidade da “mediação” para o entendimento da eticidade. Se, como ele afirma, a eticidade é a ideia de liberdade naquele que tem a autonomia para querer e atuar de acordo com a sua realidade, a eticidade é necessariamente relacional. Assim, a inserção de um capítulo sobre a família no livro sobre a eticidade mostra-se inteligível. É na família que se medeiam, no estágio mais inicial, as liberdades, especialmente na educação dos filhos para a vida ética e no laço matrimonial. E, ao pensarmos que a família não é uma só, mas sempre uma multiplicidade de famílias que se unem por força de dominação ou ação voluntária, o círculo de mediações expande-se. A ideia de sociedade civil para Hegel nasce do fato de que, embora cada pessoa seja um fim em si mesma, ela está sempre em relação, de modo a suprir sua totalidade de necessidades.

Todo o arrazoado sobre a sociedade civil será, a partir desse conceito, um arrazoado sobre a tensão dialética entre o indivíduo enquanto totalidade e o indivíduo enquanto particularidade, tensão essa que aparece em três

---

<sup>16</sup> Para esta apreciação, utilizamos, além do texto da Filosofia do Direito de Hegel, os seguintes autores: ILTING, KORTIAN, PELCZYNSKI; TERRIER; WALTON; e WEBER.

“determinações”<sup>17</sup> (HEGEL, 1911, p. 158-195): o sistema das necessidades; a administração da justiça (como meio de proteção da propriedade); e o poder de regulação e a corporação (como meios de proteção dos interesses particulares formadores de algo comum). É essa a tensão que marca a separação entre sociedade civil e Estado, a qual depois será intensamente discutida por diversos autores, sendo Karl Marx a figura mais influente a utilizar, como pressuposto teórico, tal distinção.<sup>18</sup>

Na esteira de Hegel, alguns autores importantes apresentaram uma visão particular sobre o tema da sociedade civil.

Martin Buber (1952) escreveu sobre o tema provocado pela superestimação do conceito de força apresentado em um texto de Bertrand Russell. A partir de uma narração histórica do significado do termo, passando por Laotse, Saint-Simon, Hegel, Marx e Lorenz von Stein, o autor propõe uma forma de pensar uma relação entre os princípios político e filosófico desde a qual se deve analisar a possibilidade de emancipação da sociedade civil em relação ao Estado. Proposta similar é lida em Erich Mühsam (2012), porém com argumentos anarquistas, apresentando uma ideia geral e um caminho para um anarquismo comunista. Alexis de Tocqueville (1998), por seu turno, realizou um trabalho empírico de observação da sociedade norte-americana. Seu texto, apresentando os resultados das observações, possui influência nítida na redação sociológica de Adam Ferguson. Porém, como a Revolução norte-americana ainda era recente quando de sua passagem aos Estados Unidos, em 1831, foi-lhe impossível não fazer um livro apreendendo o aspecto institucional da democracia, dando-lhe um tom político ausente no trabalho de Ferguson. Também Antonio Gramsci (1977) escreveu sobre o tema, em seu caso para fazer uma distinção – não orgânica, mas metodológica – entre sociedade civil, composta por um conjunto de organizações, e sociedade política, identificada com o Estado hegemônico.

Desde Hegel, porém, ninguém foi tão substancial na formação de um arcabouço teórico sobre o tema, sendo que, no caso de Hegel, esse arcabouço teve de ir muito além da sociedade civil estritamente

---

<sup>17</sup> Embora a palavra “momentos” (*Momente*) seja a tradução literal, há certa dissonância em relação a melhor tradução do termo.

<sup>18</sup> É interessante observar que o termo alemão para sociedade civil (“bürgerliche Gesellschaft”) pode ser também traduzido como “sociedade burguesa”, favorecendo a acepção realizada por Marx, ainda que a interpretação de Marx sobre essa distinção, e sobre o próprio conceito de Estado em Hegel, seja controversa.

considerada. Atualmente, testemunha-se um certo abandono dessa empreitada total e sistemática em prol de dissertações tópicas, onde o tema sociedade civil é discutido por meio de diversas abordagens periféricas. Discutem-se, por exemplo, dentre outros subtemas: os fatores que disformam a sociedade civil ou seus “inimigos” (HALL, 2011); a relação entre sociedade civil e democracia (PUTNAM, 1993); as associações representativas (GÜNZEL, 2012); o voluntariado e a filantropia (SIEVERS, 2010, p. 122-144); as transformações da sociedade civil (GOSEWINKEL e RUCHT, 2004); o desenvolvimento e as questões relacionadas à sociedade civil combinadas à adoção de algum modelo de mercado (TAVIS e TAVIS, 2004); os modelos de sociedade civil (EDWARDS, 2004, prefácio, e HITTINGER, 2008, p. 94-105).

Uma dessas abordagens periféricas que salta aos olhos, pela fertilidade de contribuições doutrinárias, é aquela da interpretação da sociedade civil com base nos princípios da solidariedade e da subsidiariedade. Trata-se de uma abordagem cristã, já que solidariedade e subsidiariedade são dois dos quatro princípios elementares da doutrina social da Igreja Católica.

O conceito de sociedade civil da Igreja é, inclusive, definido na parte que trata da subsidiariedade no Compêndio da Doutrina Social, lá aparecendo como o “[...] conjunto das relações entre indivíduos e entre sociedades intermédias, que se realizam de forma originária e graças à ‘a subjetividade criativa do cidadão’.”

A subsidiariedade serve para proteger os indivíduos das ações de autoridades soberanas que, de algum modo, limitem injustificadamente sua liberdade. Fundamentalmente, ela significa que não se pode obstar que o indivíduo busque, por sua força, os seus fins. Estado e indivíduos devem colaborar em relação de igualdade para o atingimento do fim de todos. Já a solidariedade surge quando essa ação de força pessoal não é bastante em si, fazendo-se necessário que todos nós nos conduzamos a, mais do que respeitar, colaborar com os empreendimentos dos nossos concidadãos. O fato de esses serem temas cristãos por excelência não significa que não se possa – ou mesmo deva – tratá-los como seculares e, *a fortiori*, jurídicos. O largo de consequências jurídicas que ambos os princípios oportunizam, em sua capacidade transformadora, está muito aquém do que deles já se viu lograr.

Os princípios da subsidiariedade e da solidariedade estão para lembrar que “[f]az parte da democracia viva uma sociedade de cidadãos, também denominada sociedade civil, que não co-atue vigorosamente apenas no campo da política, mas também no campo social [...]” (HÖFFE, 2003, p. 141). A oposição entre o campo da política e o campo social, citados pelo autor, não difere, ontologicamente, da oposição entre Estado e sociedade civil. De algum modo parece estar na oposição, e não no Estado, a verdadeira ideia do Leviatã.

#### **4. A Política Nacional de Participação Social, o Plano Nacional de Fomento às Artes e o problema da estatização da sociedade civil**

Conhecidos esses marcos teóricos que refletem o estado da arte sobre o tema da sociedade civil, recoloca-se a pergunta: é desejável a estatização da sociedade civil, algo que seria considerado como uma sobreposição da comunicação estatal sobre aquela proveniente da sociedade civil? Ou, em perguntas correlatas: (i) é desejável definir a sociedade civil por meio de lei ou por outro ato legislativo?; (ii) é desejável definir como deve ser a arte de um país? As dúvidas, como o texto já delimitou, têm razões empíricas de ser.

Respectivamente, a primeira dúvida é endereçada à Política Nacional de Participação Social instituída pelo comentado Decreto n. 8.243/2014, o qual, em seu citado art. 2º, definiu sociedade civil como “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. Em síntese, o referido decreto instituiu uma “sociedade civil”. Juridicizou uma comunicação de seu entorno. Uma sociedade civil eleita e parcializada que, nos ditames do decreto, participaria dos processos de criação e execução de políticas públicas. Não obstante seja possível considerar que a definição instituída é válida “para os efeitos da lei”, não se pretendendo uma definição abrangente para todo o ordenamento jurídico, a conclusão de que a definição limita-se ao decreto deve ser lida *cum grano salis*.

A segunda dúvida, mais recente, é endereçada ao Plano Nacional de Fomento às Artes, lançado pelo Governo Federal, em 2020, com um pronunciamento do então Secretário Especial da Cultura, Roberto Alvim. Sem desconsiderar a importância da utilização, pelo Secretário, de expressões copidescadas de discursos de Joseph Goebbels, Ministro da

Propaganda na Alemanha Nazista, fato que originou polêmica em torno do vídeo – e inclusive a sua exoneração do cargo –, o presente estudo o destaca por outro motivo, obnubilado pela polêmica, mas que se entende de maior relevância, qual seja: o conteúdo (mérito), em si, do pronunciamento. Recolhe-se do referido pronunciamento (ALVIM, 2020):

(...) Quando eu assumi esse cargo em novembro de 2019, o presidente me fez um pedido. Ele pediu que eu faça uma cultura que não destrua, mas que salve a nossa juventude. A cultura é a base da pátria. Quando a cultura adoece, o povo adoce junto. E é por isso que queremos uma cultura dinâmica, mas, ao mesmo tempo, enraizada na nobreza de nossos mitos fundantes. A pátria, a família, a coragem do povo e sua profunda ligação com Deus amparam nossas ações na criação de políticas públicas. As virtudes da fé, da lealdade, do autossacrifício e da luta contra o mal serão alçadas ao território sagrado das obras de Arte. Nossos valores culturais também conferem grande importância à harmonia dos brasileiros com sua terra e sua natureza assim como enfatizam a elevação da nação e do povo acima de mesquinhos interesses particulares. A cultura não pode ficar alheia às imensas transformações intelectuais e políticas que estamos vivendo. A arte brasileira da próxima década será heroica e será nacional; será dotada de grande capacidade de envolvimento emocional e será igualmente imperativa, posto que profundamente vinculada às aspirações urgentes do nosso povo – ou então não será nada. Ao país a que servimos, só interessa uma arte que cria a sua própria qualidade a partir da nacionalidade plena, e que tem significado constitutivo para o povo para a qual é criada. Portanto, almejamos uma nova arte nacional, capaz de encarnar simbolicamente os anseios desta imensa maioria da população brasileira, com artistas dotados de sensibilidade e formação intelectual, capazes de olhar fundo e perceber os movimentos que brotam do coração do Brasil, transformando-os em poderosas formas estéticas. São essas formas estéticas, geradas por uma arte nacional, que agora começará a se desenhar, que terão o poder de nos conferir, a todos, energia e impulso para avançarmos na direção da construção de uma nova e pujante civilização brasileira. É neste espírito que o governo federal tem o orgulho de lançar os seguintes Prêmios Nacionais de Fomento às Artes: (...).

Consoante se percebe, ao longo do pronunciamento, está onipresente uma ideia de que o Estado, no lugar de garantir o “pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional” e no lugar de apoiar e incentivar “a valorização e a difusão das manifestações culturais” (artigo 225 da Constituição Federal), possuiria um outro papel. Por meio do governo eleito, o Estado seria uma espécie de *agente produtor* da cultura. Essa marca é encontrável, explícita ou simbolicamente, em expressões como “eu faça uma cultura”, “queremos uma cultura”, “as virtudes da fé, da lealdade, do autossacrifício e da luta contra o mal serão alçadas ao território sagrado das obras de Arte”, “a cultura não pode ficar alheia”, “a arte brasileira da próxima década será heroica e será nacional”, “só interessa uma arte que cria a sua própria qualidade a partir da nacionalidade plena”, “almejamos uma nova arte nacional”, “são essas formas estéticas (...) que agora começará a se desenhar” (sic), dentre outras. Todas essas expressões do pronunciamento denotam a intenção de uma cultura produzida – ou, quando menos, ditada – pelo Governo. A cultura, pois, não seria concebida pela sociedade, no ambiente vivo e orgânico ínsito à liberdade artística; ela seria, outrossim, uma espécie de propriedade estatal, ditada ao arbítrio de diretrizes governamentais.

O que esses dois atos governamentais recentes, produzidos por governos de matrizes ideológicas opostas (o primeiro, de 2014, identificado com a esquerda e surgido no Governo Dilma Roussef, e o segundo, de 2020, identificado com a direita e surgido no Governo Jair Bolsonaro), possuem em comum e importam, como recorte, a este estudo?

Ambos são fenômenos estatizantes de espaços sociais e, por esse motivo, ilustram a importância da reflexão sobre a desejabilidade da apropriação, pelo Estado, da sociedade civil ou de parcelas da sociedade civil. Desses exemplos, permitem-se surgir duas ordens de reflexão, uma de caráter específico (considerados os propósitos desses atos), outra de caráter genérico (considerada a representação dos atos para toda a ordem jurídica, tanto em termos de direito positivo como para a Ciência do Direito).

No que tange à reflexão de caráter específico, nota-se um grave problema na definição legal de sociedade civil e na definição do futuro da arte nacional, constantes do fato – corolário do problema de Heidegger exposto anteriormente – de que toda definição possui um caráter excludente: define-se o que algo é para dizer o que não pode ser.

Por mais abrangente que se pretendam essas definições instituídas – e elas são bastante abrangentes –, estabelecem certos contornos a partir dos quais deve-se entender a sociedade civil e a arte. O problema, aqui, está menos na consideração abstrata desses contornos e mais na consideração do que podem, na prática, referir. Isso porque há uma diferença na vocação participativa entre os cidadãos. Desse modo, é provável – e, enquanto provável, temerário<sup>19</sup> – que, na prática, a sociedade civil seja *instituída*, estatizando-se os próprios movimentos sociais e artísticos (ou, o que é pior, *alguns* deles), deixando sua organicidade e, especialmente, deixando de abarcar a totalidade dos cidadãos.

Discrepar a *sociedade civil instituída* da *sociedade civil abrangente* equivale, nesse sentido, à dissensão oposicionista entre sociedade civil e Estado. Nesse caso, a democracia parcializa-se. Bem entendido, o problema não é a parcialização das pessoas, natural no ambiente democrático, mas a parcialização da própria democracia, a ponto de a representação democrática afunilar-se, quer dentre os eleitos no “sistema de participação social”, quer dentre os candidatos aos “prêmios nacionais da cultura”.

Já em relação à reflexão de caráter genérico (refere-se aqui, pois, não ao propósito específico dos atos governamentais, mas a qualquer tentativa de estatização das esferas sociais), podem se somar dois problemas, intrinsecamente relacionados, que denotam uma impossibilidade da definição legal: (i) a sociedade civil não se pode definir por atos governamentais; e (ii) a sociedade civil não se pode definir pelo Estado.

Em relação ao primeiro problema, ocorre que a lei é um instituto datado enquanto a sociedade civil é um organismo vivo. A lei possui uma dimensão temporal assíncrona para com a realidade. Ela é feita no presente com base nos dados passados a fim de aprisionar o futuro. Nesse sentido, em relação à sociedade, o tempo do direito é sempre um tempo pretérito (OST, 1998).

Por essas características, a sociedade civil não se pode limitar em definição estanque. Sua definição é histórica e deve ser sempre e constantemente revisitada. Mostram-se pertinentes, no ponto, as críticas que a Escola Histórica lançara contra a codificação do direito, originando a chamada “disputa da codificação” (*Kodifikationsstreit*) delineada na resposta

---

<sup>19</sup> Aqui, encontra-se a identificação de uma falácia argumentativa no citado texto de CUNHA FILHO e GUIMARÃES FILHO. Ao se perguntar “por que temer o povo?”, identifica-se como “povo”, com poder paritário, frações da sociedade, e não a totalidade que o conceito indeterminado “povo” indica.

de Friedrich von Savigny (*Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*) à tese de Anton Thibaut (*Über die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland*).<sup>20</sup> Segundo Savigny, descolar o direito de um povo – que possui características próprias relacionadas aos seus costumes, sua tradição e constituição – pela legislação representaria uma espécie de câncer, pois isso significaria ditar o direito em “frases vazias” e substituir essas características por “alguns valores totalmente estranhos do legislador”, criando-se aquela que “[f]oi a mais destrutiva de todas as propostas”<sup>21</sup> (SAVIGNY, 1814, p. 2-7).

Já em relação ao segundo problema, enfrentar-se-ia aqui uma impossibilidade lógica, uma vez que a sociedade civil se define em contraposição (não oposição) ao Estado. Quando o Estado define a sociedade civil ou a cultura de um país, a sociedade civil e a arte tornam-se, ao “toque do Estado”, a ser Estado também. O Estado, desse modo, age como uma Medusa, a petrificar a sociedade civil e a arte ao olhar da sua legislação. Não podem a sociedade e a arte, para serem assim consideradas, seguir o caminho ditado pelo Estado e, mais especificamente, pelo Poder Executivo. Pode parecer simples, mas essa lembrança, bem colocada nas palavras de Eugen Ehrlich (1986, p. 298) é necessária:

Mas as instituições básicas da sociedade, as diversas associações legais, sobretudo o casamento, a família, a parentela, as guildas, as relações de dominação e de posse, a herança e a transação legal surgiram total ou ao menos em grande parte independentes ao Estado. A parte básica da evolução do direito nunca estava na ação estatal, mas na própria sociedade, onde deve ser procurada até hoje.

Em outras palavras: a arte é autônoma e, muitas das vezes, cumpre um papel essencial na sociedade. Construir o futuro, antevendo-o; o Estado, por seu turno, aprisiona o futuro por meio de uma fórmula de contingência chamada de justiça que se expressa por meio da distinção *Recht/UnRecht*. Entre esses movimentos temporais distintos, porém necessários, a relação

<sup>20</sup> Ambos os escritos da disputa foram organizados e reeditados na seguinte obra: HATTENHAUER, 2002.

<sup>21</sup> Respectivamente: “leeren Phrasen”; “eigenen Werthe des Gesetzbuchs völlig fremd”; e “daß es der verderblichste unter allen Zwecken war”.

entre cultura e Direito pressupões distância da estaticidade (dinâmica) e autonomia.

O que se diz, lançando mão de uma analogia, é que o Estado definir a sociedade civil – ou o futuro da cultura – seria algo equivalente à Química Inorgânica definir a Química Orgânica trazendo a si, por coerção, os compostos de carbono. Não se está no campo da pura inadmissibilidade, mas do esdrúxulo lógico de uma verdade criada a tacape.

## 5. Conclusões

Sociedade civil e Estado constituem-se em uma dependência binária de contraposição. Isso porque o adjetivo “civil”, apostado à “sociedade”, reclama esse dualismo bi-constitutivo: sociedade civil é aquilo que o Estado não é.

A partir dessa premissa, que se pode denotar como hipótese de trabalho do presente artigo, pode-se refletir criticamente sobre atos governamentais que visem, de alguma forma, estatizar (juridicizando ou controlando) esferas sociais. Nesse contexto, esta investigação recortou epistemologicamente dois atos dessa natureza, originários de governos identificados em matrizes ideológicas distintas, quais sejam: a edição do Decreto Federal n. 8.243, em 2014, que criou a Política Nacional de Participação Social; e o lançamento, pela Secretaria Especial da Cultura, em 2020, do Plano Nacional de Fomento às Artes. Em ambos os casos, a análise tinha como ponto de partida a desejabilidade da estatização realizada.

Em relação ao Plano Nacional de Participação Social, constatou-se que seu surgimento foi tributário dos movimentos sociais ocorridos no Brasil em junho de 2013. As chamadas Jornadas de Junho foram um ponto culminante de movimentos anteriores que amalgamavam demandas diversas (“comunicações constitucionalizantes”), cujo fio condutor lastrava-se no tema da efetivação de direitos sociais e da aproximação da classe política ao povo. Desse modo, pode-se identificar um “momento constituinte” das Jornadas na edição do Decreto, o qual, dentre outras apropriações das ruas, buscou definir legalmente a sociedade civil, em preceito não consonante, necessariamente, com o referencial teórico da expressão, surgida, em abordagens sistemáticas e tópicas, desde a criação do Estado Moderno. Teve-se, ali, uma diferenciação entre uma sociedade civil abrangente e uma sociedade civil instituída.

Já em relação à Política Nacional de Fomento às Artes, viu-se que a mesma também se mostrou representativa de um modo de se pensar o Estado (ideologia). Neste, o Estado agiria como um agente produtor da cultura, no lugar de realizar o seu papel, previsto constitucionalmente, de garantir o exercício de direitos culturais apoiar e incentivando meios de difusão das artes. Em diversas expressões colhidas do lançamento do Plano, verificou-se a intenção de uma cultura concebida como uma espécie de propriedade estatal, ditada ao arbítrio de diretrizes governamentais.

Os dois atos estatais, por essa razão, podem ser considerados ilustrações de estatizantes indesejáveis dos espaços sociais, por denotarem uma apropriação, pelo Estado, da sociedade civil ou de parcelas da sociedade civil. Isso se pode dizer desde duas ordens de reflexão. Uma de caráter específico, considerando os propósitos desses atos, outra de caráter genérico, considerando a representação dos atos para toda a ordem jurídica, tanto em termos de direito positivo como para a Ciência do Direito.

Nem sempre a juridicização das esferas sociais é malfazeja. Ao contrário, ela pode ser, por vezes, inclusive necessária. Porém, na análise dos atos governamentais aqui investigados, pode-se concluir que neles há, ainda que de modo latente, um pressuposto autocrático. Nas iniciativas do Estado em definir a sociedade civil e definir a arte (e seu futuro), enxerga-se uma sobreposição – não uma contraposição – entre o Estado e a sociedade. Sobreposição que subtrai, da sociedade civil e da arte, sua característica elementar de serem, porque vivas, independentes; porque independentes, vivas.

## 6. Referências

ALVIM, Roberto. **Pronunciamento de Roberto Alvim na Secretaria Especial da Cultura.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6f0qseVdfhk&feature=youtu.be>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BONFIGLI, Fiammetta e SCHWARTZ, Germano. **Jornadas de Junho?** Movimentos Sociais e Direito nas Ruas de Porto Alegre. Canoas: Unilasalle, 2017.

BUBER, Martin. **Zwischen Gesellschaft und Staat.** Heidelberg: Lambert Schneider, 1952.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1994.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; GUIMARÃES FILHO, Paulo André Caminha. Por que temer o povo? O Debate sobre o Sistema Nacional de Participação Social (Decreto n. 8.243/14). In: **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 06, n. 12, p. 104-133, 2015.

DILTHEY, Wilhelm. **Einführung in die Geisteswissenschaften**. Erweiterte Aufgaben. Altenmünster: Jazzybee, 2012.

EDWARDS, Michael. **Civil Society**. Oxford: Polity Press, 2004.

EHRlich, Eugen. **Fundamentos da Sociologia do Direito**. Tradução de René Ernani Gertz. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

FERGUSON, Adam. **An Essay on the History of Civil Society**. 2ª ed. London: A. Millar e T. Cadell, 1768.

FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GOSEWINKEL, Dieter e RUCHT, Dieter. "History meets sociology": Zivilgesellschaft als Prozess. In: GOSEWINKEL, Dieter et al (org.). **Zivilgesellschaft: national und transnational**. Berlin: edition sigma, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del Carcere**. Vol. III. Torino: Einaudi, 1977.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GUARINI, Elena Fasano. Machiavelli and the crisis of the Italian republics. In: BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin; VIROLI, Maurizio (org.). **Machiavelli and Republicanism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993

GÜNZEL, Angelika. Der Dialog mit den repräsentativen Verbänden un der Zivilgesellschaft. In: JuWiss (org.). **Kollektivität: Öffentliches Recht zwischen Gruppeninteressen und Gemeinwohl**. 52. Assistententagung Öffentliches Recht. Baden-Baden: Nomos, 2012.

HAEBERLIN, Martín. **Uma Teoria do Interesse Público: fundamentos do Estado Meritocrático de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

HALL, John. **Civil Society: Theory, History, Comparison**. New Jersey: Wiley, 1995.

HALLBERG, Peter; WITTROCK, Björn. From *koinonìa politikè* to *societas civilis*: Birth, Disappearance and First Renaissance of the Concept. In: WAGNER, Peter (ed.). **The languages of civil society**. New York: Berghahn Books, 2006.

HATTENHAUER, Hans (org.). **Thibaut und Savigny**: ihre programmatischen Schriften. München: Vahlen, 2002.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Grundlinien der Philosophie des Rechts**. Leipzig: Felix Meiner, 1911. Disponível em: <<https://archive.org/details/grundlinienderp00gansgoog>>. Acesso em 31 jan. 2022.

HEIDEGGER, Martin. **Sobre a Essência da Verdade**. Tradução de Carlos Morujão. Edição Bilíngüe. Lisboa: Porto, 1995.

HITTINGER, Russel. The Coherence of the Four Basic Principles of Catholic Social Doctrine: An Interpretation. In: ARCHER, Margaret e DONATI, Pierpaolo (ed.). **Pursuing the Common Good**: How Solidarity and Subsidiarity Can Work Together. Vatican City: Pontificia Academia, 2008.

HOBBS, Thomas. **De cive**. Edição online desenvolvida a partir do texto publicado em Londres, pela J.C. for Royston, em 1651 (reprodução online sob os direitos de Blackmask). Disponível em <<http://www.unilib.org/ebooks/Hobbes,%20Thomas%20-%20De%20Cive.pdf>>. Acesso em 31 jan. 2022.

HOBBS, Thomas. **Leviathan**. Oregon: University of Oregon, 1999. Disponível em: <<https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/bitstream/handle/1794/748/leviathan.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

HODGKINSON, Virginia e FOLEY, Michael (ed.). **The Civil Society Reader**. London: University Press of New England, 2003.

HÖFFE, Otfried. **O que é Justiça?** Tradução de Peter Neumann. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

ILTING, K. H. Hegel's concept of the state and Marx's early critique. In: PELCZYNSKI, Z. A. (ed.). **The State and Civil Society**: Studies in Hegel's Political Philosophy. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

ILTING, K. H. The dialectic of civil society. In: PELCZYNSKI, Z. A. (ed.). **The State and Civil Society**: Studies in Hegel's Political Philosophy. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

KEANE, John. **Democracy and Civil Society**. London: University of Westminster Press, 1998.

KORTIAN, Garbis. Subjectivity and civil society. In: PELCZYNSKI, Z. A. (ed.). **The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MASCAREÑO, Aldo. Introducción. In: **Diferenciación y contingencia en América Latina**. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2010.

MACHIAVELLI, Niccolò. **Discorsi la prima Deca di Tito Livio**. Firenze: Einaudi, 1971. Disponível em: <[http://www.letteraturaitaliana.net/pdf/Volume\\_4/t91.pdf](http://www.letteraturaitaliana.net/pdf/Volume_4/t91.pdf)>. Acesso em 31 jan. 2022.

MACHIAVELLI, Niccolò. **Il Principe**. Torino: Einaudi, 1961. Disponível em: <[http://www.letteratura italiana.net/pdf/Volume\\_4/t324.pdf](http://www.letteratura italiana.net/pdf/Volume_4/t324.pdf)>. Acesso em 31 jan. 2022.

MÜHSAM, Erich. **Die Befreiung der Gesellschaft vom Staat**. Organizado por Eckhard Henkel. Königswinter: Subach, 2012.

NAJEMY, John. Society, Class, and state in Machiavelli's Discourses on Livy. In: NAJEMY, John (ed.). **The Cambridge Companion to Machiavelli**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **As Ruas e a Democracia**. Ensaios sobre o Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fundação Astrojildo Pereira: Contraponto, 2013.

O'CONNEL, Brian. **Civil Society: The Underpinnings of American Democracy**. New Hampshire: University Press of New England, 1999.

OST, François. **O Tempo do Direito**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1998.

PELCZYNSKI, Z. A. Introduction: The significance of Hegel's separation of the state and civil society. In: PELCZYNSKI, Z. A. (ed.). **The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

PELCZYNSKI, Z. A. Nation, civil society, state: Hegelian sources of the Marxian non-theory of nationality. In: PELCZYNSKI, Z. A. (ed.). **The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

PELCZYNSKI, Z. A. Political community and individual freedom in Hegel's philosophy of state. In: PELCZYNSKI, Z. A. (ed.). **The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

POPPER, Karl. **The Open Society and its Enemies**. Routledge Classics. Abingdon: Routledge, 2011.

PREUß, Ulrich. **Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen**: untersucht am Beispiel des verfassungsrechtlichen Status kultureller Organisationen. Stuttgart: Ernst Klett, 1969.

PUTNAM, Robert. **Making Democracy Work**: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social ou Principes du droit politique**. Edição online desenvolvida a partir do texto publicado em Paris, pela Union Générale d'Éditions, em 1762. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau\\_jj/contrat\\_social/Contrat\\_social.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau_jj/contrat_social/Contrat_social.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2022.

SAVIGNY, Friedrich Carl von. **Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft**. Heidelberg: Mohr und Zimmer, 1814. Disponível em: <[http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/savigny\\_gesetzgebung\\_1814](http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/savigny_gesetzgebung_1814)>. Acesso em 31 jan. 2022.

SCHWARTZ, Germano. **As Constituições estão mortas?** Momentos Constituintes e Comunicações Constitucionalizantes dos Novos Movimentos Sociais do Século XXI. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SIEVERS, Bruce. **Civil Society, Philanthropy, and the Fate of Commons**. London: University Press of New England, 2010.

TAVIS, Timothy e TAVIS, Lee. The Person, the Market, and the Community. In: HODGSON, Bernard (ed.). **The Invisible Hand and the Common Good**. Berlin, Heidelberg: Springer, 2004.

TERRIER, Jean e WAGNER, Peter. Civil Society and the Problématique of Political Modernity. In: WAGNER, Peter (ed.). **The languages of civil society**. New York: Berghahn Books, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

VIROLI, Maurizio. Machiavelli and the republican idea of politics. In: BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin; VIROLI, Maurizio (org.). **Machiavelli and Republicanism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALTON, A. S. Economy, utility and community in Hegel's theory of civil society. In: PELCZYNSKI, Z. A. (ed.). **The State and Civil Society**: Studies in Hegel's Political Philosophy. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

WEBER, Thadeu. **Ética e Filosofia Política**: Hegel e o formalismo kantiano. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

ZALESKI, Pawel. Tocqueville on Civilian Society: A Romantic Vision of the Dichotomic Structure of Social Reality. In: **Archiv für Begriffsgeschichte**, vol. 50, 2008. Disponível em: <<http://pzaleski.republika.pl/2008%20tocqueville%20on%20civilian%20society.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. O Decreto n. 8.243/2014 e a Participação Social na Formulação de Políticas Públicas. In: BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita; GONÇALVES, Rogério Magnus Varela; STRAPAZZON, Carlos Luiz (coord.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas I**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.