

FUNDAMENTOS REDEFINITÓRIOS DO DIREITO FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA BRASILEIRA*

Rogério Gesta Leal**
Matheus Felipe de Castro***

1 Notas introdutórias. 2 A nova cidadania instituidora do espaço público compartilhado de ação política e gestora dos interesses sociais.

3 A experiência da gestão compartilhada no Brasil: pressupostos e formações. 4 Marcos regulatórios dos movimentos sociais no Brasil.

5 Considerações finais. Referências.

RESUMO

O presente trabalho pretende abordar o tema do Direito Fundamental de Participação Social na política brasileira a partir do reconhecimento da legitimidade que possuem os movimentos sociais como novos atores políticos e jurídicos do tecido societal, bem como verificar as possibilidades de interlocução igualmente política e jurídica que devem ser operacionalizadas a partir de tal reconhecimento. Para tanto, os autores se valem de bibliografia nacional e estrangeira, referencial teórico crítico e método dedutivo de análise.

Palavras-Chave: Direitos Fundamentais. Participação Social. Participação Política.

* Este ensaio é fruto do projeto de pesquisa intitulado A decisão judicial: elementos teórico-constitutivos à efetivação pragmática dos direitos fundamentais, desenvolvido junto ao Curso de Direito da UNOESC, bem como com o Grupo de Pesquisa sobre Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais, desta mesma instituição.

** O autor é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito. Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da UNOESC. Professor Visitante da Università Tùlio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM. Membro da Rede de Direitos Fundamentais-REDIR, do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, Brasília. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM, Brasília. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. E-mail: gestaleal@gmail.com.

*** O Autor é Doutor em Direito, Estado e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC, professor adjunto do Departamento de Direito da mesma Instituição, professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Direitos Fundamentais da Universidade do Oeste de Santa Catarina-UNOESC e advogado em Florianópolis. E-mail: matheusfelipedecastro@gmail.com.

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

O presente ensaio pretende desenvolver, a partir de uma abordagem que envolve o Estado, a Administração Pública e a Cidadania, uma análise das condições do exercício do Direito Fundamental Civil de participação social no âmbito das políticas públicas do Estado.

Para tanto, vamos avaliar os limites e possibilidades do tradicional conceito e práticas de Administração em dar conta dos desafios que se impõe ao Estado Administrador em face de uma nominada Sociedade Democrática de Direito, bem como as alternativas que se pode propor a este modelo.

Veja-se que os procedimentos administrativos contemporâneos, assim, nominados de democráticos (e juridicamente estabelecidos), só podem conduzir a uma constituição racional da vontade (do Estado e da cidadania) na medida em que a formação organizada da sociedade, geradora de decisões responsáveis no marco dos órgãos estatais, mantém-se permeável diante dos valores, temas e argumentos que eclodem na comunicação política de seu entorno que, como tal e em seu conjunto, não pode ser somente institucional. Daí o reconhecimento de outros atores políticos contemporâneos perfazendo o espaço público – aqui entendidos os não exclusivamente estatais ou governamentais -, como interlocutores legítimos das categorias que representam (organizações não-governamentais, associações civis, movimentos sociais de resistência civil, etc.). Tais atores conformam os pontos nodais de uma rede de comunicações que resulta do entrelaçamento de estruturas públicas autônomas¹.

O tema que se apresenta, portanto, é o de traçar o perfil daqueles novos atores sociais que conformam efetivamente não só o alvo da administração pública contemporânea, de forma passiva e subserviente, mas enquanto co-responsáveis pela gestão de um espaço público que também tem sua atribuição de sentido alterada/ampliada significativamente.

2 A NOVA CIDADANIA INSTITUIDORA DO ESPAÇO PÚBLICO COMPARTIDO DE AÇÃO POLÍTICA E GESTORA DOS INTERESSES SOCIAIS

Tradicionalmente tem-se sustentado que as relações entre Estado e Sociedade podem ser compreendidas a partir da ideia de espaço público e espaço privado. Neste particular e sob a ótica liberal clássica, o espaço público é um cenário restrito às ações estatais, um campo de mobilidade da política institucional regrada pontualmente por normativas cogentes que informam as suas possibilidades (ao Estado só é permitido fazer aquilo que a lei lhe permite).² Já para a esfera privada, sob a mesma perspectiva, temos um cenário turvo em que se mesclam Sociedade e Mercado, como momentos e fenômenos apartados entre si (neste âmbito está proibido o ingresso do Estado, salvo disposição autorizativa de lei).

Por óbvio que a lógica animadora dessa concepção é a da regulação espontânea das relações sociais e de mercado, pressupondo que ambas se movem à mesma direção e de forma harmônica, tese absolutamente falseada pela historicidade econômica do Ocidente, em que essas relações são muito mais colidentes e excludentes, gerando um custo social desumano e marginalizante³.

Decorre daí o esgotamento das concepções estagnadas e fracionadas de espaço público e privado, apontando para o caminho da integração e não divisão, até porque fica claro que o que caracteriza uma esfera e outra é o mesmo fenômeno: as relações políticas e sociais contemporâneas, notabilizadas pela suas multifacetadas dimensões, conectadas com o mundo todo, a despeito de suas especificidades.

Neste diapasão, tem-se, de um lado, que o Estado é fruto de pactos societários matriciais que o criam e lhe dão sentido, estando, pois, necessariamente influenciado e mesmo determinado por eles; de outro lado, que a Sociedade e o Mercado não têm linhas divisórias radicalmente postas, mas, talvez, momentos de subordinação conjunturalmente estabelecidos. Por tudo isso, a conclusão que se impõe é a de que tanto o espaço público como o espaço privado constituem espécies não excludentes, mas integradoras, de interlocuções polifônicas de múltiplos atores sociais; são espaços tensionais de comunicação e mobilidade política, em direção ao entendimento, por mais efêmero que seja⁴.

Bem ou mal, o Estado não mais pode ser concebido como uma entidade monolítica – ou neutral - a serviço de um projeto político invariável, mas deve ser visualizado como um sistema em permanente fluxo, internamente diferenciado, sobre o qual repercutem também diferencialmente demandas e contradições da sociedade civil e do mercado.

O Estado contemporâneo, assim, fica dividido entre tarefas e exigências dificilmente conciliáveis, e nessa medida, freqüentemente, as políticas governamentais refletem ambigüidades. Decorre disto, como quer Jacob, a emergência freqüente de uma crise de legitimação, fruto do fato de que a intervenção maior do Estado e a expansão dos seus aparelhos não são acompanhadas de nenhum aprofundamento de participação política democrática: “A crise de legitimação surge quando as demandas crescem mais rapidamente do que as recompensas ou respostas”⁵.

Ao lado da crise de legitimação, apresentam-se no mínimo duas outras crises, a de identidade e a de eficácia, correlatas da primeira, eis que, em nível de identidade, o Estado passa não mais a distinguir quais suas funções originárias e efetivamente públicas, servindo como mero instrumento de assalto ao poder por interesses e corporações pouco representativas da sociedade como um todo⁶; em nível de eficácia, o Estado, por ter perdido sua legitimidade e sua identidade, não consegue – e sequer prioriza – atender as demandas efetivas e operacionais da comunidade que representa oficialmente.⁷

Diante da ausência do poder público no campo das relações intersubjetivas e mercadológicas, causando uma anomia decisional e executória de políticas públicas ordenatórias do cotidiano, resta o caos de uma desordem atropofágica estrutural, geradora de lesões insanáveis à condição humana dos cidadãos sem barganha e força política ou econômica.⁸

Cambaleante e premida pela necessidade de sobrevivência, a esfarrapada cidadania esquecida – principalmente em países como o Brasil – articula, com o tempo, uma resistência ao estado em que se encontra e à condição de súdita/consumidora imposta por aquele modelo.

Tal resistência vai gerar novas correlações de força entre Sociedade e Administração Pública, por exemplo, fazendo surgir o que passo a chamar de Gestão Pública Compartida dos interesses sociais, reforçando sobremaneira a concepção de cidadania que, no caso brasileiro, demanda comportamentos pró-ativos em face dos desafios de cumprimento que os Direitos Fundamentais impõem.

Neste sentido, Gregorio Arena, no texto “Cittadini Attivi”⁹, lembra que é chegado o momento nesta quadra histórica das relações entre Administração Pública e Sociedade de se pensar em novos paradigmas que estão a informar os pressupostos da Democracia Contemporânea, notadamente esta que informar a ideia de Estado Democrático de Direito e que, em verdade, só tem possibilidades de efetivação em face de uma Sociedade Democrática de Direito. Um destes novos paradigmas é o que Arena chama de Princípio da Subsidiariedade Horizontal. Mas o que vem a ser este princípio das relações acima referidas? Ele se constrói a partir do reconhecimento de que:

I cittadini sono in grado di attivarsi autonomamente nell'interesse generale e disponendo che le istituzioni debbano sostenerne gli sforzi in tal senso, conferma appunto che le persona hanno delle capacità e che possono essere disposte ad utilizzarle per risolvere non solo i propri problemi, ma anche quelli riguardanti la collettività¹⁰.

Significa dizer que há uma mudança conceitual e estrutural da figura do cidadão em face da Administração Pública, passando este a ser considerado como sujeito de deveres e direitos constitutivos da própria Democracia, do Estado e da Administração Pública, bem como passa a ocupar não um lugar passivo no espaço público destas relações, mas figura como “alleato delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni”.¹¹

Isto implica igualmente cambiamenti de concepção e posturas da Administração, eis que ela não mais possui o monopólio da tutela do interesse público¹² – pois se encontra dispersa no tecido social e de suas instituições, do que decorre o princípio da subsidiariedade horizontal, cujo centro neural é exatamente a presença difusa dos cidadãos ativos, concebidos como sujeitos de direitos autônomos, solidários e responsáveis.

Importa, todavia, fazer-se uma advertência aqui, junto com Arena, no sentido de que, a despeito desta convergência de forças representativas e representativas do social no processo de gestão de interesses públicos, não se está fomentando ou mesmo crendo na fusão indiscriminada e totalitariamente objetificante das múltiplas esferas subsidiárias e responsáveis por tais misteres, com o surgimento de um novo sujeito social universal – che ingloba in sé i soggetti coinvolti nel rapporto di sussidiarietà –, mas tão somente uma nova matriz de gestão. Esta nova matriz opera um rito de passagem na relação entre Administração e Cidadania, que se afasta da ideia de separação em direção à colaboração, da diferença à fidúcia, do segredo à comunicação.

Per la amministrazioni questo significa essere consapevoli che la complessità della nostra società è tale da non poter più essere governata unicamente secondo il paradigma bipolare; per i cittadini, il nuovo modello comporta invece un'assunzione di responsabilità per i problemi della comunità ed il passaggio dalla (tutto somato) comoda posizione di amministrati (quando i servizi funzionano, naturalmente ...) a quella ben più impegnativa di cittadini attivi.¹³

Penso que é correta a tese de Arena no sentido de que o grande problema que se pode identificar nas Administrações Públicas mesmo contemporâneas é que, a despeito de terem sido alterados os marcos normativos conceituais e organizacionais do e no nominado Estado Democrático de Direito, isto não foi assimilado materialmente pelos gestores públicos – ao menos em sua grande maioria, operando eles ainda no paradigma bipolar, que concebe a relação entre administração e cidadãos como uma contínua contraposição entre dois pólos separados e conflituosos.¹⁴

No campo específico dos serviços públicos, estes novos paradigmas e idéias vão contribuir em muito no sentido de se partir do pressuposto de que

Qualsiasi iniziativa mirata ad aumentare la qualità dei servizi deve quindi assumere la coproduzione come la dimensione costitutiva del servizio. È nell'interazione che il contesto culturale e sociale, i fornitori ed i clienti entrano in contatto. Ed è dall'analisi dell'interazione che è possibile fare emergere gli elementi che portano innovazione e qualità nel servizio.¹⁵

Assim é que, neste âmbito, significa dizer que o cidadão ativo, em face do princípio da subsidiariedade horizontal constitutiva do serviço público, afigura-se como um sujeito de direito que participa e concorre diretamente no processo de deliberação sobre a precisão da demanda social que gera o serviço, sobre os seus contornos formais e materiais, na definição do tipo de prestação, no custo, segurança, qualidade e satisfação dele, bem como na forma de sua avaliação constante e controle. Na expressão de Arena, tal compreensão de serviço público, inexoravelmente, coloca o cidadão e usuário como elemento formativo da ação pública no particular¹⁶.

Para que tal princípio seja observado no redesenho da forma de gestar o interesse público (aqui tomado como resultado do processo comunitário de sua definição e constituição), mister é que se observe algumas condições materiais e de procedimento, dentre os quais Arena destaca:

(1) A Transparência, não somente tomada como direito de acesso a documentos e informações administrativas atinentes aos interesses sociais e que não sejam objeto de segredo público justificado, mas diz respeito com um verdadeiro modo de ser de uma administração que não se esconde por detrás da barreira do segredo (mérito administrativo, matéria *interna corporis*, etc.), compartilhando com a cidadania ativa o patrimônio público, *comunicando per amministrate insieme*.

(2) A Participação Democrática, na qual a cidadania ativa participa tanto do processo de discussão dos problemas sociais como diretamente das suas soluções, criando possibilidades de respostas inéditas a novas e velhas demandas.

(3) A Simplicidade, tomada aqui como uma postura comportamental do Poder Público e mesma da cidadania em face do cotidiano de gerenciamento administrativo das demandas comunitárias que, a despeito de complexo, não significa impossível de se compreender didaticamente a fim de viabilizar a participação efetiva dos cidadãos. Isto implica novos movimentos destes atores sociais, todos na direção de tornar radicalmente amplos os níveis de entendimento cognitivo dos instrumentos e mecanismos de gestão àquelas pessoas que estão envolvidas direta ou indiretamente com as demandas sob comento.¹⁷

(4) A Autonomia, entendida não como “autonomia di una periferia rispetto ad un centro”, mas como autonomia-responsabilidade, tanto no que tange à cidadania ativa como à administração, eis que todos os atores sociais neste processo não podem perder suas identidades e diferenças, exatamente para viabilizar a interlocução política madura que se faz necessária à construção de consensos e entendimentos de gestão – mesmo que conjunturais, evitando assim com o risco do pensamento único em termos de projetos de vida e de sociedade.¹⁸

Tais pressupostos recuperam um dos três critérios de igualdade (formal e material) da filosofia clássica grega, a saber, o que diz com o “rispetto alla possibilità di esprimere il proprio voto argomentato da discorsi”, consoante a abalizada reflexão de Vernant¹⁹. Tal possibilidade, por sua vez, reconhece o indivíduo como resultado e parte constitutiva da comunidade, e não como mônada cuja existência se justifica e consolidada por si mesma, a partir exatamente de sua capacidade de fazer-se entender em face da comunhão de signos e pactos semânticos acordados em face de uma vida civilizada em comum.²⁰

A partir de tais pressupostos de densificação material do princípio da subsidiariedade horizontal, pode-se exigir de forma mais objetiva que os atos da Administração Pública envolvendo a confecção e execução de políticas públicas comunitárias levem em conta a necessária participação eficaz da cidadania ativa, haja vista que ocupa um espaço co-constituição daquelas políticas, em

todos os seus momentos operativos (concepção, deliberação, execução, controle e avaliação).²¹ Por causa disto, estes espaços de participação efetiva não podem ser concebidos como presentes e concessões da Administração ou dos poderes instituídos, mas só têm sentido se forem o resultado da capacidade também da mobilização cívica da cidadania, sob pena de reproduzir novamente relações de poder marcadas pelo assistencialismo e clientelismo estatal²².

Com tal postura, está-se superando um modelo de gestão pública que é deveras muito antigo, localizado já na percepção aristocrática de Aristóteles²³, quando operava com o pressuposto de que “la figura del re è una traslazione politica della figura paterna così come quella del marito è la traduzione familiare dell'uomo di Stato”, afastando a possibilidade de concepção e exercício de poder político compartilhado, ao menos em termos massivos de cidadania (até porque o autor, em *Ética a Nicômaco*, apresenta um conceito formal/procedimental de cidadania mais arejado).²⁴

Quero dizer que a relação democrática entre Poder Público e Sociedade não implica facilidades para um ou outro, pelo simples fato de que – na maioria das vezes – há diferenças abissais entre projetos e concepções de vida, justiça, igualdade, liberdade, etc., fazendo com que cada demanda social se apresente como uma batalha no campo político, econômico, cultural e ideológico²⁵. Se este cenário vem marcado por tais relações de complexidade, ao menos ele se apresenta informado por outros e inéditos pressupostos, fomentadores de regras axiológicas e deontológicas comprometidas com aquela democracia.

*Si passa da un rapporto fra le istituzioni ed i cittadini di tipo verticale, bipolare, gerarchico ed unidirezionale ad uno orizzontale, multipolare, paritario e circolare; da un rapporto fondato sulla separazione e la reciproca diffidenza ad uno fondato sulla comunicazione e la leale collaborazione; da un rapporto fondato sul trasferimento di risorse dal pubblico al privato ad uno in cui soggetti pubblici e cittadini mettono in comune le proprie risorse per affrontare insieme i problemi di una società sempre più complessa e sempre più difficile da amministrare.*²⁶

Penso ser importante destacar aqui que não se trata de pensar numa substituição da administração pública pela capacidade organizacional da sociedade civil, tanto em face das demandas burocráticas e operacionais que reclamam recursos humanos e institucionais para serem geridas, como em face do algo grau de capacitação técnica e de disponibilidade de tempo que envolvem tal mister, mas, principalmente, porque esta relação tem de ser pensada a partir da lógica de aliança entre sujeitos que possuem – ou devem possuir – objetivos, finalidades e projetos comuns, e que devem ter, necessariamente, condições objetivas e subjetivas de instituírem uma interlocução eficaz nesta direção, fundada na autonomia e responsabilidade de cada qual.

Neste tipo de relação entre Administração e Sociedade Civil, o que

a viabiliza não é o lugar de poder que cada qual ocupa no tecido social, mas a capacidade de comunicação voltada aos necessários consensos negociados que vão demarcar e gestar o interesse público geral. Nas palavras de Arena:

*L'amministrazione in questo caso usa la comunicazione, non il potere, per convincere i cittadini ad allearsi con essa contro un nemico comune, la complessità dei problemi sistemici che devono essere risolti per poter garantire livelli di vita adeguati alle esigenze della comunità*²⁷.

Já tive oportunidade de referir, em momento anterior, com Habermas²⁸, que a deliberação pública, realizada fora do âmbito estatal, constitui a base de legitimação para a ação política. Este espaço, ao menos em termos hipotéticos, permite a todos os potencialmente envolvidos poder opinar e interagir comunicativamente antes que uma decisão fosse adotada.²⁹

Nesta mesma direção, mais contemporaneamente, autores como James Bohman têm dado continuidade a este tipo de debate³⁰, sustentando que a deliberação e o consenso seriam termos chaves na hora de definir a democracia e a política de governo ou de gestão, revelando-se fundamental que as razões de Estado e de cada grupo que o compõe, possam resultar convincentes para o restante da cidadania, que tradicionalmente não participa de forma direta do governo ou da gestão, ao menos no plano executivo ou legislativo do seu evoluir, sem que, para isto, ninguém seja obrigado a abdicar de suas próprias opiniões e concepções de bem.

Quero dizer, com isto, que é inexorável, para se pensar numa nova relação entre Administração Pública e Sociedade, que se trabalhe com novos paradigmas superadores daquela lógica binária e cindida administração/administrado, ancorados no pressuposto igualmente indispensável de que, num processo político-deliberativo de gestão de interesses comunitários, tanto o Estado como a Sociedade Civil devem estar abertos à força dos argumentos (lingüísticos, simbólicos e fáticos) utilizados no processo de interlocução política cotidiana, preparados para deixar de lado seus pontos de vista iniciais.

Isto se impõe, pelo simples fato de que, num sistema de discussão pública se exige que os interlocutores utilizem discursos que levem em conta a dimensão pública de sua inserção e os efeitos multifacetados do seu impacto no meio em que interagem. Em outras palavras, a necessidade de alcançar um compromisso vinculado aos ditames normativos regulatórios da comunidade (a Constituição, por exemplo) – única maneira de atingir racionalmente um convívio societal emancipador -, forçaria cada participante a encaminhar suas propostas sobre a rubrica de princípios gerais ou considerações políticas que os outros pudessem aceitar/discordar³¹.

Esta nova lógica e paradigma administrativo compartilhado, por outro lado, pode ter também um efeito transformador das crenças e opiniões dos

seus participantes³², e assim, podem produzir-se melhores decisões públicas, no sentido de serem refratárias das demandas da maior parte quantitativa da população atingida. Estou dizendo, com Klaus Günther³³, que em um sistema de livre expressão, racionalmente fundada, a exposição de múltiplas perspectivas oferece um quadro mais completo das conseqüências dos atos sociais, auxiliando na construção de melhores normas, melhores leis, melhores políticas públicas, etc., ou seja, um processo deliberativo que funcione sob o fundamento da inclusão intersubjetiva dos seus operadores, não precisa negar ou mesmo afastar a experiência da representação política, mas ampliá-la a extensões cada vez maiores, fazendo com que os resultados políticos de ações cotidianas respondam aos desejos e aspirações efetivamente populares e massivas.

E porque isto é assim? Pelo fato de que a deliberação pública, enquanto atividade cooperativa que demanda uma pluralidade, e não a nega em nome de uma unidade artificial e totalitária de pensamento único, tem como meta resolver problemas junto com outros que têm perspectivas, preferências e interesses distintos e, em face disto, precisam estar todos envolvidos, ativamente, no processo fenomenológico de concretização das respostas às suas demandas.³⁴

Destarte, como já adverti antes, esta gestão pública compartilhada de que estou falando exige um mínimo de condições subjetivas e objetivas dos seus interlocutores, sob pena das falas enunciadas e trocadas serem coatas por circunstâncias exógenas e endógenas à comunicação, tais como as insuficiências formativas e de discernimento dos homens comuns do povo, associada com o alto grau de profissionalismo e burocratismo das elites dominantes que assaltaram o Estado, ou, ainda, dos tecnoburocratas que instrumentalizam ideológica e operacionalmente os aparelhos estatais, como mecanismos de alcançar projetos muito mais corporativos e individuais do que comunitários (como já referimos anteriormente).³⁵

Onde se fizer ausente a capacidade de manifestação da vontade do cidadão como artífice de sua própria história, em face de sua incipiência política e administrativa material e subjetiva, falecendo-lhe forças e perspectivas sobre os termos e possibilidades de gestão que circunvizinha seu cotidiano, só se reforçará a situação de anomia societal no âmbito do poder institucionalizado e de seu exercício, em todas as suas dimensões (legislativa, executiva e jurisdicional), fortificando, por ato reflexo ou convexo, a situação confortante dos encastelados nas hordas do Estado Soberano. Vale aqui a clássica advertência de Rousseau, guardas as proporções, no sentido de que:

*Quanto all'eguaglianza non bisogna intendere con questo termine che i gradi di potenza e di ricchezza siano assolutamente gli stessi; ma che, quanto alla potenza, essa non si traduca mai in violenza, e non si eserciti se non in virtù del grado e delle leggi; e, quanto alla ricchezza, che nessun cittadino sai tanto ricco da poterne comprare un altro, e nessuno tanto povero da essere costretto a venderli.*³⁶

Por certo que estas limitações de subsistência e desigualdade social que se encontram no Brasil apresentam-se como inibidores reais à comunicação e entendimento políticos emancipados, eis que os níveis de dependências primárias da cidadania brasileira fazem com que ela ou não tenha o discernimento do cenário político em que se encontra, ou, tendo tal distinção, não consegue se portar de acordo com ele, restando muitas vezes subjugada a contingências de sobrevivência.

De qualquer sorte deve-se questionar como tem se concretizado aquela capacidade de manifestação da vontade cidadã, enquanto Direito Fundamental, em termos de experiência no Brasil? Este é o ponto que passo a abordar.

3 A EXPERIÊNCIA DA GESTÃO COMPARTIDA NO BRASIL: PRESSUPOSTOS E FORMATAÇÕES

Em termos históricos, ao menos no Brasil, é preciso lembrar que a Igreja constituiu espaços muito interessantes de debate e articulação política à formatação de diferenciadas formas de participação social junto aos interesses comunitários, dentre os quais as chamadas Comunidades Eclesiais de Base, em áreas urbanas e rurais, atingindo um número seguramente superior a 50.000 na década de 1990. A expressão “comunidade de base” começou a aparecer em documentos do episcopado a partir da segunda metade dos anos 60. É certo, porém, que suas origens estão no Concílio Vaticano II, a partir do qual a Igreja se preocupou com uma ação evangelizadora mais ampla e mais intensa, alargando as possibilidades de participação dos leigos. Essa orientação foi consagrada na reunião do episcopado latino-americano Conferência Episcopal Latinoamericana (CELAM) realizada em Medellín, em 1968, em cujas conclusões se consignou expressamente a defesa dos direitos dos pobres e oprimidos e se definiram as comunidades eclesiais de base como primeiro e fundamental núcleo eclesial, célula inicial da estruturação eclesial, foco de evangelização e fator primordial de promoção humana e desenvolvimento. Cada CEB agrega cerca de cinquenta indivíduos de ambos os sexos e de diversas faixas etárias que se reúnem em função do fator vizinhança. Normalmente a estruturação começa pela organização de pequenos grupos, estimulados por agentes de pastoral (padres, irmãos, líderes de outras comunidades), que discutem problemas de família, desentendimento entre pais e filhos, educação dos filhos, falta de dinheiro e, especialmente, problemas comuns dos fiéis da paróquia, como lixo, água encanada, favelas, transportes coletivos, etc. Algumas CEBs mais avançadas chegaram a alcançar que a reivindicação de seus direitos é apenas um passo, que não afeta nem abala as estruturas sociais que determinam as carências percebidas. Numa reflexão mais profunda chega-se à percepção da necessidade da construção de uma sociedade mais igualística e mais justa, liberta das injustiças inerentes ao capitalismo. Isto foi traduzido na mensagem dos bispos reunidos na CELAM de Puebla, em 1979. Aqueles setores eclesiásticos comprometidos com os pobres encontram na experiência das

CEBs o lugar deste compromisso, que redonda no exercício e no aprendizado de práticas embrionárias de participação democrática. Essas práticas incluem a discussão em grupo, o treino da fala, o domínio de auditórios maiores (por ocasião dos encontros em nível arquidiocesano, por exemplo), o exercício da escrita, o manuseio de mimeógrafos e outros modestos veículos de comunicação, a prática reiterada do voto para toda e qualquer decisão.³⁷

A despeito de tais características informadoras dos novos movimentos sociais³⁸, ao menos em suas vertentes primeiras, é verdade que, muitas vezes, não apresentaram um potencial transformador, na medida em que não conseguiram transcender a dimensão específica de suas demandas para um contexto mais amplo³⁹. De qualquer sorte, estes movimentos podem e devem ser pensados como processos abertos de ação social e política, sujeitos a contradições internas e pautados por uma composição heterogênea que potencializa a emergência de diferentes formas de ação coletiva e de interação e/ou negação em face do Estado. Segundo Rodrigues, até meados dos anos 90:

As organizações da sociedade civil sem fins lucrativos tiveram quase sempre papel marginal, vistas ou como forma de assistencialismo e caridade, associada sobretudo à religião, ou como forma de movimento político, associada a ONGs, ou, ainda, de defesa de interesses corporativos, relacionada a sindicatos e associações⁴⁰.

É inegável reconhecer, pois, que a lógica de funcionamento desses movimentos, se antes era fomentada pela ausência de governo e de políticas gerenciais de interesses coletivos, agora, mesmo tendo-se revitalizado a Administração Pública – em alguns países - como gestora desses interesses, ainda assim os movimentos se mantêm com uma prática de reivindicação e por vezes de contestação do poder instituído, eis que o aprendizado forjado na sua história fez valorar a importância da participação na construção de seu cotidiano⁴¹.

Por outro lado, também se revela inexorável o impacto institucional que os movimentos sociais causam à democratização das relações sociais. Como assevera Jacob:

Diversos estudos destacam o fato de os movimentos estarem desafiando as práticas políticas tradicionais, propondo novas alternativas de comportamentos políticos. Se, de fato, isto ocorre, principalmente a partir do momento em que os movimentos sociais urbanos chamam a atenção para temas tais como a participação popular, as demandas sociais e a identidade popular, o seu impacto institucional e o seu potencial transformador dependem não apenas de um reconhecimento de sua legitimidade, mas de uma avaliação dessa legitimidade, que é medida por sua capacidade de respeitar e promover os direitos que a população está se atribuindo.⁴²

Este universo composto por associações, organizações não governamentais, sem fins lucrativos e de voluntariado, dedicadas a distintos campos de atuação, legalizadas sob diferentes formas jurídicas e diferentes mecanismos de financiamento, com distintas origens e igualmente diversas tendências ideológicas, conforma um quadro heterogêneo e complexo, próprio da sociedade contemporânea. Em face disso, suas existências não se enquadram num sistema fechado e auto-suficiente de normatividade e jurisdição. Pelo contrário, as estreitas relações destas organizações com a sociedade são uma de suas características principais das mais apreciadas e defendidas. Nesta rede de relações sociais deve-se sublinhar a crescente importância do Estado, estabelecida por meio de mecanismos como as parcerias, o financiamento compartilhado, a regulamentação e o ordenamento jurídico. Ou seja, o Estado não precisa estar perdendo o controle ou o poder que o caracteriza, mas pode/deve tão-somente reconfigurar seu perfil e significado em face de uma decisão que lhe é constitutiva, a saber, a da soberania popular articulada em termos de representação não necessariamente institucional.

Em termos de experiência e mesmo nomenclatura estrangeira, pode-se citar aqui as possibilidades de articulação social advinda de um movimento político nominado de setor, alternativo ao Estado (primeiro setor), Mercado (segundo setor), que é a Sociedade (terceiro setor), conforme se vê na história mais recente de alguns países europeus e mesmo dos Estados Unidos da América.⁴³

Este campo do Terceiro Setor não é, também, homogêneo, a não ser pelo fato de incluir uma grande variedade de organizações com características distintas como as Associações de Moradores, os Grêmios, as Associações de Pais, as organizações beneficentes e as Organizações Não Governamentais, entre outras. Com o intuito de compreender melhor as características comuns e diferenciadas dessas organizações formadoras do chamado Terceiro Setor é que a literatura especializada faz uso de numerosas tipologias que, de acordo com o aspecto que é posto em destaque, categoriza as organizações conforme os propósitos da análise⁴⁴.

Todas as nomenclaturas sinalizadas evidenciam o mesmo fenômeno, a saber, a capacidade da sociedade civil alcançar um grau de articulação e ação política capaz de propor uma interlocução eficaz com o poder instituído e o mercado, perseguindo sempre a maximização da sua qualidade de vida e de suas prerrogativas fundamentais.

No destaque apropriado de Céli Pinto, podemos notar que nas últimas três décadas o Brasil, em particular, tem experimentado um processo de amadurecimento da sociedade civil, eis que nunca tantos grupos e vontades coletivas e associativas foram tão manifestadas como neste período. Neste sentido, a organização da sociedade civil pode ser pensada como a:

[...] expressão do transbordamento do campo político, quer pela robustez da sociedade quer pelo raquitismo do campo político (leia-se aqui partidos), de qualquer forma a construção de discursos reivindicatórios através de canais de participação alternativos às instituições representativas indicam, sem dúvida, a existência de um fenômeno novo a ser considerado⁴⁵.

Enquanto organização constituída pela vontade política dos seus atores, os movimentos sociais representativos das relações sociais contam hoje no Brasil com um marco regulatório que fomenta suas existências e desenvolvimento, temas que passo a abordar agora.

4 MARCOS REGULATÓRIOS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL

Na definição dos movimentos sociais em suas múltiplas formas no Brasil, figura, em primeiro plano, sua pressuposta independência frente aos poderes instituídos. No entanto, estes movimentos não podem prescindir absolutamente dos governos para realizar algumas ações, até em face da natureza dos interesses que as identificam – especificamente públicas. Assim é que, por um lado, há uma preocupação em constituir um marco normativo que determina o modelo organizacional, operacional, jurídico e fiscal pelo quais devem guiar-se. Por outro lado, está o problema das relações institucionais (nacionais ou internacionais), e a política geral do país a respeito, por exemplo, do aporte de recursos por parte de organismos nacionais e internacionais, e as ingerências exteriores nas questões nacionais.

A relação institucional entre as administrações públicas e as organizações sociais varia muito segundo o contexto de cada época e país. Entre os países europeus, as diferenças são marcantes e vai desde uma patente debilidade no ordenamento jurídico específico até à regulamentação específica consolidada⁴⁶.

Para Paulo Modesto⁴⁷, por exemplo, as organizações sociais representam uma forma de parceria do Estado com as instituições privadas de fins públicos (perspectiva *ex parte principis*) ou, sob outro ângulo, uma forma de participação popular na gestão administrativa (perspectiva *ex parte populi*).

Na mesma direção, refere o autor que, no aspecto da parceria, as organizações sociais definem-se como instituições do terceiro setor (pessoas privadas de fins públicos, sem finalidade lucrativa, constituídas voluntariamente por particulares, auxiliares do Estado na persecução de atividades de relevante interesse coletivo), pois possuem o mesmo substrato material e formal das tradicionais pessoas jurídicas privadas de utilidade pública, com a diferença fundamental de possuírem um título jurídico especial, conferido pelo Poder Público, em vista do atendimento de requisitos gerais de constituição e funcionamento previstos expressamente em lei⁴⁸.

No Brasil, recentemente, foram aprovadas a Lei nº9.637/1998, que regulamenta matéria atinente às organizações sociais, e a Lei nº9.790/99, que normatiza, de forma mais pontual, as relações entre Estado e as organizações sociais, flexibilizando o acesso destas aos recursos públicos, desde que assumam a condição de organizações da Sociedade Civil de Interesse Público/OSICIP; mais a Lei 9.608/98, denominada Lei do Voluntariado⁴⁹.

Pelos termos da Lei nº9.637/98, as organizações sociais são conceituadas como entidades privadas – pessoas jurídicas de direito privado – sem fins lucrativos, destinadas ao exercício de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. A partir desta conceituação, o Poder Público, em nosso entender, desde que solicitado, deve - e não pode - qualificar como tais as organizações que se enquadrarem em tal tipificação, pena de, aceita a facultatividade da qualificação por parte do Estado⁵⁰, criarmos uma séria possibilidade de arbitrariedades e favoritismos corporativos aos amigos do poder que desejarem constituir uma entidade com tal perfil.

Veja-se que, ainda demanda a lei que o pretendente à qualificação atenda os seguintes requisitos constitutivos: (a) comprove o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre os requisitos previstos no artigo 2º, entre os quais, a natureza social de seus objetivos, finalidade não lucrativa, obrigando-se a investir o excedente financeiro no desenvolvimento das próprias atividades; (b) preveja a existência de um conselho de administração⁵¹ e uma diretoria⁵²; (c) o Poder Público e a comunidade deverão estar representados nessas entidades, cujos membros serão de notória capacidade profissional e idoneidade moral.

O conselho de administração exigido pela lei supracitada (art.4º) tem um amplo leque de ações e responsabilidades, dentre as quais: aprovar a proposta orçamentária e o programa de investimentos da organização, bem como o contrato de gestão (art.5º) entre o Poder Público e a organização social, para a formação de parceria, com o objetivo de fomentar a execução de atividades correspondentes às suas áreas de atuação; este contrato deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração e submetido ao Ministro de Estado ou à autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada, observados os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e economicidade (art.7º)⁵³. Ao largo disso, demanda a norma que esses contratos disponham sobre a especificação do programa de trabalho e estipulação dos limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens dos dirigentes e empregados.

Em termos de fomento à constituição e desenvolvimento das organizações sociais, a Lei nº9.637/98 elenca uma série de prerrogativas, dentre as quais: (1) podem ter destinadas ao seu favor recursos orçamentários e bens públicos necessários à execução do contrato de gestão (e de acordo com seu cronograma de desembolso) – por óbvio que respeitado o plexo orçamentário existente, e bens públicos; (2) tal disposição de recursos e bens tem dispensada

a prévia licitação, mediante permissão de uso, de acordo com cláusula expressa no contrato de gestão; (3) podem ter servidores públicos cedidos pelo poder público para o desenvolvimento de suas atividades, com ônus ao cedente⁵⁴.

Em nome da transparência das suas atividades e do seu controle público, as organizações sociais se obrigam (nos termos do art.17, da Lei sob comento), a partir da assinatura do contrato de gestão, em noventa dias, a publicar o regulamento que enuncia os procedimentos que vai utilizar à contratação de obras e serviços, compras e emprego de recursos provenientes do Poder Público, pena de ver comprometido o próprio contrato. Esta publicação, salvo melhor juízo, deve se dar a fim de garantir um âmbito de publicidade atinente ao interesse e patrimônio público envolvidos, adotando-se como critério de veículo de publicação o mesmo da Lei de Licitações.

Em meu sentir, quando a Lei, em seu art.20, estabelece que será criado o programa nacional de publicização social, com o fito de estabelecer critérios e diretrizes à qualificação de organizações sociais, a fim de absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos que atuem nas áreas agora próprias das organizações, o faz mal, eis que, primeiro, estabelece como instrumento de decisão desta matéria o Decreto do Poder Executivo, enclausurando um tema dessa complexidade ao convencimento do Presidente da República, e impedindo o Parlamento de refletir maturadamente sobre ela; segundo, não prevê a participação das organizações e mesmo de segmentos sociais interessados para discutir tais critérios.

Estes entes deverão, obrigatoriamente, prestar contas ao Tribunal de Contas, nos termos do parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, é pessoa legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidade perante o TCU, aplicando-se, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, e aos Tribunais de Contas e Conselhos de Contas dos Municípios. Todavia, pensamos que a própria Lei deveria ter previsto formas mais incisivas de controle e prestação de contas, como talvez a do acompanhamento do Ministério Público de suas contas e gestão, dada a importância dos compromissos e responsabilidades que são outorgados às organizações sociais.

Com o advento da Lei federal nº9.790, de 23 de março de 1999, teve-se um detalhamento muito importante sobre o tema das organizações sociais, agora denominadas de “organizações da sociedade civil de interesse público sem fins lucrativos”⁵⁵. Estas organizações são definidas em termos de suas finalidades, a saber (art.3º): promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do

voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Ademais, de forma bastante pontual, em seu art.2º, a lei veda a condição de organizações sociais dessa natureza às seguintes pessoas jurídicas: I - as sociedades comerciais; II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional; III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios; VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados; VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras; VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; IX - as organizações sociais; X - as cooperativas; XI - as fundações públicas; XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado, criadas por órgão público ou por fundações públicas; e XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal⁵⁶.

Vai mais longe ainda a Lei quando disciplina, em seu art.4º, cláusulas mínimas que devem conter os estatutos dessas organizações, descendo a mínimas interventivas, tais como: (1) a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;(2) as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo: a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão; c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento; d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal.

Ao lado dessas questões, também exige a Lei comentada que os estatutos prevejam a observância dos princípios constitucionais insculpidos no art.37, *caput*, da CF/88; a existência de conselho fiscal ou órgão equivalente; o repasse do patrimônio⁵⁷, em caso de dissolução ou perda da caracterização de organização⁵⁸, para outra entidade com tal caracterização, preferencialmente com o mesmo objeto social.

Preenchidos todos esses requisitos, o interessado poderá requerer ao Ministério da Justiça a qualificação instituída pela Lei.

O mecanismo jurídico que a Lei regulamenta para que as organizações sociais descritas por ela possam desenvolver atividades de natureza pública, repassadas pelo Estado, vem nominado de termo de parceria (art.9º), identificado como o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

O referido termo apresenta algumas cláusulas necessárias, descritas no art. 10, parágrafo 2º, a saber: a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado; a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores; a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV; a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Em termos de execução do objeto do termo de parceria, resta claro na Lei (art.11) o necessário acompanhamento e fiscalização prévia e intercorrente no âmbito dos atos de gestão e execução das competências previstas, e não a insuficiente prestação de contas posterior, o que amplia a possibilidade eficaz do controle e gestão do interesse público levado à cabo pela organização,

fazendo menção explícita à competência solidária para o monitoramento permanente do andamento do termo dos nominados Conselhos de Políticas Públicas envolvidos. Na mesma direção, o §3º, do art.11, da Lei, faz menção a outras formas de controle da execução do termo, os chamados mecanismos de controle social previstos na legislação.

Aqui, aliás, convém explorar um pouco os significados dessa figura intitulada de Conselho de Políticas Públicas, sua concepção, natureza, finalidades, competências, constituição, etc. Nesse sentido, podemos fazer uma analogia, no que tange aos conselhos de políticas públicas, com a forma de organização e mesmo concepção dos Conselhos Municipais (ou Estaduais), que operam no âmbito da gestão pública com os poderes instituídos⁵⁹. Tais instituições são concebidas a partir da idéia de co-gestão da cidadania em temas que lhe dizem respeito, com intuito de participar efetivamente do processo de formação de políticas públicas e suas execuções.⁶⁰

Aqueles responsáveis pela fiscalização do termo de parceria estão obrigados a denunciar ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade ou ilegalidade cometida na utilização dos recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art.12 da Lei.⁶¹

Da mesma forma que a Lei das organizações sociais (Lei nº9.637/98), a presente Lei está a exigir que a organização parceira publique, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, nos termos de seu art.14.

Dada a novidade do instituto, a norma está permitindo que as já existentes organizações jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, com base nos instrumentos normativos anteriores ao novo estatuto, possam qualificar-se pelos termos ora comentados, desde – é claro - que atendidas as exigências anteriormente referidas.

A despeito de toda a natureza pública destas organizações, notabilizadas pela sua constituição societal, importa lembrar que sua natureza jurídica é inexoravelmente de direito privado, não se confundindo - como já se disse antes - com as atividades descentralizadas do próprio Estado, através das suas autarquias ou paraestatais. Assim, elas não possuem qualquer tipo de privilégios ou prerrogativas pertinentes às pessoas de direito público, sejam processuais ou de autoridade; da mesma forma, não se expõem à tutela polícial do Estado, respondendo tão-somente pela execução das atividades pactuadas e pela regular aplicação dos recursos públicos outorgados.

É interessante o registro feito por Díez e Yañez, quando lembram que, sujeitas às exigências das subvenções públicas para a execução dos projetos, as organizações sociais sob comento começam “a funcionar como empresas e

intermediários financeiros, o que significa que, ao tempo em que contam com um importante número de voluntários, necessitam de pessoal fixo e especializado que obtenha seus salários dos projetos aprovados”⁶². Em outras palavras, a burocratização dessas organizações sociais, por vezes, faz aumentar os custos de pessoal, de infra-estrutura e comunicação, junto aos de *marketing* e arrecadação de fundos, igualando-as em diversos níveis às demais pessoas jurídicas de direito privado e até público que estão no mercado há mais tempo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema esboçado neste ensaio se apresenta tão-somente como uma tentativa de problematizar, dentre outros temas conexos, diretamente a questão da Democracia contemporânea e suas formas de densificação na vida das pessoas comuns, efetivamente as que são mais alvo do que sujeitos de governo e de gestão pública. Nesse particular, destaca-se em especial as possibilidades de participação da sociedade civil no exercício do poder político que, até agora, esteve centrado fundamentalmente na órbita dos poderes instituídos do Estado, em sua forma mais clássica e moderna (Poder Executivo, Judiciário e Legislativo).

Os índices de artificialidade e distanciamento com que aquele Estado Moderno manteve-se em face da sociedade administrada, no âmbito da Administração Pública, foram fortes suficientes para dar causa a profundas crises de legitimidade, identidade e eficácia dos lugares tradicionais de gestão do espaço público, gerando uma conseqüente reação societal, tanto individual como coletiva, algumas mais passivas, outras mais ativas e de mobilização intensa (lícitas e ilícitas – como vimos), todas visando ou a satisfação de suas demandas localizadas e fragmentas, ou mudanças estruturais na forma de organização e exercício daquele poder político⁶³.

Diante de um quadro muitas vezes de desrespeito por parte dos governantes em face dos governados, foi-se construindo ao longo das últimas décadas a perspectiva de que os governos e gestores públicos efetivamente democráticos são aqueles que buscam garantir um alto nível de engajamento e participação cívica nas ações de constituição de políticas públicas e de atendimento de demandas prioritárias comunitárias – eliminando os resultados negativos do controle social, que surgem onde os níveis de participação são baixos ou quase inexistentes. Todavia, para que se garanta este novo padrão de governo/governante/governado, mister é que sejam fomentados outros valores e princípios informativos de organização coletiva.

Estou falando, por certo, de um novo modelo de democracia, mais interlocucional e comunicativa, fundada numa ética discursiva que estabelece a justificação das normas de conduta da vida dos cidadãos e do Estado a partir do acordo racional daqueles que estão sujeitos a elas, eis que o igual respeito pelos indivíduos se reflete na liberdade de cada participante para admitir ou

rechaçar razões oferecidas por via de justificação, enquanto que o interesse pelo bem comum funda-se no sentido de exigir que cada participante leve em consideração as necessidades, interesses e sentimentos de todos os demais e lhes conceda igual peso que aos seus próprios⁶⁴.

O poder público deve, levando em conta os novos agentes sociais que interagem no cenário público (cada vez mais amplo e incluyente), que a ideia de poder público e administração pública estão diluídos numa nova correlação de forças, cujos interlocutores são migratórios e polifônicos, desde os tradicionais sujeitos/mecanismos de democracia representativa (parlamento, executivo e judiciário, voto, partidos políticos), como os novos sujeitos de organização e pressão sociais (ONGs, associações civis, movimentos sociais não-institucionais, etc.), formando cenários que não mais se adaptam às formas de controle ou coação estatais (polícia, exército e ordens judiciais), mas que demandam uma lógica do entendimento e comunicação o menos coartada possível.

Em síntese, a ação social enquanto participação popular na administração dos interesses públicos no Brasil, a partir da edição dos marcos regulatórios que analisamos, deixa de ser retórica eleitoral e passa a figurar como condição de possibilidade governamental e possibilidade efetiva de exercício do Direito Fundamental de Participação da Cidadania Ativa, sob pena da anomia institucional em face do seu descrédito e a agudização dos flagelos e exclusões sociais.

REFERÊNCIAS

ARENA, Gregorio. *Cittadini Attivi*. Roma: Laterza, 2006.

_____. *Introduzione all'amministrazione condivisa*. In Studi parlamentari e di politica costituzionale. Roma: Terza, 1997.

ARISTÓTELES. *Politica*. Nápoles: Einaudi, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil:além da dicotomia Estado-Mercado. In AVRITZER, Leonardo (org.). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BAGNARA, Sergio. *Ergonomia e riqualificazione dello scambio nei servizi pubblici*. In *Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica*. Torino: Daltricce, 1999.

BOHMAN, James. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Boston: Madinson, 2002.

CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. **Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias nas organizações governamentais.**(Inédito,cópia xerográfica).

- CASSESE, Sabino. *L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*. In: **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, v.42. Milano: Giuffrè, 2001.
- COOKE, Maeve. ***Language and reason: a study of Habermas's pragmatics***. Cambridge: MIT, 2000.
- COSTA, Pietro. ***Cittadinanza***. Roma: Laterza, 2006.
- DÍEZ, A., M. Yáñez. *ONGs: Cooperación o Solidaridad, de Sur a Sur*. **Revista Andaluza de solidaridad**, Paz y Cooperación. n. 8, jun./set. 30-1, 1995.
- EPSTEIN, Bárbara. ***Cultural Politics and Social Movements***. Philadelphia: Temple University Press, 1999.
- FUNES RIVAS, Martin Javier. *Las Organizaciones Voluntarias en el Proceso de Construcción de la Sociedad Civil*. In: **Revista de Ciencias Sociales**, 117: 55-69, 1993.
- GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo**. A experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GENRO, Tarso. **21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista**. Porto da Cidadania. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- _____. *É possível combinar democracia e socialismo? Tarso Genro*. Disponível em: <www.tarsogenro.com.br>. Acesso em: 02 abr. 2007.
- _____. **Esquerda em Processo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- GÜNTHER, Klaus. ***The sense of appropriateness: application discourses in morality and law***. New York: State University of New York, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. ***La soberanía popular como procedimiento: un concepto normativo de lo público***. Madrid: Civitas, 1997.
- _____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.
- _____. ***On the pragmatics of social interaction***. Cambridge: MIT, 2002.
- _____. *The New Obscurity: the crisis of the Welfare State and the exhaustion of utopian energies*. In HABERMAS, Jürgen. ***The New Conservatism***. Cambridge: Mass, 1992.
- HAIDER, Donald. ***Panorámica del Sector sin Ánimo de Lucro en USA***. Documento de trabalho (fotocopiado). *Primer Encuentro sobre Entidades Sin Ánimo de Lucro*. Seminarios del IESE. Madrid, 1997.
- JACOB, Pedro. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 1993.
- JAMES, Eduard. *Economic Theories of Nonprofit Sector: a Comparative Perspective*. In H. K. Anheier, W. Seibel (Eds.) ***The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations***. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. **Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MENDIETA, Manuel Villoria. **La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia**. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas – MAP, 2004.

MODESTO, Paulo. Organizações sociais no Brasil. **Teia Jurídica**. Disponível em: <www.teiajuridica.com.br>. Acesso em: 20 jun. 2001.

MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. New York: Verso, 2000.

NISBET, Robert. Citizenship: two traditions. In: **Social Research**, v.41/4. New York: Balsor & Taimble, 2002.

OFFE, Claus. **Reflexiones sobre la Autotransformación Institucional de la Actividad Política de los Movimientos: Modelo Provisional Según Estadios**. In R. J. Dalton, M. Kuechler (compiladores) Los nuevos movimientos sociales. València: Alfons el Magnànim, 1992.

PHILLIPS, Armand. **Democracy and Difference**. Cambridge: Polity Press, 2000.

PIERRUCCI, Augusto F.; Prandi, Ricardo. **A realidade social das religiões no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1996.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Democracia representativa versus democracia participativa: um debate oportuno em ano de eleições municipais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

PLATÃO, *Leggi*. V.743,c. Roma: Giuffrè, 1990.

RODRIGUES, M. C. P. Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32(5):25-67, set./out., 1998.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Il Contratto Sociale**. II, XI. Milano: Giuffrè, 2000.

SANCTIS, Francesco M. de. **Stato e Diritti: elementi introduttivi per il corso di filosofia del diritto**. Roma: Bulzoni, 2005.

SANDEL, Martin. **Liberalism and the Limits of Justice**. Stanford: Stanford Press University, 1998.

SARLET, Ingo. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SOUZA, L.A.G. **Centralização ou pluralidade?** O caminho criativo das CEBs. Mutações sociais, Rio de Janeiro, n. 1, julho-setembro de 2002.

SUNSTEIN, Cass R. *Social and Economic Rights? Lessons from South Africa*. PAPERS.SSRN. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=296657>. Acesso em: 15 jan. 2009.

UTZIG, José Eduardo. **Orçamento Participativo e performance governamental**. Versão modificada de uma parte de “paper” escrito no programa SPURS (Special Program for Urban and Regional Studies) no MIT (Massachusetts Institute of Technology), Cambridge, Estados Unidos, no primeiro semestre de 1999, In www.portoalegre.org.gov.br.

VERNANT, Jean Paul. *Le Origini del Pensiero Greco*. Roma: Riuniti, 2001.

-
- 1 Estou trabalhando com a perspectiva de Habermas quando insiste no fato de que a soberania contemporânea precisa tornar-se fluida comunicativamente, fazendo-se valer através do poder de discursos públicos que nasçam de estruturas autônomas do público, e tomando corpo nas decisões democraticamente constituídas da formação de opinião e vontade. Assim, os procedimentos democráticos estabelecidos dentro do Estado de Direito permitiriam esperar resultados racionais na medida em que a formação de opinião no centro das corporações oficiais se mantenha sensível aos resultados de uma formação de opinião informal que surja de estruturas autônomas do público. Ver em HABERMAS, Jürgen. **La soberanía popular como procedimiento**: un concepto normativo de lo público. Madrid: Civitas, 1997, p.65.
 - 2 Ver o texto de SANDEL, Martin. *Liberalism and the Limits of Justice*. Stanford: Stanford Press University, 1998, p.46 e seguintes.
 - 3 Ver o texto de EPSTEIN, Bárbara. *Cultural Politics and Social Movements*. Philadelphia: Temple University Press, 1999, p.54 e ss.
 - 4 Com tal perspectiva, o Estado, por exemplo, assume o papel de articulador e organizador da sociedade, independente de sua condição de suporte de certas relações de dominação, adotando o papel de fiador de relações sociais. Nestes termos, o nominado Estado capitalista não é diretamente o Estado dos capitalistas, mas trata-se de um Estado que tem de exercer funções contraditórias, de acumulação e de legitimação, para criar as bases de um consenso através da ação das suas instituições. Ver o texto de JACOB, Pedro. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 1993, p.08.
 - 5 JACOB, op.cit., p. 08.
 - 6 Neste sentido, ver as contribuições de PHILLIPS, Armand. *Democracy and Difference*. Cambridge: Polity Press, 2000, p. 82.
 - 7 Desenvolvi este tema no livro LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
 - 8 Alguns autores como Céli Regina Jardim Pinto, no texto Democracia representativa versus democracia participativa: um debate oportuno em ano de eleições municipais (inédito, cópia xerografada) sustenta que tal situação se deve a uma crise da democracia representativa, que se percebe através, dentre outros fatores, dos seguintes: a incapacidade dos partidos em dar conta de suas funções de sintetizadores dos interesses da sociedade civil; a presença cada vez mais marcante da mídia como pautadora das questões públicas; a distância entre a questão do político e o mundo ordinário dos cidadãos em sociedades complexas, onde cada vez mais a política torna-se um monopólio de especialistas, pouco ou nada compreensível ao mundo dos cidadãos comuns.
 - 9 ARENA, Gregorio. *Cittadini Attivi*. Roma: Laterza, 2006.
 - 10 Idem, p.VIII.
 - 11 Bens tais como o território ocupado, o meio ambiente, a segurança pública, o transporte público, a educação, a saúde, os bens culturais, as relações de mercado, infra-estrutura, etc. Na literatura americana, este tema ressurge com força em especial no âmbito dos Direitos Sociais, chamando a cidadania para assumir sua quota-parte das promessas constitucionais. Vai nesta direção a dicção de SUNSTEIN, Cass R. *Social and Economic Rights? Lessons from South Africa*. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/paper>>.

- taf?abstract_id=296657>. Acesso em: 15 jan. 2009: “Should constitutions protect social and economic rights? It is certainly relevant that if basic needs are not met, people cannot really enjoy the status of citizens. A right to minimal social and economic guarantees can be justified, not only on the ground that people in desperate conditions will not have good lives, but also on the ground that democracy requires a certain independence and security for all citizens. But there are many complexities here. A government might attempt to meet people’s needs in multiple ways, perhaps by creating incentives to ensure that people will help themselves, rather than by looking to government.”
- 12 Inclusive no que tange ao que constitui material e processualmente interesse público, como referi no livro LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. De igual sorte, ver o texto de CASSESE, Sabino. *L’arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*. In *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, vol.42. Milano: Giuffrè, 2001, p.39 e seguintes. O próprio Arena lembra, quando fala do modelo tradicional de Administração Pública, o faz dizendo que “politica e amministrazione si presentano rispetto ai cittadini come un blocco da esse separato e distinto quanto ad interessi perseguiti, perchè esso si base sull’ipotesi che solo le istituzioni pubbliche siano in grado di tutelare l’interesse generale, essendo i privati per definizione preoccupati solo del proprio interesse.” *Op.cit.*,p.30.
 - 13 *Ibid.*, p.23.
 - 14 Na dicção de Arena: “Il definito paradigma bipolare è cecopitto come il rapporto fra ammiistrazioni e cittadini come una continua contrapposizione fra due poli separati e confliggenti.” *Ibid.*, p. 3.
 - 15 BAGNARA, Sergio. Ergonomia e riqualificazione dello scambio nei servizi pubblici. In *Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica*. Torino: Daltricce, 1999, p.35.
 - 16 Por tais razões, Arena insiste na tese de que “il principio di sussidiarietà orizzontale pone tali cittadini su un piano di parità con le amministrazioni, escludendo che, nell’ambito dei rapporti regolati da tale principio, essi possano essere considerati come meri amministrati, destinatari passivi dell’intervento pubblico.” *Ibid.*, p. 13.
 - 17 O que implica um superamento dos hábitos e tradições técnico-burocráticas com as quais os poderes instituídos têm costumado a gerenciar o interesse público, dificultando o acesso da cidadania exatamente para a manutenção do segredo-poder que os imuniza de controle e da descentralização do político, oportunizando assaltos às funções estatais para a defesa de interesses corporativos e privados. Tratei disto no texto LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
 - 18 Ver neste sentido o excelente texto de CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.
 - 19 VERNANT, Jean Paul. **Le Origini del Pensiero Greco**. Roma: Riuniti, 2001, p. 64. É importante destacar que para o autor deste texto citado, assim como para mim, resta evidente a imposição de contextualizar este debate em Grécia, onde “per liberta è da intendersi innanzitutto una nozione socializzata di crescita, crescita de una categoria sociale, sviluppo di una comunità... appartenenza a uma razza etnica...(che) conferisce un privilegio che lo straniero e lo schiavo non conoscono mai.”
 - 20 “Nonostante tutto cio che li oppone nel concreto della vita sociale, sui piano político i cittadini si concepiscono come unità intercambiabili all’interno di un sistema la cui legge è l’equilibrio, la cui norma è l’uguaglianza.” *Idem*, pg.85. Por certo que nem sempre foi assim, haja vista que HOBBS, Thomas. **De Cive**. I, I, 3. Roma: Einaudi, 1990, p. 54, lembrava que, contrariamente ao âmbito da lei formatada pelo seu tempo, era preciso ter presente sempre que “tutti gli uomini sono per natura eguali tra loro. La diseguaglianza, che ora se scorge, è stata introdotta dalle leggi civili.”
 - 21 Nas palavras de Arena: “Partecipando al procedimento amministrativo i privati diventano invece co-amministranti, contribuendo con le proprie osservazioni, memorie, documentazioni, etc. alla formazione della volontà dell’amministrazione.” *op. cit.*, p. 27. Num outro texto, ARENA, Gregorio. *Introduzione all’amministrazione condivisa*. In **Studi parlamentari e di politica costituzionale**. Roma: Terza, 1997, p.29 e seguintes, trata deste cenário como que constituindo o que chama de administração condivisa.
 - 22 Daí a referência à noção de um novo espaço de interlocução e deliberação que se cria com a Sociedade Democrática de Direito, a saber, um espaço público não-estatal, que contribui para assinalar a importância da sociedade como fonte do poder político, atribuindo-lhe papel expreso – bem além do voto – na conformação da vontade política e reivindicando suas funções de crítica e controle do Estado e, em geral, sua preocupação com a res publica. Mas o tema do público não-estatal também implica atribuir à sociedade uma responsabilidade na satisfação de necessidades coletivas, mostrando que também nesse campo o Estado e o mercado não são as únicas opções válidas. Recomendo a leitura do texto de GENRO, Tarso. É possível combinar democracia e socialismo?. **Tarso Genro**. Disponível em: <www.tarsogenro.com.

- br>. Acesso em: 02 abr. 2007. Deste mesmo autor, ver o texto GENRO, Tarso. **21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista**. Porto da Cidadania. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- 23 ARISTÓTELES. *Política*. Nápoles: Einaudi, 2000, I, 1254a.
- 24 Abordamos de forma mais aprofundada esta questão em meu livro LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- 25 Vale lembrar a lição de SANCTIS, Francesco M. de. Stato e Diritti: elementi introduttivi per il corso di filosofia del diritto. Roma: Bulzoni, 2005, p.09, quando assevera que “Soltanto per enti ideali come quelli della logica l’eguaglianza significa anche identità. Nella realtà empirica è, invece, necessario, appunto, scegliere o formulare il critério in base al quale due o più enti distinti, e per certi aspetti anche diversi, possano definirsi eguali. A própria filosofia platônica menos metafísica reconhece que è necessario determinare la convivenza politica secondo un principio di eguaglianza fondato su un equilibrio tra diseguali.” In Platão, **Leggi**. V.743,c. Roma: Giuffrè, 1990.
- 26 ARANA, 2006, op.cit., p. 29.
- 27 Idem, p. 34. Adverte o autor, com propriedade, que “...convincere si scrive così: com-vincere, si capisce meglio che l’obiettivo dell’amministrazione condivisa è appunto quello di vincere insieme contro un nemico comune.”
- 28 LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- 29 HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988, p. 39. No mesmo sentido Ingo Sarlet lembra que “a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do status político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática.” In SARLET, Ingo. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p.73.
- 30 BOHMAN, James. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy**. Boston: Madinson, 2002, p. 13. Fazendo um contra-ponto a meu sentir correto a esta questão, MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. New York: Verso, 2000, p.104, adverte que “every consensus exists as a temporary result of a provisional hegemony, as a stabilization of power, and that it always entails some form of exclusion. Em face disto, resulta claro que the ideas that power could be dissolved through a rational debate and that legitimacy could be based on pure rationality are illusions which can endanger democratic institutions. Registro que concordo parcialmente com as razões de Mouffe, afastando-me de sua tese de que what the deliberative-democracy model is denying is the dimension of undecidability and the ineradicability of antagonism which are constitutive of the political.”
- 31 Como quer COOKE, Maeve. **Language and reason: a study of Habermas’s pragmatics**. Cambridge: MIT, 2000, p.82. Na mesma direção, o texto de MENDIETA, Manuel Villoria. **La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia**. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas – MAP, 2004.
- 32 Pode-se citar aqui, de forma exemplificativa e guardadas as proporções, do depoimento do orçamento participativo em Porto Alegre, eis que ele operou mudanças na credibilidade e mesmo na concepção negativa de poder público historicamente construído pelo país. Ver o trabalho de GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. Igualmente ver o texto de HABERMAS, Jürgen. **On the pragmatics of social interaction**. Cambridge: MIT, 2002, p.23 e ss.
- 33 GÜNTHER, Klaus. **The sense of appropriateness: application discourses in morality and law**. New York: State University of New York, 1999, p.217.
- 34 Ver neste sentido o texto de AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil:além da dicotomia Estado-Mercado**. In AVRITZER, Leonardo (org.). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 52. Este ponto é central na divergência com o pensamento de MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. op.cit., sustentando que a Teoria da Democracia Deliberativa e Argumentativa de Habermas estaria negando a diferença e o pluralismo axiológico das sociedades complexas, eis que pretenderia solver isto em um consenso unificador, quando, na verdade, o que pretende o autor alemão é exatamente encontrar pontos de convivência racional entre eles, em prol de todos.
- 35 LEAL, 2006, op. cit., p. 63. Em outras palavras, estou dizendo que é necessário o Estado exercer o poder político mediante uma ação combinada com a sociedade civil, fortalecendo o que se pode chamar de accountability ter eles, gerando uma obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado. A idéia de controle social pertence ao campo da accountability, uma forma de checks and balances presente nas dimensões de controle democrático. É inovadora, pois propõe a participação imediata da sociedade no controle do Estado,

- ao invés da forma mediata preconizada pela democracia representativa. Ver, na direção de uma revisão dos posicionamentos da esquerda neste sentido, o texto de GENRO, Tarso. **Esquerda em Processo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- 36 ROUSSEAU, Jean Jacques. **Il Contratto Sociale**. II, XI. Milano: Giuffrè, 2000, p. 52. É tão pertinente esta observação de Rousseau que as matrizes liberais do Oitocentos, vai opor-se radicalmente ao valor igualdade, opondo-lhe, como se fosse possível tratá-los assim, o da igualdade. Neste sentido o texto de COSTA, Pietro. **Cittadinanza**. Roma: Laterza, 2006, p.86, advertindo para o fato de que “l’eguaglianza, infatti, se sviluppata coerentemente a livello istituzionale, avrebbe prodotto tutti i mali da cui la dottrina costituzionale liberale voleva immunizzare la società moderna: democrazia política e anarquia, sovranità del popolo e tirannia della maggioranza, dispotismo rivoluzionario e stagnazione del progresso.” Na verdade, Democracia aqui vai significar um duplice retorno alla natura – eguaglianza nei diritti civili, ineguaglianza nei diritti politici – che solo la storia e il progresso della civiltà possono effettuare.
- 37 Souza, L.A.G. **Centralização ou pluralidade?** O caminho criativo das CEBs. Mutações sociais, Rio de Janeiro, n. 1, julho-setembro de 2002, p.41. Ver também o texto de Pierrucci, Augusto F.; Prandi, Ricardo. A realidade social das religiões no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1996.
- 38 Considerados assim em face de sua diversidade e heterogeneidade, formadores que são de uma identidade sociocultural, configurando a formação de uma nova cultura política, ativa e demasiadamente crítica.
- 39 Ver o texto de NISBET, Robert. Citizenship: two traditions. In **Social Research**, v.41/4. New York: Balso & Taimble, 2002, pgs.612-637.
- 40 RODRIGUES, M. C. P. **Demandas sociais versus crise de financiamento:** o papel do terceiro setor no Brasil. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v.32(5):25-67, set./out., 1998, p. 33.
- 41 Esclarece CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. **Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência:** questões complementares ou contraditórias nas organizações governamentais. (Inédito, cópia xerográfica): “As entidades sem fins lucrativos, as organizações de voluntariado (que utilizam trabalho voluntário), as organizações não governamentais/ONG ou qualquer outra forma de organização gestada nos Novos Movimentos Sociais/NMS e situada na amálgama que é o Terceiro Setor, convivem sob uma combinação dos elementos políticos, ideológicos, econômicos e sociais que caracterizam um determinado momento histórico de um país que, por definição, será diferente de qualquer outro cenário geográfico e temporal.”
- 42 JACOB, op.cit., p. 17. Ver também , na perspectiva da ampliação da capacidade organizacional da sociedade civil, o texto de JAMES, Eduard. **Economic Theories of Nonprofit Sector:** a Comparative Perspective. In H. K. Anheier, W. Seibel (Eds.) **The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations**. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1998.
- 43 Tem-se nos Estados Unidos o país líder em termos de desenvolvimento do Terceiro Setor – ainda que este seja um setor com características diferentes do que aqui se considera. Conforme HEIDER, Donald. **Panorámica del Sector sin Ánimo de Lucro en USA**. Documento de trabalho (fotocopiado). Primer Encuentro sobre Entidades Sin Ánimo de Lucro. Seminarios del IESE. Madrid, 1997.
- 44 Neste sentido é importante o trabalho de OFFE, Claus. **Reflexiones sobre la Autotransformación Institucional de la Actividad Política de los Movimientos:** Modelo Provisional Según Estadios, in R. J. Dalton, M. Kuechler (compiladores) **Los nuevos movimientos sociales**. Valência: Alfons el Magnànim, 1992.
- 45 PINTO, Céli Regina Jardim. **Democracia representativa versus democracia participativa:** um debate oportuno em ano de eleições municipais. Rio de Janeiro: Vozes, 2001, pg.04.
- 46 FUNES RIVAS, Martin Javier. **Las Organizaciones Voluntarias en el Proceso de Construcción de la Sociedad Civil**. In **Revista de Ciencias Sociales**, 117: 55-69, 1993.
- 47 MODESTO, Paulo. **Organizações sociais no Brasil**. **Teia Jurídica**. Disponível em: <www.teiajuridica.com.br>. Acesso em: 20 jun. 2001.
- 48 CARVALHO, op. cit., p. 05, adverte para o fato de que “o campo do Terceiro Setor não é particularmente homogêneo a não ser pelo fato de incluir uma grande variedade de organizações com características distintas como as Associações de Moradores, os Grêmios, as Associações de Pais, as organizações beneficentes e as Organizações Não Governamentais entre outras. Com o intuito de compreender melhor as características comuns e diferenciadas dessas organizações formadoras do chamado Terceiro Setor é que a literatura especializada faz uso de numerosas tipologias que, de acordo com o aspecto que é posto em destaque, categoriza as organizações conforme os propósitos da análise.”
- 49 Considera-se serviço voluntário, para os fins dessa Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade. A

- Lei deixa claro que este serviço não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim. De outro lado, o serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício. Nos termos do art.3º da norma, o prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias, desde que expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.
- 50 Registro que a dicção do art.1º, da referida lei, permite dedução sobre a natureza facultativa da qualificação, dependendo da atenção e disponibilidade do Poder Público.
 - 51 O Conselho de Administração tem, entre suas atribuições privativas, a de aprovar por maioria, de no mínimo dois terços de seus membros, o regulamento contendo os procedimentos a serem adotados na contratação de obras, serviços, compras e alienações, a proposta do contrato de gestão dessa entidade e os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa, bem como fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas.
 - 52 O conselho deverá, segundo os estatutos, ter composição e atribuições normativas e de controle básicas, previstos nesse diploma legal.
 - 53 Interessante destacar que os bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão e destinados a essas organizações, mediante permissão de uso, ficam dispensados da licitação.
 - 54 Na hipótese de cessão de servidor público, este poderá obter privilégios de vencimentos se a organização social assim dispuser, o que não será repassado em termos de suportabilidade posterior ao Poder Público cedente, consoante os termos do art.14 da Lei.
 - 55 O conceito de sem fins lucrativos aqui é especificado como próprio da pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, nos termos do art.1º da Lei.
 - 56 Ao que tudo indica, não basta tão-somente as pessoas jurídicas se organizarem, formalmente, prevenindo tais atividades como objeto de suas existências, mas é necessário explicitar de forma muito direta que compromissos e modalidades de efetivação desenvolvem, eis que há a exigência de que a dedicação às atividades nele previstas configure-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins (parágrafo único do art.3º).
 - 57 Registre-se que caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade, conforme o art.15 da Lei.
 - 58 É de se notar que a perda da condição de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, dá-se a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório, nos termos do art.7º da Lei. Além disso, “vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.(art.8º).”
 - 59 Estou fazendo referência aqui à experiência dos conselhos municipais da criança e do adolescente, da mulher, de saúde, de educação, etc., que vicejam em todo o território nacional a partir da Constituição Brasileira de 1988, e que têm auxiliado em muito às Administrações Públicas na gestão cotidiana das demandas sociais. Ver neste sentido o texto de MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis: Vozes, 2001.
 - 60 Falamos em concepção dessas instituições porque é possível termos situações em que os referidos espaços de participação social na administração dos negócios e interesses públicas seja mais formal do que material, isto é, apesar de ser garantido um lugar de participação institucional, ele é cooptado, manipulado, induzido pelo próprio Estado ou outros interesses corporativos hegemônicos, utilizando-se dos conselhos como instrumentos de gerenciamento de projetos mais privados do que públicos.
 - 61 Nesse aspecto, a lei prevê recursos drásticos para responsabilizar responsáveis por fraudes ou desvios de verbas e bens destinados àquelas atividades, como seqüestro de bens, exame e bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações, no país e no exterior – art.13.
 - 62 Díez, A., M. Yáñez. ONGs: Cooperación o Solidaridad, de Sur a Sur. *Revista Andaluza de solidaridad, Paz y Cooperación*. n. 8, Jun.-Set. 30-1, 1995, p.31.

- 63 Ver o texto de UTZIG, José Eduardo. **Orçamento Participativo e performance governamental**. Versão modificada de uma parte de “paper” escrito no programa SPURS (Special Program for Urban and Regional Studies) no MIT (Massachusetts Institute of Technology), Cambridge, Estados Unidos, no primeiro semestre de 1999. Disponível em: <www.portoalegre.org.gov.br>. Refere o autor que “o amplo catálogo de direitos que usualmente vigora nas democracias representativas permite, em tese pelo menos, grande debate público e mobilização popular para influenciar os processos de decisão política. Entretanto, nada disso invalida a assunção básica de que os mecanismos da democracia representativa terminam por favorecer a dupla face de fraca participação popular e a transformação da política em atividade profissional. Mais ainda, a aguda e incontornável separação entre eleitores (cidadãos) e representantes (políticos profissionais) que caracteriza a democracia representativa tem de fato se constituído em combustível para aprofundar a burocratização do estado, quer dizer, para reduzir a influência da sociedade nos assuntos públicos.”
- 64 Lembramos que Habermas trabalha com a ideia de uma concepção procedimentalista de democracia deliberativa. Nesse sentido ver o texto de HABERMAS, Jürgen. *The New Obscurity: the crisis os the Welfare State and the exhaustion of utopian energies*. In HABERMAS, Jürgen. **The New Conservatism**. Cambridge: Mass, 1992, p.84.

FOUNDATIONS OF THE REDEFINITION OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO SOCIAL PARTICIPATION IN BRAZILIAN POLICY

ABSTRACT

This work intends to approach the fundamental right to social participation in Brazilian policy from the acknowledgment of the legitimacy that social movements as political and juridical actors, and also analysing the possibilities of dialogue it bring to political and juridical arena.

Keywords: Fundamental Rights. Social Participation. Political Participation.