

João Pedro Schmidt
Eliane Fontana
Isabel Grunevald
Organizadores

Políticas Públicas, Cooperação e Comunidades



Eliane Fontana
João Pedro Schmidt
Isabel Grunevald
(Organizadores)

POLÍTICAS PÚBLICAS, COOPERAÇÃO E COMUNIDADES

EDITORA CRV
Curitiba – Brasil
2018

Copyright © da Editora CRV Ltda.
Editor-chefe: Railson Moura
Diagramação e Capa: Editora CRV
Revisão: Vanessa Kannenberg

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

S376p

Schmidt, João Pedro.

Política públicas, cooperação e comunidades / João Pedro Schmidt, Eliane Fontana, Isabel Grunevald (organizadores) - 1. ed. - Curitiba [PR]: CRV, 2018.
188 p.

Bibliografia
ISBN 978-85-444-2562-6
DOI 10.24824/978854442562.6

1. Poder judiciário e questões políticas – Brasil. 2. Direitos sociais – Brasil. 3. Brasil – Política social. I. Fontana, Eliane. II. Grunevald, Isabel. III. Título.

18-50921

CDU: 347.9(81)

ESTA OBRA TAMBÉM ENCONTRA-SE DISPONÍVEL EM FORMATO DIGITAL.
CONHEÇA E BAIXE NOSSO APLICATIVO!



2018

Foi feito o depósito legal conf. Lei 10.994 de 14/12/2004

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Editora CRV

Todos os direitos desta edição reservados pela: Editora CRV

Tel.: (41) 3039-6418 - E-mail: sac@editoracrv.com.br

Conheça os nossos lançamentos: www.editoracrv.com.br

Conselho Editorial: Comitê Científico:

Aldira Guimarães Duarte Domínguez (UNB)	Angelo Aparecido Priori (UEM)
Andréia da Silva Quintanilha Sousa (UNIR/UFRN)	Arnaldo Oliveira Souza Júnior (UFPI)
Antônio Pereira Gaio Júnior (UFRRJ)	Carlos Ugo Santander Joo (UFG)
Carlos Alberto Vilar Estêvão (UMINHO/PT)	Dagmar Manieri (UFT)
Carlos Federico Dominguez Avila (Unieuro)	Edison Bariani (FCLAR)
Carmen Tereza Velanga (UNIR)	Elizeu de Miranda Corrêa (PUC/SP)
Celso Conti (UFSCar)	Fauston Negreiros (UFPI)
Cesar Gerónimo Tello (Univer. Nacional Três de Febrero/Argentina)	Fernando Antonio Gonçalves Alcoforado (Universitat de Barcelona, UB/Espanha)
Eduardo Fernandes Barbosa (UFMG)	Giovani José da Silva (UNIFAP)
Elione Maria Nogueira Diogenes (UFAL)	José de Ribamar Sousa Pereira (Exército Brasileiro/Ministério da Defesa)
Élsio José Corá (UFFS)	Kelly Cristina de Souza Prudencio (UFPR)
Elizeu Clementino (UNEB)	Liv Rebecca Sovik (UFRJ)
Fernando Antônio Gonçalves Alcoforado (IPB)	Marcelo Paixão (UFRJ e UTexas/US)
Francisco Carlos Duarte (PUC/PR)	Maria Schirley Luft (UFRR)
Gloria Fariñas León (Universidade de La Havana/Cuba)	Mauro Guilherme Pinheiro Koury (UFPB)
Guillermo Arias Beatón (Universidade de La Havana/Cuba)	Ricardo Ferreira Freitas (UERJ)
Jailson Alves dos Santos (UFRJ)	Rubens Elias da Silva (UFOPA)
João Adalberto Campato Junior (UNESP)	Sergio Augusto Soares Mattos (UFRB)
Josania Portela (UFPI)	Silvia Maria Favero Arend (UDESC)
Leonel Severo Rocha (UNISINOS)	Sonia Maria Ferreira Koehler (UNISAL)
Lídia de Oliveira Xavier (UNIEURO)	Suyanne Tolentino de Souza (PUC/PR)
Lourdes Helena da Silva (UFV)	
Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNOESC)	
Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)	
Maria Cristina dos Santos Bezerra (UFSCar)	
Paulo Romualdo Hernandes (UNIFAL/MG)	
Rodrigo Pratte-Santos (UFES)	
Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)	
Simone Rodrigues Pinto (UNB)	
Solange Helena Ximenes-Rocha (UFOPA)	
Sydione Santos (UEPG)	
Tadeu Oliver Gonçalves (UFPA)	
Tania Suely Azevedo Brasileiro (UFOPA)	

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
<i>Inácio Helfer</i>	

INTRODUÇÃO	
COMUNITARISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS	11
<i>João Pedro Schmidt</i>	

CONSELHOS COMUNITÁRIOS DAS REGIÕES DAS RODOVIAS PEDAGIADAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
<i>Albano Busato Teixeira</i>	

PUBLICIDADE INFANTIL, REGULAÇÃO ESTATAL E FORMAÇÃO DE VALORES EM PROL DO CONSUMO CONSCIENTE	39
<i>Alex Silva Gonçalves</i>	
<i>João Pedro Schmidt</i>	

CAPITAL SOCIAL E INTERAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E CONTRIBUINTES VERANISTAS EM XANGRI-LÁ/RS.....	63
<i>Elena Pacita Lois Garrido</i>	

A JUSTIÇA MAIS PERTO DA COMUNIDADE: o programa Justiça Comunitária em Passo Fundo/RS	93
<i>Marcio Assis Patussi</i>	

INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM CRATO/CE	109
<i>Márcio Sérgio Monteiro Bacurau</i>	

FUNDAMENTOS COMUNITARISTAS PARA UMA RELEITURA DO TERCEIRO SETOR	129
<i>Eliane Fontana</i>	

SOCIEDADE ATIVA, RACIONALIDADE COLETIVA E REDES: bases da inovação tecnológica	149
<i>Isabel Grunevald</i>	

EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS ATRAVÉS DA GESTÃO PARTICIPATIVA LOCAL: uma leitura a partir da constituição federal brasileira	173
<i>Jacson Roberto Cervi</i>	

PREFÁCIO

Teses comunitaristas e individualistas sobre o homem são antigas. No período clássico grego, sobretudo com Aristóteles, afirmou-se o homem como um ser social que, em última instância, teria sua realização na polis e não numa conduta de vida isolada. As religiões judaica e cristã, por sua vez, em largos traços, desde suas origens, sustentaram a vida comunitária com a prática do amor e da caridade como bases de uma vida virtuosa. Com a chegada da modernidade, sobretudo Hobbes, foram colocados em cheque vários desses aspectos, com o destaque para as noções individualistas do homem, tidas como condição para a liberdade do indivíduo e base para o contrato social. O racionalismo iluminista, por sua vez, promoveu a distinção entre o indivíduo pré-moderno, dependente de uma ordem transcendente, cósmica ou religiosa, e o indivíduo moderno, orientado pela razão e a vontade. Em torno da defesa do argumento da autonomia do indivíduo se afirmou a concepção de pessoa como uma, livre e responsável por seus atos, base para a configuração do entendimento de que ela é um ser de direitos.

Na contemporaneidade, teses filosóficas comunitaristas e individualistas, que para alguns são melhor identificadas como liberais, se multiplicaram, promovendo uma fecunda reflexão sobre as bases da sociabilidade humana, suas instituições, as teorias da justiça e a moral, entre outros aspectos. Esse debate se tornou particularmente intenso no ocidente com o tratamento da teoria da justiça como equidade, formulado por John Rawls em 1971, com a publicação da obra *A Theory of Justice*, que estabeleceu um novo marco em filosofia política na segunda metade do século XX. Grosso modo, sua teoria da justiça parte de um pressuposto ético motivacional com a pergunta sobre as razões para o compromisso que uma pessoa possa ter com outra enquanto membro de uma comunidade moral, defendendo a tese da originalidade simultânea de liberdade e igualdade em uma sociedade constituída pelo pluralismo razoável de doutrinas abrangentes, visando fornecer uma orientação filosófica e moral para as instituições democráticas. Os comunitaristas, como Michael Sandel, Michel Wazer, Alasdair MacIntyre e Charles Taylor, inclinaram-se a interpretar a teoria de Rawls como deontológica, procedimental, universalista (abstrata) e que, no constante ao balizamento entre o normativo e o ideal de bom, estabelece a prioridade do justo sobre o bem. Libertarianos como Nozick e igualitaristas como Dworkin se posicionaram também radicalmente contra Rawls. O debate se desdobrou e teses a favor de uma posição, como de outra, marcaram época e ainda repercutem. Em 1992 foi lançado *Communitarianism and Individualism*, organizado por Shlomo Avineri e Avner De-Shalit, um livro que aborda de uma forma cuidadosa as principais facetas desse debate.

Participam do livro Ronald Dworkin, Marilyn Friedman, David Gauthier, Amy Gutmann, Will Kymlicka, Alasdair MacIntyre, David Miller, Robert Nozick, John Rawls, Michael Sandel, Charles Taylor e Michael Walzer. Enquanto os liberais advogam as noções de justiça, neutralidade e imparcialidade, e entendem a sociedade como uma associação voluntária de indivíduos para a vantagem mútua, os comunitaristas argumentam que os indivíduos nunca estão separados de sua sociedade, cultura e história e que, para serem adequadamente compreendidos, devem primeiro ser examinados nestes contextos. Os comunitaristas afirmam que as teses liberais tornam impossível alcançar uma comunidade genuína que possa oferecer a seus membros uma distribuição justa de bens e uma vida moralmente significativa.

Penso que este debate é ainda atual. Quando examino Axel Honneth, que em 2011 publica *Das Recht der Freiheit*, e Thomas Piketty, que em 2013 publica *Le Capital au XXI^e siècle*, constato que ambos continuam a se dedicar a estes temas no campo do comunitarismo. Em Honneth, o tratamento do reconhecimento nas diferentes esferas do “nós” pessoal, do “nós” do mercado e do “nós” da esfera democrática visa aperfeiçoar os desafios conceituais de um teoria da justiça pautada pela ideia da liberdade. Em Piketty, o tratamento do tema da desigualdade econômica excessiva visa também refletir sobre uma ameaça real às instituições democráticas na medida em que condições desse tipo acarretam instâncias de injustiça procedimental, bem como facilitam formas de dominação oligárquica, tanto nas esferas sociais como na política, ameaçando o status social e o autorrespeito individual.

A atualidade deste debate é notória. Parabenizo, por isso, o Prof. Dr. João Pedro Schmidt pela iniciativa em publicar este livro, bem como felicito todos os articulistas que, sob a perspectiva das ferramentas das ciências sociais e políticas, abordam seus temas de análise no campo das políticas públicas, na especificidade de seus objetos.

Inácio Helfer

INTRODUÇÃO

COMUNITARISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

João Pedro Schmidt¹

Os estudos sobre *comunitarismo e políticas públicas* no Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul foram desencadeados no contexto dos debates em torno da Lei 12.881/2013, conhecida como a *Lei das Universidades Comunitárias*. Este marco legal foi conquistado a partir de um processo de mobilização no âmbito das universidades comunitárias, iniciando nas instituições gaúchas e catarinenses, com adesão gradativa nos demais estados brasileiros. O diálogo com parlamentares de diferentes partidos ensejou que a proposta do texto legal formulada pelos dirigentes das universidades fosse subscrito por duas dezenas de deputados, tendo tramitação e aprovação relativamente rápida na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de 2010 a 2013. No dia 13 de novembro de 2013, o processo foi coroado com a sanção presidencial, sendo mantida praticamente em sua integralidade a proposta originalmente formulada pelos representantes das instituições comunitárias (SCHMIDT, 2017).

Desde o processo de formulação e durante a tramitação da futura lei, ficaram evidentes dois aspectos. O primeiro foi a simpatia pela proposta entre representantes de partidos políticos à esquerda e à direita do espectro político, passando a impressão de que o apelo comunitário transpassa barreiras ideológicas, ainda que por razões distintas. À direita ouviam-se, geralmente, falas de cunho liberal, de que as instituições comunitárias eram geridas com mais rigor do que as entidades públicas e que fortalecê-las reduziria o risco de aumentar os males de um Estado já excessivamente grande e lento. À esquerda, as falas estavam alinhadas com a ideia de que, enquanto *públicas não estatais*, as comunitárias preenchiam vazios deixados pelo Estado, revelando a força das comunidades em assegurar o direito à educação superior em regiões carentes de universidades públicas. O segundo aspecto notado na interlocução com os parlamentares foi a ausência de uma visão política sobre o fato de que o modelo comunitário é valioso em si mesmo. Sem os refinamentos conceituais do discurso acadêmico, as manifestações políticas repercutiam as

1 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com pós-doutorado na The George Washington, em Washington DC, EUA. Professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), lotado no Departamento de Ciências Humanas, docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

posições predominantes nos debates intelectuais das últimas décadas: de que a contribuição da sociedade civil na prestação de serviços de interesse público é preencher lacunas deixadas pelos setores público e privado.

De modo geral, a abordagem acadêmica vai pelos mesmos caminhos. A polarização entre Estado e mercado continua dominando os debates políticos. Como assinala Elinor Ostrom (2011), prêmio Nobel de economia de 2009, os estudos de políticas públicas vêm sendo conduzidos sob a premissa de que as soluções para problemas comuns são proporcionadas pelo Estado ou pelo mercado. O quadro histórico, todavia, não condiz com essa bipolaridade, aponta Ostrom. A investigação acerca das formas utilizadas em diferentes países para construir soluções para problemas comuns revela que, se por vezes as alternativas estatal e privada têm se mostrado eficazes e eficientes, em outros casos a melhor alternativa foi a autogestão dos cidadãos. A dicotomia Estado/mercado nas políticas públicas mostra-se insuficiente, reducionista, falsa.

Os debates que cercaram a Lei 12.881/2013 deixaram à mostra a insuficiência de produção teórica na academia brasileira voltada às organizações comunitárias. Constatou-se que a produção acadêmica sobre a esfera pública ampliada, sobre o papel da sociedade civil e sobre as variadas formas de participação política desenvolvida no país nas últimas décadas praticamente não contemplou a questão do papel público das organizações comunitárias. Notou-se que o tema da prestação de serviços de interesse público por organizações comunitárias é pouco discutido e que a fundamentação teórica é buscada em vertentes que reproduzem a divisão público/privado. Colocou-se então a interrogação: haveria no cenário internacional alguma corrente teórica que contribuisse com conceitos e elementos empíricos robustos para subsidiar os estudos a respeito das entidades comunitárias? Essa pergunta levou ao comunitarismo, que, dentre todas as teorias contemporâneas, distingue-se por fazer da comunidade e da ação comunitária o seu objeto primordial de atenção.

Constituída inicialmente como contraponto ao liberalismo (no chamado *debate liberais x comunitaristas*), a reflexão comunitarista desenvolveu-se nos anos 1970 e 1980 basicamente no âmbito filosófico, tendo à frente autores como Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, Michael Sandel e Michael Walzer. A partir da década de 1990, autores do campo da sociologia e da ciência política, como Amitai Etzioni, Philip Selznick, Robert Bellah, Benjamin Barber, Jonathan Boswell e Henry Tam, desenvolveram uma produção voltada ao campo das políticas públicas. Desses autores, Etzioni vem se constituindo como a principal referência nos estudos do grupo *Comunitarismo e Políticas Públicas*, corrente de pensamento considerada internacionalmente como a mais consistente tentativa de superação do liberalismo individualista. Junto com o ecologismo e o feminismo, é uma das principais referências dos debates políticos no contexto da crise das ideologias deflagrada nos anos 1990 (ADAN, 2002).

A fundamentação comunitarista tem sido a marca de um leque de teses e dissertações do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Em 2013, a primeira parte dessa produção foi reunida na coletânea *Comunidade e Comunitarismo: Temas em Debate* (SCHMIDT; HELFER; BORBA, 2013). A obra voltou-se principalmente a temáticas conceituais (raízes históricas do comunitarismo; articulação entre público, privado e comunitário; capital social e comunidade; comunidade e fraternidade, entre outros). Esta nova coletânea – *Políticas Públicas, Cooperação e Comunidades* – retoma e amplia a conceitual e apresenta os resultados de investigações sobre políticas públicas no Brasil, embasadas no ideário comunitarista.

As análises de políticas deste volume incluem, no capítulo 1, a estruturação e atuação da Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR), uma empresa pública constituída – inicialmente – na perspectiva do modelo comunitário, discutida por Albano Teixeira; 2) o impacto da publicidade dirigida ao público infantil, e a necessidade de controle estatal mais rigoroso e de ação complementar da comunidade (Alex Gonçalves e João Pedro Schmidt); 3) a relação do poder público municipal com os contribuintes veranistas no município litorâneo de Xangri-Lá (RS) à luz do conceito de capital social (Elena Garrido); 4) o desenvolvimento do programa Justiça Comunitária no município de Passo Fundo (RS) (Marcio Patussi); e 5) a intersetorialidade na política de atendimento aos direitos da criança e adolescente na cidade de Crato (CE) (Marcio Sergio Bacurau). Outros capítulos abordam conceitos e categorias do repertório comunitarista utilizadas no estudo de políticas referentes: 6) do terceiro setor (Eliane Fontana), 7) das redes de inovação tecnológica (Isabel Grunevald) e 8) da efetivação dos direitos fundamentais (Jacson Cervi).

As premissas comunitaristas têm sido utilizadas nesses estudos não de forma exclusiva, mas combinadas com aportes de outras correntes de pensamento. O comunitarismo serve como fio condutor da reflexão. Esse fio condutor vem se caracterizando por afirmar a importância fundamental de alguns axiomas que vinculam a comunidade com as políticas. Em primeiro lugar, que a comunidade (sociedade civil ou terceiro setor) é uma esfera social própria e tem funções insubstituíveis na política, as quais são complementares às cumpridas pelo Estado e pelo mercado. Em segundo lugar, apontam que a aproximação dos gestores públicos com as comunidades na formulação e implementação de políticas é altamente benéfica para o êxito das mesmas. O terceiro ponto é que: a execução de serviços públicos por organizações da sociedade civil tem repercussões positivas no ambiente sociopolítico, tendendo a fortalecer o capital social e a participação política dos cidadãos. Por fim, que a *cooperação*, o *compromisso comunitário* e a *cidadania ativa* são os eixos que catalisam as principais proposições comunitaristas para a melhor condução das políticas públicas (ETZIONI, 1980, 2000, 2018).

O comunitarismo trata de um fenômeno universal nas sociedades humanas – a comunidade –, o que viabiliza o seu diálogo com realidades sociais dos diversos continentes. No entanto, a recepção crítica é uma imposição que vale para qualquer corrente de pensamento, ainda mais quando gestada em contexto social longínquo, respondendo a desafios próprios daquele ambiente, caso do comunitarismo. Seus principais autores estão vinculados a universidades norte-americanas e europeias, portanto, ocupam-se de problemas que também avultam aqui, enquanto outros são específicos de seus ambientes. Entre as preocupações comuns estão os conflitos associados à diversidade cultural, às políticas de gênero, à depauperação ambiental e aos impasses da globalização. Mas no contexto “deles” também são agudas as preocupações em torno de questões como a imigração em grande escala, os enfrentamentos derivados da diversidade étnico-cultural, o terrorismo e a participação de seus países em guerras. Enquanto que no “nosso” destacam-se os dilemas agudos da pobreza, o alto custo social das desigualdades e a influência política, econômica e cultural dos países do capitalismo central na periferia do sistema. Essas diferenças contextuais requerem uma adequação de perspectiva. Além disso, proposições práticas sugeridas pelos estudiosos para seus países de origem não necessariamente se aplicam ao nosso ambiente. Como dito acima, a recepção do comunitarismo assenta-se na concordância com grandes axiomas propostos pelos seus autores, requerendo dos nossos pensadores a produção de conhecimento sobre as questões específicas do nosso ambiente.

Finaliza-se esta breve introdução chamando a atenção para o compromisso comunitarista com a política e o aperfeiçoamento das instituições públicas. Em tempos de acentuada desconfiança em relação aos governantes, servidores e órgãos públicos e de rejeição da importância da *res publica*, abrem-se os flancos para a colonização das diferentes dimensões da vida social pelos valores do mercado, aumentando os riscos de barbárie. Cresce, também, a tentação de recusar a própria necessidade da política e das instituições públicas, como se possível fosse resolver as complexas questões das sociedades contemporâneas sem o concurso do Estado. Reivindicar maior atenção à comunidade em vez de conferir tanta atenção ao Estado poderia ser próprio de um ideário alinhado à antipolítica, mas não é o que sucede com os comunitaristas: sua argumentação centra-se na necessidade de valorizar a comunidade e, ao mesmo tempo, repensar e reafirmar a política e o Estado.

No campo das políticas públicas, isso demanda investigar os arranjos que impedem que a lógica de uma dada esfera social – por exemplo, a econômica – imponha-se a outras esferas – como a própria política, a educação e as várias dimensões da vida humana –, conforme alertam Walzer (2003) e Sandel (2012). Há que respeitar as lógicas próprias de cada dimensão e viabilizar, no dizer de Etzioni (2018), a ação complementar do Estado, da comunidade e do mercado. Dessa forma, afasta-nos das tentações demagógicas e autoritárias que, por toda parte, ameaçam a democracia.

REFERÊNCIAS

ADAN, José Pérez. **Diez temas de sociología**: vivir una sociedad familiar y humana. 2. ed. Madrid: Eiunsa, 2002.

ETZIONI, Amitai. **Hapiness is the wrong metric**: a liberal communitarian response to populism. New York: Springer, 2018.

_____. **La sociedad activa**: una teoría de los procesos sociales y políticos. Madrid: Aguilar, 1980.

_____. **La tercera vía hacia una buena sociedad**: propuestas desde el comunitarismo. Sagasta: Trotta, S. A., 2000.

SANDEL, Michael. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SCHMIDT, João P. **Universidades comunitárias e terceiro setor**: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017.

SCHMIDT, João Pedro; HELFER, Inácio; BORBA, Ana Paula de Almeida de (Org.). **Comunidade e comunitarismo**: temas em debate. Curitiba: Multideia, 2013.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins fontes, 2003.

CONSELHOS COMUNITÁRIOS DAS REGIÕES DAS RODOVIAS PEDAGIADAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Albano Busato Teixeira²

1. Introdução

Após intenso período de mobilizações sociais, a Constituição Federal de 1988 previu um conjunto de direitos sociais que permitiu a consolidação do regime democrático no Brasil. O documento (ou a legislação) determina que o Brasil paute seus atos como uma democracia, que tem como elemento-chave a participação social na organização das políticas públicas. Constituição buscou dar ênfase no envolvimento dos sujeitos sociais nos assuntos públicos, não só na implementação das políticas, como também no seu controle. Assim, os conselhos se institucionalizaram em diversos campos das políticas públicas.

Neste sentido, no ano de 2012, por meio da Lei Estadual nº 14.033, foi autorizada a criação da Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. (EGR). A medida consolidou o modelo comunitário de pedágios nas rodovias estaduais do Rio Grande do Sul que prevê a participação dos Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas (Corepes), cuja função primordial é apontar o destino dos valores arrecadados pela EGR, visando o seu melhor investimento a partir das necessidades particulares das comunidades por onde passa cada trecho pedagiado.

O modelo adotado pelo Estado do Rio Grande do Sul para a gestão das suas rodovias condiz com as premissas do pensamento comunitarista, que, nas suas diferentes vertentes, evidencia a importância da participação

2 Mestre em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho (UM). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Membro do grupo de pesquisa Comunitarismo e Políticas Públicas. Especialista em Direito Processual Civil pela IMED. Advogado e membro da direção da Comissão Especial do Jovem Advogado da cidade de Passo Fundo. E-mail: albanoteixeira85@gmail.com.

da sociedade civil e das comunidades na execução e no controle das políticas públicas.

2. Participação social no controle e na execução das políticas públicas: a perspectiva comunitarista

A crise dos Estados nacionais, tanto em países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento, tem como uma de suas facetas o excesso de demandas pela sociedade e a incapacidade dos órgãos estatais de atendê-las. Pode-se indicar ao menos três soluções para essa crise: “mais Estado”, “mais mercado” ou “mais comunidade” (sociedade civil, terceiro setor).

A posição comunitarista, que insiste na importância social e política da comunidade, não consiste numa valorização unilateral da contribuição comunitária. É, na verdade, uma defesa do equilíbrio entre o elemento estatal, privado e comunitário, postulado que constitui o núcleo do comunitarismo responsivo. Essa corrente de pensamento, cujo principal expoente é o sociólogo Amitai Etzioni, organizou-se na forma de um movimento de intelectuais e lideranças sociais nos Estados Unidos no início da década de 1990, com posteriores ramificações em diversos países.

Politicamente, o comunitarismo responsivo apresenta-se como uma terceira via, “confrontando por um lado com os social-conservadores e por outro lado os liberais individualistas. Os primeiros por pecar pela ênfase excessiva na ordem social; os outros, pela ênfase excessiva na autonomia individual” (SCHMIDT, 2013, p. 46). Levando em conta essa polarização ideológica, Etzioni (2000, p. 13-14) assinala que o comunitarismo responsivo posiciona-se como uma estrada pavimentada nem pelo socialismo estatista nem pelo liberalismo do livre mercado. Nem só Estado, nem só mercado. Não é direita, nem esquerda. Considerando as ambiguidades que cercam a denominação de “terceira via”, considerada em certos ambientes como uma linha auxiliar do neoliberalismo, o movimento comunitarista insiste em afirmar a sua especificidade: a relevância do papel da comunidade, que compõe juntamente com o Estado e o mercado o tripé da boa sociedade.

O comunitarismo, como o próprio nome sugere, prioriza a comunidade, utilizando-se dos pressupostos da solidariedade e do apoio à coletividade, diferentemente do que apregoa a perspectiva liberal, que enfatiza o indivíduo, e o socialismo tradicional, que prega um Estado grande, forte e interventor.

A ordem jurídica atual ainda é marcada pelo reconhecimento de apenas duas dimensões – público e privado – bem como dois setores – público (estatal) e privado (mercado). O pensamento comunitarista enfatiza a necessidade de superar essa polarização: é preciso reconhecer a relevância social, política

e econômica do terceiro setor, da comunidade, da sociedade civil ou apenas da sociedade. Essa visão inovadora encontra respaldo em diferentes autores. Para Bobbio (2000, p. 70), “o deslocamento do ângulo visual do estado para a sociedade civil nos obriga a considerar que existem outros centros de poder além do Estado. Nossas sociedades não são monocráticas, mas policráticas”.

Anthony Giddens (1999) aborda o que, para ele, significa uma *terceira via*:

Vou supor que a “terceira via” se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo (GIDDENS, 1999, p. 36).

Vale ressaltar que Giddens não concebe a *terceira via* do mesmo modo que o comunitarismo responsivo, contudo, neste ponto específico, o da busca de superação dos limites da social-democracia clássica sem se aproximar do neoliberalismo, converge com o pensamento comunitarista. O comunitarismo responsivo tem como uma das suas bases a responsabilidade pessoal para com a sociedade. Em outras palavras, o comunitarismo afirma os deveres junto com os direitos (ADÁN, 2002), aspecto sobre o qual Giddens assim se manifesta:

Poder-se-ia sugerir como motor primordial para a nova política, *não há direitos sem responsabilidades*. O governo tem todo um aglomerado de responsabilidades para com seus cidadãos e outros, incluindo a proteção aos vulneráveis. A social-democracia do velho estilo, no entanto, era propensa a tratar direitos como exigências incondicionais. Com o individualismo em expansão deveria vir uma extensão das obrigações individuais. Auxílios desemprego, por exemplo, deveriam acarretar a obrigação de procurar trabalho ativamente, e cabe aos governos assegurar que os sistemas de bem-estar social não desencorajem a procura ativa. Como um princípio ético, a máxima “não há direitos sem responsabilidades” deve se aplicar não apenas aos beneficiários do *welfare*, mas também a todos (GIDDENS, 1999, p. 75).

A análise de Giddens e de Etzioni leva em conta especialmente o *welfare state* dos países mais desenvolvidos. No entanto, a experiência cotidiana nos mostra que é comum a concepção individualista, própria de pessoas que insistem unilateralmente nos seus direitos, sem reforçar os deveres para com a comunidade e a sociedade como um todo. A reivindicação de novos direitos não pode estar desacompanhada da afirmação de novas responsabilidades. Jovens norte-americanos, por exemplo, esperam ter o direito de serem julgados perante um júri composto pelos seus pares, mas relutam em participar de um júri como jurados. Esse exemplo abordado por Etzioni ilustra um desequilíbrio

mais amplo. As pessoas frequentemente se opõem a programas governamentais em áreas como saúde universal e creches. Há muitos patriotas que se orgulham de os Estados Unidos mostrarem a sua força no Golfo Pérsico, mas, simultaneamente, se negam a servir às forças armadas ou enviar seus filhos para a guerra (ETZIONI, 1993, p. 31).

Contra esse quadro paradoxal, que inviabiliza qualquer Estado de bem-estar social, o comunitarismo assevera que a sociedade deve ser pensada como um organismo, não como um simples agregado de pessoas. Isso requer uma mudança de perspectiva da cidadania: todos os membros da sociedade devem se considerar parte importante da comunidade em que vivem e toda pessoa pertencente a uma comunidade deve estar disposta a fazer a sua parte para contribuir para a manutenção e a melhora da vida comunitária.

Na visão comunitarista, a sociedade está embasada pela ação e pelo apoio da coletividade, com o objetivo de construir uma comunidade de iguais com valores e identidades análogas, voltadas para formas de união comunitária, diferentemente do que apregoa a perspectiva liberal, que enfatiza o indivíduo, direito e liberdades estritamente subjetivas (COSTA; SILVA, 2011, p. 161).

A concepção comunitarista tem como ideal a boa sociedade. A sociedade boa é uma sociedade em que há equilíbrio entre três elementos que frequentemente são vistos como parcialmente incompatíveis: o Estado, o mercado e a comunidade. O Estado não deve ser visto como um problema ou uma solução, mas sim como um parceiro da boa sociedade. Da mesma forma, o mercado não deve ser visto como a fonte de todo o mal ou de todo o bem, mas como uma poderosa máquina econômica que deve ter o seu espaço garantido para que faça o seu trabalho (ETZIONI, 2000).

O conceito de comunidade é frequentemente entendido como vago e elusivo. Comunidades são baseadas em dois princípios, ambos reforçam as relações *Eu-Tu*. Primeiro, comunidades fornecem vínculos de afeição que transformam grupos de pessoas em entidades sociais semelhantes a uma extensão familiar. Segundo elas, transmite uma cultura moral compartilhada (uma coleção de significados sociais e valores que caracterizam o que cada comunidade considera virtuoso ou um comportamento inaceitável) de geração a geração, bem como reformulam essa estrutura dia a dia. Esses traços definem e diferenciam comunidades. Portanto comunidade não é um simples sinônimo de grupo com uns interesses em comum. Grupos de interesses e com caráter lobista, por exemplo, não possuem laços afetivos nem compartilham uma cultura moral (ETZIONI, 2000). Assim, não são consideradas comunidades.

As comunidades contemporâneas não são apenas residenciais: formam-se também entre membros de um grupo étnico ou racial, da união de pessoas com a mesma orientação sexual ou entre intelectuais da mesma linha política ou cultural, além de outras formas de afinidade.

O conceito de comunidade tem íntima relação com o de sociedade civil e de terceiro setor. Trata-se de uma concepção triádica, ao invés da tradicional visão dualista. Uma terceira esfera é indispensável à democracia, conforme expressa Benjamin R. Barber (2000) ao analisar os riscos da vida social ficar restrita ao estatal e ao privado:

la desaparición de una forma de republicanismo cívico semejante a lo que he denominado sociedad civil de la auténtica democracia; una sociedad civil que postula la existencia de un tercer dominio para el compromiso cívico que ni es gubernamental ni estrictamente privado, si bien comparte las cualidades de ambas. Este ámbito ofrece un espacio para el trabajo público, el negocio cívico y otras muchas actividades en común cuyo fin no es el beneficio ni la prosperidad de los servicios a los clientes por parte del gobierno. También es un dominio comunicativo de urbanismo, donde el discurso político se basa en el respeto mutuo y en la búsqueda de una comprensión común incluso cuando surgen las diferencias y los conflictos de identidad. En él se alaba el voluntarismo pero insiste que el voluntarismo es el primer paso hacia la ciudadanía u no sólo un ejercicio de carácter privado de construcción filantrópica o de sensación de que nobleza obliga. Ése es el espacio que está desapareciendo, un lugar que es realmente para todos (BARBER, 2000, p. 52).

A sociedade civil, conforme Barber (2000), não é pública estatal, nem privada, ou seja, não é um ente governamental, nem deriva do mercado. A importância dessa terceira dimensão está no fato de ser um espaço em que as pessoas podem expressar suas ânsias de comunidade. É um espaço para o trabalho público e a negociação civil, e também é um domínio em que se exerce a urbanidade e a comunicação.

A expressão *terceiro setor*, que engloba as entidades da sociedade civil voltadas a finalidades comuns, prestando serviços de caráter público, surge justamente como uma alternativa, uma terceira via entre o estatal e o privado (OLIVEIRA, 2011). O papel do terceiro setor é objeto de debate candente em nível internacional. Robert Bellah (1999, p. 297) defende que, tanto para conservadores quanto para liberais, o Estado tem tido a função primária de “maximizar as oportunidades de mercado para os indivíduos”. Mas, ao buscar exercer a função econômica primordial de proporcionar para os seus governados um local no mercado, o Estado normalmente falha quando tenta abraçar todos os tipos de atividade. Nesse contexto, mostra-se necessário o fortalecimento

e o reconhecimento do terceiro setor, de forma que a própria sociedade civil abraçe deveres antes tidos como responsabilidade exclusiva estatal.

A cidadania, sob o enfoque comunitarista, não diz respeito a indivíduos isolados, que se unem apenas por motivos utilitários. Na linha da clássica assertiva aristotélica, a cidadania pressupõe que todos nós vivemos em espaços em que há associação anterior à nossa existência individual. As associações e comunidades fornecem identidade, segurança, enraizamento e posicionamento social, mas não em um sentido mecanicista ou contratual. Os membros de uma associação desempenham papéis e deveres prescritos pelos membros da corporação da qual fazem parte. Como uma família idealizada, a sociedade, como “nação, oferece uma história e um sentido de pertencimento, um ponto de referência e um objeto de amor” (BUTCHER; MULLARD, 1993, p. 223).

O senso de cidadania é próprio de cidadãos ativos. A sociedade ativa é aquela em que parte da energia que os cidadãos investem na vida das comunidades é redirecionada para os assuntos públicos (ETZIONI, 1968). Nessa perspectiva, o conceito de sociedade civil adquire papel central junto com as instituições públicas e as empresas privadas. Dessa forma, cria-se um ambiente de cooperação entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor. Flexibilizam-se os limites entre os setores em favor do alcance de objetivos comuns. Nesse sentido, a dicotomia público/privado não encontra sustenta. E a lógica dualista público/privado cede espaço para a lógica público/comunitário/privado.

Ao executar tarefas de interesse comum, a sociedade civil passa a dividir com o Estado a responsabilidade certas atividades que usualmente são caracterizadas como sendo de cunho público ou privado. Ao não sobrecarregar as estruturas estatais, os serviços de interesse público desempenhados pelo terceiro setor podem contribuir para a eficácia das políticas e também para aliviar a carga de tributos – no caso que discutido a seguir, do custo dos valores do pedágio.

Verifica-se que o comunitarismo responsivo, diferentemente do que alguns liberais alegam, não cerceia liberdades e, sim, aumenta o reconhecimento da sociedade e do seu papel na participação da vida social.

Nosotros no pretendemos cercenar libertades, sino aumentarlas, queremos incrementar las posibilidades de expresión humana, deseamos impulsar la creatividad y aspiramos a que la sociedad pueda reconocerse también en la vitalidad plural de las colectividades y agrupaciones humanas creadas por lazos libres en torno a intereses, afinidades, o creencias comunes libremente expuestas (ADÁN, 2008, p. 26).

Ao abraçar a visão comunitarista, defende-se que comunidades e organizações políticas também têm obrigações, incluindo o dever de ser responsivo com os seus membros e de promover a participação e a deliberação na vida

social e política (ETZIONI, 1993). Na perspectiva comunitarista, os cidadãos aprendem o seu papel e suas responsabilidades, desenvolvendo o sentimento de autonomia e de comprometimento com os demais, e reconhecendo suas obrigações com a sociedade e com a participação política.

Essa terceira via se mostra como uma solução plausível para problemas reais tanto de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento, ao trazer responsabilidades antes consideradas próprias do Estado ou do mercado para a sociedade civil e estimulando a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na construção do Estado de bem-estar. Os postulados comunitaristas são relevantes para a análise do quadro brasileiro e para os debates sobre a inovação sociopolítica no âmbito nacional. Do ponto de vista da ordem jurídica, o exame da Constituição Federal brasileira mostra sintonia com as posições comunitaristas. A dicotomia público/privado “destoa do espírito da Constituição, que é claramente alinhado com a perspectiva da cooperação, da sinergia e complementaridade entre a ação dos entes públicos, comunitários e privados” (SCHMIDT; ARAÚJO, 2012, p. 340). A Carta Constitucional ampara a possibilidade de organizações comunitárias e da sociedade civil executarem uma parcela dos serviços de interesse público em todas as políticas sociais e respalda as variadas experiências de instituições comunitárias que exercem há décadas serviços de interesse público, especialmente na educação superior (universidades comunitárias) e na saúde (hospitais comunitários e filantrópicos).

Na trajetória brasileira, vem de longa data a oferta de serviços públicos por entidades comunitárias. No caso da educação, da saúde e da assistência social, desde o Império. Na área da comunicação, televisões e rádios comunitárias ganham expressão a partir da década de 1980, assim como em diversas outras áreas, na medida em que a sociedade civil se fortalece e se torna atuante na esfera pública.

A participação social no campo das políticas sociais pode ser analisada em duas dimensões, ambas definidas na Constituição Federal. A primeira é relativa à participação social em debates, à deliberação e ao controle das políticas públicas, que se traduz nos conselhos. Já a segunda dimensão se refere à participação da sociedade civil na execução dessas políticas (JACCOUD; BEGHIN, 2005). A Constituição marca uma forte mudança na concepção jurídico-política. Embora anteriormente houvesse formas de execução de serviços de interesse público por entidades da sociedade, até a década de 1980 a previsão constitucional não mencionava a legítima participação da sociedade civil na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas. A promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988 consagrou a descentralização e a participação popular nas políticas sociais (FARAH, 2001).

Descentralização e participação popular convergem para o alcance de requisitos fundamentais para a eficácia e a legitimidade das políticas públicas, quais sejam, a intersectorialidade e a transdisciplinaridade (INOJOSA, 2001). O envolvimento de múltiplos sujeitos sociais nas políticas, com visões e expectativas diversas, reflete de forma mais adequada a diversidade e as capacidades presentes na sociedade que podem ser utilizadas em favor do bem público. Dentro desse quadro teórico-conceitual e dessas características do contexto brasileiro analisa-se o modelo de pedágios e conselhos comunitários das regiões das rodovias pedagiadas no Rio Grande do Sul.

3. Os conselhos comunitários das regiões das rodovias pedagiadas como instrumento de controle de políticas públicas

A Lei Estadual n.º 14.033, de 29 de junho de 2012, autorizou a criação da Empresa Gaúcha de Rodovias e a tornou responsável pela gestão dos pedágios comunitários. No artigo 2º, em que descreve o seu objeto social, determina que seus negócios devem ser pautados pela participação social e pela transparência. Assim, diferentemente do modelo privado de concessão de rodovias, as rodovias geridas pela EGR têm objetivo a modicidade tarifária, uma vez que não visam o lucro. Por sua vez, o parágrafo único do artigo 3º dispõe que os pedágios somente são considerados comunitários quando estão sob controle público e administrado com a participação efetiva de entidades representativas das comunidades de usuários das vias pedagiadas (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

O artigo 7º da legislação em comento regula a gestão dos recursos da EGR, determinando que todo valor arrecadado deve ser aplicado integralmente em obras, serviços e demais investimentos na rodovia onde houve a arrecadação, sendo apenas deduzidos custos operacionais e tributários (RIO GRANDE DO SUL, 2012). Com a medida, os valores das tarifas cobradas a título de pedágio tendem a diminuir, uma vez que o modelo comunitário de pedágios não pertence à iniciativa privada, portanto, não visa a apropriação individual ou empresarial dos valores remanescentes da arrecadação. Portanto, em tese, a qualidade dos serviços prestados não tende a diminuir, mesmo que os valores arrecadados pela EGR sejam menores que os previstos no modelo privado.

O artigo 14 da lei 14.033/2012 determina que a exploração dos pedágios comunitários deve ser feita com acompanhamento de um conselho com membros das comunidades locais. Assim, como verificamos no capítulo anterior, a sociedade civil, que nesse caso se constitui nos conselhos comunitários, pode auxiliar na execução e no controle das políticas públicas. Esses organismos, portanto, possuem papel essencial para o controle das rodovias gaúchas.

Tendo em vista que a legislação previu a necessidade do controle pela sociedade, o então governador do Estado, Tarso Genro (PT), promulgou o Decreto nº 50.564/2013, que instituiu os Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas (Corepes) nas rodovias administradas pela Empresa Gaúcha de Rodovias.

O parágrafo único do art. 1º do referido decreto dispõe que os Corepes têm como finalidade primordial acompanhar a gestão e definir as prioridades dos valores arrecadados nas praças de pedágios comunitários administrados pela EGR.

A legislação em comento também determina a criação de oito Corepes, sendo que o Corepe Trecho 1 ficou responsável pela Praça de Coxilha (na ERS-135); o Corepe Trecho 2 pela Praça de Campo Bom (ERS 239); o Corepe Trecho 3 pela Praça de Portão (ERS 122 e ERS-240); o Corepe Trecho 4 pelas Praças de Viamão (ERS-040) e Santo Antônio da Patrulha (ERS-474); o Corepe Trecho 5 f pela Praça de Flores da Cunha (ERS-122); o Corepe Trecho 6 pelas Praças de Três Coroas (ERS-115), Gramado(ERS-235) e São Francisco de Paula (ERS-235); o Corepe Trecho 7 pelas Praças de Encantado (ERS-130 e ERS-129), Boa Vista do Sul (RSC-453) e Cruzeiro do Sul (RSC-453); e, por fim, o Corepe Trecho 8 pelas Praças de Venâncio Aires e Candelária (ambas na RSC-287) Além disso, o decreto previu de que forma se daria a participação da sociedade civil nos Corepes.

Art. 4º Cada COREPE, será composto por dezesseis conselheiros e por seus respectivos suplentes, conforme especificado a seguir:

[...]

II – Sociedade Civil:

- a) um das Associações dos usuários das rodovias;
- b) um das pessoas físicas moradoras do trecho pedagiado, eleitas em assembleia coordenada pela EGR e organizada em conjunto com a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã – SEPLAG, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES/RS;
- c) dois do Sindicato dos trabalhadores com maior número de associados na região;
- d) um indicado pelas entidades representativas da indústria da região;
- e) um indicado pelas entidades representativas do comércio da região; e
- f) dois do Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – COREDES, do trecho pedagiado (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

A inclusão de entidades da sociedade civil nos Corepes democratiza as decisões e o controle dos pedágios, possibilitando de forma efetiva a participação popular no controle das políticas públicas.

As atividades comunitárias, tanto na execução quanto no controle das políticas públicas, não devem visar apropriação do lucro, se pautando pela mutualidade, ou seja, no reconhecimento de deveres de cidadania, o cidadão

deve reconhecer seus deveres como um integrante da sociedade, ou seja, o cidadão deve participar ativamente na administração das coisas públicas. Com base nessa premissa, o Decreto nº 50.564/2013 prevê que: “A função de membro do Corepe será considerada prestação de serviço relevante, não remunerada” (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Portanto, os Conselhos Comunitários das Regiões das Rodovias Pedagiadas tornam-se importantes meios de implementação efetiva do controle das políticas públicas com relação à gestão dos pedágios comunitários.

4. As fortalezas do modelo comunitário, apoiadas na participação social

A análise a seguir, relativa aos dois primeiros anos de atuação da EGR, mostra que o modelo de pedágio comunitário no Rio Grande do Sul apresenta uma série de vantagens em relação ao modelo privado anteriormente existente, mas que também há importantes desafios à frente. Cinco aspectos permitem perceber a eficácia desse modelo.

4.1 A possibilidade de investimentos em duplicações e melhorias

As concessões de serviços públicos devem sempre ser feitas mediante processo licitatório, gerando um contrato administrativo que não pode ser ampliado sem nova licitação. Caso seja rescindido, também deve haver novo edital.

Em maio de 2008, o Governo do Estado lançou o Programa Duplica RS, estabelecendo os investimentos necessários para solucionar a baixa qualidade da malha rodoviária gaúcho. Ao se verificar o desequilíbrio contratual, favorável às concessionárias, não houve avanços com relação à assinatura deste termo e foi descartada a rescisão dos contratos de concessão vigentes, em função da implicação de novos encargos para o Governo do Rio Grande do Sul, estimado em R\$ 1,15 bilhão (RIO GRANDE DO SUL, 2013). A não ampliação do objeto do contrato foi extremamente prejudicial ao Estado, uma vez que os contratos não contemplaram a duplicação dos serviços concedidos, limitando-se, na maioria dos casos, à simples manutenção das estradas.

Comparado com as demais concessões rodoviárias realizadas no país, verifica-se que apenas no Rio Grande do Sul foi estabelecido o conceito de “Polo Rodoviário” e a sistemática de subsídios cruzados entre trechos de diferentes rentabilidades econômicas. Além disso, foi singular o período de vigência dos contratos de 15 anos, enquanto a média nacional foi superior

a 20 anos. Outra peculiaridade do modelo gaúcho é que não contemplou duplicações dos trechos concedidos, contrapondo-se, nesse quesito, até às concessões, como a Freeway (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Dessa forma, o que se vê é que de 1998 a 2013, as rodovias concedidas não sofreram qualquer ampliação, o que foi lesivo ao povo gaúcho, que nestes 15 anos passou por crescimento populacional, aumentou o seu poder de compra e viu sua frota de veículos automotivos crescer. Dessa forma, embora o tráfego nas rodovias tenha se tornado mais intenso, a estrutura rodoviária ficou a mesma.

Por outro lado, as empresas privadas se comprometeram apenas com o contratado, sendo que as sobras dos valores arrecadados tornaram-se propriedade das concessionárias. Esta característica, inerente às concessões de serviços públicos, não está presente no novo modelo de administração das rodovias pedagiadas, em vigor desde 2013, pois conforme mencionado anteriormente, a EGR é uma empresa pública com o intuito comunitário, ou seja, além de não estar engessada a um contrato, o que permite a duplicação, a construção de viadutos e melhorias em geral, ela não visa a apropriação de lucro, sendo este todo investido na execução da própria atividade.

Efetivamente, o novo modelo de pedágios, além de ser inovador, proporciona a retomada do investimento nas rodovias antes concedidas para empresas privadas, propiciando ao povo gaúcho uma nova oportunidade de atualizar a sua malha rodoviária, defasada em pelo menos 15 anos.

A título comparativo, verificamos a receita bruta das praças de pedágio do Polo de Gramado nos anos de 1998 a 2012, ou seja, até o último ano em que a concessão esteve o ano inteiro sob a administração de uma concessionária.

Tabela 1– Receitas das praças de pedágio do Polo de Gramado – 1998 a 2012

Ano	Três Coroas	Gramado	São Francisco	Total
1998	34.838,00	8.908,00	35.232,00	78.978,00
1999	1.783.531,00	1.666.277,00	560.689,00	4.010.497,00
2000	1.671.819,00	1.741.153,00	532.370,00	3.945.342,00
2001	3.147.128,65	2.369.086,35	724.662,00	6.240.877,00
2002	3.695.684,15	2.775.222,50	833.069,70	7.303.976,35
2003	4.563.356,80	3.436.593,20	1.029.554,10	9.029.504,10
2004	5.626.212,15	4.315.714,45	1.293.260,60	11.235.187,20
2005	6.078.114,90	4.608.270,20	1.413.053,20	12.099.438,30
2006	6.432.333,00	4.958.539,20	1.539.307,20	12.930.179,40
2007	7.056.097,50	5.564.760,40	1.671.727,30	14.292.585,20
2008	7.519.761,80	6.150.501,40	2.173.121,80	15.843.385,00
2009	8.788.469,00	6.812.687,10	2.521.041,60	18.122.197,70

continua...

continuação

2010	9.692.879,80	7.511.698,20	2.782.864,30	19.987.442,30
2011	9.787.284,00	8.978.430,60	3.535.486,20	22.301.200,80
2012	12.201.867,00	9.922.685,50	4.137.631,20	26.262.183,70
TOTAL	88.079.376,75	70.820.527,10	24.783.070,20	183.682.974,05

Fonte: (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 41).

Na tabela a seguir, constam os valores despendidos em conservação, manutenção e investimento nos respectivos polos.

**Tabela 2 – Despesas e investimentos nas rodovias
do Polo de Gramado – 1998 a 2012**

Ano	Conservação	Manutenção	Investimentos	TOTAL
1998	362.638,54	326.228,97	6.404.878,28	7.093.745,79
1999	349.988,42	460.010,01	461.410,64	1.271.409,07
2000	331.372,22	53.592,26	562.043,97	947.008,45
2001	497.699,93	400.368,09	1.652.664,44	2.550.732,46
2002	753.281,45	0,00	1.829.111,55	2.582.393,00
2003	640.115,06	637.258,33	1.358.278,62	2.635.652,01
2004	691.644,28	712.883,70	3.382.187,50	4.786.715,48
2005	659.649,94	2.093.029,67	2.128.966,64	4.881.646,25
2006	679.427,53	3.260.393,04	1.023.517,88	4.963.338,45
2007	1.668.756,35	4.169.177,55	726.566,42	6.564.500,32
2008	1.503.050,95	5.396.225,03	592.924,34	7.492.200,32
2009	1.095.713,29	7.326.586,87	212.015,71	8.634.315,87
2010	578.064,46	7.561.898,36	290.637,47	8.430.600,29
2011	1.334.999,79	10.415.525,49	509.514,01	12.260.039,29
2012	1.006.526,95	2.897.159,46	61.230,65	3.964.917,06
TOTAL	12.152.929,17	45.710.336,83	21.195.948,12	79.059.214,11

Fonte: (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 72).

Ao comparar as duas tabelas, se verifica que em 2012 apenas 15% da importância arrecadada (R\$ 26.262.183,70) foi destinada à conservação, manutenção e investimento da rodovia neste ano (R\$ 3.964.917,06). Observando o conjunto das praças pertencentes ao Polo de Gramado, observa-se que a arrecadação total foi de R\$ 183.682.974,05, enquanto as despesas e investimentos atingiram somente R\$ 79.059.214,11. Ou seja, apenas 43% do total arrecadado foi revertido para as rodovias.

Em uma visão abrangente, verifica-se que todas as concessões do Estado do Rio Grande do Sul arrecadaram R\$ 3.738.764.406,00 (valor bruto) e

destinaram R\$ 1.980.772.001,36 em manutenção, conservação e investimentos nas rodovias, o equivalente a 52% do total (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

A proposta da administração da Empresa Gaúcha de Rodovias, por outro lado, é investir cerca de 80% dos valores arrecadados em manutenção, conservação e investimentos das rodovias (BERTOTTO, 2013). Contudo, conforme demonstrativo do resultado do exercício do ano de 2013, a EGR arrecadou R\$ 89.531.710,79 e investiu apenas R\$ 10.592.983,84, ou seja, somente 11,83% do total das suas receitas. O restante foi destinado para serviços de terceiros (pessoa jurídica), manutenção e conservação de instalações, convênios, ressarcimento de usuários e reembolso a usuários.

O baixo valor de investimento nas rodovias pedagiadas pela EGR em 2013 está relacionado a alguns entraves. O primeiro deles é que, embora a criação da empresa tenha ocorrido em 29 de junho de 2012, o seu funcionamento (com cobrança de tarifas) somente se iniciou a partir de 2013, em janeiro, junho e dezembro daquele ano dependendo da praça de pedágio, já que os contratos foram encerrados com as antigas concessionárias em períodos distintos. Soma-se a isso as dificuldades iniciais de operação de uma empresa pública, com múltiplos obstáculos burocráticos, entre os quais a necessidade de licitação para cada uma das suas obras, o que a impede de realizar investimentos em curto prazo, o que será analisado no próximo item. No ano de 2016, a arrecadação da EGR aumentou para R\$ 215.839.441,48 e o investimento em manutenção e conservação também foi superior, alcançando R\$ 71.419.699,25, o que representa um índice de 33,08% do total arrecadado.

4.2 A necessidade do certame licitatório e hipóteses de sua dispensa

As concessionárias são empresas privadas, portanto, após vencerem um processo licitatório e assinarem o contrato administrativo, não necessitam de licitações para executar as obras necessárias para o objeto do contrato.

A Lei 8666/1993, conhecido popularmente como Lei de Licitações, prevê diversos casos em que o processo é dispensável ou inexigível (BRASIL, 1993). A licitação é dispensável em casos de premência do tempo, gestão e eficiência da Administração Pública, de segurança do Estado e da Nação, de estímulo a segmentos ou atividades, de interferência na ordem econômica ou de negócio intraestatal (PESTANA, 2013).

É importante analisar, para o presente trabalho, as hipóteses dos incisos I, IV, VIII e XXIII do artigo 24 da Lei de Licitações. O primeiro caso (inciso I combinado com o parágrafo 1º) trata da dispensabilidade de licitação pela gestão e eficiência da gestão pública em caso de obras e serviços de engenharia de pequena monta, atualmente estipulados em até R\$ 30.000,00. A dispensa

de licitação, neste caso, ocorre pelo fato de que o custo despendido para o certame licitatório, com pessoal, publicações obrigatória, apreciação de eventuais impugnações e recursos, ou seja, com a realização de todas as fases e incidentes previstos na legislação para o processo administrativo, oneraria demasiadamente a própria Administração. Assim, caso a Empresa Gaúcha de Rodovias pretenda executar uma obra de pequena monta, está dispensada de licitação desde que o investimento não exceda determinado.

Outro requisito pertinente à aplicação dessa exceção é que a contratação não se refira à parcela de uma mesma obra ou serviço ou, ainda, para obras e serviços da mesma natureza e local que possam ser realizadas em conjunto ou concomitantemente. Trata-se de “uma trava imposta pela lei, para evitar que *fracionamentos criativos* possam, um a um, ser realizados com dispensa de licitação, mas no todo, constituir situação que, se contratada na sua integralidade e de uma só vez, exigiria a realização do certame licitatório” (PESTANA, 2013, p. 453).

O segundo caso, previsto no inciso IV, trata da premência do tempo. O fator tempo é extremamente importante para as licitações, especialmente no que tange as rodovias brasileiras, que dependem de manutenção e conservação com uma certa habitualidade. Algumas vezes, a própria Administração Pública contribui para que o fator temporal seja relevante e a licitação, dispensada. A demora no processo, desde a formação de processo administrativo e de outros atos indispensáveis para a contratação, que demandam tempo, além de percalços inerentes à própria licitação, forçam a contratação emergencial de empresas, o que, muitas vezes, oculta um expediente subalterno utilizado para contratar apaniguados (PESTANA, 2013).

Mesmo nestes casos, quando advindo por má administração pública, a contratação emergencial deve ser garantida, sendo passível de ação popular, caso encontrada qualquer ilegalidade e lesividade no ato do administrador (BRASIL, 2007). Neste caso, o gestor público incorre em crime de improbidade administrativa, diante do dano que causou ao erário, estando passível de responsabilização funcional e penal (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2009).

Em certas ocasiões, o fator temporal não decorre de má administração é gerado por terceiros (inclusive pelo Judiciário, com concessões de liminares outorgadas e cassadas sucessivamente), de forma fortuita ou por força maior, o que também que cria a necessidade de contratação emergencial. Reiterando que o tempo alongado para a realização de todo o certame licitatório mostra-se lesivo à realização da obra ou serviço necessário (PESTANA, 2013).

Em qualquer um dos casos, a urgência de atendimento, que possa ocasionar eventual prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens públicos ou particulares, deve ser

necessariamente objeto de decreto do chefe do Poder Executivo. Este ato deve vir acompanhado dos fatos e fundamentos que justifiquem a sua decretação (PESTANA, 2013).

Dessa forma, a EGR somente pode dispensar licitações em casos de calamidade pública, urgências ou em casos em que o valor da obra a ser realizada não ultrapasse os R\$ 30.000,00. Esse condicionamento legal tende a tornar morosa a realização de parte importante dos serviços de manutenção das rodovias, sendo que as estradas gaúchas necessitam de investimentos quase que de forma permanente. É neste sentido que a administração da Empresa Gaúcha de Rodovias se manifestou ao receber críticas sobre a lentidão nas obras de recuperação na RS-287.³

4.3 O valor da tarifa

Tendo em vista que, por determinação legal, todos os valores arrecadados pela EGR devem ser aplicados integralmente nas obras e serviços da rodovia onde houve a cobrança, sendo apenas deduzidos custos operacionais e tributários, os valores da tarifa cobrada a título de pedágio tende a diminuir. A empresa pública apenas visa a viabilização da execução de um serviço público, aliada à participação social.

Conforme informações do site da Empresa Gaúcha de Rodovias, quase todas as tarifas das praças de pedágio que passaram da iniciativa privada para sua administração sofreram diminuição, com exceção das rodovias que já eram administradas pelo Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul (DAER – RS), em Coxilha, Campo Bom e Portão. O valor na praça de Gramado passou de R\$ 7,90 para R\$ 5,90, e, nas demais praças, foi de R\$ 7,00 para R\$ 5,20 (EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS, 2014a).

Um dos argumentos apresentados pelas concessionárias sobre o alto valor das tarifas antigas foi o reduzido prazo da concessão, pois, diferente dos outros estados, o Rio Grande do Sul autorizou a concessão pelo prazo de 15 anos.

Tais características incentivam a formação de tarifas mais elevadas, tanto em virtude do reduzido prazo para amortização dos investimentos como pela necessidade de se auferir recursos capazes de suportar a manutenção de estradas economicamente deficitárias. Assim, diferentemente do programa nacional, o qual considerou como critério na escolha do vencedor o concorrente que ofertasse a menor tarifa de pedágio a ser cobrada, o PECCR norteou sua decisão através da proposta que abrangesse a maior extensão rodoviária a ser operada pela concessionária. Percebe-se aqui uma decisão

3 Para mais informações consultar: <<http://www.egr.rs.gov.br/conteudo/1999/egr:-o-desafio-de-fazer-em-meses-o-que-nao-se-fez-em-anos>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

de caráter político do governo, reconhecendo a incapacidade financeira de realizar manutenção de rodovias e repassando as maiores extensões possíveis mesmo que ao custo de uma tarifa maior (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p. 7).

Essa explicação vai ao encontro do discurso das concessionárias, que alegavam que caso o prazo de concessão fosse maior, os investimentos poderiam ser dissolvidos em maior período com a aplicação de tarifas menores. Entretanto, considerando sua natureza privada e a expectativa de lucro, dificilmente as empresas privadas seriam capazes de cobrar tarifa menor do que a aplicada atualmente pela Empresa Gaúcha de Rodovias, tendo em vista que esta não possui fins lucrativos. Ademais, como visto anteriormente, as concessionárias apenas investiram metade do que receberam nas rodovias, demonstrando que as empresas ficavam com grande lucro – característica do mercado privado – ao invés de reduzir os valores cobrados.

4.4 Qualidade do serviço prestado

Se todo o valor arrecadado pela Empresa Gaúcha de Rodovias fosse investido em obras, serviços e demais investimentos na rodovia onde houve a arrecadação, sendo apenas deduzidos os custos operacionais e tributários, em tese, a qualidade dos serviços prestados não deveria diminuir, mesmo que os valores arrecadados sejam menores em comparação com o modelo de concessão privada. Em 2013, o então governador do Rio Grande do Sul, Tarso Genro (PT), assegurou que a estatal iria “gerir os pedágios com a mesma qualidade que as empresas atuais, mas com o preço muito mais barato. O resto, nós vamos acumular processualmente com a EGR e fazer um trabalho, inclusive, melhor” (GENRO, 2013).

A qualidade das rodovias gaúchas sempre foi objeto de preocupação dos usuários, pois as vias concedidas não apresentavam resultado satisfatório. Após diversos descumprimentos contratuais por parte da Administração Pública e das concessionárias, por um longo período não foram feitos os devidos investimentos nas estradas, o que resultou em pavimentos mal conservados (EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS, 2014b).

A Confederação Nacional do Transporte (CNT) que verifica, anualmente, a qualidade do pavimento, da sinalização e da geometria das rodovias de todo o país, Na pesquisa divulgada em 2012, último ano em que eram administradas por concessionárias privadas, a rodovia RS-040 apresentou estado geral ótimo, as rodovias RS-135, RS-129, RS-130, RS-453, RS-287, RS-784 e RS-474 apresentaram bom estado, enquanto as rodovias RS-020, RS-466,

RS-235 e, RS-115 foram classificadas como regulares (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE, 2012).

No ano de 2014, quando a EGR já havia assumido os trechos, as rodovias RS-129, RS-784, RS-474 e RS-040 apresentaram resultado geral bom, as rodovias RS-135, RS-130, RS-453, RS-287, RS-235 e RS-115, foram enquadradas como regulares e, por fim, as rodovias RS-020 e RS-466 apresentaram condições gerais ruins (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE, 2014).

A pesquisa indica que, quando geridas pela iniciativa privada, dentre as 12 rodovias citadas, uma foi classificada como ótima, oito como boas e quatro como regulares, sendo que nenhuma foi classificada como ruim. Comparativamente, dessas 12 rodovias, quando passaram da gestão privada para a Empresa Gaúcha de Rodovias, nenhuma foi classificada como ótima, quatro foram classificadas como boas, seis foram classificadas como regulares e, ainda, duas foram classificadas como ruins. É importante lembrar que em 2012 as concessionárias privadas já haviam trabalhado nas rodovias por 14 anos, ao passo que, em 2014, a EGR estava no seu segundo ano de gestão dos pedágios.

Em 2016, nova pesquisa foi realizada, sendo que as rodovias RS-135, RS-040, RS-130, RS-287 e RS-474 apresentaram resultado bom, as rodovias RS-129, RS-784, RS-115, RS-235 e RS-453 estavam regulares e as rodovias RS-020 e RS-466 continuavam apresentando situação geral ruim. Portanto, cinco rodovias estavam em bom estado, uma a mais comparando com a pesquisa do ano de 2014; cinco estavam regulares, uma a menos comparando com dois anos antes; e duas rodovias tinham estado ruim, mesmo resultado anterior (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE, 2016).

A questão da qualidade da manutenção das rodovias apresenta-se como um desafio, o qual a EGR vem enfrentando de forma lenta, mas que gradualmente parece estar melhorando. Dessa forma, alcançar ou até mesmo superar a qualidade que as rodovias apresentavam quando eram concedidas para a iniciativa privada permanece sendo um objetivo para a estatal.

4.5 Participação popular e transparência

A participação popular na gestão dos pedágios comunitários por meio dos Corepes mostra-se o grande diferencial na comparação com a gestão das concessionárias privadas. Com o Decreto 50.564/2013, o governador do Rio Grande do Sul designou os conselheiros da Empresa Gaúcha de Rodovias, entre eles representantes do Estado e da sociedade civil da região das estradas pedagiadas, propiciando a gestão conjunta dos recursos (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Embora não se divulgue oficialmente quais das decisões foram tomadas pelos Corepes, as informações disponibilizadas na imprensa indicam que a EGR vem empregando os valores arrecadados nas praças de cada pedágio com base nas prioridades discutidas nas reuniões dos conselhos. É relevante destacar que no modelo de concessões não existia qualquer instrumento similar, sendo que a decisão de aplicação dos recursos era totalmente da empresa administradora. A concessionária não possuía qualquer obrigação de destinar mais recursos do que os previstos nos contratos, sendo que o lucro era sua principal meta.

Os Corepes se tornaram um importante instrumento da democracia de cunho participativo. Representam uma forma de participação popular na gestão da máquina pública, proporcionando um espaço para debate de ideias e propostas. Trata-se de uma oportunidade muito almejada em uma efetiva democracia.

Neste mesmo sentido, o artigo 2º, §2º da Lei Estadual nº 14.033/2012 determinou que a EGR pautasse os seus negócios pelo princípio da transparência. A mesma lei ainda prevê, no artigo 14, a necessidade de a estatal manter um sistema de prestação de contas na internet. Com base neste preceito, verifica-se no site da EGR que há descrição de todos os ingressos e desembolsos mensais divididos por praça pedagiada desde 2013.

A participação social, aliada à transparência, se mostra o grande diferencial do modelo de pedágios comunitários adotados pela EGR em comparação com o modelo privado, aspectos que contribuem para um modelo de gestão mais eficaz.

5. Conclusão

Os excessos do mercado e do Estado não têm se mostrado apropriados para a eficácia, eficiência e legitimidade das políticas públicas. A via comunitarista, defensora da participação ativa do terceiro setor e das comunidades nos assuntos e serviços públicos, apresenta-se como uma alternativa importante para a inovação sociopolítica.

A participação da sociedade civil, sem interesses econômicos, mostra-se extremamente necessária, para a implementação e o controle efetivo das políticas públicas, uma vez que garante a participação democrática do povo na tomada de decisões relevantes à administração pública.

A criação dos conselhos comunitários foi um importante instrumento para o controle das rodovias pedagiadas gaúchas, administradas desde 2013 pela EGR, possibilitando que o valor arrecadado seja investido nos anseios das comunidades locais que utilizam as rodovias pedagiadas.

O modelo público/comunitário ainda enfrenta grandes desafios. A substituição do modelo privado pelo novo modelo veio cercado de expectativas de mudanças rápidas e, ao lado da transparência, da participação e das tarifas mais baixas, a melhoria da qualidade das estradas pedagiadas é um requisito para a legitimação do novo modelo pela população.

REFERÊNCIAS

ADÁN, José Pérez. **Adiós Estado, bienvenida comunidad**. Madrid: Eiunsa, Ediciones Internacionales Universitarias, 2008.

_____. **Diez temas de sociología: vivir una sociedad familiar y humana**. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias, 2002.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Orientação Normativa 11/2009**. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

BARBER, Benjamin R. **Un lugar para todos**. Barcelona: Paidós, 2000.

BELLAH, Robert N. Comunitarismo ou liberalismo? Brasil e Estados Unidos em debate. In: SOUZA, Jessé (Org.). **O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira**. Brasília: UnB, 1999.

BERTOTTO, Luiz Carlos. **Certezas sobre a EGR**, 2013. Disponível em: <<http://www.egr.rs.gov.br/conteudo/2949/certezas-sobre-a-egr>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, 1993.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 802378/SP**. Rel. Ministro Luiz Fux. DJ 04/06/2007 p. 312

BUTCHER, Hugh et al. **Community and Public Policy**. London: Pluto Press, 1993.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Pesquisa CNT de rodovias 2014: relatório gerencial**. Brasília: CNT; SEST; SENAT, 2014.

_____. **Pesquisa CNT de rodovias 2012: relatório gerencial**. Brasília: CNT; SEST; SENAT, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Pesquisa CNT de rodovias 2014**: relatório gerencial. Brasília: CNT; SEST; SENAT, 2016.

COSTA, Marli M. Moraes da; SILVA, Linara da. O comunitarismo instituindo uma nova cultura social a partir da perspectiva de comunidade cívica: a (re)construção de condições para a implementação da justiça restaurativa. In: COSTA, Marli M. Moraes da; TERRA, Rosane B. Mariano da Rocha B.; REIS, Suzéte da Silva. **Direito sociais, trabalho e educação**. Curitiba: Multideia, 2011.

EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS. **Ingressos mensais por praça** – ano 2014. 2014b. Disponível em: <http://www.egr.rs.gov.br/upload/1420629803_Site%20-%202014.12.pdf> Acesso em: 5 fev. 2015.

_____. **Quem somos**. 2014a. Disponível em: <<http://www.egr.rs.gov.br/lista/276/quem-somos#>>. Acesso: em 15 dez. 2014.

_____. **Má qualidade de rodovias gaúchas preocupa empresas de mineração**. 2014b. Disponível em: <<http://www.egr.rs.gov.br/conteudo/3648/consumidor-rs-%7C-consumidorrs.com.br-ma-qualidade-de-rodovias-gauchas-preocupa-empresas-de-mineracao>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

ETZIONI, Amitai. **Public policy in a new key**. London: Transaction Publishers, 1993.

_____. **The active society**: a theory of societal and political processes. London, New York: Collier-Macmillan/The Free Press, 1968.

_____. **The spirit of community**: the reinvention of American society. New York: Touchstone, 1993.

_____. **The third way to a good society**. London: Demos, 2000.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, jan./fev. 2001.

GENRO, Tarso. **Tarso**: “EGR manterá qualidade e cobrará menos nos pedágios”. Entrevista. Secretaria do Planejamento e desenvolvimento Regional. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>> Acesso em: 13 jan. 2014.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

INOJOSA, Rose. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, n. 22, 2001.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PESTANA, Marcio. **Licitações públicas no Brasil**: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul. Programa Estadual de Concessão Rodoviária do RS (PECR)**: Histórico, evolução e desequilíbrios contratuais. Análise Descritiva – 1996/2009. Disponível em: <http://www.agergs.rs.gov.br/upload/servico_4_224.pdf> Acesso em: 14 dez 2014.

_____. **Decreto nº 50.564, de 19 de agosto de 2013**. Porto Alegre, 2013.

_____. Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem. **Relatório de acompanhamento do Programa de Concessões de Rodovias no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria da Infraestrutura e Logística, 2013.

_____. **Lei nº 14.033, de 29 de junho de 2012**. Porto Alegre, 2012.

SCHMIDT, João Pedro; ARAÚJO, Neiva Cristina de. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na legislação brasileira. **Revista NEJ – Eletrônica**, v. 17, n. 3, p. 327-344, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4203/2414>>. Acesso em: 18 fev 2014.

SCHMIDT, João Pedro; HELFER, Inácio; BORBA, Ana Paula (Org.). **Comunidade e comunitarismo**: temas em debate. Curitiba: Multideia, 2013.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN NATALIE. Políticas sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana; SILVA, Frederico Barbosa da. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

PUBLICIDADE INFANTIL, REGULAÇÃO ESTATAL E FORMAÇÃO DE VALORES EM PROL DO CONSUMO CONSCIENTE

Alex Silva Gonçalves⁴

João Pedro Schmidt⁵

1. Introdução

O estudo da regulamentação da publicidade direcionada ao público infantil não pode ater-se apenas ao marco legal da regulamentação estatal e autorregulamentação publicitária. A boa sociedade não passa somente pela adoção de políticas públicas, mas também pela ação proativa da sociedade para formação de valores em prol de um consumo consciente.

Dessa forma, inicialmente serão abordados o consumo consciente e os desafios da sociedade de consumo. Analisar-se-á a sociedade de consumo e o consumismo como imperativo do capitalismo ancorado pelas necessidades artificialmente criadas para manipular o consumidor em adquirir produtos e serviços. Identificar-se-á a cultura mercadológica promovida por meio da publicidade dentro da segmentação de mercado, especialmente em relação às crianças e aos adolescentes. O objetivo, assim, é despertar-lhes um sentimento de materialismo em inesgotáveis fontes de prazer para que o mercado se renove continuamente.

Posteriormente, discorrer-se-á sobre as técnicas empregadas pelo marketing para satisfação do mercado com a venda de produtos e serviços, em especial o anúncio, a oferta, a propaganda, a publicidade e o *merchandising* – *conceitos que serão discutidos ao longo do texto*. A partir disso, será observado que todas essas modalidades almejam despertar a atenção do consumidor infantil para o que se pretende vender.

Tendo em vista que o artigo se debruça sobre a publicidade, esta será a técnica utilizada traçando-se um paralelo entre ela e o consumo infantil, compreendido entre 0 e 18 anos de idade, conforme o artigo 2º da Lei nº

4 Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Docente da Graduação e da Pós-graduação da Faculdade Paraíso do Ceará (FAP).

5 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com Pós-Doutorado pela George Washington University, Estados Unidos. Docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

8.069/90, também chamada de Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”.

Neste campo, serão estudados os aspectos éticos e morais da publicidade praticada pelos publicitários, já que, para o mercado e para os economistas, via de regra, não há preocupação para com os meios utilizados, mas tão somente com os resultados financeiros auferidos em decorrência de sua veiculação. Será visto que a publicidade, em nome da competitividade, especialmente por meio de veículos de comunicação de massa, pode constranger as pessoas afetivamente, influenciando-as em suas liberdades de escolha. Isso porque, por inúmeras vezes, extrapola o sentido da informação de produtos e serviços despertando nos consumidores sentimentos que variam da alegria ao ódio, do prazer à decepção.

Analisar-se-á que, atualmente, o mercado possui primazia em detrimento dos valores sociais, em especial dos direitos das crianças e dos adolescentes. Em relação às crianças, estas não conseguem ter uma compreensão crítica acerca da publicidade, sendo impactadas pelo mercado de forma tão agressiva que as publicidades a elas direcionadas não respeitam sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. A publicidade direcionada aos adolescentes também desenvolve-se por meio de técnicas bastante agressivas que devem ser ponderadas, posto que, apesar de eles já distinguirem o real do imaginário, ainda não possuem um desenvolvimento mental completo, deixando-se facilmente influenciar.

Nesse sentido, observa-se a influência da publicidade sobre o público infantil, a qual se utiliza da maior quantidade de sentidos possíveis para prender a atenção dos infantes no que está sendo veiculado, causando transtornos em sua formação psíquica e ocasionando mudanças de hábito e comportamento. Isso que se reflete em diversos impactos negativos, dentre outros, o estresse familiar, a obesidade infantil, a erotização precoce, a violência e o alcoolismo.

Por fim, discorrer-se-á sobre políticas públicas e ação regulatória do Estado como alternativa da garantia do bem-estar dos consumidores infantis, garantindo aos mesmos autonomia e o desenvolvimento de uma boa sociedade à luz do comunitarismo responsivo de Amitai Etzioni (1999). Para tanto, objetiva-se identificar se há necessidade de complementação das ações sociais com as estatais para implementação de política pública de proteção ao consumidor, estabelecendo à sociedade um papel na formação de valores em prol de um consumo consciente.

2. O consumo consciente e os desafios da sociedade de consumo

A economia capitalista não é necessariamente um problema, mas a forma como pessoas físicas e jurídicas agem para suas satisfações pessoais, ânsias

e ganâncias. O capitalismo em si, não é o problema. A questão a ser avaliada é se os mercados podem atender às reais demandas dos consumidores pela qual o capitalismo é designado a servir (BARBER, 2009).

O capitalismo deve estar alinhado com a democracia, a responsabilidade social e a cidadania, de forma que esse modelo econômico sirva mais as pessoas do que os interesses próprios de uma classe empresarial. De outra forma, o destino do capitalismo e dos cidadãos não se compatibilizam. O que se percebe é que o sucesso do capitalismo está atrelado ao consumismo e não à produtividade das reais necessidades das pessoas.

2.1 A sociedade de consumo e o consumismo

A única finalidade da produção é que haja o consumo (SMITH, 1996). Até meados do século passado, a produção econômica capitalista buscava basicamente apresentar produtos feitos para atender as necessidades das pessoas. Os produtores buscavam alcançar os consumidores com produtos que acreditavam ser de interesse dos mesmos. Profissionais passaram a ser pagos para desempenhar a função precípua e iminente da publicidade, qual seja, vender produtos e serviços. Somente é tornado conhecido o que for hegemonicamente consensual para o público-alvo. Tudo isso se dá por meio de imagens célebres, canções populares, provérbios e outros textos já conhecidos pelos consumidores (GASTALDO, 2013, p. 20).

Apesar de a produção ser feita para alcançar as pessoas, estas são preparadas, primeiramente, para serem receptivas aos produtos e serviços ofertados no mercado de consumo. Isso denota que os consumidores são produzidos antes mesmo que os produtos sejam elaborados (SANTOS, 2002), especialmente por meio das agências de publicidade e *marketing*. Estas exploram de forma específica o perfil dos consumidores, identificando os seus desejos e despertando-os com a finalidade precípua de convencimento da aquisição ou da utilização do que é produzido.

Visando despertar o desejo do público-alvo, os publicitários buscam entender, dentro de toda uma segmentação de mercado, o contexto social, individual e afetivo de cada grupo, com a finalidade de que o apelo produzido reflita em consumo do produto que pretende vender (GASTALDO, 2013). Toda publicidade tende a ser exagerada, de forma que incite o consumidor na busca pelo produto ou serviço. Caso contrário, havendo frustração do consumidor, a demanda pretendida pelos anunciantes se esvaziaria e a economia voltada para o consumidor perderia o gás e, conseqüentemente, dinheiro (BAUMAN, 2007).

A necessidade original de comprar produtos essenciais e indispensáveis à vida humana abriu espaço para práticas contumazes e corriqueiras

em uma verdadeira corrida consumista e banal dos desejos desenfreados e incontroláveis que apossam os consumidores. O consumismo é permanente, inevitável e, para muitos, um verdadeiro estilo de vida não escolhido, mas pelo contrário, induzido.

A indução do público infanto-juvenil ao consumo traz para os mesmos uma deseducação. O estímulo do prazer do aqui e agora sem qualquer reflexão de razoabilidade, por meio da aquisição de determinado produto ou serviço, leva a desonras, prazer pessoal imediato e fixação de novos hábitos com uma cultura individualista alheia à vivência de valores de solidariedade (PEREIRA JÚNIOR, 2011).

Observa-se que a durabilidade costuma desapontar o consumidor, pois o prazer anunciado somente se perfaz por ocasião da compra ou da primeira utilização. A partir de então, o consumidor é atingido por um reflexo de decepção que entra em confronto com o prazer extensivo e, inclusive, com a aquisição de bens de serviço, posto que, em regra, as qualidades estão abaixo das expectativas (LIPOVETSKY, 2007).

O consumismo adquiriu uma dimensão global. Produtos de marcas reconhecidas pelos consumidores em qualquer lugar em que se encontrem. Em decorrência do processo de globalização, as identidades das marcas estão enraizadas nos consumidores de todo o mundo, especialmente crianças, “primeiros e únicos itinerantes globais”, que possuem passaporte livre para comprarem em todos os lugares (BARBER, 2009, p. 368). Isso ocorre porque as crianças são alcançadas pela publicidade onde quer que estejam, inclusive, na sala de aula, contrastando com os reais objetivos das escolas: a publicidade tem como finalidade recrutar consumidores, ao passo que as escolas têm por objetivo cultivar cidadãos (SANDEL, 2014). A publicidade só precisa de uma oportunidade e ela vai buscar essa chance nos lugares onde, em tese, as crianças e adolescentes estariam mais seguros, como nas escolas e nas próprias casas, acarretando efeitos negativos em vários aspectos da vida.

O processo de decisão de compra de produtos possui um mínimo de envolvimento do consciente e de ponderação. Estima-se que 95% dos consumidores impulsiona a maioria das escolhas de forma inconsciente (DOOLEY, 2012). Na “vida líquida”, o consumidor deve fazer constante autoexame, autocrítica e autocensura, de forma que não tenha alimentada a irracionalidade promovida com uma insatisfação em si mesma, em detrimento da aquisição de uma mercadoria que realmente deseje em face de sua necessidade, fruto de uma escolha consciente (BAUMAN, 2007).

A sociedade de consumo está repleta de técnicas de vendas e de instrumentos colocados à disposição do *marketing* com a finalidade precípua de impingir produtos e serviços, na maioria das vezes, inconscientemente, nos

consumidores. Fato esse que deixa a estes uma falsa impressão de que estão agindo sob o pálio da consciência e da racionalidade. O *marketing* envolve a colocação de produtos no mercado de consumo, além da embalagem do produto, a definição de seu preço, a distribuição e a publicidade. A utilização de técnicas dos profissionais de *marketing*, aliada à obsessão por compras, movimentam mais ainda as práticas consumistas com a finalidade de atingir os desejos e as aspirações do subconsciente dos consumidores (LINDSTROM, 2009). A razão do consumidor fica em segundo plano, especialmente no que concerne às crianças, movidas pela emoção e não pela razão, em que o *marketing* encontra um campo vasto de atuação (BARBER, 2009).

A eficácia das técnicas de *marketing* é um dos fatores centrais para explicar o consumismo das sociedades atuais, especialmente quando o produto que aparece no contexto está inserido dentro de uma lógica da narrativa do programa, trazendo um sentido para o consumidor que está assistindo. De início, o anúncio não trazia os requisitos de precisão, destinatário e forma inequívoca, não havendo vinculação contratual. Era somente como uma forma de convite à contratação (*invitatio ad offerendum*) (BENJAMIN, 2014). O art. 30 da Lei nº 8.078/90 define oferta como “toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados”. O dispositivo ainda acrescenta a informação de que “obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado”, tornando-a, neste caso, um verdadeiro contrato ante a anuência do consumidor.

Destarte, oferta é a forma de o fornecedor comercializar seu produto ou serviço ficando vinculado em casos de transmissão e se refere a toda e qualquer manifestação de vontade para prática de consumo que o anunciante-fornecedor destine ao consumidor com o objetivo de inserir determinado produto ou serviço no mercado de consumo (FILOMENO).

O art. 31 da Lei nº 8.078/90, chamado de Código de Defesa do Consumidor (CDC), determina que o anúncio não pode manifestar descaso pela segurança em que figuram crianças e adolescentes:

A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

É exatamente nesse contexto que se insere a preocupação com as crianças e os adolescentes, submetidos a todo tipo de prática comercial, através dos anúncios e das mais variadas técnicas de *marketing*.

A propaganda tem um fim ideológico com o intuito de propagar princípios, ideias, teorias com objetivos religiosos, políticos ou cívicos (CAVALIERI, 2014). Pode-se ser citado, como exemplos de propaganda a partidária e a eleitoral divulgadas através dos meios de comunicação. A propaganda destina-se, também, à propagação de posições e ideologias com a finalidade de influenciar opiniões (FIGUEIREDO, 2011). Por outro lado, publicidade é qualquer informação ou comunicação que se propaga com a finalidade de promover, direta ou indiretamente junto aos consumidores, a aquisição de produtos e serviços independente da técnica de *marketing* utilizada (MARQUES; BENJAMIN; MIRAGEM, 2013).

A publicidade possui elementos persuasivos capazes de influenciar o pensamento das crianças e dos adolescentes, visto que, personagens infantis, brinquedos e músicas conhecidos por eles estimulam uma imagem positiva sobre o produto ou serviço divulgado, mas não uma análise do mesmo. Quando feita dessa forma, será abusiva, já que se vale do fato de a criança ser facilmente induzida às imagens de caráter infantil, bem como a inexperiência do adolescente, e porque considera apenas o sucesso do propósito da publicidade que é o de persuadir o possível consumidor. Em face da vulnerabilidade do consumidor infantil e consequente violação de valores sociais ou juridicamente apreciados e protegidos, toda publicidade direcionada para as crianças será considerada abusiva, posto que se aproveita de sua inexperiência. Além disso, não visa proteger o sentimento geral da comunidade, expresso ou não na legislação (MIRAGEM, 2014).

O *merchandising* é, sem dúvidas, um dos instrumentos de comunicação mercadológica de maior influência no comportamento do consumidor. Por meio da TV, do rádio e do cinema, impõe padrões de consumo e cria supostas necessidades para a aquisição de produtos e serviços até então inexistentes. *Merchandising* é a interação entre o veículo de comunicação e os consumidores na qual se ofertam produtos e serviços de forma imperceptível em situações cotidianas das pessoas, como em novelas, filmes, revistas e programas (FIGUEIREDO, 2011). Por esse motivo, tal publicidade é tida por “clandestina”, já que veicula de forma indireta produtos e serviços em vários meios de comunicação (ALMEIDA, 2013, p. 189).

O *merchandising*, também chamado de publicidade indireta, é prática rotineira nos programas, em que tenta tornar os produtos ou serviços que se pretende vender como algo natural e que sempre tivessem existido. É uma técnica de aproximar o consumidor do objeto que pode fazer parte do seu cotidiano por meio de práticas repetitivas (CASTRO, 2008, p. 47).

2.2 A publicidade e o consumo infantil

Antes de abordar a influência e os efeitos da publicidade no público infantil, faz-se necessário compreender os aspectos éticos e morais que

envolvem esse instrumento de venda de produtos e serviços. O capitalismo e suas diversas facetas, associados à globalização, tornam as relações sociais bem mais difíceis. Dessa forma, quem deseja vender produtos ou serviços utiliza-se muitas vezes de técnicas e métodos desleais, sem ética, prejudicando os consumidores-cidadãos.

Por isso, compreende-se o compasso entre a sociedade “sólida”, de produtores enquanto fonte primária de acumulação capitalista, para a indústria do mercado de consumo na sociedade “líquida” de consumidores. O capitalismo “parasitário” permanece vivo não a partir da relação entre capital e trabalho, mas, sim, a partir da transação de compra e venda do trabalho, permitindo venda e aquisição de mercadorias (BAUMAN, 2009, p. 29).

A grande liberdade de atuação da mídia para realização de publicidades conflui para diversas consequências indesejadas nas crianças. Não é admissível, do ponto de vista da ética empresarial, que se criem demandas e expectativas, por meio dos instrumentos do *marketing*, para o estímulo ao consumo do público infantil (HENRIQUES, 2014).

Para o mercado e para os economistas, quase sempre, não importa se os meios utilizados não condignos. Não há uma preocupação do que seja certo ou errado, condenável ou louvável, mas, sim, quanto custa e qual é o lucro. Preferem não lidar com questões morais nem valorar os bens em condutas, já que compreendem que o dinheiro nunca corrompe e que as relações de mercado jamais sobrepujam as normas alheias a ele. Entendem, ainda, que não devem se apoiar na ideia de altruísmo, generosidade, solidariedade ou dever cívico, tendo em vista que estes valores se esvaem no tempo e se esgotam com o uso (BARROS FILHO, 2016).

Assim, observa-se a moral enquanto dimensão subjetiva do processo de vida em sociedade, isto é, uma atividade do espírito, inerente a cada indivíduo, estando associada a cada pessoa de forma individual e de modo peculiar, amparada em um valor específico. Logo, se não tiver valor, não há como se falar em moral. É, portanto, a reflexão que cada indivíduo tem de si, a respeito da conduta humana em relação a determinado comportamento. A moral diz respeito ao *dever-ser* do comportamento, como, por exemplo, a melhor forma de viver segundo um ponto de vista individual. Nesse sentido, a publicidade é um elemento redutor da deliberação moral, e não necessariamente moral ou imoral. A ética, por sua vez, é a teoria da moral. É a ciência dos discursos morais se apresentando de forma genérica e despersonalizada. A ética é um entendimento coletivo das deliberações morais de cada pessoa. A ética é o somatório de forças de determinados segmentos sociais em um ponto de vista singular (BARROS FILHO, 2016).

A publicidade constrange afetivamente as pessoas, tirando-lhes as condições de deliberação moral no que concerne à liberdade de optar acerca do que realmente desejam. Afirmar que existem vários produtos e que a publicidade se

limita a anunciar, tornando-os conhecidos e propiciando bem-estar, não passa de retórica e falácia. Tais produtos criam nos consumidores uma identidade associada a sentimentos como alegria e amor que afloram quando alguém adquire determinado objeto e reflete-se em sentimento de tristeza e ódio quando a mesma pessoa não possui o determinado bem, e, assim, não pertence ao grupo daqueles que possuem, configurando-se em verdadeira exclusão social (BARROS FILHO, 2016).

A publicidade extrapola o sentido de informação de produtos e serviços torna os indivíduos escravos dos produtos, já que a única saída será a aquisição dos mesmos sob pena de não pertencimento a determinado grupo, e, portanto, aflorando sentimento de tristeza e ódio. Esse quadro reverso faz com que a criança e o adolescente, por exemplo, busquem se firmar diante dos demais colegas para que tenham a tão sonhada alegria de volta. Então, essa eficácia da publicidade torna-a homogeneizada, já que as outras possibilidades são descartadas (BARROS FILHO, 2016).

Atualmente, no mundo digital, a inobservância dos critérios da ética, da equidade e da isonomia pode apresentar publicidades com informações incompletas sobre produtos e serviços, que poderão ter sua validade questionada. É um vício formal que se liga à vulnerabilidade do consumidor diante da falta de elementos para tomada de decisões (PORTO, 2017).

Não existem muitas coisas que o dinheiro não compra. Nos tempos atuais, quase tudo está à venda (SANDEL, 2014). Recai-se, por oportuno, nas questões da moralidade e da ética. Quais os limites morais do mercado? Quais os valores que devem ser protegidos? O problema reside na relação entre pessoas e objetos, em que o consumismo e a competitividade conduzem ao “emagrecimento moral e intelectual da pessoa”, com redução de sua personalidade e sua visão de mundo. A pessoa, então, se deixa conduzir pela figura de consumidor e esquece-se da figura de cidadão (SANTOS, 2002, p. 49).

O mercado passa a governar a vida humana, corroendo os princípios da sociedade. Quando os valores morais e éticos são deixados de lado ou limitados por outros valores, há a primazia do mercado. A superficialidade dos valores sociais é sucumbida pelo sistema de mercado, que reconhece apenas o lucro. A continuidade dessa premissa pode conduzir a uma devastação da civilização em prol do retorno do investimento financeiro (BARBER, 2009).

O Estado deve observar as diferenças entre as pessoas quando da elaboração de políticas públicas de regulamentação da publicidade. A mulher é diferente do homem, bem como as crianças são diferentes dos adultos. Os doentes devem ser vistos de forma diferente em relação às pessoas saudáveis. Dentre os doentes há diferenças, vez que alguns apresentam doenças crônicas e mentais, ao passo que outros não. As pessoas são diferentes e devem ser tratadas de forma diferente (BOBBIO, 1992).

Não se pode deixar de observar os desequilíbrios nas relações comerciais da internet: “As desigualdades produzidas pela ausência de tratamento isonômico entre os integrantes da relação jurídica de consumo informacional virtual acentuam o quadro de vulnerabilidade do consumidor *web*” (PORTO, 2017, p. 83). Os avanços de mercado, por meio de novas tecnologias, pode agravar esse quadro, motivo pelo qual a utilização de pautas éticas e morais deve permear as novas e as antigas relações de direito privado.

Crianças e adolescentes caracterizam-se por apresentar uma condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, com o agravante de que, diferentemente destes, aquelas não conseguem distinguir o que é narrativa de histórias e fantasias, e o que é fato (BARBER, 2009). Uma parcela da publicidade não respeita a liberdade de escolha das crianças ao impor padrões de consumo ou artifícios para que elas optem por um produto ou serviço não baseado nele próprio (BRAMBILLA; ADOLFO, 2016).

A criança e o adolescente passam por estágios de desenvolvimento que variam de acordo com a idade. Não é possível determinar a idade exata para todas as crianças, contudo, para fins de estudo, seguir-se-á a classificação da evolução definida por Jean Piaget (1974), cujo esquema de desenvolvimento intelectual apresenta quatro estágios. O primeiro é o sensório motor (0 a 2 anos), em que a criança aprende acerca dos objetos físicos que as rodeiam, bem como adquire conhecimentos baseados em suas próprias ações, reagindo a sensações imediatas. O segundo é o pré-operacional (2 a 6 anos), quando se desenvolve uma inteligência simbólica por meio de imagens e palavras, sendo centrada em si mesma, no egocentrismo, e ela não consegue se colocar no lugar do outro nem aceitar o ponto de vista do outro. Nessa fase, a criança não consegue levar em consideração mais de uma dimensão simultaneamente. Dotada de uma percepção global, pergunta sobre tudo (fase dos porquês), motivo pelo qual não aceita a resposta do acaso. Igualmente atribui vida aos objetos (animismo), pensa que o nome faz parte do objeto, sendo uma propriedade do objeto que ele representa (realismo nominal) e passa a ter uma ideia de agrupamento (classificação).

A terceira fase, conforme Piaget (1974), é a de operações concretas (7 a 11 anos), em que a criança lida com conceitos abstratos e passa a ter a capacidade de relacionar diferentes aspectos, abstraindo dados da realidade. Tem noção de classes em sentido abstrato (inclusão de classe) ao reconhecer que um objeto pertence a duas classes simultaneamente. Também passa a ter ideia de relação entre coisas e grandezas (termos de relação), contudo, tem problemas com proposições verbais ou hipotéticas. Por fim, a fase de operações formais (12 anos em diante) é a da adolescência, com uma transição para a forma de pensar e agir de uma pessoa adulta. É quando desenvolvem o pensamento através de palavras ou símbolos, sem necessidade da percepção

ou da manipulação da realidade. Trata-se do pensamento formal hipotético-dedutivo diante de conclusões por hipóteses (PIAGET, 1974).

A compreensão do processo evolutivo de crianças e adolescentes é fundamental para a determinação dos impactos da publicidade em crianças e adolescentes, abordada a seguir.

3. Impactos negativos da publicidade nas crianças e adolescentes

A publicidade causa diversos impactos negativos nas crianças e adolescentes, tais como: estresse familiar, obesidade infantil, erotização precoce, violência e alcoolismo. Estudos apontam outras variedades de problemas em decorrência da publicidade, contudo, para o objetivo deste artigo, é suficiente observar os principais efeitos ocasionados no público infantil e as melhores alternativas para sua proteção.

A grande exposição aos produtos tende a levar ao consumo desenfreado, trazendo dependência fisiológica ou psicológica em relação aos produtos e serviços pretendidos, como alcoolismo, droga e nicotina. Tais efeitos geram lucro para empresas que se utilizam da venda de tais produtos ou soluções para os mesmos (SOLOMON, 2011).

O consumo comanda nossas formas de inação, já que as empresas produzem o consumidor para depois produzir o produto. Diante disso, se estabelece do império da informação e da publicidade, que coloca o consumo como o grande emoliente, produtor ou encorajador de imobilismo (SANTOS, 2002)

O estresse familiar é perceptível quando a criança internaliza o desejo em adquirir os produtos anunciados. A criança faz sua sustentação oral diante dos pais ou responsáveis, justificando a necessidade em relação ao bem anunciado. Na sequência, podem ocorrer duas situações: primeiro, se for atendido o pleito infantil, tem-se de verificar as consequências quanto à aquisição daquele produto. Segundo, e não menos grave, é quando há uma negativa em relação à pretensão da criança. O desejo em adquirir os produtos anunciados leva a conflitos familiares, já que o infante trava discussões e brigas, visando o atendimento de seus desejos.

Na escola e no círculo de amigos, a criança é confrontada mais uma vez quando vê que outras crianças dispõem de produtos que ela não tem. Os pais ou responsáveis podem ter diversos motivos para não adquirir determinados produtos, incluindo o financeiro, contudo, não estão isentos das indagações, insatisfações e conflitos gerados inicialmente por uma publicidade abusiva.

Os pais têm poder de compra, mas, na maioria das vezes, as crianças têm poder de decisão. Segundo um estudo do canal *Nickelodeon* (SOLOMON,

2011), dois terços dos pais afirmam que os filhos participam ativamente nas definições de aquisição de um carro. Igualmente, conduzir crianças para compras em um supermercado é estar sujeito a palpites, às vezes altos e lamuriosos. Ocorre que fazem um pedido de compra a cada dois minutos quando estão com seus pais e que 90% dos pedidos são feitos pelo nome da marca. Ademais, pesquisadores indicam que as crianças influenciam diretamente em torno de 453 bilhões de dólares em compras familiares durante um ano).

Outro grave problema é a obesidade infantil. O alimento é indispensável à sobrevivência humana, com teores calóricos suficientes à existência e sem exageros, de forma que não comprometa a saúde das pessoas. Contrariando esse ideal, há inúmeros produtos alimentícios cuja composição acarreta prejuízos à saúde. No Brasil, a obesidade infantil é realidade. Tomando-se por base a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) nos anos de 2008 e 2009, constatou-se que 40% da população brasileira estava acima do peso (IBGE, 2010). No tocante às crianças entre 5 e 9 anos de idade, 36,6% estavam acima do peso. O que representa um aumento significado com relação aos índices de anos anteriores, como por exemplo, no ano de 1974, quando somente 1,4% das crianças eram obesas. Em 2009, o percentual era de 16,6%. No caso dos adolescentes, considerados para pesquisa com idade entre 10 e 19 anos, em 1974, apenas 0,4% eram obesos. No ano de 2009, o percentual subiu para 5,9%.

Já a Pesquisa Nacional de Saúde Escolar (PENSE), realizada pelo IBGE entre os meses de abril e setembro do ano de 2015, verificou que 7,8% dos alunos de 13 a 17 anos, do 5º ano do Ensino Fundamental até o 3º ano do Ensino Médio, apresentavam obesidade, somando cerca de 1 milhão de adolescentes. Quando se avalia o excesso de peso na mesma faixa etária, observa-se que o percentual sobe para 23,7%, aproximadamente 3,1 milhões de adolescentes (IBGE, 2016). Na mesma pesquisa, constatou-se que, em relação aos alunos de 13 a 17 anos, a proporção dos que comem alimentos não saudáveis pelo menos 5 dias por semana: 41,6% comem guloseimas (doces, balas, chocolates, chicletes, bombons e pirulitos), 31,3% ingerem comidas ultraprocessadas (hambúrgueres, presunto, linguiça, salgadinho de pacote, biscoitos salgados, entre outros), 26,7% tomam refrigerantes e 13,7% comem salgados fritos. Ainda se analisou que o mau hábito alimentar é grave, posto que praticamente seis em cada dez adolescentes (57,9%) comem enquanto assistem televisão ou estudam.

Além da quantidade de alimentos calóricos, há outros elementos que contribuem para a obesidade infantil como o hábito de assistir TV e de jogar em computadores ou celulares, por exemplo, pois, enquanto as crianças desenvolvem essas atividades, não realizam exercício físico, pelo contrário, ingerem mais alimentos, geralmente guloseimas e aqueles de rápida mastigação. Somam-se a isso as inúmeras propagandas que utilizam personagens,

músicas e cores, atraindo ainda mais a atenção das crianças e dos adolescentes em horários destinados a uma programação infantil e que apresentam novas guloseimas. Costumam ser divulgados diversos produtos alimentícios em pacotes, latas ou saquinhos, muitas vezes salgados, pizzas, sanduíches, batatas fritas, refrigerantes e biscoitos recheados de alto teor calórico, gorduras saturadas, açúcar e sal e pobres em vitaminas e sais minerais (LIMEIRA, 2013).

Não menos importante dentre os efeitos negativos da publicidade infantil é a erotização precoce. Inúmeras são as propagandas que trazem insinuação do sexo. Embora haja entendimentos no sentido de que a publicidade que envolve sexo promove apenas o sexo, e não o produto, é fato que as mensagens subliminares desse tipo de apelo publicitário atingem de forma significativa o inconsciente das crianças e dos adolescentes, que passam a desejar determinados produtos que trazem uma conotação sexual, e, em muitos casos, a se vestir e ter comportamentos com viés erótico. Sob a crença de que “sexo vende”, inúmeras empresas de *marketing* apresentam uma variedade de sugestões eróticas, valendo-se de sutilezas e exhibições de corpos, com a finalidade de anunciar produtos que vão desde perfumes a automóveis (SOLOMON, 2011). Grande parte do que se vende nos dias atuais, incluindo perfumes, bebidas alcoólicas e roupas, está associado a apelos eróticos.

Aproximadamente um quinto de toda a publicidade atual apresenta conteúdo deliberadamente sexual com o objetivo de vender produtos ou serviços (LINDSTROM, 2009). As publicidades apresentam o erotismo como parte do cotidiano das pessoas. No entanto, há de se ressaltar que o corpo impúbere da criança e do adolescente é completamente diferente do corpo púbere de um adulto. Apesar de que crianças e adolescentes possuem sensações erotizadas, não restam dúvidas de que não têm potencial para ultrapassarem etapas e se lançarem no caminho da sexualidade (TIBA, 2002).

As crianças e os adolescentes também são influenciadas a se comportarem de forma violenta. A violência é instigada por meio da televisão, dos filmes, das novelas, da internet e dos *videogames* produtos infantis que induzem a práticas violentas. É o caso de jogos virtuais com cenas de extrema brutalidade, que usam de armas letais para “passar de fase” e para vencer o jogo, que indubitavelmente trazem repercussões na vida real.

A publicidade desperta na criança o desejo pelos produtos anunciados e a frustração reiterada desse desejo é uma porta de entrada para a delinquência e o tráfico. A mídia exerce forte influência sobre sentimentos, visões, norma e valores. Existem programas direcionados a crianças e adolescentes que são muito bem elaborados. Quando não são, valorizam a barulheira, a violência e o racismo, já que não se encaixam nas faixas etárias previamente definidas. As empresas de comunicação são responsáveis pelo crescimento da violência,

pois produzem diversas cenas de imitação, agressão, medo e ideias errôneas sobre a vida real e que acabam conduzindo as crianças e os adolescentes a aceitarem a violência oriunda dos meios de comunicação com reprodução desta na vida real (FEILITZEN, 2010). Existem pesquisas que apontam para uma maior atração e um pior impacto ocasionados nas crianças quando filmes, cenas ou programas são muito realistas, a exemplos de programas policiais e sensacionalistas, que prendem muito a atenção dos telespectadores infantis (PEREIRA JÚNIOR, 2011)

De acordo com a pesquisa Consumo, Violência e Juventude, realizada pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD BRASIL) com a Fundação Procon de São Paulo no ano de 2010, por meio de questionário aplicado a 4.629 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, constatou-se que quase metade (48%) aponta questões relacionadas aos bens de consumo como justificativas para a prática de atos infracionais (ILANUD BRASIL, 2010). O comportamento agressivo de alguns consumidores infantis pode estar associado à ideia de competição entre eles mesmos, o que induz crianças a comportamentos e estilos mais extremos, contaminando a prudência e o comedimento (SCHOR, 2009).

Por fim, outro problema comum é o alcoolismo. Assim como os problemas causados à saúde das crianças, a publicidade que incentiva o consumo de bebidas também possui efeitos danosos, especialmente em decorrência de uma ausência de discernimento. Bebidas alcoólicas são proibidas a crianças e adolescentes menores de 18 anos e a legislação brasileira considera tal prática como crime. Entretanto, a indústria de bebidas brasileira incentiva o consumo precoce de cerveja entre crianças e adolescentes, já que os horários de publicidade se dão de forma livre, mostrando ambientes de festas e diversão associados à felicidade, à cerveja e ao prazer sexual. Tal publicidade é supostamente dirigida ao público adulto, mas acaba impactando também o infantil, despertando o desejo de consumo nas crianças e nos adolescentes. Acrescente-se a isso o descompromisso daqueles que vendem bebidas alcoólicas a adolescentes, em ocasiões como festas, contribuindo para uma vida desregrada em anos subsequentes.

4. A boa sociedade: regulação estatal e consumo consciente

Há alternativas à servidão imposta pelos padrões de hiperconsumo próprios do capitalismo? Quais os caminhos para resistir ao consumo exacerbado e aos riscos da publicidade abusiva, que impacta o conjunto dos cidadãos e especialmente o público infantil? O ponto de vista defendido neste artigo é o

de que as alternativas viáveis passam pela adoção de políticas públicas pertinentes e pelo envolvimento da sociedade civil, não podendo ficar à mercê da autorregulação do mercado. Discute-se, a seguir, tais alternativas.

4.1 Políticas públicas e a ação regulatória do Estado

O bem-estar dos consumidores, em especial da criança e do adolescente, deve estar em conformidade com as premissas do consumo consciente, priorizando a proteção à vida, à saúde e à segurança dos consumidores infantes. Para que a sociedade se desenvolva, tem de ter iniciativa e autonomia (ETZIONI, 1999). O paradigma comunitário aplica a noção de uma regra de ouro em âmbito social como forma de caracterizar uma boa sociedade, isto é, a maximização da ordem e a autonomia de uma boa sociedade requer um cuidadoso equilíbrio entre a garantia dos direitos individuais e as virtudes sociais (ETZIONI, 1999). Isso só será possível por meio de um conjunto de valores compartilhados que os indivíduos devem respeitar, pois uma boa sociedade pressupõe diálogo acerca do bem-comum (ETZIONI, 1999). Os valores trazidos pela comunidade têm que ser levados a sério, pois são essenciais para uma boa sociedade. Compartilhados na plenitude da comunidade, com possibilidade de dissensões, em face do nível de diálogo moral, atingem um *status* moral superior ao de valores particulares de um ou outro grupo ou de ações educacionais desenvolvidas unilateralmente pelo Estado. É a partir do diálogo e da preservação desses valores que a comunidade formula e reformula seus valores comuns (ETZIONI, 1999).

A compreensão de políticas públicas é relevante não apenas sob o prisma teórico ou do debate acadêmico, mas também pelo envolvimento dos gestores, dos agentes políticos e do Estado de uma forma geral, bem como pelo engajamento da sociedade nestas questões, de forma que se possa compreender o sentido e a direção governamental na escolha, implementação e execução de políticas públicas no país.

O termo políticas públicas não possui uma definição uniforme. O Ministério da Saúde apresenta a seguinte conceituação:

decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006, p. 9).

Nota-se que esse conceito não é meramente descritivo, mas também normativo: ao dizer o que é, aponta também o que a política pública *deve* ser.

As políticas públicas guiam a ação estatal, e sua institucionalização é importante para diminuir os problemas gerados pela troca periódica de governantes, decorrente da descontinuidade administrativa (SCHMIDT, 2008)

É imprescindível aliar as ações do Estado com a sociedade e em vários casos as ações da sociedade podem desembocar em políticas públicas governamentais, quando, dificilmente, por si só, o Poder Público tomará a iniciativa. O Brasil possui uma variedade de instrumentos legislativos que passam desde o Código de Defesa do Consumidor (CDC) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), citados anteriormente, como também a Resolução 163, do Conselho Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente (CONANDA), especificamente voltada para o direcionamento da publicidade dirigida ao público infantil. Contudo, este órgão, apesar de possuir caráter deliberativo, não tem poder de polícia.

O art. 5º do CDC, em referência ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, especifica órgãos com poder de polícia para executarem a Política Nacional das Relações de Consumo, dentre eles PROCON, Delegacia de Proteção e Direitos ao Consumidor (DECON) e delegacia de polícias especializadas, entretanto, nenhum tem a finalidade específica para o combate da publicidade abusiva direcionada ao público infantil.

O conjunto de leis existentes no Brasil não enfrenta suficientemente os excessos provocados pela publicidade abusiva. Normas existem, mas são insuficientes para dar uma resposta efetiva. São necessárias normas adicionais que protejam o público infantil contra a indução ao consumo.

Não se desconhece a existência da iniciativa de autorregulamentação do mercado mediante o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), que, todavia, pouca eficácia apresenta quanto à coibição da publicidade dirigida a crianças e adolescentes (GUILHERME, 2015). A experiência internacional mostra que pouco se pode esperar da autorregulamentação do mercado, limitada pela imperiosa necessidade de manter azeitadas as engrenagens de compra e venda. O controle do mercado deve vir do Estado e da sociedade, com meios que favoreçam a consciência individual e coletiva quanto à real necessidade de produtos e serviços, bem como à organização em prol da defesa dos valores e do consumo consciente.

A política pública de proteção do consumidor deve ser aperfeiçoada e reforçada para fazer frente aos poderosos estímulos ao consumo desenfreado, incluindo os despautérios cometidos por agências de publicidade. O arcabouço jurídico brasileiro é omissivo ou obsoleto em relação às normas de proteção à criança quanto aos efeitos da publicidade (DIAS, 2015). Além de avançar na formulação, é preciso avançar na implementação por meio de iniciativas contra a publicidade enganosa ou abusiva quer seja em âmbito administrativo ou judicial (PASQUALOTTO; AZAMBUJA, 2014).

A ineficiência e a inoperância de uma regulamentação estatal quanto à publicidade dirigida ao público infantil permitem práticas nefastas por parte dos fornecedores, que se utilizam de técnicas de *marketing* para impor seus produtos e serviços ao público, desprovidos, muitas vezes, dos valores éticos e morais que devem nortear toda e qualquer relação de consumo. Desrespeitando o pressuposto de que os valores pessoais devem se sobrepor aos valores do mercado.

Como forma de sanar essa ineficácia, o poder de polícia do Estado brasileiro deve ser conferido e direcionado, estimulando-se a criação de um órgão público, misto e descentralizado, que atue com a fiscalização e a execução do programa legal brasileiro no mercado de publicidade em prol do interesse social (PEREIRA JÚNIOR, 2011). Atualmente, a publicidade enganosa e abusiva no Brasil não traz sanções específicas e eficazes. Apenas, de forma administrativa, o art. 56 do CDC impõe uma sanção de contrapropaganda ou, no caso do art. 60, determina a mesma sanção diante de violação ao princípio da identificação. De outra forma, o art. 67 considera crime a publicidade enganosa ou abusiva, contudo a pena é, apenas, de detenção de 3 meses a 1 ano e multa. Diante de penas tão brandas, fornecedores, publicitários e anunciantes não se sentem impelidos a cometer tais práticas, até porque, neste caso, a possibilidade de prescrição é imensa.

4.2 O papel da sociedade: formação de valores em prol do consumo consciente

O consumo se dá de forma exacerbada quando o consumidor não pondera sobre a real necessidade de adquirir produtos ou serviços, agindo por impulso diante de necessidades artificiais criadas pelo *marketing*. A prática indiscriminada e incontrolável de compra de produtos pode levar a problemas gravíssimos de ordem financeira em detrimento de áreas essenciais da vida como alimentação, saúde e lazer. Com isso, o consumo torna-se uma patologia, merecendo tratamento especial, incluindo o psicológico, já que afeta a vida diária do consumidor e, muitas vezes, de toda a família. A busca crescente dos bens de consumo se contrapõe às virtudes básicas dos cidadãos. Esse consumismo torna a sociedade magra em virtude, sem consciência social e sem perspectiva de mudar o estilo de vida (ETZIONI, 199).

A classe média tem fundamental importância para mudar tal situação, desde que tenha envolvimento social e político, pois, em razão da independência financeira e dos interesses materiais, pode mobilizar-se para formar opinião e exercer atividade cívica dentro de um contexto de “política verdadeira”. Com isso pode levar as classes médias a forçar uma mudança substancial

do ideário e das práticas políticas, que incluam uma maior responsabilidade ideológica (SANTOS, 2002, p. 140). A resistência ao consumo, que deve vir de dentro para fora, pode se dar a longo prazo, desde que ocorra em larga escala, com a participação direta de cidadãos reengajados e de consumidores resistentes. Somente assim a esquizofrenia cívica poderá ser corrigida por meio de um pluralismo saudável, em que os valores humanos estão acima do consumo material e o destino dos cidadãos à frente do destino dos mercados (BARBER, 2009).

Conferir centralidade à comunidade, retirando a ênfase unilateral ao Estado e ao mercado, é o meio pelo qual se pode formar valores em prol do consumo consciente (SCHMIDT, 2014), construindo uma boa sociedade como aquela em que as pessoas se tratam como fim, e não como meios (ETZIONI, 2001) e na qual as pessoas jamais sejam meros instrumentos para a consecução do lucro privado (SCHMIDT, 2014). Induzir crianças e adolescentes ao consumo contraria frontalmente a boa sociedade, por reduzi-las à condição de meio para alcançar a finalidade lucrativa, valorando o mercado em detrimento das pessoas (ETZIONI, 2001).

Inserir a comunidade no centro da formação do consumo consciente significa que as ações e as decisões devem partir da própria comunidade, de forma a legitimar as ações do Estado e condicionar o mercado a adotar relações comerciais pautadas na ética e na responsabilidade. Trata-se de seguir uma *terceira via*, um caminho alternativo ao caminho tradicional das políticas públicas, focadas no Estado e no mercado, na estatização e na privatização (ETZIONI, 2001). A terceira via enaltece o papel das virtudes, como altruísmo, generosidade, solidariedade e espírito cívico, na formação de uma nova cultura, compatível com uma boa sociedade (SANDEL, 2014).

As alternativas para a influência desmesurada do marketing requerem a compreensão dos impulsos dos consumidores e das motivações que os atraem ou os repulsam quanto aos produtos e serviços ofertados e o reforço dos valores da autonomia. Nesse sentido, o consumidor supera a alienação e a subserviência ao *marketing*, agindo com base na razão/emoção orientada para comprar o que de fato necessita (LINDSTROM, 2009). Essa forma de entender o consumo somente se tornará um elemento da cultura se tiver apoio na comunidade, pois é nesta que se tem um ponto de partida para o diálogo moral. É a nova regra de ouro: no paradigma da comunidade se encontra o compromisso com a ordem moral e a social. A primeira é basicamente voluntária, enquanto a segunda é um bem equilibrado com autonomia social assegurada (ETZIONI, 1999).

A mudança cultural em prol do consumo consciente envolve transformação interior dos indivíduos nas estruturas sociais. Por isso, é de suma

importância a participação de entidades e órgãos de defesa da criança, do Estado e da comunidade em favor da cidadania e da proteção da tutela dos direitos dos infantes.

A participação ativa das comunidades na formação de uma cultura do consumo moderado, voltado às reais necessidades humanas, juntamente com a atuação eficaz do Estado e, em alguma medida, a autorregulamentação do mercado, é o único caminho seguro para enfrentar os problemas da publicidade abusiva.

5. Considerações finais

As crianças e os adolescentes são os principais alvos de campanhas publicitárias. Além de participarem ativamente na condição de consumidores, também exercem influências sobre os adultos, especialmente pais e responsáveis, para aquisição de produtos e serviços no âmbito de seus lares. Tudo isso ocorre em face do elevado grau de exposição a publicidades às quais eles estão submetidos.

Diante da gravidade deste quadro, o presente trabalho orientou-se pelo seguinte problema: a legislação brasileira de proteção às crianças e aos adolescentes é suficiente para coibir a publicidade abusiva? A argumentação desenvolvida ao longo do texto evidencia que as atuais normas são insuficientes para enfrentar adequadamente os excessos da publicidade.

Assim, pôde-se verificar que os consumidores, de forma geral, são manipulados para comprar. Há uma redução na capacidade de escolha dos consumidores. Não há liberdade de escolha como se pensa. O consumidor é induzido, por meio de uma ação promocional que se denomina de engano consciente, e, embora tenha certa compreensão sobre suas ações, se deixa envolver pela proposta. As técnicas de *marketing* visam romper com a racionalidade do consumidor para inseri-lo em uma dimensão emocional, afastando-o do consumo consciente.

Toda publicidade deve ser calcada dentro de aspectos éticos e morais, muito embora, para o mercado e economistas, não importa se os meios utilizados são ou não condignos, e sim, se há lucro. Os mercados preferem não lidar com questões morais nem valorar os bens em condutas, já que compreendem que o dinheiro nunca corrompe e que as relações de mercado jamais sobrepujam as normas alheias a ele. Além disso, entendem que não devem se apoiar na ideia de altruísmo, generosidade, solidariedade ou dever cívico, tendo em vista que estes valores se esvaem no tempo e se esgotam com o uso.

Crianças e adolescentes, foco deste texto, sofrem influências da publicidade que provocam mudanças de comportamento por meio de fatores culturais,

sociais, pessoais e psicológicos. A cultura determinante exerce predominância sobre as demais, o que repercute na seara da aquisição de produtos. O público infantil tem sido alcançado ferozmente por meio de publicidades elaboradas pelo *marketing* sensorial. A exposição a tantas propagandas não tem sido benéfica para as crianças e os adolescentes. Àquelas não conseguem distinguir o real do imaginário, ao passo que estes ainda são pessoas em processo de formação psíquica. A ausência de um desenvolvimento completo traz repercussões aos mesmos ante os impactos negativos que a publicidade pode ocasionar.

É o caso do estresse familiar. O desejo de adquirir os produtos anunciados leva a conflitos familiares, já que o infante trava discussão e brigas para ter atendido o que quer. Na maioria dos lares, os pais têm o poder de compra, mas os filhos têm o poder de decisão, com isso, influenciam em 80% as compras realizadas. Outro impacto negativo é a erotização precoce por meio de inúmeras publicidades que trazem insinuação ao sexo, calcadas em sutilezas eróticas, atores em estado de nudez ou semi nudez, ou ainda com atitudes e falas que pretendem associar à venda de um produto ao apetite sexual. Há ainda a violência que é instigada nas crianças e nos adolescentes por meio da televisão, dos filmes, das novelas, da internet e dos *videogames* mediante produtos infantis que induzem a práticas violentas. O anseio por bens de consumo são a causa de quase metade dos atos infracionais cometidos por adolescentes. Por derradeiro, tem-se o alcoolismo como grave impacto negativo, pois, embora as propagandas sejam direcionadas ao público adulto, a forma como são elaboradas despertam nos infantes o desejo por um consumo precoce.

Assim, há necessidade de uma ação regulatória mais firme por parte do Estado, para que implemente políticas públicas, especialmente por meio da criação de um órgão público com finalidade específica de fiscalização e poder de polícia, como forma de se concretizar o bem-estar das crianças e dos adolescentes. A ação do Estado não é suficiente para assegurar proteção ao consumidor infantil e relações econômicas compatíveis com os princípios da boa sociedade. A ação das comunidades é indispensável para complementar as políticas públicas. A terceira via apontada pelo comunitarismo afigura-se como o caminho mais promissor de alcançar um patamar de consumo moderado, compatível com a sustentabilidade socioambiental, mediante a ação complementar dos agentes estatais, comunitários e privados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Direito do consumidor esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARBER, Benjamin. **Consumido**: como o mercado corrompe crianças, infantiliza adultos e engole cidadãos. Trad. Bruno Casotti. São Paulo: Record, 2009.

BARROS FILHO, Clovis. **Uma lição de ética sobre publicidade infantil**. 2015. (49 min.), son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=g8gzU_k_ozc>. Acesso em: 20 out. 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BRAMBILLA, Flávio Régio; ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. Propaganda infantil na perspectiva do Código de Defesa do Consumidor: um estudo interdisciplinar congregando noções de direito e marketing. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, Ed. RT, ano 25, v. 104, p. 285-322. mar./abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 2 out. 2016.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 2 out. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. Zygmunt. **Capitalismo parasitário**. Trad. de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

_____. **Vida líquida**. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Lima Cláudia; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CASTRO, Maria Lília Dias. Práticas publicitárias: O embaralhamento do discurso promocional. In: DUARTE, Elizabeth; CASTRO, Maria Lília Dias (Org.). **Em torno das mídias: práticas e ambiências**. Porto Alegre: Sulina, 2008.

CAVALIERI, Filho Sergio. **Programa de direito do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, Lúcia Ancona Lopez de Magalhães. Publicidade e hipervulneráveis: limitar, proibir ou regular? **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, Ed. RT, ano 24, v. 99, p. 285-305. mai./jun. 2015.

DOOLEY, Roger. **Como influenciar a mente do consumidor**: 100 maneiras de convencer os consumidores com técnicas de neuromarketing. Trad. Luciene Scalzo. São Paulo: Elsevier, 2012.

ETZIONI, Amitai. **La nueva regla de oro**: comunidad y moralidad en una sociedad democrática. Barcelona: Paidós, 1999.

_____. **La sociedad activa**: una teoría de los procesos sociales y políticos. Madrid: Aguilar, 1980.

_____. **La tercera vía**: hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001.

FEILITZEN, Cecília von. Mídia irresponsável. In: **Criança e Consumo Entrevistas**: violência. Projeto Criança e Consumo. São Paulo: Instituto Alana, 2010. Disponível em: <<http://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Crian%C3%A7a-e-Consumo-Entrevistas-Vol-6.pdf>> Acesso em: 12 dez 16.

FIGUEIREDO, Fábio Vieira. FIGUEIREDO, Simone Diogo Carvalho; ALEXANDRIDIS, Georgios. **Minicódigo de Defesa do Consumidor Anotado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2009.

GASTALDO, Édison. **Publicidade e sociedade**: uma perspectiva antropológica. Porto Alegre: Sulina, 2013.

GUILHERME, Magalhães Martins. A regulamentação da publicidade infantil no Brasil. A proteção do consumidor e da infância. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, Ed. RT, ano 24, v. 102, p. 297-320, nov./dez. 2015., p. 318.

HENRIQUES, Isabella. O capitalismo, a sociedade de consumo e a importância da restrição da publicidade e da comunicação mercadológica voltadas ao público infantil. In: PASQUALOTTO, Adalberto; ALVAREZ, Ana Maria Blanco Montiel (Org.). **Publicidade e proteção da infância**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

IBGE. **Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Pesquisa de Orçamento Familiar – POF. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000108.pdf>>. Acesso em: ago. 2016.

IBGE. Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa nacional de saúde escolar – PENSE**. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pense/2015/default_xls.shtm>. Acesso em: ago. 2016.

ILANUD BRASIL. Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. **Consumo, violência e juventude**. 2010. Disponível em: <http://www.procon.sp.gov.br/pdf/acs_sum%C3%A1rio_executivo_ilanud_2010.pdf>. Acesso em: 12 dez 16.

LIMEIRA, Tania Maria Vidigal. **Comportamento do consumidor brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

LINDSTROM, Martin. **A lógica do consumo**: verdades e mentiras sobre por que compramos. Trad. Marcello Lino. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

LIPOVETSKY, Gilles. **A sociedade da decepção**. São Paulo: Manole, 2007.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. 2006. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf>. Acesso em: 15 out. 2015.

MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. **Parecer**: A constitucionalização da Resolução 163 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Ed. Instituto Alana, São Paulo: 2014, p. 17. Disponível em:

< http://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Parecer_Prof-BrunoMiragem.pdf > Acesso em: 15 dez 2016.

PASQUALOTTO, Adalberto; AZAMBUJA, Mariana Menna Barreto. A comédia da publicidade: entre a sátira e o politicamente correto. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, Ed. RT, ano 23, v. 96, p. 89-105. nov./dez. 2014, p. 101.

PEREIRA JÚNIOR, Antônio Jorge. **Direitos da criança e do adolescente em face da TV**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PIAGET, Jean. **O nascimento da inteligência na criança**. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

PORTO, Renato C. **A desinformação na sociedade da informação**: a vulnerabilidade do consumidor na internet. Rio de Janeiro: Edição do autor, 2017.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Trad. de Clóvis Marques. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SCHMIDT, João Pedro. **Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista**: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. Lua Nova, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67335779005>> Acesso em: 2 out. 2016.

_____. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Reis J. R. **Direitos Sociais e Políticas Públicas 8**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SCHOR, Juliet. **Nascidos para comprar**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. v. II. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOLOMON, Michael R. **O comportamento do consumidor**: comprando, possuindo e sendo. Trad. Luiz Claudio de Queiroz Faria. Porto Alegre: Bookman, 2011.

TIBA, Içami. **Quem ama, educa**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

CAPITAL SOCIAL E INTERAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E CONTRIBUINTES VERANISTAS EM XANGRI-LÁ/RS

Elena Pacita Lois Garrido⁶

1. Introdução

A participação popular é um meio fundamental para fortalecer a democracia, a inclusão e o desenvolvimento sustentável, com ênfase crescente na literatura e nas recomendações das agências internacionais. A efetiva participação popular nas decisões públicas requer práticas governamentais transparentes e informação acessível à população acerca das políticas públicas e, por outro lado, uma cultura política participativa, própria de uma “comunidade cívica”, na denominação de Robert Putnam e de autores comunitaristas.

A democracia, para ser substancial e não meramente formal, pressupõe a participação efetiva dos cidadãos no planejamento da gestão pública e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, condição para que os valores sejam direcionados ao atendimento das necessidades mais prementes das populações. O Estado democrático deve ser atuante no sentido de possibilitar e promover o desenvolvimento humano, social e econômico das pessoas e do país, considerando que o interesse público, a probidade, a transparência e a eficiência são pressupostos básicos de um governo que respeita a cidadania, atuando dentro dos limites das leis e da Constituição.

A Constituição brasileira, no capítulo que trata das finanças públicas, no art. 163, estabelece que lei complementar “disporá sobre as finanças públicas, a dívida interna e externa, a concessão de garantias e a emissão e resgate de títulos da dívida pública”. A Lei Complementar que veio atender ao dispositivo constitucional é a de nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O texto, em seus artigos 48 e 49, determina que a participação popular é condição básica o planejamento da administração pública e assegura o direito e a responsabilidade do cidadão de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, impondo aos gestores procedimentos de transparência disponibilizados em veículos de pleno acesso ao público.

6 Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC. Graduada em Direito pela Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ. Integrante do grupo de pesquisa Comunitarismo e Políticas Públicas. E-mail: elenapacita.garrido@gmail.com

O presente trabalho objetiva averiguar a participação popular nos espaços assegurados pela LRF no planejamento da prefeitura de Xangri-Lá, município do litoral norte gaúcho que se destaca pela elevada arrecadação própria, e avaliar o capital social existente na comunidade. Investiga-se a relação do poder público do município de Xangri-Lá com os contribuintes veranistas e residentes, proprietários de imóveis, no que diz respeito ao atendimento das diretrizes de transparência e da participação popular, atendendo à Lei de Responsabilidade Fiscal e de que forma os cidadãos manifestam comportamentos próprios de uma *comunidade cívica*. Foram entrevistados moradores residentes, veranistas e representantes do poder público municipal. Os dados coletados, além da simples percepção dos entrevistados, são elementos para pensar novos rumos para o desenvolvimento da região, a partir dos sujeitos locais.

2. Comunidades cívicas, participação popular e desempenho institucional

A análise realizada por Putnam (2000) sobre a importância da participação cidadã no desenvolvimento local está embasada em estudos inspirados na corrente associativista de Alexis de Tocqueville, que entendia ser a participação dos cidadãos o ponto de partida para a verdadeira democracia.

Na Nova Inglaterra, já em 1650, a comuna é completa e definitivamente constituída. Em torno da individualidade comunal vem agrupar-se e ligam-se fortemente interesses, paixões, deveres e direitos. No seio da comuna, vê-se reinar uma vida política real, ativa, inteiramente democrática e republicana (TOCQUEVILLE, 1962, p. 40).

Para Tocqueville (1962), a percepção de liberdade decorre do nível de participação dos cidadãos nas decisões das práticas administrativas e da consideração às suas sugestões no exercício da ação de governo. A constituição do Estado democrático ocorre por força da vontade do povo, que é soberano, do qual emana o poder e que interfere nas questões políticas, legislativas e eleitorais.

O povo participa da composição das leis, pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; pode-se dizer que ele mesmo governa tão frágil e restrita é a parte deixada à administração (TOCQUEVILLE, 1962, p. 52).

A preocupação com a distribuição dos bens sociais está presente em Putnam (2000), que dedicou mais de 20 anos ao estudo do processo de descentralização do governo italiano, conseguindo demonstrar de forma inovadora a correlação existente entre desempenho institucional, vida cívica

e desenvolvimento nas diversas regiões da Itália. Suas análises permitem constatar que o engajamento cívico dos cidadãos favorece a organização de uma estrutura social baseada na confiança e na colaboração, e que isto constitui um fator fundamental para explicar os diferentes níveis de desenvolvimento dessas regiões. A inércia ou a robustez das instituições tem um forte condicionamento histórico: “o que ocorre antes, condiciona o que ocorre depois” (PUTNAM, 2000, p. 23).

Tomando as instituições como variável independente, investigamos empiricamente como a mudança institucional influencia a identidade, o poder e a estratégia dos atores políticos. Depois, tomando as instituições como variável dependente, examinamos como o desempenho institucional é condicionado pela história (PUTNAM, 2000, p. 24).

Na análise do desempenho institucional, Putnam (2000) aponta para um modelo de governança em que a solução de demandas sociais acontece pela forte interação política das comunidades junto aos governos. O comportamento cívico dos cidadãos é um aspecto central para o atendimento das demandas sociais por parte do Estado. As conclusões da pesquisa apontam que, em termos absolutos, os italianos não estão satisfeitos com o desempenho dos governos regionais, porém, eles mostram-se menos críticos quando consideram a alternativa do governo centralizado. E em apenas uma década, embora muito criticados, os governos regionais tornaram-se mais respeitados do que o governo nacional.

O que se depreende de todo o estudo é que as mudanças não ocorrem de uma hora para outra. Os avanços, principalmente na esfera pública, resultam de luta na defesa de interesses comuns, de organização da sociedade civil, de avanços legislativos e judiciais e, sobretudo, de ferrenha decisão social de perseguir e vencer, alcançando os objetivos comuns. Na análise de Putnam (2000), a constatação é de que a reforma regional influenciou significativamente a política local e regional italiana, com reflexos consideráveis na política nacional.

Graças a essa mudança institucional, agora os líderes políticos italianos seguem outras trajetórias em suas carreiras, defendem outros ideais, lidam de outro modo com os problemas sociais, enfrentam outros adversários e colaboram com outros parceiros. Cidadãos e líderes comunitários cobram ação governamental de outros órgãos. E se nem sempre os serviços prestados são melhores, eles têm outros funcionários a quem dirigir suas queixas. Muita coisa mudou por causa da reforma regional (PUTNAM, 2000, p. 74).

As observações permitiram avaliar as enormes diferenças que foram se acumulando ao longo de décadas entre a capacitação crescente dos governos regionais do Norte e a quase estagnação dos governos regionais do Sul, o que

acompanha o desenvolvimento econômico e social também dessas regiões. As diferenças não decorrem apenas aporte de recursos, já que estes são alocados obedecendo a fórmulas redistributivas que favorecem as regiões mais pobres. Portanto, a distribuição pura e simples de recursos financeiros não basta para a geração da riqueza com superação das deficiências.

Em sua investigação Putnam constata que certas regiões da Itália (notadamente as regiões situadas ao norte) contêm padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico. Isto é, seus cidadãos são atuantes e imbuídos de espírito público, as relações políticas são igualitárias e a estrutura social está firmada na confiança e colaboração. Em contraste outras regiões padecem de uma política verticalmente estruturada, e a vida social é caracterizada pela fragmentação, pelo isolamento e por uma cultura dominada pela desconfiança (FERNANDES, 2000, p. 84-85).

O desempenho dos governos das regiões mais pobres mostrou-se mais baixo do que o das regiões mais ricas, mantendo, por conseguinte, a resistente disparidade entre o Norte e o Sul. Ou seja, a descentralização governamental em governos regionais não se mostrou suficiente para superar os problemas das regiões mais atrasadas.

Uma comunidade cívica é caracterizada pela participação dos cidadãos nas questões públicas, defendendo o interesse próprio dentro do contexto de necessidades comuns, pela compreensão de que o interesse público se sobrepõe ao individual, de que o exercício da cidadania se fundamenta na existência de direitos e deveres iguais para todos, de modo que se promove a comunidade cívica via relações horizontais de reciprocidade e cooperação, em lugar de relações verticais de autoridade e dependência. A comunidade cívica não prescinde das vantagens da divisão do trabalho ou de liderança política, porém, sempre com primazia à igualdade política entre os cidadãos, participantes ou não do governo. Imbuídos de espírito público, os integrantes de uma comunidade cívica superam conflitos exercitando a tolerância, a solidariedade e a confiança.

Putnam (2000) demonstra que a construção de comunidades cívicas é um processo histórico e lento. A existência de capital social nas regiões localizadas ao Norte e a ausência deste nas regiões do Sul explicariam, segundo se pode deduzir dos relatos do autor, os diferentes desempenhos dos governos regionais. Como observa Fernandes (2000, p.86), Putnam conseguiu mostrar que o grau de desempenho institucional está correlacionado com o grau de participação cívica das regiões ou o grau de interesse dos cidadãos pelas questões públicas”.

Segundo Putnam (2000, p. 105), “um indicador básico da sociabilidade cívica é a vibração da vida associativa”. Nas regiões mais cívicas, constatou o estudioso que:

os cidadãos participam ativamente de todo o tipo de associações locais – grêmios literários, orfeões locais, clubes de caçadores e assim por diante. Acompanham com interesse os assuntos cívicos veiculados na imprensa local e envolvem-se na política por nutrirem convicções programáticas (PUTNAM, 2000, p. 111).

O autor aponta, ainda, que os líderes políticos das regiões identificadas como cívicas emprestam seu apoio à igualdade política com maior entusiasmo do que seus colegas das regiões reconhecidas como menos cívicas. Isso leva a crer que o civismo tem ligação direta com a postura crítica e exigente do grupamento social em relação aos seus representantes e gestores públicos. Também influencia os procedimentos corretos e a expectativa dos cidadãos em relação aos seus governos, esperando que sigam padrões elevados e obedeçam às leis. Nas comunidades que exercitam o coletivo, e por isso são reconhecidas como cívicas, a vida é facilitada pela coerência no cumprimento das regras básicas de relacionamento, estabelecidas pelos próprios cidadãos, e pela convicção de que seus dirigentes trilham caminho idêntico. Além disso, colabora a certeza de que ação contrária a estes princípios gera reação e impõem penalidades.

Entre as constatações que emergem da pesquisa de Putnam está a de que a *res publica* é bem melhor gerida nas regiões apontadas como mais cívicas, o que leva a concluir que os cidadãos dessas regiões sejam mais felizes. “A felicidade mora numa comunidade cívica” (PUTNAM, 2000, p. 126).

O enfoque de Putnam (2000) permite afirmar que, ao insculpir na Constituição e em dispositivos infraconstitucionais o direito à participação popular, é possível que o legislador brasileiro tenha pensado em criar mecanismos de controle da aplicação dos recursos públicos capazes de gerar práticas de cidadania que possam ampliar as capacidades cívicas dos envolvidos, produzindo células de interesse e participação coletivas indutoras de efetivação de políticas mais apropriadas e eficazes na solução das carências grupais.

As regiões mais cívicas nas sociedades modernas são as que se mostram detentoras de educação e conhecimento elevados. São sociedades dinâmicas, com capital social, humano e financeiro consideráveis, e também acumulam capital tecnológico. Ao mesmo tempo, reúnem extraordinárias redes de solidariedade social e têm uma população imbuída de espírito público e coletivo. Um quadro bem distinto de certas concepções anticomunitárias, que veem as comunidades cívicas como pequenos grupamentos aldeados, tradicionais e intimistas. Para estas, “quando a população participa dos processos de decisão, de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas acumulam-se conhecimento e reflexão que garantem interesse” (SALLES, 2012, p. 79).

Putnam (2000) também concluiu que não há qualquer correlação necessária entre conflito social e comunidade cívica, o que não assegura, no entanto,

que as comunidades cívicas sejam plenamente harmoniosas. Há tensões, pois os cidadãos, embora busquem objetivos comuns, não são passivos ou de índole apática. Pelo contrário, exercitam com convicção os principais parâmetros da democracia e estes, em certas ocasiões, podem produzir conflitos.

3. Comunidades cívicas, capital social e participação popular no Brasil

Sabe-se que o comparativo entre a participação comunitária ao longo da história das populações do Sul e do Norte da Itália é que permitiu a dedução sobre o fazer profícuo dos governos e das sociedades das regiões onde a tradição cívica estava presente, em contraponto com os poucos resultados onde essa tradição não ocorre.

A Constituição brasileira assegura aos cidadãos a participação efetiva na vida da Nação e a estimula prevendo a busca da interação nos mais diversos temas. A participação popular significa, à luz da Constituição, o exercício da cidadania, expressada claramente em temas como seguridade social, saúde e assistência social, crianças e adolescentes e educação.

A participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos (DALLARI, 1996, p. 44).

A legislação infraconstitucional, por sua vez, prevê a efetivação da participação popular nos programas sociais em geral, no Estatuto das Cidades; na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Acesso à Informação (LAI), além de outros textos legislativos em que é imprescindível que ocorra a participação popular.

A democracia participativa oportuniza a atuação do cidadão e abre os caminhos para que ela se realize. Atualmente, as redes sociais possibilitam a comunicação instantânea entre as pessoas. No entanto, a participação popular no Brasil é limitada e em muitos ambientes é inexpressiva, a não ser em raríssimas situações de comoção nacional. As instituições associativas não geram o debate público em torno das questões que afetam a qualidade de vida e a desigualdade social é usada largamente para o discurso demagógico e eleitoral, pois quase nada é feito para superá-la. Distribuir esmolas não qualifica a vida das pessoas. Apenas as retiram da miséria, mas não as preparam para vencê-la.

A caridade privada gera dependência pessoal, e também os vícios conhecidos da dependência: complacência, passividade e humildade, de um lado; arrogância, do outro. Para respeitar a afiliação, a provisão comunitária deve ter como objetivo a superação desses vícios. Mas a mera substituição da caridade privada por um donativo público não produz esse efeito. Ele talvez seja necessário, não obstante, pois é mais provável que a comunidade mantenha um programa fixo, constante e impessoal de auxílio para, assim, ajudar os pobres na proporção de suas necessidades. O auxílio por si só, porém, não produz independência: o velho modelo sobrevive; os pobres continuam condescendentes, passivos e humildes, ao passo que os funcionários públicos assumem a arrogância de seus antecessores privados (WALZER, 2013, p. 123-124).

Ocorrem no Brasil conferências municipais, regionais e nacionais para discutir os mais diversos problemas que a população brasileira enfrenta. Na gestão pública, multiplicam-se os Conselhos para atuar junto à administração local, estadual e nacional, com funções de assessoramento, aconselhamento e alguns deliberativos. No Rio Grande do Sul, por exemplo, existem os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), mas em poucos municípios as administrações e a sociedade local foram motivadas a discutir a aplicabilidade de ações desenvolvimentistas, atuando de forma organizada junto a entidades que arriscaram construir seus planos estratégicos de desenvolvimento. A maioria destes ficou apenas no planejamento.

Pode-se considerar que há uma efetiva participação do povo e que decorrem de uma tradição cívica e do capital social reunido ao longo do tempo? É possível encontrar aqui terreno fértil para abrigar a teoria desenvolvida por Putnam? As comunidades podem ser chamadas cívicas? A exclusão social alargada ao longo da história brasileira possibilitou a formação de comunidades cívicas no Brasil? Avaliando a formação das organizações sociais brasileiras e a instituição dos conselhos consultivos ou deliberativos, a criação de estruturas de participação popular para a definição das políticas públicas e a introdução de regras impositivas de participação popular partiram majoritariamente da iniciativa política e governamental, raramente da ação direta da sociedade civil.

Helena da Motta Salles (2012, p. 48), em seu estudo sobre Gestão Democrática e Participativa, avalia que impôs-se uma nova ordem de políticas públicas diante do cenário crescente de imobilismo social:

Surgiu um novo formato de interação entre Estado e Sociedade, no que se refere à definição e a implementação de políticas públicas. Setores antes excluídos do espaço público e da possibilidade de fazer valer suas reivindicações passaram a reivindicar cada vez mais sua presença no âmbito das ações do Poder Público. Tal viabilidade se efetivou por meio do processo de associativismo desencadeado a partir da década de 1980 (SALLES, 2012, p. 48).

Para a autora, “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional, e sim à maneira como se articula com a organização da sociedade civil e a vontade política dos governantes de implementar desenhos participativos” (SALLES, 2012, p. 89). Hermany (2007, p. 197), ao tratar dos novos paradigmas da gestão pública, destacando a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração, aponta que “o direito social que se pretende apoia-se numa ideia de cidadania governante e não como simples destinatária das decisões públicas tomadas pelo corpo de tecnocratas”, ampliando significativamente “a importância dos princípios que se relacionam com a ideia de controle social e participação na gestão”.

Há uma interface entre capital social, pobreza extrema e exclusão social. É indispensável verificar a qualidade do capital social de um agrupamento humano para atender suas realidades, dificuldades na superação das mazelas sociais e condições de reação aos processos políticos que lhes são desfavoráveis. Alguns estudiosos afirmam que o capital social está acentuadamente ligado às classes sociais mais abastadas, pois integram redes de informação que geram conhecimento e relações pessoais influentes. Ao contrário dos pobres, que, por inúmeras razões, têm menos acesso aos meios capazes de desenvolver um capital social eficiente.

Ser rico e possuir mais capital social representa uma vantagem competitiva imensa na competição por recursos escassos, pois o capital social facilita a aquisição de capital humano, simbólico e prestígio social, como assinala Bourdieu. A expressão “o problema do pobre não é ser pobre, é ter amigo pobre” (atribuída a Adib Jatene) diz bem o sentido desse vínculo entre nível de renda e capital social (SCHMIDT, 2006, p. 1764).

É possível que esteja na desigualdade em relação ao capital social a resposta para a inércia participativa que assola a sociedade brasileira. O enorme distanciamento entre o viver dos ricos e o sobreviver dos pobres certamente enfraquece os vínculos sociais.

Muitos dos nossos pobres estão segmentados, vivendo afastados dos centros urbanos onde moram aqueles que têm melhor renda; estudam em escolas públicas, com professores mal pagos, material didático precário e tecnologia inexistente ou ineficaz, ao contrário dos que podem pagar pelo ensino mais efetivo. Além disso, também o lazer entre ambas as categorias sociais é muito diferenciado (SCHMIDT, 2006, p. 1767).

Indiscutivelmente, essas questões estabelecem um fosso cultural e um desenvolvimento de capacidades muito díspares na sociedade brasileira. Schmidt (2006, p. 1767) aponta que quando “a solidariedade social é baixa, os conflitos emergem mais facilmente e a criminalidade e a violência tendem

a aumentar”. Isso porque criminalidade e violência são situações que contaminam negativamente a confiança interpessoal e impedem o crescimento do capital social capaz de gerar ações de cooperação voltadas para a superação das dificuldades que impactam a sociedade como um todo.

A prática política dos representantes da população brasileira, na maioria das vezes, decepciona, pois, falta grandeza e talvez conhecimento para discutir com o povo as questões nacionais majoritárias. É usual a pressão política exercida por segmentos organizados visando unicamente os seus interesses, que acabam se sobrepondo ao interesse da maioria silenciosa e desarticulada.

A cidadania requer conhecimento prévio de que todos são cidadãos – uma forma pública de reconhecimento simples. Talvez seja isso que eu queira dizer com a expressão “respeito igual”. Pode-se dar a essa expressão um teor positivo: todo cidadão tem os mesmos direitos jurídicos e políticos, os votos de todos são contados da mesma forma, minha palavra num tribunal tem o mesmo peso da sua (WALZER, 2003, p. 380-381).

A teoria desenvolvida por Putnam (2000), apresentando as comunidades cívicas como ambientes caracterizados por capital social positivo, encontra pouca guarida, principalmente, pela falta de tradição histórica decorrente da colonização, que desmantelou a cultura nativa e produziu um povo imbuído de interesses financeiros e de exploração. Somente após a instalação do Império é que a nação começou a se identificar. Um período breve, se considerarmos que as comunidades cívicas italianas, segundo Putnam (2000), remontam há cerca de um milênio.

As comunidades cívicas se organizam-se e debatem os temas dos mais diversos matizes, no entanto, guardam em comum a característica de deliberação grupal e do esforço para a consecução das ações decididas. A revalorização do papel sociopolítico das comunidades deve levar em conta aquilo que, no pensamento ocidental, filósofos e intelectuais disseram de fundamental sobre a vida em comunidade:

A comunidade é fundamental para a construção da boa sociedade. [...] a comunidade é condição ontológica do ser humano; oposição ao individualismo e ao coletivismo; oposição ao gigantismo estatal; primazia dos valores pessoais sobre os valores do mercado; subsidiariedade, poder local, associativismo e autogestão; fraternidade, igualdade e liberdade (SCHMIDT, 2014, p. 94).

Não está desenvolvida na sociedade nacional a compreensão da urgência da população se envolver no processo político com maior rigor, debater e buscar soluções para as questões que a afetam. Os movimentos ocorridos em junho de 2013 no Brasil chegaram a esboçar uma reação capaz de demonstrar a insatisfação

com as realidades vivenciadas, porém, longe de oferecer quaisquer propostas de encaminhamentos resolutivas e muito aquém de qualquer expectativa de comunidade unida, visando atuar como forte instrumento de mudança.

Inexiste ainda a consciência cívica do engajamento que permita o reconhecimento por parte dos governos e das instituições de que a soberania e o poder de decisão estão efetivamente e unicamente alcançados nas mãos do povo. Como afirma Salles (2012, p. 90), “quando a sociedade civil é bastante organizada, é possível, por meio de sanção prevista em lei e pela reação dos movimentos populares, resistir às tentativas do governo de retirar o poder da instância participativa”. O autor completa dizendo que, “se a participação é efetiva e não apenas encenação, os movimentos populares se reconhecem nas medidas tomadas e colaboram para seu sucesso. É nesse sentido que a participação pode significar ganhos de eficiência, além da ampliação da Democracia” (SALLES, 2012, p. 79).

A promoção da participação popular à condição de suporte para o planejamento da administração pública é fator de empoderamento dos governos junto à sociedade, considerando que, desta forma, “a ideia de administração pública identifica-se com o contexto sociopolítico vivenciado pela sociedade, o que pode ser claramente observado diante da evolução da ideia de controle social ao longo das transformações do Estado-Nação” (HERMANY, 2007, p. 198). Neste contexto, segundo o autor, a discricionariedade administrativa é uma ideia que sofre uma significativa redução, com o crescimento da perspectiva do controle social da gestão pública.

O povo não exercita a soberania e o poder, porque não tem consciência da sua real dimensão. A legislação estabelece regras claras, segundo as quais qualquer cidadão brasileiro pode e deve ser chamado a participar da administração direta através de audiências públicas, assembleias ou conferências, oferecendo subsídios aos planos plurianuais dos governos das diferentes esferas federativas. Atuando da mesma forma nas discussões das Leis de Diretrizes Orçamentárias e durante a destinação de recursos orçamentários para a consecução das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento. O chamamento às populações deve ser realizado pelos Poderes Executivo, quando primeiro ocorrer a elaboração dos instrumentos e a discussão com os diversos segmentos comunitários que estabelecerão obras e ações que devem ser privilegiadas pelos recursos orçamentários no exercício financeiro, e Legislativo, ao qual cabe chamar as populações a participar das sessões em que discutirá, analisará ou votará os instrumentos de planejamento que asseguram a participação.

Etzioni assinala que as comunidades podem desempenhar um papel relevante no âmbito das políticas sociais com maior qualidade humana que o

Estado. Sua importância é tamanha que ‘as comunidades podem chegar a ser a mais importante nova fonte de serviços sociais no futuro previsível’ (FONTANA; SCHMIDT, 2015, p. 28).

O destaque ao espaço local não representa de modo algum a desvalorização das instâncias de poder nacional e internacional, mas, sim, aponta para a necessária articulação das questões locais à dinâmica do país e do processo de globalização. A legislação nacional possui uma série de medidas que precisam ser utilizadas para estimular a participação da população. Porém, os governos e os órgãos de controle externo, a quem cabe a primeira responsabilidade pela implementação das diretrizes da lei, vem se mostrando incapazes de fazer valer esta regra, a mais importante para a geração de capital social entre as comunidades brasileiras.

Se das linhas gerais dos estudos de Putnam extrai-se a importância dos governos estarem atentos ao capital social e serem agentes de incentivo ao capital social positivo presente na sociedade, tem-se que no exercício das práticas repetidas de debate público e nas práticas de fiscalização da aplicação dos recursos públicos, juntamente com outras formas de exercício permanente da cidadania, é que serão superadas as dificuldades e alcançadas as metas fundamentais de desenvolvimento e construção da nação. Na atualidade, o eco desses apelos é pequeno e poucos são os segmentos que atuam no sentido de responder positivamente junto ao poder público, procurando entender o funcionamento das estruturas administrativas, a montagem dos planos e programas governamentais.

4. Planejamento, transparência e participação na gestão pública na Constituição Federal

A Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecem que a transparência e a participação popular são princípios fundamentais da boa gestão pública. Os artigos 48 e 48-A da LRF normatizam que esta seja assegurada pelo incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A transparência é um pressuposto da responsabilidade fiscal e, para exercida, os mecanismos de divulgação precisam ser os mais amplos possíveis e também eficazes para que o alcance da informação possa suscitar o interesse pela participação popular. Esta, porém, só ocorre efetivamente quando o cidadão, motivado pelos princípios constitucionais que asseguram essa presença em praticamente todas as esferas de execução ou tutela do Estado, atua com

vistas ao interesse coletivo e, despidido do imediatismo das soluções individuais, exerce o direito de realizar escolhas quanto à utilização dos recursos públicos, graduando as prioridades das suas comunidades ou da Nação, objetivando melhorias e benefícios para a sociedade como um todo.

Não bastassem as referências constitucionais a uma nova estratégia de gestão, suficientes por si só, a partir de uma hermenêutica que atribua o efetivo sentido da Constituição, alguns dispositivos infraconstitucionais já contemplam o modelo compartilhado e de controle social (HERMANY, 2007, p. 205).

No caminho da modernidade, a Constituição quis promover a obrigatoriedade de planejar as políticas e de trabalhar com uma visão de médio e longo prazo, para poder instituir ações governamentais de relevância, capazes de assegurar a confiabilidade nas instituições públicas brasileiras e elevar a credibilidade das potencialidades da Nação no que se refere à organização da economia, produção e abastecimento dos mercados, desenvolvimento de tecnologia e consequente geração de riqueza. O constituinte de 1988 quis extirpar o imprevisto governamental das práticas de gestão no país e, com isso, diminuir o desperdício de dinheiro público e a corrupção, que tantas mazelas têm causado à sociedade. Preocupou-se em propiciar a inserção das comunidades no estabelecimento das diretrizes governamentais das administrações públicas, exigindo que os instrumentos de planejamento sejam discutidos com a sociedade, tanto durante sua elaboração pelos Poderes Executivos, quanto na sua discussão e votação junto aos Poderes Legislativos de quaisquer esferas administrativas.

A regra constitucional brasileira é a participação da população no estabelecimento de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento econômico, de melhoria na qualidade da educação, saúde, assistência e segurança e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. A organização de audiências públicas, um dos meios de consulta à vontade dos segmentos populacionais, precisa contar com uma preparação didática das exposições a serem realizadas, para torná-las interessantes e compreensíveis. Além disso, necessitam de ampla divulgação, insistentes chamados e motivação real para a participação. A sociedade deve acreditar ou ser convencida a acreditar que sua participação poderá influenciar positivamente na solução de pendências sérias que afligem as comunidades. “O sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos de governo” (MILESKI, 2003, p. 109).

Nos municípios, em geral, as audiências públicas não alcançam o sucesso esperado e frustram as expectativas dos governantes e dos governados. Para

que os objetivos de real participação sejam alcançados, é preciso preparar as audiências para que ocorram em dias e horários que as pessoas possam comparecer; fazer com que as exposições sejam claras e em linguagem comum; e que as questões formuladas sejam respondidas e as propostas apresentadas sejam adequadamente debatidas e dentro do possível, votadas. No caso de impossibilidades por questões técnicas, legais ou financeiras, que estas sejam justificadas e, por fim, que as proposições acatadas integrem os instrumentos de planejamento e sejam atendidas, cumpridas ou executadas. É fundamental que quem participa de uma audiência pública queira voltar a colaborar e tenha coragem de convidar mais alguém para fazê-lo.

Fontana e Schmidt (2015, p. 36) assinalam que os espaços públicos para ouvir o povo, como as audiências públicas, “devem ter as características próprias do diálogo. As formalidades, as explanações tecnicistas, as afirmações próprias do jogo político tendem a afastar o cidadão comum desses espaços, que lhes parecem estranhos e incompreensíveis”. Cabe observar que os diversos conselhos existentes, embora tenham poucos interessados em participar, procuram realizar a integração da sociedade com o poder público e, por serem paritários, permitem a discussão ampla dos temas de interesse das comunidades ao mesmo tempo em que oportunizam a realização de controle sobre a aplicação dos recursos públicos e o direcionamento das políticas, quando criados para esse fim.

5. Aspectos históricos e características socioeconômicas do Município de Xangri-Lá

O município de Xangri-Lá foi constituído oficialmente em 26 de março de 1992, emancipado de Capão da Canoa após plebiscito, pela Lei nº 9.612 de 20 de março de 1992. Com uma área de 60 quilômetros quadrados, está localizado no litoral norte gaúcho, na mesorregião metropolitana de Porto Alegre e na microrregião de Osório, município do qual muitos outros litorâneos se desmembraram. Osório, por sua vez, pertencera a Santo Antônio da Patrulha, um dos primeiros municípios da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul.

Conforme registros históricos, inicialmente, o território do atual Xangri-Lá era ocupado por um grupo de fazendas, pouco mais de 10, que ficava no interior do município de Capão da Canoa. O nome Xangri-Lá (*Xangri* = secreto e *Lá* = desfiladeiro) foi inspirado na palavra *Shangri-lá*, um lugar imaginário, na região do Tibete, popularizado pelo romance de James Hilton lançado em 1933, intitulado *Horizonte Perdido*. Seria um lugar onde as pessoas conservam a sua forma física, desde que de lá não saíssem, e onde não

havia o mal. A vida era forjada apenas pelo amor e sabedoria. Seria a terra dos homens felizes. A obra relata as aventuras de quatro homens que, fugindo de uma revolução, fazem uma aterrissagem forçada num enigmático mosteiro habitado por monges budistas. Lá, os viajantes vivenciaram uma jornada de autoconhecimento e contemplação (HILTON, 1933).

No litoral norte gaúcho, é muito influente a colonização açoriana. Os primeiros habitantes eram descendentes de portugueses, indígenas e africanos, estes últimos trazidos para o trabalho nas plantações de cana-de-açúcar que prosperaram em Santo Antônio da Patrulha. Posteriormente, atraídos pelos cultivos promissores que surgiam na região, instalaram-se nas fazendas alguns grupos oriundos de Caxias do Sul, Bento Gonçalves e Farroupilha, da serra gaúcha, o que assegurou à região uma forte influência alemã.

O Hotel Termas Xangri-Lá foi o grande impulso para o desenvolvimento do balneário, hoje próspero município do litoral norte gaúcho. Os primeiros moradores desenvolveram por muitos anos atividades em benefício da comunidade e produziram um considerável capital social. Com o passar do tempo, a cidade constitui-se em um núcleo urbano de segunda residência. Nos últimos 15 anos, a construção de condomínios horizontais cresceu nas áreas adjacentes aos núcleos urbanos. De todo modo, as construções de torres e quaisquer prédios com mais de dois pisos são vedadas pelo plano diretor do município de Xangri-Lá.

A principal atividade econômica do município é o turismo e a construção civil. Possui, portanto, uma economia sazonal e predominantemente informal, com a utilização destacada de mão de obra nos meses de veraneio e uma diminuição significativa nos períodos de outono e inverno, o que gera picos de relativa abundância sucedidos por um longo período de escassez produtiva e, conseqüentemente, de vulnerabilidade. O comércio é pouco significativo e é representado por lojas que vendem material de construção, ferragens e madeira, artigos do vestuário e acessórios, móveis e utensílios de decoração, minimercados, mercearias, e armazéns, restaurantes, além de outros estabelecimentos de serviços que abrem apenas de dezembro a março, quando encerra a presença de veranistas. O grande empregador é o setor público, responsável por 20% dos empregos no município.

A população residente tem um nível de escolaridade baixo, inferior à escolaridade média no Estado. As atividades com maior nível de escolaridade estão ligadas à administração pública e aos serviços industriais de utilidade pública. Pelos dados dos relatórios do Tribunal de Contas do Estado, constata-se que o poder público realiza um razoável investimento na população local.

A população permanente de Xangri-Lá, segundo o Censo de 2010, era de aproximadamente 11.600 habitantes. A população temporária é imensamente

maior. O município constitui-se apenas de núcleo urbano e conta com nove balneários: Atlântida, Xangri-Lá, Praia dos Coqueiros, Mariana, Maristela, Remanso, Arpoador, Noiva do Mar e Rainha do Mar, que é um distrito.

O aumento populacional que vem ocorrendo nos últimos anos, promovido, em grande parte, por aposentados e trabalhadores que procuram prestação de serviços temporários, deve-se ao turismo e à crescente demanda de serviços atrelada a ele. Esse incremento de pessoas, no entanto, pouco tem refletido no desempenho econômico da região, que apresenta índices inferiores a todas às demais regiões do Estado. O PIB do litoral norte cresceu na década de 1990 a 2000 apenas 1% ao ano, enquanto o Estado teve um crescimento médio de 3,7% ao ano.

Xangri-Lá tem razoável dinamismo urbano, já que arrecada e sobrevive fundamentalmente dos tributos próprios. Conforme Vellozo Lucas (2006, p. 62), trata-se de município “mais equilibrado” e em que “os problemas relativos à crise urbana, ao controle do fluxo, de desenvolvimento econômico estão presentes, mas não são dramáticos”. Para o erário municipal, a principal fonte de financiamento é a dos tributos, sendo que as arrecadações não são significativas em relação ao ICMS e aos repasses federais. No entanto, as arrecadações dos tributos de competência do Ente representam 49% do total.

6. A relevância socioeconômica dos contribuintes veranistas proprietários de imóveis

O veranista tem uma participação significativa no desenvolvimento de Xangri-Lá, pois é ele que adquire imóveis, principalmente nos inúmeros condomínios horizontais, e, portanto, é responsável pela considerável arrecadação de IPTU que coloca o município entre aqueles que mais arrecadam esse tributo no país. Estudo realizado pelo Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas do Estado do Rio Grande do Sul (SESCON-RS) em parceria com a Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (FACE), da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), resultado do Projeto Gestão Pública Eficaz, publicado em janeiro de 2015, relata que alguns municípios do litoral norte do Rio Grande do Sul se preparam para enfrentar as demandas sociais que se avolumam a cada ano. Segundo os dados divulgados nesse relatório, Xangri-Lá é o município que arrecada as maiores receitas próprias na região e que faz uso adequado, gastando os recursos em benefício da cidade e de seus habitantes. É o que apresenta a maior relação gasto público por habitante no Estado. É também o município gaúcho que possui a menor dependência de recursos repassados pelos governos estadual e

federal, portanto seu funcionamento não depende de transferências de outras esferas de Poder, embora estas sejam também significativas, correspondendo a 37% dos repasses recebidos.

A receita corrente líquida de Xangri-Lá cresceu de R\$ 2.887,00 habitante/ano em 2010 para R\$ 4.779,00 em 2013, que decorre dos tributos sobre o patrimônio (IPTU), por força da enorme expansão imobiliária no município. Chama atenção no relatório, ainda, a aplicação dos recursos: o governo municipal investiu R\$ 4.501,00 por habitante no exercício de 2013. Destaque-se que o número de habitantes do município é de aproximadamente 12.000 indivíduos. No ano de 2015, as Receitas Correntes do Município⁷ somaram R\$ 87.258.406,14 e a Receita Tributária, R\$ 42.729.870,88, correspondendo a 48,97% do total da arrecadação. As receitas resultantes de transferências correntes totalizaram R\$ 31.396.746,51, o que representa 35,98% do total da arrecadação.

O contribuinte veranista que é proprietário de imóvel é responsável por boa parcela do desenvolvimento do município, pois o fato de fazer de Xangri-Lá sua segunda moradia faz com que as receitas municipais sejam incrementadas pelo estímulo ao comércio local, que é intensamente exigido durante o veraneio, mas que também é ativado por ocasião dos feriados dilatados e dos picos de calor fora de época. Além disso, a economia é aquecida pela vistoria que os proprietários fazem em suas residências para cuidá-las; pelos empregos permanentes que, embora informais, são mantidos durante o ano com o corte de grama das casas, a zeladoria destas habitações, a manutenção dos jardins e a limpeza das mesmas, tornando os empregos de jardineiros, zeladores e cuidadoras quase que o ano inteiro. Há de se considerar, ainda, a contribuição para a iluminação pública, que é paga junto com a conta de consumo de energia elétrica e que, em Xangri-Lá, não incide sobre o consumo, mas é estabelecida em valores fixos mensais que asseguram a prestação do serviço durante todo o ano, independentemente do consumidor usar ou não energia elétrica na sua residência. Também é fundamental o alto valor da arrecadação de IPTU pago pelo veranista proprietário de imóvel na cidade.

Falta a este agrupamento uma organização capaz de reunir os interesses dos participantes e de propiciar ao município ações efetivas de desenvolvimento e engajamento, que busquem novas iniciativas capazes de gerar emprego e renda, valorizando o espaço local e aprimorando as potencialidades dos residentes de forma a melhorar o atendimento ao turista.

7 Receita Corrente Líquida "é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, no caso dos municípios a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência". São somados à receita corrente líquida os valores eventualmente recebidos por força da Lei Kandir e os recursos do FUNDEB (art. 2º, IV, c da LC nº 101/2000).

A sociedade menos organizada e politicamente sem forças possibilita a captura do Estado por parte de grupos de interesses contrários ao desejo da grande maioria, e isso causa o desvirtuamento de sua função principal: planejar, induzir e coordenar todo um processo de desenvolvimento coletivo e para os que mais necessitam da sua ajuda (LIMA, 2010, p. 80).

É significativo o potencial que dispõe o contribuinte veranista, proprietário de imóvel, para incrementar a economia local e promover o aprimoramento das populações residentes através da exigência natural por qualidade na prestação de serviços e do estímulo ao setor público para alavancar o desenvolvimento do setor terciário, a base da economia local.

7. Relação do poder público municipal com os contribuintes veranistas proprietários de imóveis e com os residentes

A população residente em Xangri-Lá tem no setor público a fonte de maior e melhor empregabilidade. Fora da época de veraneio, as vagas de emprego são raras e a atividade informal predomina. Essa população residente, no entanto, na sua relação com o governo do município, registra algumas restrições e contrariedades que não podem ser desconsideradas, visto o pouco ou nenhum compartilhamento entre o governo municipal e os habitantes. Estes desconhecem os atos e ações da administração, bem como os meios de buscar as informações necessárias para conhecer as práticas administrativas e avaliá-las. “A cidadania democrática é um status radicalmente desvinculado de qualquer tipo de hierarquia [...]. A cidadania requer conhecimento prévio de que todos são cidadãos – uma forma pública de reconhecimento simples” (WALZER, 2003, p. 380).

Por outro lado, também é possível compreender que falta iniciativa para os residentes e veranistas, já que várias instituições estão organizadas, tendo como finalidade a participação e o conagração.

A fonte da governabilidade está nos cidadãos e na cidadania organizada – partidos políticos, associações e outras instituições representativas – e seu fortalecimento decorre da consolidação da democracia e da incorporação de setores da sociedade civil ao interior do aparelho do Estado (LIMA, 2010, p. 72).

Em pesquisa realizada em sites de busca, foi possível identificar a existência de duas associações de moradores de Xangri-Lá e uma associação de moradores de um dos bairros do município, além da Sociedade Amigos do Balneário Atlântida. Nos contatos com o Poder Público, soube-se da existência de uma ONG, chamada de ONGMAR, que atua em favor dos moradores da Praia do Remanso, também pertencente a Xangri-Lá.

A Associação de Amigos de Xangri-Lá atuou em inúmeras ações e práticas que beneficiaram o antigo balneário, hoje município. Merece destaque o trabalho desenvolvido junto aos poderes constituídos visando impedir a alteração do Plano Diretor, que pretendia oportunizar a construção de grandes edificações os moradores defenderam que isso acabaria com a praia e suas características estritamente residenciais.

Em entrevista realizada com um dos primeiros veranistas, proprietário de imóveis em Xangri-Lá, este contou que antigamente, da sua casa era possível enxergar o mar, o que hoje já não ocorre devido à construção de condomínios. O entrevistado disse que realmente houve uma tentativa de alteração do Plano Diretor para possibilitar a construção de edificações e que os proprietários veranistas e os residentes foram mobilizados na época pela Associação dos Moradores. Em primeiro lugar, exigiam que fossem realizadas audiências públicas, pois a Câmara havia votado a alteração sem ouvir a população, e, por essa razão o prefeito não sancionou a lei. Durante as audiências públicas, que foram três, integrantes da Associação posicionaram-se contrários à alteração do Plano Diretor e, por força destas manifestações, o assunto não foi mais tratado e o projeto de lei arquivado. Este, portanto, é um exemplo de efetiva democracia.

Os cidadãos devem governar-se a si mesmos. O nome desse governo é democracia. [...] o governo não pode nunca ser simplesmente igualitário, pois, a qualquer momento, alguém ou algum grupo precisa resolver este ou aquele problema e, então, põe a decisão em prática e o outro grupo deve aceitar a decisão (WALZER, 2003, p. 416).

Existe também a Associação dos Moradores do Parque Residencial da Figueirinha, um bairro muito pobre do município que fica localizado em área de ocupação. A entidade realiza vários movimentos no sentido de melhorar as condições da vida daquela população. A sede da associação é utilizada como local de campanhas da área da saúde pela administração do município e como local de distribuição de alimentos para as famílias em situação de vulnerabilidade, além de servir para os velórios de pessoas da comunidade. Dessa forma, o agrupamento ajuda na superação das dificuldades, através dos próprios integrantes da comunidade, já que nem sempre os problemas são alcançados pelo poder público.

Há um importante repertório de alternativas comunitárias construídas historicamente no âmbito dos movimentos populares, das organizações socialistas e anarquistas, do sindicalismo e do cooperativismo, propícias para materializar a descentralização do poder, o compromisso cívico e a socialização de bens e riquezas (SCHMIDT, 2015, p. 60).

Os estudos de Putnam (2000) sobre a comunidade cívica destacam como imprescindíveis a responsabilidade comum, a colaboração solidária, os laços

entre pessoas, as redes de integração. Nesse sentido, a Associação de Moradores da Praia de Xangri-Lá realizou muitas ações ao longo do desenvolvimento da praia e foi a entidade propagadora da importância da emancipação, pois a administração de Capão da Canoa, segundo os integrantes que ainda veraneiam no balneário, não atendia às necessidades dos moradores de Xangri-Lá.

Os primeiros veranistas relatam que foi da Associação a iniciativa de oferecer a primeira sede da entidade para que nela se instalasse o quartel da Brigada Militar, que ainda na atualidade é usado. Após, a Associação, em conjunto com o poder público e com os residentes, construiu uma nova sede, onde eram realizadas reuniões e festividades comunitárias, como Natal, Réveillon e Carnaval, quando ocorriam jantares e bailes com a participação dos sócios e convidados. As atividades foram regulares até 2009, quando do debate em torno da alteração do Plano Diretor. A partir dessa mobilização, as reuniões foram rareando, os recursos para manutenção da sede e das atividades desapareceram e a colaboração dos contribuintes deixou de acontecer.

A Sociedade dos Amigos do Balneário Atlântida foi fundada em 1962. Muitas obras foram realizadas pela entidade, como uma sede social à beira mar, uma sede campestre, que contém um complexo esportivo (o qual abriga anualmente o evento Planeta Atlântida) e uma sede administrativa em Porto Alegre.

Já ONGMAR é uma organização que atua na Praia do Remanso e foi fundada 2009 com o objetivo de somar esforços para viabilizar ações conjuntas em favor da comunidade. O trabalho da ONG volta-se para atividades na área de meio ambiente, como melhoria da limpeza e manutenção da praia e dos locais públicos, fiscalização sobre os locais reservados, cuidados com a praça do balneário, recolocação das placas de identificação das ruas, destino de animais abandonados, destinação do lixo, além de outras atividades de recreação e conagração da comunidade do Remanso. Segundo os diretores da ONGMAR, a representação da entidade participou da audiência pública que discutiu o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Foi elaborado um documento com propostas, sugestões e questionamentos quanto à eficácia da aplicação dos recursos públicos, que foi protocolado na prefeitura e na Câmara de Vereadores. Mesmo diante destas providências, os diretores da ONG informam que nenhuma das solicitações foi atendida e nenhuma resposta foi dada à diretoria.

8. A aplicação dos mecanismos da Lei de Responsabilidade Fiscal, os contribuintes veranistas proprietários de imóveis e os proprietários residentes: resultados da pesquisa de campo

Na busca por atingir o objetivo desta pesquisa, que é investigar a relação do poder público de Xangri-Lá/RS com os contribuintes veranistas e residentes

no que diz respeito ao atendimento das diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram realizadas entrevistas pessoalmente, em janeiro e fevereiro de 2016, com proprietários de imóveis residentes e veranistas. Dentre os entrevistados, estão alguns dos fundadores do balneário de Xangri-Lá e outros que utilizam o município como segunda moradia durante o veraneio. Entre os residentes, dois integram organizações sociais e os demais não mantêm qualquer vínculo com entidades. Os proprietários de imóveis que fazem do município sua segunda morada, que ocorre mais assiduamente durante os meses de verão, são denominados aqui de *contribuintes veranistas*. Os proprietários de imóveis residentes permanentes são denominados de *residentes*.

As perguntas formuladas aos dois grupos foram idênticas na tentativa de identificar qual é o entendimento deles sobre a relação com o poder público municipal e a efetividade das ações de transparência junto à população. Também se buscou dimensionar o alcance das práticas de participação popular exigidas pela LRF durante a realização do planejamento da administração municipal, bem como a correspondência da população ao chamamento que deve ocorrer através das audiências públicas que os poderes devem realizar.

As entrevistas foram aplicadas nos balneários Xangri-Lá, Remanso e Atlântida no final do mês de janeiro de 2016. Na prefeitura municipal, o contato com o prefeito e os secretários foi realizado na primeira quinzena de janeiro e as tentativas de contato com a Câmara de Vereadores deu-se no início e no final de janeiro e também em fevereiro.

As entrevistas com o prefeito municipal, e o secretário municipal de Planejamento consideraram o fato de que os instrumentos de planejamento – PPA, LDO e LOA – geralmente são elaborados pela Secretaria do Planejamento. Constatou-se que, em Xangri-Lá, a pasta atua mais como responsável pela realização de obras e na recepção das reivindicações dos munícipes, e que os instrumentos de planejamento são comandados pela Secretaria da Fazenda, sendo efetivamente elaborados pelo contador do município. No que se refere ao Poder Legislativo, foi encaminhado questionário por e-mail, porém, não respondido.

Tanto veranistas quanto residentes declararam conhecer a LRF e suas exigências, bem como os mecanismos de participação popular, mas demonstraram claramente a inexistência de iniciativas do Poder Público para chamá-los. No que tange a transparência, afirmaram, em sua maioria, o desconhecimento de como ela ocorre. Os que sabiam da existência de site específico, confessaram jamais tê-lo acessado para verificar como os recursos são aplicados.

Ao final, os entrevistados foram estimulados a deixar alguma sugestão para que a participação popular fosse mais efetiva. Os residentes formularam comentários muito interessantes, como: a) a administração e o legislativo poderiam usar as crianças para fazer o chamamento dos munícipes para as audiências públicas; b) a administração precisa comunicar-se mais com as

organizações que representam os moradores, pois, se o fizessem, contariam com muito mais apoio para governar e enfrentar as dificuldades; c) o município tem muitos condomínios e recebe altos impostos que não são aplicados onde deveria e são necessários; bem como mais organização e divulgação em rádios e jornais locais para que as pessoas tenham tempo de organizar-se e participar; d) aproveitar os agentes comunitários de saúde para entregar os convites à população, para que esta se organize e participe; e) usar alto-falantes para chamar a população.

Como se pode inferir das sugestões apresentadas, há de parte dos entrevistados o entendimento de que a administração pode fazer mais no sentido de envolver a população nas ações de planejamento da cidade e da gestão municipal, exercitando de forma mais construtiva a transparência e a participação popular. Dessa forma, atenderia às diretrizes básicas da LRF, trabalhando com dados abertos, que “são um bem intermediário que deve ser reutilizado e integrado às cadeias de valores sociais, como o ‘empoderamento’ do cidadão, o controle social e o envolvimento público e governamental como transparência e eficiência” (RIVERA, 2015, p. 29-30).

Os proprietários veranistas, por sua vez, sugeriram ao poder municipal as seguintes medidas: a) devem convidar os veranistas para participar de reuniões; b) devem evitar os conflitos de interesse entre moradores e veranistas, chamar os veranistas para participar de reuniões nas quais se discuta o orçamento e utilizar as entidades para que reúnam os interessados; c) chamar para participar as associações e demais entidades que reúnem os moradores e os veranistas; d) utilizar os jornais de circulação estadual para convidar os veranistas a participarem das audiências públicas. É possível inferir que os veranistas, embora não venham atuando no sentido de requerer o chamamento público, entendem que é seu direito serem convidados a participar e que isso é importante para eles. Da mesma forma que os residentes, as respostas indicam que há nos proprietários veranistas a vontade de ver funcionar as associações e entidades representativas de moradores, apesar da falta de disponibilidade pessoal para reativar as organizações na atualidade.

Putnam (2000, p. 177) afirma que “o capital social facilita a cooperação espontânea e ela é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica”. Apesar do desalento demonstrado pelos pioneiros, existe entre alguns veranistas uma cultura cívica que pode ser reativada e, se bem desenvolvida, poderá promover o ressurgimento das associações e gerar o alcance do empoderamento do cidadão junto aos gestores da *res pública*.

Considerando que é na Secretaria de Planejamento do município que se organizam as peças de planejamento, foram encaminhadas ao titular da pasta várias perguntas, mas que acabaram sendo respondidas em sua maioria pelo

secretário da Fazenda. A entrevista seguinte foi realizada com o prefeito, que respondeu por escrito as questões formuladas. As frases do prefeito municipal deixam pouca margem de discussão, pois além de sucintas e lacônicas, contrariam em algumas situações as informações dos contribuintes, tanto dos residentes como dos veranistas. De qualquer forma, fica claro que não há de parte da Administração nenhum esforço para envolver os contribuintes nas discussões do planejamento. A prefeitura limita-se a fazer o mínimo do que a lei exige.

Constata-se que a relação entre o Poder Público e os munícipes é protocolar. Não há integração, participação ou colaboração entre as partes. A prefeitura nada faz no sentido de estimular a participação da população nos negócios do município, detendo-se no mero cumprimento da obrigação legal. O munícipe, por sua vez, também pouco faz no sentido de buscar as fontes que lhe possibilitariam essa participação, integração, colaboração, controle e fiscalização. É como se os negócios do município não fossem negócios do contribuinte. Como se fosse obrigação apenas dos gestores públicos. A omissão certamente é responsável pela maioria das mazelas que devastam os recursos públicos em qualquer lugar.

O controle social na administração pública é algo novo para os brasileiros, tendo sido efetivado como política de Estado a partir da promulgação da atual Constituição, em 1988. Para os gestores públicos, é inovador e, na maioria das vezes, não bem aceito, já que cobra a exposição pública das práticas de gestão e dos negócios da administração. Como afirma o especialista em governança do Banco Mundial, Tiago Peixoto (2015, p. 27), “os governos estão obrigados a realizar a entrega de dados governamentais processados, e não apenas abertos, à população para haver a troca de informações com a sociedade civil e o fortalecimento da transparência pública”. Para a esfera pública, a imposição da transparência ocorre desde o ano 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e que foi ampliada em 2010 com a Lei Complementar nº 131 que acrescentou obrigações. O que e não foi bem assimilado, já que “não basta o governo publicar abertamente seus dados; é necessário processar esses dados para que a sociedade os entenda e passe a reagir às informações” (PEIXOTO, 2015, p. 27).

Antes disso, a concepção de que “o que é público é do governo” acompanhou a colonização, o Império e a República por séculos. O direito à participação do cidadão na gerência da *res pública* é recente e há pouco tempo integra as diretrizes do conjunto das políticas públicas brasileiras. Entende-se, por conseguinte, a pouca presença do povo junto aos governos, discutindo as causas de seu interesse. Da mesma forma, justifica-se a resistência dos governantes a essa participação e fiscalização. Até bem pouco tempo, as coisas públicas eram resguardadas por sigilo.

O município de Xangri-Lá possui um alto potencial de desenvolvimento se optar por empreender com qualidade e eficiência na atividade turística, sua vocação em decorrência da localização e do grande número de veranistas que fazem da cidade o seu segundo lugar de moradia e de lazer, um segmento com condições financeiras, culturais e laborais elevadas. Como afirma Schmidt (2006, p. 1763), “a literatura propõe que o capital social, tanto no sentido de ‘recurso’ como de ‘interação social’, é mais robusto nas camadas sociais com maior renda”. Interessa a todo esse contingente populacional que este balneário seja cada vez melhor, mais desenvolvido, mais pujante e mais bonito. O poder público local precisa valer-se dessas potencialidades para gerar mecanismos que estimulem o desenvolvimento do capital humano e as condições de associativismo produtivo entre residentes e veranistas.

A existência de estruturas associativas e participativas, embora atualmente desativadas, bem como a permanência atuante de uma entidade voltada para o lazer e que prospera, indicam que existe um capital social latente, que, se motivado, pode produzir grandes ações em benefício de todos, mas que por falta de iniciativa permanece estagnado e inativo. Os dados das entrevistas mostram que há uma compreensão dos cidadãos sobre a importância de atuar positivamente junto às instâncias governamentais. No entanto, estão envolvidos numa cultura individualista, uma das razões que enfraquece a vivência comunitária: “o mais perturbador de tudo é a verdade antissocial de um mundo socioeconômico de crescente solidão, isolamento e desigualdade, uma condição socialmente disfuncional que Sherry Turkle descreve como estar ‘sozinho junto’” (KEEN, 2012, p. 129).

A inapetência para a participação pode estar associada à falta de tempo imposta pela vida moderna, mas, para o proprietário veranista, a cidade é o local do lazer, portanto, a ação participativa pode ser encarada também como lazer, um lazer produtivo, uma oportunidade de encontro com os outros.

A obrigação imposta aos governantes de realizar ações de transparência cada vez mais amplas visa cativar a participação cidadã na gestão administrativa, aproximando-a da comunidade. É no convívio comunitário que a vida social acontece e os governos devem estar cada vez mais integrados a esta vida em sociedade. Em Xangri-Lá, a administração pública deixa de aproveitar o que o autor indica como “capital social positivo, composto por laços sociais que oportunizam ações de cooperação em prol de interesses gerais da sociedade”.

A partir das respostas dos proprietários de imóveis residentes e veranistas, fica claro que há uma vontade cívica de participar, discutir, colaborar e, principalmente, reivindicar junto à administração pública o planejamento e a fiscalização das práticas de gestão na cidade. No entanto, falta iniciativa governamental no sentido de “querer” efetivamente essa participação.

Os contribuintes veranistas e residentes podem auxiliar a administração pública e as instituições em ações estimuladoras do desenvolvimento local e de investimentos que diversifiquem a economia do município, além de apontarem rumos para o suprimento de dificuldades como o atendimento à saúde, o aprimoramento dos serviços públicos e o cuidado com o meio ambiente. Dessa forma, poderiam possibilitar que as áreas de vulnerabilidade social existentes no município fossem supridas, a partir de políticas públicas que promovam a inclusão destas populações no mercado de trabalho, bem como permitir o acesso à educação de qualidade e à superação de suas mais graves inabilidades. Para transformar em realidades estas ações, basta fundamentalmente vontade política para fazê-lo, principalmente na esfera pública.

9. Conclusão

Os governos, contrariando a importância que é conferida ao tema na literatura do capital social e ao estabelecido na legislação brasileira, em grande parte dos casos não estimulam a participação da sociedade nos assuntos públicos. As poucas comunidades que se organizam para participar são desmotivadas pelo comportamento burocrático dos governantes e servidores públicos, que se valem de fórmulas de exposição e sistemas de divulgação quase impossíveis de serem entendidos pelo cidadão comum.

A pesquisa empírica realizada no município gaúcho de Xangri-lá mostra que tanto o segmento contribuinte residente quanto o contribuinte veranista desconhecem os instrumentos de transparência que a administração pública está obrigada a disponibilizar para o conhecimento e fiscalização da população sobre a aplicação dos recursos públicos e a execução dos orçamentos. Ambos os grupos sabem da importância da participação, mas aguardam serem chamados pelos Poderes. Por sua vez, tanto Executivo quanto Legislativo pouco ou nada fazem no sentido de mobilizar a população para a participação ou informá-la das datas e dos locais de realização das audiências públicas. A acomodação e a passividade estão presentes nestas relações entre governantes e governados, atrofiando as expectativas por desenvolvimento econômico, humano e social. As associações comunitárias locais estão desativadas ou apenas voltadas para a recreação, deixando totalmente a descoberto o interesse e as necessidades da população. Falta aos contribuintes e à administração o interesse maior pelos bens públicos e pela defesa dos interesses comuns.

Os resultados da pesquisa com os moradores de Xangri-Lá são convergentes com a teoria de Putnam e de autores comunitaristas, que indicam que os índices de participação e cooperação das comunidades dependem fortemente do capital social acumulado, sedimentado ao longo do tempo por

práticas de reciprocidade. Os diálogos desenvolvidos com os entrevistados permitem detectar a existência de uma vontade participativa latente, que não aflora por inibição, humildade, entendimento de que outros podem fazer melhor ou, simplesmente, porque pode não ser bem entendida. Essa vontade latente é maior entre os mais velhos, que ajudaram a construir a cidade e que desenvolveram associações participativas vitoriosas.

Conclui-se, por fim, que o legislador brasileiro foi sábio ao estabelecer como regra constitucional os princípios da transparência e da participação popular, a qual a legislação infraconstitucional encarregou-se de propagar e exigir. Os parâmetros legais são fonte de motivação e estímulo ao exercício da cidadania ativa. Cabe aos agentes públicos e cidadãos superar as barreiras históricas da baixa participação política e fazer valer o esforço de projetar o país entre as nações que efetivamente buscam construir a democracia participativa alicerçada no espírito comunitário e no capital social de seu povo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Projeto de Lei Complementar da responsabilidade fiscal (art. 163, I a IV, CF): análise e lições das experiências internacionais**. Brasília: BNDES, 1999.

AGUIAR, Marcos Daniel Schmidt. **História econômica, modernização e desenvolvimento: uma análise sobre as primeiras mudanças na região do litoral norte gaúcho**. Porto Alegre: FEE, [s.d.].

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 6 maio 2014.

_____. **Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 4 out. 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BUARQUE, Cristovam. **Capital moral**. Brasília: [s.n.], 2002. Disponível em: <www.uol.com.br/aprendiz/n_colunas/c_buarque>. Acesso em: 2 fev. 2016.

CAMPELO, Valmir. Controle social da gestão pública. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará**, n. 16, p. 119-123, jan./dez. 2004.

CEDRAZ, Aroldo. Discurso de abertura do Seminário sobre os 15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista do TCU**, Brasília, v. 47, n. 132, jan./abr. 2015.

COLEMAN, James S. Capital social e a criação do capital humano. **Jornal Americano de Sociologia**, Suplemento, 1998.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Planejamento Municipal**. Brasília: CNM, 2013.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **IBAM – Caderno I**, p. 13-51, 1996.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (Brasil). **Consenso Político com relação à necessidade de disciplina fiscal dos Estados**: um estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: ESAF, 2004. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 4 abr. 2015.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública**: uma questão de cidadania. Brasília: TCU, 2010.

FACCIONI, José Victor. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos. In: **Responsabilidade na gestão pública**: os desafios dos municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. p. 117-144.

FAURO, Luiz Darcilio; ROMANO, Cezar Augusto. A Lei de Responsabilidade Fiscal serve como ferramenta para o planejamento da gestão pública? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Ponta Grossa, 2007. **Anais...** Ponta Grossa, 2007. Disponível em: <www.admpg.com.br/cadastro/ver_artigo>. Acesso em: 4 jun. 2015.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. A comunidade cívica em Walzer e Putnam. **Lua Nova**, São Paulo, n. 51, 2000.

FONTANA, Eliana; SCHMIDT, João Pedro. Por que o povo não participa? Reflexões sobre a baixa participação popular nas audiências públicas à luz da teoria comunitarista e do capital social. In: GORCZEVSKI, Clovis (Org.). **Direitos humanos e participação política**. 1. ed. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2015. v. 6, p. 17-63.

FREY, Klaus. Capital social, comunidade e democracia. **Política e Sociedade**, n. 2, p. 175-187, abr. 2003.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (RS). **COREDE litoral**. Porto Alegre: FEE, 2008.

GARRIDO, Elena Pacita Lois. A relação dos municípios com os tribunais de contas e o Ministério Público: a LRF e a Lei de Licitações e Contratos. In: **Responsabilidade na gestão pública**: os desafios dos municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. p. 171-194.

GARRIDO, Elena Pacita Lois. CNM. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 1, p. 50-70, 2012.

GORCZEWSKI, Clóvis. Democracia e participação política: um breve histórico de sua evolução e a educação como condição necessária ao seu exercício. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Henning. **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. t. 14.

GREGGIANIN, Eugênio. Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos críticos. In: **Responsabilidade na gestão pública**: os desafios dos municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. p.195-261.

HEIDRICH; Álvaro Luiz; NUNES, Camila Xavier. A Colonização alemã no Rio Grande do Sul. Dinâmica Socioeconômica e paisagem cultural no Vale do Rio Três Forquilhas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 6., 2004. **Anais...** Goiânia, 2004.

HERMANY, Ricardo. **(Re) discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: IPR; EDUNISC, 2007.

KHAIR, Amir Antonio. **Lei de responsabilidade fiscal**: transgressões à lei de responsabilidade fiscal e correspondentes punições fiscais e penais. Brasília: BNDES, 2000.

KEEN, Andrew. **Vertigem digital**: por que as redes sociais estão nos dividindo, diminuindo e desorientando. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Autonomia do município e cultura sobre o poder local. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. p. 72-75.

MACHADO, Nelson. Solenidade de abertura. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA, 1., 2007, Brasília. **Anais...** Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2007.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2003.

NASCIMENTO, Edson R.; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000**: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2002.

ONGMAR. **Boletim Informativo**, v. 5, n. 9, 2013.

PAVARINA, Paula Regina de Jesus Pinsetta. **Desenvolvimento, crescimento econômico e o capital social do estado de São Paulo**. 2003. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Piracicaba, 2003.

PEIXOTO, Tiago. Tribunais em Ação, notícia. **Revista do TCMRJ**, n. 63, dez. 2015.

PUTNAM, Robert D. **Bowling alone**: the collapse and revival of American community. New York: Simon e Schuster, 1995.

_____. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

PUTTOMATTI, Giulia C. F. Os dois anos de implementação da lei de responsabilidade fiscal no Brasil: avanços e desafios. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, p. 8-11, out. 2002.

A JUSTIÇA MAIS PERTO DA COMUNIDADE: o programa Justiça Comunitária em Passo Fundo/RS

Marcio Assis Patussi⁸

1. Introdução

A complexidade das sociedades contemporâneas desafia e condiciona fortemente a atuação governamental. Dificuldades crescentes envolvem a governabilidade e tensionam a gestão pública, requerendo ações qualificadas, com efeitos perceptíveis aos olhos dos cidadãos. A visibilidade dos efeitos, longe de ser autoevidente, só é alcançável mediante planejamento adequado e esforço permanente de estabelecer conexões e alianças com a comunidade.

No caso do sistema de justiça, o modelo clássico exauriu sua capacidade de proporcionar serviços de qualidade acessíveis ao conjunto da população. Em toda parte, há esforços de reestruturação do sistema, buscando superar o quadro de uma justiça lenta e muitas vezes inacessível aos segmentos mais pobres.

Entre as iniciativas bem-sucedidas nesse esforço reformador está o Programa Justiça Comunitária. O presente estudo analisa o desenvolvimento do programa na cidade de Passo Fundo/RS, utilizando o método de abordagem hipotético-dedutivo e pesquisa bibliográfica.

2. Políticas públicas, desenvolvimento e participação social

O estudo acerca das políticas públicas torna-se cada vez mais necessário visto que “a gestão pública contemporânea caracteriza-se por um universo institucional em rápido movimento e de crescente complexidade” (MARTINS, 2006, p. 277). Em razão de inúmeros fatores que afetam a governabilidade, dia a dia problemas cada vez mais complexos são colocados nas mãos dos responsáveis pelas decisões públicas. Sob um ângulo prático, em razão dessa complexidade de governabilidade, os agentes públicos buscam gradativamente ações mais qualificadas e específicas (SCHMIDT, 2008, p. 2312).

8 Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC). Professor da Universidade de Passo Fundo (UPF). E-mail: mpatussi@yahoo.com.br

Por políticas públicas entende-se o conjunto de ações governamentais que visam produzir efeitos específicos no seio social, ou seja, é a soma de todas as atividades governamentais, que, direta ou indiretamente, influenciam a vida dos cidadãos.

se hace a los gobiernos responsables en un número creciente de campos de actividad, cosa que las elites políticas aceptan de buena gana, pero la consecuencia es que en las sociedades democráticas los gobiernos se encuentran sometidos a la presión de demandas que crecen sin cesar, hasta suponer una auténtica sobrecarga sobre su capacidad efectiva de acción, contra la que difícilmente nada pueden hacer, ya que, por motivos derivados de la competencia electoral, los políticos se ven obligados a elevar de forma permanente el umbral de las expectativas de los electores. El debate sobre los límites de la acción gubernamental obedece, junto a motivaciones ideológicas, a esta constatación (FERNANDEZ, 2006, p. 462).

Conforme mencionam Silva e Souza-Lima (2010, p. 36), políticas públicas são um constante exercício, ou seja, o retorno à população das contribuições realizadas pelos cidadãos através de impostos, taxas, alíquotas, tarifas, que “solucionarão” problemas sociais, econômicos, de infraestrutura etc. A temática das políticas públicas remete à esfera pública, seus problemas, os problemas da *polis*. É extremamente necessário possuímos políticas públicas claras e precisas, que expressem as intenções da Administração Pública em determinada área (SCHMIDT, 2008).

todavía debemos añadir que una política pública no es un fenómeno objetivo de perfiles claros y definidos, su existencia debe ser puesta de relieve como fruto de la investigación en el plano empírico, mediante la identificación de sus elementos constitutivos, sean estos declaraciones de intenciones, programas, decisiones a cargo de uno o varios actores públicos, resultados (outputs) y consecuencias (outcomes), a lo largo de un cierto período de tiempo (FERNANDEZ, 2006, p. 464).

Inúmeros são os problemas para serem solucionados através das políticas e, quando se soluciona algum, poderão surgir outros. Por esta razão também surge outra questão relevante para a sobrevivência social – atual e futura –, a sustentabilidade: “Entre os meios de alcance da sustentabilidade, é possível citar algumas revelações do comportamento das pessoas e das organizações, como a responsabilidade social e as políticas públicas” (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010, p. 36). Ou seja:

A sustentabilidade é um meio de vida ou uma forma de viver que, devido à sua complexidade, não permite uma descrição por completo. Trata-se de um modo de pensar e de agir para as pessoas, sociedades e comunidades

do presente e do futuro. Ela pressupõe também uma série de considerações acerca do pensamento – que é complexo – e pode estar presente nos indicadores e nas políticas públicas. O pensamento sobre a sustentabilidade resulta em revoluções, evoluções, amadurecimento e desenvolvimento das relações pessoais e organizacionais, entre si e perante o meio [...] (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010, p. 37).

É muito relevante que se entenda o que a política pública prevê, pois ela afetará o cidadão, seja na forma como será estabelecida e implementada, seja nas suas consequências, seus interesses, principais forças envolvidas. Por isso, faz-se necessário buscar os espaços de participação existentes dentro das políticas (SCHMIDT, 2008), e mais,

Incorporar a característica “sustentável” ao desenvolvimento é um esforço conjunto entre setor público e privado. As políticas públicas são uma das ferramentas utilizadas para esse fim, e, independentemente de qual for a dimensão de sua aplicação, elas estarão impactando no processo de desenvolvimento, de forma a contribuir ou não para sua sustentabilidade (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010, p. 40).

As políticas públicas não podem ser analisadas de forma isolada, fragmentada, pois, como são resultado da política, devem ser observadas sob a ótica dos rumos da sociedade e do Estado, seguindo uma ótica de análise do desenvolvimento enquanto “compreensão das transformações da sociedade e de seus impactos futuros, a partir das inter-relações entre as dimensões econômica, social e ambiental” (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010, p. 42).

Dentro do ciclo político, a compreensão dos problemas sociais e o agir, através das políticas públicas, precisam necessariamente refletir os objetivos almejados com estas políticas, para saber se no decorrer de sua implementação estes estão sendo alcançados ou não. Nas últimas décadas, faz-se necessário a observância de padrões mínimos de racionalidade na gestão pública. Portanto, a fim de evitar crises – econômicas e políticas –, está buscando-se construir, coletivamente, programas que busquem solucionar a ação do Estado através de seu efetivo enxugamento estrutural e sua desfragmentação, pois esse gigantismo descontrolado consome tempo, recursos e esforço (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010).

No sentido normativo, atribuir uma condição de problema a uma circunstância de fragmentação equivale a uma aposta na racionalidade, ainda que sujeita a inúmeros constrangimentos. Nesse sentido, a fragmentação, embora possa ser considerada um padrão recorrente e uma consequência esperada, representa ineficiência (MARTINS, 2006, p. 279).

Uma vez estabelecidos os objetivos, metas e ações, “baixa-se” a coordenação dessas políticas para níveis mais operacionais, buscando maior

eficiência. Afinal, quem melhor do que os próprios integrantes da comunidade para agregar integração a essas políticas, uma vez que, enquanto membros da comunidade, compartilham valores, crenças e opiniões sob os quais o sucesso da formulação e implementação da política pública dependem? (MARTINS, 2006). Um estado em desenvolvimento, como dito, pratica políticas públicas de alargamento dos serviços sociais de base, promovendo o desenvolvimento do ser humano, incrementando os ativos dos cidadãos e universalizando o acesso a serviços de base (PNUD, 2013).

3. A participação da comunidade nas políticas públicas

Nas últimas décadas, aumentaram as oportunidades do cidadão de participar ativamente nos rumos do Estado, isso porque cada vez mais busca-se a inserção social dos excluídos.

Inclusão social é o termo oposto à exclusão. Seus correlatos são inserção e integração social. Denomina as iniciativas empreendidas pelo Estado e pela sociedade civil para enfrentar os processos de exclusão nas suas diversas esferas (econômica, política, social e cultura.), de modo a tornar possível a todos ou ao maior número os benefícios que a sociedade possibilita apenas a certos segmentos (SCHMIDT, 2006, p. 1759).

Para isso, fomenta-se o capital social, ou seja, “aspectos do ambiente social (senso de confiança, reciprocidade, redes sociais, associativismo) que favorecem a cooperação e a solidariedade”, a fim de proporcionar a estes excluídos recursos e acesso a bens, serviços e capitais (SCHMIDT, 2006, p. 1757). Os pobres têm um estoque de capital social bastante significativo, principalmente de “laços fortes”, do tipo *bonding*, constituído de “relações e redes sociais entre familiares, parentes, vizinhos e outras pessoas pobres, e com carência de vínculos mais amplos com outras camadas sociais, bem como as autoridades políticas e as elites econômicas.” (SCHMIDT, 2006, p. 1770).

Quando aborda a questão da comunidade, Amitai Etzioni (2001) menciona que é nela que os grupos criam laços de afeto que acabam transformando essa comunidade em uma grande família. Além disso, essa grande família possui uma cultura moral compartilhada – comportamentos aceitáveis e reprováveis –, que são transmitidos de pessoa para pessoa, de geração para geração, sendo que esses conceitos sofrem constantes reformulações dentro da comunidade. Comenta o autor que, em uma boa comunidade, ninguém é tratado com desrespeito, mas, sim, igualitariamente, pois é concedido um status de “fim em si mesmos”, sendo que todos seus integrantes podem alcançar seu máximo potencial (ETZIONI, 2001, p. 24).

As comunidades são historicamente anteriores ao Estado e ao mercado. Aldeias, tribos, clãs, guildas, cidades, comunas, mosteiros, burgos, condados e distritos constituem algumas das formas comunitárias das sociedades antigas e medievais, vitais para a compreensão da sua dinâmica econômica, política e social. Séculos antes do Estado, a proteção social, a saúde, a educação, a administração da justiça, a organização do trabalho e outros aspectos fundamentais para a vida em sociedade estiveram aos cuidados de comunidades e organizações comunitárias (SCHMIDT, 2015, p. 15).

Entidades internacionais reconhecem que as comunidades e organizações comunitárias têm competência para o trato dos assuntos sociais, por isso, reforçar esses laços é de suma importância para promoção e para o desenvolvimento humano. Para o Programa das Nações Unidas, reforçar a equidade, é essencial para a promoção do desenvolvimento humano e um dos instrumentos mais poderosos é a educação: “a educação aumenta a autoconfiança das pessoas e permite aceder a melhores empregos, participar do debate público e exigir do governo cuidados de saúde, segurança social e outros direitos (PNUD, 2013, p. 9).

Dentro das comunidades, alimentam-se as relações interpessoais – relações Eu-Tu, na terminologia de Buber – que constituem um contexto favorável ao êxito das políticas em prol de boas condições físicas, de segurança, de acessibilidade aos espaços comuns.

Abundantes estudiosos han demostrado que tales procesos juegan un papel fundamental en el control de uso de estupefacientes, la prevención de los delitos menores y los atentados contra el medio ambiente, etc. Pero, mucho más allá de la contención de los comportamientos antisociales, la cultura moral de las comunidades es capaz de propiciar conductas positivas, como la de atender a los propios hijos y a los mayores, pagar los impuestos, actividades de voluntariado y muchos otros comportamientos pro-sociales (ETZIONI, 2001, p. 46).

É dentro da comunidade que o cidadão se habilita aos direitos de cidadania, através da participação nas decisões. Um exemplo disso é a atuação voluntária existente dentro das comunidades, que desenvolve o espírito cívico e democrático, e que acaba indo muito além do “estritamente comunitário” (ETZIONI, 2001, p. 36-37).

Uma boa sociedade não nega direitos básicos, mesmo que integrantes desta não cumpram com sua parte para o benefício comum. No entanto, há uma constante cobrança a quem os direitos básicos foram garantidos que cumpram com suas responsabilidades (ETZIONI, 2001).

O resultado de um tratamento mais “humano” por parte das comunidades leva a uma maior possibilidade de reabilitação do cidadão e, com o tempo,

uma significativa redução dos custos públicos. Por esta razão, muitos governos estão assumindo o compromisso de descentralizar parte de seu poder para as comunidades, onde as mesmas acabam atuando de forma ativa e cívica na resolução de seus próprios anseios (ETZIONI, 2001).

É dentro das comunidades que se pode achar respostas. Assim, é na própria comunidade que encontra-se a possibilidade de “reemancipação social” (SOUSA SANTOS, 2007, p. 20). O Estado, por mudanças de diretrizes (reformas processuais, a questão da moralidade, as reformas de organização e gestão dos tribunais), está reduzindo sua atuação nos serviços públicos, sendo que a cada dia está propiciando-se uma maior participação dos cidadãos, da comunidade. Isso porque a inclusão social só será possível se houver mudanças estruturais – econômicas e políticas – associadas a transformações nas relações sociais e culturais dos cidadãos.

Busca-se uma reestruturação do sistema a fim de adequá-lo às novas dinâmicas socioeconômicas e demográficas, mas também se está buscando um serviço de melhor qualidade, eficiência e de maior acessibilidade ao sistema e à promoção e à defesa dos direitos do homem. O Estado está buscando reformas no acesso à justiça e, por isso, está introduzindo reformas tanto processuais quanto na estrutura do sistema de justiça atual, para obter cada vez mais a universalização do acesso à justiça (SOUSA SANTOS, 2007). A eliminação de custas processuais para aqueles que não podem pagar é um exemplo dessa universalização. O aumento das assessorias jurídicas universitárias populares, a criação das promotorias legais populares, bem como a capacitação jurídica de líderes comunitários reforçam essa lista.

Assim, com as reformas no tocante ao acesso à justiça de comunidades antes excluídas, como é o caso da justiça comunitária, que visa fomentar a solução pacífica de litígios, é que o Estado está impulsionando os membros das próprias comunidades a solucionarem seus problemas que poderiam resultar em diversos custos para os litigantes ou poderiam se estender durante anos sem uma solução satisfatória ou, ainda, que nem se enquadrariam nas exigências formais/probatórias de admissibilidade postas pelo juízo (SOUSA SANTOS, 2007).

4. O programa Justiça Comunitária: breves considerações sobre a descentralização do acesso à justiça nas comunidades brasileiras

Foi através da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) que o Ministério da Justiça definiu como prioridade a democratização do acesso à Justiça e transformando a experiência da justiça comunitária em política pública de

âmbito nacional. O programa Justiça Comunitária teve sua origem na experiência advinda do Juizado Especial Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, cuja necessidade era de atender as comunidades mais longínquas e as que possuíam dificuldades de acesso à Justiça. Assim, formou-se uma pequena equipe – uma juíza e alguns colaboradores – que conseguiram um ônibus itinerante – adaptado para a realização de audiências – e foram atender a uma parcela da população que não possui condições de submeter suas demandas à justiça formal, “seja por razões de ordem formal ou simbólica. Já tinham a clareza de que, além de inacessível financeiramente para alguns, a Justiça veicula excessivo formalismo em sua liturgia forense” (BRASIL, 2010, p. 9).

Durante seus primeiros anos – 1999 a 2001 –, constatou-se a alta, senão absoluta, falta de conhecimento dos cidadãos a respeito de seus direitos e, ainda, tendo em vista a grande informalidade dos negócios gerados, a dificuldade de produção probatória desses negócios, o que obstaculizaria a busca de uma justiça formal. Independente desses fatos, o que foi mais interessante acerca dessa experiência do Juizado foi o alto índice de acordos firmados – aproximadamente 80%.

Como a produção probatória era difícil, os acordos pareciam resultar de uma razão meramente instrumental que levava à renúncia parcial do direito, a fim de se evitar os riscos de uma sucumbência total. Esse “consenso da resignação”, pois, parecia contrariar todo o esforço de se buscar democratização do acesso à justiça formal (BRASIL, 2010, p. 23).

Essas constatações acabaram impulsionando a reflexão sobre a possibilidade de se desenvolver dentro das comunidades espaços onde fosse possível facilitar o diálogo – visando o consenso – e promover o acesso à informação acerca de direitos sem a figura do “operador do Direito”, mas através de pessoas comuns, que possuísem a mesma linguagem e o mesmo código de valores dos envolvidos. Nascia, assim, os primeiros esboços do Projeto Justiça Comunitária (BRASIL, 2010, p. 24).

Com o objetivo de democratizar – e universalizar – o acesso à Justiça, restituindo ao cidadão e à comunidade a capacidade de gerência de seus próprios conflitos com autonomia, foi lançado, em outubro de 2000, o Projeto Justiça Comunitária. O projeto visa estimular as comunidades locais a construir e escolher seus próprios caminhos para a realização de justiça de forma pacífica e solidária, bem como com uma visão positiva do conflito, “posto que inerente à vida, o conflito é resultado natural das diferenças entre os seres humanos” (BRASIL, 2010, p. 57).

Assim, com certos aperfeiçoamentos ao projeto inspirador e a iniciativas similares, bem como através de orçamentos permanentes e incentivos diversos, a Secretaria de Reforma do Judiciário propôs a transformação da

experiência do Tribunal em uma política pública a ser implantada em todas as regiões do país. Mediante seus núcleos, a Justiça Comunitária possibilita o “fortalecimento da cidadania pela informação e conscientização em direitos e preparação de lideranças comunitárias para atuarem como mediadores de conflitos em suas comunidades” (BRASIL, 2010, p. 10-11). Estes devem ser os protagonistas de uma interação em um ambiente mais favorável, que irão buscar uma solução fundamentada em bases mais satisfatórias, uma solução mais sensata, mais justa, tanto em termos valorativos quanto em termos materiais, levando as partes a uma

reflexão sobre as circunstâncias que envolvem o conflito; compreensão da perspectiva do outro participante no conflito; diálogo solidário diante da divergência de interesses; empoderamento e emancipação das partes; resgate de laços afetivos; e respeito entre os participantes [...] (BRASIL, 2010, p. 60).

Através dessa política pública, os Núcleos de Justiça Comunitária contam com o financiamento da máquina pública para capacitação de seus agentes comunitários, aquisição de equipamentos, adequações de espaços físicos e até mesmo de contratação de profissionais que se fizerem necessários para tornar o núcleo operacional (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011).

Vários núcleos de Justiça Comunitária estão sendo implantados ou fortalecidos por todas as regiões do país, objetivando a coesão social, a solidariedade, a promoção da paz, por meio de atividades de informação jurídica, mediação comunitária e animação de redes sociais. Espera-se, assim, contribuir, de forma decisiva, para a inclusão de milhões de brasileiros que ainda se encontram à margem do sistema de Justiça (BRASIL, 2010, p. 11).

Tendo como protagonista e parceira a própria comunidade onde está inserido, o Programa possui como objetivo único a ampliação do acesso à justiça daqueles que não o possuem, sendo que é através de seus agentes comunitários e de membros do poder judiciário local que se levará os mecanismos de consolidação democrática e promoção de direitos humanos (BRASIL, 2010).

A atuação dos Agentes Comunitários é partilhada e acompanhada por uma equipe multidisciplinar, composta de servidores de apoio administrativo, assistentes sociais, psicólogos, advogados, juízes e estagiários, bem como todos os demais atores sociais comunitários que possam auxiliar o Programa. Para que seu desenvolvimento seja efetivamente comunitário, torna-se indispensável que seus principais operadores sejam integrantes da comunidade local, pois não há sentido um operador sem qualquer afinidade com a ecologia local, ou seja, seus valores – código de valores – e sua linguagem (BRASIL, 2010)⁹.

9 Acerca dos agentes comunitários, etapas de seleção, perfil almejado e requisitos básicos, responsabilidades, dentre outros, ver: BRASIL, 2010, p. 38-47.

A fim de restaurar a capacidade emancipatória do cidadão e da comunidade por meio da autogestão de seus próprios conflitos, o Programa utiliza-se do método alternativo de resolução de disputas (ADRs) denominado mediação, em que um terceiro – sem interesse – auxilia o diálogo entre as partes conflitantes, facilitando a construção de uma solução através de um diálogo horizontal e participativo. O que acaba, indiretamente, potencializando a dimensão emancipatória do cidadão na questão da autodeterminação e de participação nas decisões políticas (BRASIL, 2010).

Os Núcleos de Justiça Comunitária objetivam contribuir para a democratização do acesso à justiça, por meio da capacitação de cidadãos em técnicas de mediação de conflitos, inserindo a cultura do diálogo. Os agentes comunitários de mediação realizam sessões de mediação de conflitos familiares e de outra natureza, orientados por uma equipe multidisciplinar composta por 01 psicólogo, 01 assistente social e 01 advogado. Além das sessões de mediação, é oferecido atendimento psicológico, assistencial e jurídico a membros da comunidade local envolvidos em conflitos. Inserindo, assim, a cultura do diálogo na sociedade, evitando que um simples conflito torne-se algo maior (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011).

Assim, esses núcleos comunitários visam além de desonerar o método tradicional de solução de litígios, universalizar o acesso à Justiça, possibilitando a comunidades antes esquecidas o conhecimento de seus direitos e a proximidade de um sistema de justiça junto a si (BRASIL, 2010).

5. A experiência do programa Justiça Comunitária em Passo Fundo

Originalmente instituído nas duas cidades satélites de Brasília, Taguatinga e Ceilândia, o programa Justiça Comunitária começou a ser replicado em outros municípios da federação. Em 2011, ele chegou a Passo Fundo, no norte do Rio Grande do Sul. A cidade não foi escolhida aleatoriamente. Em diversas estatísticas realizadas por órgãos de Segurança Pública do Estado nos últimos anos, a mesma vinha figurando entre os municípios com os maiores índices de criminalidade, a ponto de terem sido instaladas duas iniciativas da Secretaria de Segurança do Estado: Territórios da Paz, que atua nos bairros Integração e José Alexandre Záchia, e a Força Tarefa de Combate aos Homicídios, que acabou dando origem à equipe especializada em homicídios da 1ª Delegacia de Polícia de Passo Fundo (URGUIM, 2012).

Furtos e roubos a estabelecimentos comerciais são crimes comuns na cidade. Em apenas oito meses, a Brigada Militar realizou 741 prisões por crimes de furto e relacionados à Lei Maria da Penha, sendo que neste mesmo

período foram abordadas 23 mil pessoas. Na área central, em razão da maior concentração de estabelecimentos comerciais, foram registradas 67 ocorrências por roubos ou furtos. A região do bairro Vera Cruz registrou a maior incidência de roubos a transportes coletivos urbanos, com 36 ocorrências, sendo que no bairro Valinhos, o índice chegou a 30. Nos homicídios, os bairros Vera Cruz e José Alexandre Záchia registraram 4 homicídios cada, sendo os pontos que mais registraram incidência de homicídios na cidade, o que demonstra os problemas da cidade, principalmente nos bairros sedes dos núcleos, a alta taxa de criminalidade e vulnerabilidade social (URGUIM, 2012).

Originalmente, o bairro escolhido para implantação do programa foi o Alexandre José Záchia. Posteriormente, houve uma extensão no bairro Valinhos. O Projeto Justiça Comunitária de Passo Fundo foi lançado no dia 30 de março de 2011, na Escola Guaracy Barroso Marinho, no bairro José Alexandre Záchia, na zona XXXe de Passo Fundo. Em 21 de março de 2012, foi inaugurado o espaço físico no bairro Valinhos. Segundo dados do IBGE, essas regiões abrangiam então quase 8 mil habitantes (FAVERO, 2012).

O autor do presente texto, então secretário municipal de Segurança Pública do município, comentou os objetivos do programa:

Devido ao projeto ser pioneiro na cidade de Passo Fundo, a importância que nós, enquanto secretaria, entendemos é que ele tem o intuito de amenizar algumas situações de violência e de conflito nessas duas comunidades. Acatando uma solicitação da presidência do bairro Valinhos, da direção da escola e dos próprios mediadores que queriam intensificar o trabalho, acabamos criando dois Núcleos, com o objetivo de aperfeiçoar esses atendimentos possibilitando que aos moradores de qualquer uma dessas comunidades um trabalho de forma mais rápida (IMED, 2012a).

Contando com dois núcleos, a Justiça Comunitária foi implantada através de uma parceria do Ministério da Justiça – via Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)¹⁰, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria da Reforma do Judiciário – com a prefeitura de Passo Fundo (Secretaria de Segurança Pública) e a Faculdade IMED, visando a pacificação social, o fortalecimento das bases comunitárias, a prevenção e a solução de conflitos comunitários, cuja técnica de atuação baseou-se na mediação comunitária de conflitos. Técnica essa de “caráter informal, no qual uma terceira pessoa, chamado mediador, facilita a comunicação entre elas e ajuda a criar opções, para chegar a um acordo consensual e mutuamente satisfatório” (IMED, 2011b).

10 “O PRONASCI é uma iniciativa para o enfrentamento à criminalidade no país e articula políticas de segurança com ações sociais, bem como prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência. Justiça Comunitária é uma das ações do Programa e visa contribuir para a democratização do acesso à justiça por meio da mobilização e capacitação de agentes comunitários para a mediação de conflitos” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO, 2012).

Solucionar conflitos através de conversação e ouvindo os dois lados. Este é o princípio básico do trabalho realizado pelos mediadores e equipe técnica que atuam nos dois Núcleos de Justiça Comunitária de Passo Fundo, programa que é desenvolvido pela Secretaria Municipal de Segurança Pública, coordenada por Márcio Patussi, em parceria com a Imed. Um deles funciona no bairro Zachia. O outro, no Valinhos. Em cada um, são 10 mediadores trabalhando, mais uma equipe composta de advogado, psicólogo e assistente social. A ideia é encontrar uma solução para pequenos problemas dentro do próprio bairro, sem que se tenha que acionar a Justiça (BLOG JUSTIÇA COMUNITÁRIA PF, 2012).

Em Passo Fundo, a implantação do projeto foi coordenada por uma gestão local vinculada ao gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M/PRONASCI), cuja responsabilidade era do presente autor, na condição de secretário de Segurança Pública da prefeitura de Passo Fundo, e da gestora local do projeto, Marisa Ré de Rocco. Contou também com serviços prestados pela pessoa jurídica contratada, no caso a Faculdade IMED, representada por uma equipe multidisciplinar, sendo de sua competência o processo de seleção dos agentes comunitários e o acompanhamento na realização das mediações de conflitos (PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO, 2011). Conforme o coordenador da equipe técnica do Projeto Justiça Comunitária em Passo Fundo, Mauro Gaglietti:

A implantação de dois núcleos de Justiça Comunitária em Passo Fundo representa um especial avanço na garantia do encaminhamento da resolução dos problemas das respectivas comunidades, sobretudo àqueles que estão associados aos conflitos entre familiares, vizinhos e a dependência química. Nesse sentido, há um gradativo fortalecimento da cidadania na medida em que há uma ampliação da participação da comunidade na gestão dos conflitos e junto as demandas dos dois bairros. Assim, a novidade desse projeto é que existem 20 mediadores da própria comunidade que foram formados pelos professores da IMED e pelo Ministério da Justiça por meio da participação do Psicólogo Juan Carlos Vezzulla (IMED, 2012c).

Após um ano de sua instauração, o projeto já contava com 30 sessões de mediação e mais de 300 atendimentos. Avaliando o trabalho realizado, Gaglietti fez uma leitura positiva da atuação do Núcleo de Justiça Comunitária nos bairros Zachia e Valinhos, bem como do trabalho dos mediadores comunitários em suas respectivas comunidades (FREITAS, 2012). Conforme registrado pelo autor no jornal O Nacional:

Avaliamos como positiva essa primeira experiência que é pioneira e que conta com a parceria da Imed aqui no município. Já temos demanda para essa mesma linha de atuação em outras comunidades. Porém, nós só teremos alcance de novos recursos junto ao Ministério da Justiça no encaminhamento

final dessa ação, ou seja, a partir do mês de julho é que nós estaremos encaminhando ao ministério a solicitação de renovação desse convênio para aí sim atuar ou atuar na mesma comunidade ou nós levarmos para outras comunidades do município (BLOG JUSTIÇA COMUNITÁRIA PF, 2012).

Em um balanço parcial, o projeto aponta para 976 procedimentos, ou seja, 976 pessoas que passaram pelo Núcleo de Justiça Comunitária entre junho de 2011 a maio de 2012. Destes, 591 foram atendidos pelos setores de assistência social, psicologia e jurídico e, destes, 329 foram encaminhados para clínicas de psicologia, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), sistema de saúde público (SUS) e rede de assistência jurídica gratuita. Foram realizadas 53 sessões de mediação de conflitos nesse período, com um percentual de 82% de acordos cumpridos (BLOG DA JUSTIÇA COMUNITARIA PF, 2012).

Entre as principais demandas das mediações estão o pagamento do aluguel, desavenças entre vizinhas, pagamento das faturas, desentendimentos de menores, débito de prestações, término de relacionamento, conflito referente a alimentos, entre outros. Nos atendimentos psicológicos, as principais consultas são referentes a crianças com comportamento agressivo ou introspectivo e bullying entre colegas, filhos envolvidos com drogas e homens com problemas de alcoolismo (FAVERO, 2012).

Além de propiciar o acesso à Justiça àqueles que não possuam condições de acessá-la, o Projeto Justiça Comunitária propiciou alcance a outros serviços públicos às comunidades abrangidas pelos núcleos, pois firmou parcerias com a Escola de Pais do Brasil, Associação de Voluntários de Passo Fundo (AVOCE), União das Associações de Moradores de Passo Fundo (UAMP AF), Associação de Moradores do Bairro Zachia, Associação de Moradores do Bairro Valinhos, Escola Municipal Guaracy Barroso Marinho, Escola Municipal Coronel Sebastião Rocha, Promotoria da Educação de Passo Fundo, Promotoria do Meio Ambiente de Passo Fundo, Promotoria da Infância e da Juventude, Vara de Família de Passo Fundo e Brigada Militar, passando a ter uma nova relação social com estas entidades.

O desenvolvimento do programa levou a novas iniciativas. Em março de 2012, em parceria com o PRONASCI, Ministério da Justiça e prefeitura de Passo Fundo, através da Secretaria de Segurança Pública, foi lançado o projeto Mulheres da Paz, com duração de 15 meses, visando a prevenção e o controle da criminalidade. Pouco depois, no mesmo mês, o Conselho da Magistratura aprovou a criação das Centrais de Conciliação e Mediação, para resolução de conflitos na Comarca de Passo Fundo (JUSBRASIL, 2012), cujo objetivo é fazer cumprir as determinações da Resolução 125/2010, que dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Assim, os juízes das Varas podiam encaminhar seus feitos à Central de Mediação e Conciliação, a fim de facilitar a resolução dos conflitos quando existe um ânimo para tal.

A Conciliação terá aplicação nas questões de superendividamento e outras situações que viabilizem o mesmo tratamento, envolvendo condomínios, consumidores, negócios jurídicos bancários. Projetos especiais, mediante prévio ajuste com os Juízos, bem como em ações que envolvam grandes litigantes ou ações de massa, onde qualquer das partes tenha manifestado propósito objetivo de realização de acordo. Por sua vez, a mediação será oferecida ao público que se dirige aos Juizados Especiais Cíveis e ao público que se dirige à Defensoria Pública e a entidades parceiras, mediante contato prévio com estas instituições (JUSBRASIL, 2012).

Previu-se, ainda, a possibilidade, mediante prévia autorização do Conselho da Magistratura, de instalação de postos avançados da Central para facilitar o acesso da população à Justiça. Os resultados positivos do Programa Justiça Comunitária levaram Passo Fundo a ser contemplado com outras iniciativas, como o Território da Paz, Mulheres da Paz, Diga Não ao Bullying, Proteção e Polícia Comunitária. Tais iniciativas levaram à minoração dos índices de criminalidade e vulnerabilidade social nas comunidades, assegurando um ambiente de maior tranquilidade e fortalecendo o senso de autonomia dos cidadãos quanto à resolução dos conflitos.

6. Conclusão

O Programa Justiça Comunitária é um exemplo bem-sucedido de iniciativas inovadoras que visam assegurar o acesso à Justiça para a parcela da população mais pobre, levando-a para mais perto dos cidadãos e das comunidades. Substitui estruturas clássicas, formais e distanciadas do cidadão comum por mecanismos mais informais e participativos, resultando em altos índices de conflitos solucionados através do exercício da autonomia da comunidade, gerando uma Justiça pacífica e solidária.

Conjugado com a resolução dos conflitos pela própria comunidade e no próprio meio social, está o fortalecimento da cidadania pela informação e pela conscientização em direitos humanos. A própria comunidade é protagonista de seu sucesso no manejo dos conflitos. O programa visa restaurar a capacidade emancipatória das comunidades e a autogestão de seus conflitos, utilizando-se do diálogo horizontal e participativo, que acaba potencializando a autodeterminação e de participação nas decisões políticas.

Em Passo Fundo, o programa resultou em diversos benefícios para as comunidades envolvidas e para a cidade. Além de diversas parcerias firmadas com entidades públicas e privadas, seu balanço apontou para um atendimento e um envolvimento com os integrantes das comunidades abrangidas bastante significativos. Em decorrência dessa experiência pioneira, cujos índices e frutos foram bastante positivos, foram geradas outros programas experimentais na cidade, criando novas oportunidades de participação ativa nas decisões públicas.

REFERÊNCIAS:

BLOG JUSTIÇA COMUNITÁRIA PF. On-line. Disponível em: <<http://justicacomunitariapf.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria da Reforma do Judiciário. **Relato de uma experiência**: Programa Justiça Comunitária do Distrito Federal. Brasília: Artector Gráfica e Editora Ltda., 2010.

ETZIONI, Amitai. **La tercera via hacia una buena sociedad**. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FÁVERO, Natália. O projeto Núcleo de Justiça Comunitária instalado nos bairros Záchia e Valinhos obteve êxito em 80% das mediações referentes a problemas enfrentados pela comunidade. In: **Jornal O Nacional**, 09/05/2012.. Disponível em: <<http://www.onacional.com.br>>. Acesso em: 20 out. 2014.

FERNÁNDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: BADIA, Miquel C. (ed.) **Manual de ciencia política**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2006.

FREITAS, Marcus. Projeto Justiça Comunitária dos bairros Alexandre Záchia e Valinhos comemorou um ano de existência neste sábado. **Jornal O Nacional**, 23/03/2012. Disponível em: <www.onacional.com.br>. Acesso em: 20 out. 2014.

IMED. **Casas de mediação**: trabalho aprovado! 2012a. Disponível em: <<http://www.imed.edu.br/Comunicacao/ImedNaMidia/casas-de-mediacao--trabalho-aprovado--1>>. 2012a. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **Justiça Comunitária da IMED implantada em Passo Fundo**. 2012b. Disponível em: <<http://www.imed.edu.br/Comunicacao/ImedNaMidia/justica-comunitaria-da-imed-implantada-em-passo->>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. **Projeto Justiça Comunitária busca a promoção da paz e da cidadania**. 2012c. Disponível em: <<http://imed.edu.br/Comunicacao/Noticias/projeto-justica-comunitaria-busca-a-promocao-da->>.. Acesso em: 20 out. 2014.

JUSBRASIL. **Aprovada a criação de centrais judiciais de conciliação e mediação em Passo Fundo, Pelotas, Caxias do Sul e Santa Maria**. 2011. Disponível em: <<http://tj-rs.jusbrasil.com.br/noticias/2629170/>>

aprovada-a-criacao-de-centrais-judiciais-de-conciliacao-e-mediacao-em-passo-fundo-pelotas-caxias-do-sul-e-santa-maria>. Acesso em: 20 out. 2014.

MARTINS, Humberto F. Fragmentação e intersectorialidade: em busca de uma agenda da integração. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. (Org.) **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundap, 2006. p. 277.

NEIVA, Gerivaldo. **Os maiores litigantes do Brasil**, 2011 Disponível em: <<http://www.gerivaldoneiva.com/2011/04/100-maiores-litigantes-do-brasil-alguma.html>>. Acesso em: 20 out. 2014.

O NACIONAL. **Levantamento aponta que Vera Cruz é o bairro mais violento**. 12 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.onacional.com.br/policia/2552/levantamento+aponta+que+vera+cruz+e+o+bairro+mais+violento>>. 2012. Acesso em: 20 out. 2014.

PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. **A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado**. 2013. Disponível em: <http://pnud.org.br/arquivos/hdr13_summary_pt_web.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO. **Justiça Comunitária**. 30 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/secao.php?p=1974&a=2&pm=1890>>. Acesso em: 20 out. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, R.; REIS, J. R. **Direitos sociais e políticas públicas**. 6. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

_____. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

_____. Público, comunitário e privado: direitos e bem estar na perspectiva comunitarista. **Revista Espaço Jurídico**, v. 16, p. 333-360, 2015.

SILVA, Christian L.; SOUZA-LIMA, José E. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

URGUIM, Gerson. Conheça os pontos em que há maior ocorrência de crimes em Passo Fundo e o que é feito para a redução destes índices. **Jornal O Nacional**. 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.onacional.com.br/policia/2552/levantamento+aponta+que+vera+cruz+e+o+bairro+mais+vio+lento>>. Acesso em: 20 out. 2014.

INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM CRATO/CE

Márcio Sérgio Monteiro Bacurau¹¹

1. Introdução

A intersectorialidade tem sido objeto de análise sobre diversas perspectivas. A relevância desta discussão tem sua razão de ser quando se observa o modelo fragmentado e desarticulado da nossa política pública, que não atende às necessidades da população em sua plenitude. Segundo Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), as estruturas setoriais se caracterizam por um recorte fragmentado, no qual os serviços não se comunicam – ao contrário, atuam de forma isolada. A intersectorialidade surge como um eixo estruturador das políticas públicas, caracterizando-se como uma ação articulada e coordenada entre os setores, compreendendo instituições governamentais, da sociedade civil e – em muitos casos – do mercado, visando encontrar as melhores alternativas para enfrentar os problemas.

Alternativa ao aparato setorial que caracteriza a maior parte das políticas públicas, a intersectorialidade surge como um eixo estruturador das políticas públicas, caracterizando-se como uma ação a ser compartilhada entre os setores. Dessa forma, não se tem uma ação que se sobrepõe à setorialidade, mas que se agrega, que se soma. A organização das políticas públicas é mais eficaz com a adoção da ótica intersectorial e de trabalho em rede para compreensão e atuação eficaz sobre os problemas, é o que está previsto na norma estatutária ao estabelecer que a política de atendimento será implementada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A participação popular organizada é um instrumento valioso na formulação e no controle das políticas públicas para a real efetivação dos direitos da criança e do adolescente, conforme estabelecido na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Já ao Estado, é atribuída a

11 Professor de Direito na Universidade Regional do Cariri. Mestre em Direito Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail para contato: sergiobacurau@yahoo.com.br

responsabilidade de oferecer serviços adequados e suficientes à prevenção e à superação das situações de violação de direitos, possibilitando o fortalecimento dos vínculos familiares e sociocomunitários. O apoio às famílias e seus membros deve ser concretizado na articulação eficiente da rede de atendimento que se realizam por meio das diferentes políticas públicas.

Este texto foca a importância da intersetorialidade nas políticas da criança e adolescente. Com base em pesquisa bibliográfica são trazidos argumentos em favor da tese de que a plena realização dos direitos das crianças e dos adolescentes envolve o esforço de toda a sociedade, requerendo relações complementares entre a ação do Estado e da comunidade. Os resultados de uma pesquisa empírica, realizada no mês de novembro de 2016, mediante aplicação de questionário a diversos agentes públicos e sociais, proporcionam elementos para compreender as complexidades, avanços e dificuldades de práticas intersetoriais na política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no município de Crato-CE.

2. O sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente em Crato

A integração operacional do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente constitui-se numa diretriz proposta pelo ECA, no intuito de agilizar o atendimento à criança e ao adolescente na preservação de seus direitos garantidos por lei, a serem realizados pelas políticas públicas. É uma ação integrada e fundamental, realizada pelas organizações governamentais e não governamentais com a participação indissociável do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e da Assistência Social no controle e implementação de toda política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

A integração operacional do sistema é garantida pelo papel dos gestores das políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente e devem contemplar planos e programas de ações propostos e aprovados pelos conselhos de direito ou de gestores. Conforme Clícia Maria Leite Nahra (2007), os conselhos gestores são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo.

Presentes nas esferas federal, estadual e municipal, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA's) têm como principal função a defesa do sistema de garantias de direito da criança e do adolescente.

Possuem como órgão máximo o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que tem como atribuição fundamental a de definir as diretrizes para política nacional de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, estabelecida nos artigos 1º e 2º da Lei nº 8.424/91. Geridos por agentes oriundos da sociedade civil e do Estado, os conselhos gestores fazem parte da instituição de três novas estruturas elaboradas pelos legisladores do ECA. São eles os próprios Conselhos Gestores (ou Conselhos de Direitos), os Conselhos Tutelares e o Fundo da Infância e Adolescência-FIA.

Dentro do sistema de garantias, cada órgão ou entidade que o compõe realiza o papel que lhe é específico, sem, contudo, apartar-se da complementaridade ou inter-relação que deve existir entre todos, para o aperfeiçoamento e a proteção necessária. As reuniões, conferências e audiências concentradas são mecanismo de promoção da intersetorialidade, onde cada órgão ou entidade discute e descobre mecanismo novos capazes de promover um agir conjunto em busca dos melhores resultados da política de atendimento.

Com base nesses preceitos, decidimos analisar a política de atendimento a crianças e adolescentes no município de Crato. Localizado no sul do Ceará, ao sopé da serra do Araripe e a 508 quilômetros da capital Fortaleza, Crato passou à condição de cidade pela Lei Provincial nº 628, de 17 de outubro de 1853. É carinhosamente chamada de “Princesa do Cariri” e, em virtude das várias instituições de ensino, como colégios e escolas de ensino médio e fundamental, bem como da Universidade Regional do Cariri (URCA), também é comumente intitulada de “Berço da Cultura”.

2.1 Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social

Em Crato, a política de atendimento a crianças e adolescentes, a cargo da Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social (SMTDS), conta com vários equipamentos que atuam de forma integrada no encaminhamento dos casos de alta e média complexidade e no desenvolvimento da norma operacional básica de assistência social: e um Conselho Tutelar, uma Casa de Acolhimento, um Centro de Referência Especializado Assistência Social (CREAS) e cinco Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), instalados nos bairros mais populosos, contando ainda, com o apoio de três equipes multidisciplinares, constituídas por psicólogo, assistente social e pedagogo.

Essa forma de integração entre as entidades gera otimização dos resultados e fortalecimento das ações, garantindo maior efetividade e qualidade dos serviços oferecidos pela rede de atendimento.

O município de Crato conta, ainda, com a instituição de um Conselho Gestor, criado pela lei municipal nº 1.611/96, responsável por estabelecer diretrizes e coordenar toda política municipal de assistência social.

2.2 Sistema de Justiça

A política de Justiça visa, através da conjunção de diversos órgãos, conforme as atribuições estabelecidas no ECA, resguardar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes sempre que tiverem seus direitos violados ou ameaçados. Além disso, entra em ação quando o sistema de proteção não atua imediatamente, aparecendo como um integrador entre as instâncias e os órgãos operadores do sistema de garantias de direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, inspirado pelos princípios fundamentais da moderna teoria do acesso à Justiça, estabeleceu no artigo 141 o mais amplo acesso à Justiça para toda criança ou adolescente, o que inclui a oferta adequada dos serviços do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público. O referido dispositivo visa garantir a efetivação concreta dos princípios e normas do direito e a materialização da teoria da proteção integral.

Crato conta com uma Vara da Infância e Juventude, embora não exclusiva desse tema, pois acumula ações de outras naturezas. O órgão conta com juiz e promotor de justiça titulares e seis servidores, além de assistência da Defensoria Pública por meio de defensor designado. O número de processos gira em torno de 3.000, sendo 283 relativos à temática infância e juventude.

2.3 Entidades da sociedade civil

A política de atendimento em Crato conta com o apoio de entidades da sociedade civil, por meio de associações sem fins lucrativos, como o projeto Nova Vida, projeto Verde Vida, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Sociedade de Apoio à Família Carente (SOAFAMC) e Pastoral do Menor. Essas entidades compõem o Conselho Municipal dos direitos da criança e do adolescente (CMDCA) e todas exercem atividades que, de forma direta ou indireta, estão voltadas para a proteção e defesa da criança e do adolescente.

2.4 Conselho Tutelar

As disposições sobre o Conselho Tutelar estão estabelecidas nos artigos 131 a 140 do ECA. Conforme o artigo 131, quanto ao conceito e à finalidade do Conselho Tutelar, trata-se de um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”. A criação de Conselho Tutelar em cada município, na visão de Paula (1992, p. 276), pretendia que esta instância administrativa tutelasse o infanto-juvenil e efetivasse tais objetivos.

Para Ramos (2006, p. 448-449), esse conselho é uma conquista da sociedade brasileira no exercício de sua cidadania, pois, pela primeira vez, concede-se ao povo o direito de gerenciar “as questões relativas às crianças e aos adolescentes que estejam vivenciando situações que os tornem mais vulneráveis, exigindo um posicionamento imediato da autoridade responsável”, com responsabilidade, competência e comprometimento para que a prioridade absoluta se torne gradativamente uma realidade brasileira, garantindo, ainda, o atendimento personalizado a cada caso.

Objetivando dar cumprimento às disposições estabelecidas no ECA e ao reclamo dos movimentos sociais em defesa dos direitos da criança e do adolescente, o município de Crato, através da Lei nº 1.619/96, criou dois Conselhos Tutelares, dos quais, passados 20 anos, apenas um foi implantado. Trata-se de um órgão bastante atuante, apesar da precariedade dos meios físicos e estruturais disponibilizados, mas a comunidade sente respaldo no trabalho por ele realizado, sendo, na maioria dos casos, o primeiro órgão a tomar conhecimento da violação de direitos e a desencadear a operação sistêmica da política de atendimento.

Em 2015, diante de graves violações de direitos ocorridas no município, foi reavaliada a execução das políticas de atendimento, como a falta de valorização e respeito para com os conselheiros, bem como a falta de estrutura adequada, o que inviabiliza o bom andamento dos trabalhos, a ineficácia de algumas políticas públicas existentes e a ausência de compromisso dos gestores públicos com a causa (CRATO, 2015).

O Conselho Tutelar recebe denúncias de casos de diversas naturezas e alguns requerem tomada de providência imediata. Exercendo suas atribuições conferidas por lei, o órgão busca prontamente solucioná-las e, caso impossível a solução, realiza o encaminhamento a quem o compete, fazendo a requisição de serviço.

No segundo semestre de 2016, o Conselho Tutelar de Crato apresentou um relatório destacando que o órgão apresentou dificuldades para realizar suas atividades, principalmente pela falta do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia), que é um instrumento que reúne dados agregados em nível municipal, estadual e nacional e se constitui em uma base única nacional para formulação de políticas públicas no setor. Registrou aumento de requisições quanto aos CRASs, Casa do Cidadão e PAM. Nos CRAS, os casos mais frequentes foram de maus tratos, ameaça, desestruturação familiar e convivência comunitária.

2.5 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Conselho Municipal do Direitos da Criança e Adolescentes (CMDCA) de Crato foi instituído pela Lei Municipal nº 1.423/1990 e é

composto por 10 membros titulares e igual número de suplentes, sendo cinco oriundos de organizações do governo municipal – Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Cultura – e cinco de organizações da sociedade civil – atualmente são projeto Nova Vida, projeto Verde Vida, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Sociedade de Apoio à Família Carente (SOAFAMC) e Pastoral do Menor –, com mandado de dois anos, permitida uma reeleição (CRATO, 2015).

O regimento interno do CMDCA prevê, em seu artigo 3º, que o Conselho é órgão deliberativo, normatizador e controlador das políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e das ações em todos os níveis, asseguradas a participação popular e paritária por meio de organizações representativas da sociedade civil e do poder público municipal.

No mesmo referido artigo e em seu parágrafo 3º ressalta;

Como órgão controlador, acompanhará a execução da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, podendo solicitar para tanto, a quem de direito, diagnósticos, relatórios, pesquisas, pareceres, cadastro e registro de entidades e outros documentos que se fizerem necessários a esse fim (CRATO, 2009).

Tratando-se das competências do referido Conselho, o Regimento Interno, em seu artigo 4º, estabelece: “deliberar, normatizar, controlar e articular a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para efetiva garantia da sua promoção, defesa e orientação, visando à proteção integral da criança e adolescente”. Entre as diversas competências, destaca-se o previsto no inciso XVI, que é a coordenação e a realização das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e Adolescente.

No exercício dessa atribuição, em março de 2015, foi realizada a V Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Crato, cujo tema central foi o fortalecimento dos Conselhos de Direito, tendo abordado, ainda, o sistema de garantia de direitos, a articulação intersetorial, o planejamento estratégico, a formação dos conselheiros, dentre outros assuntos. O relatório da Conferência apresenta vários eixos que visam discutir objetivos, finalidades, metas e diretrizes da política para a infância e a juventude em Crato. No eixo I, o objetivo é desenvolver ações e campanhas educativas junto à sociedade para o reconhecimento e a defesa dos direitos da criança e do adolescente, bem como o fortalecimento do elo entre os órgãos que atuam no sistema de garantias de direitos. A finalidade é tornar mais eficazes as ações, conscientizando a sociedade da importância do seu papel na proteção dos direitos e cumprimento dos deveres, objetivando uma maior preservação e restauração dos direitos violados com a

consequente responsabilização dos violadores. A meta é garantir a promoção e a defesa dos direitos da criança e do adolescente, tendo como diretriz engajar a sociedade como um todo nessa jornada, efetivando os direitos das instituições e realizando diagnóstico sobre a evolução das ações desenvolvidas e voltadas para a garantia de direitos (CRATO, 2015).

No eixo II, o objetivo é desenvolver ações sistemáticas voltadas para a elaboração, implementação e monitoramento do Plano Decenal dos Direitos da criança e do adolescente em linguagem lúdica através de atividades pedagógicas, com a finalidade de envolver o público alvo no referido plano, tendo como meta engajar a rede de ensino e socioassistencial na elaboração e efetivação do plano decenal. Já no eixo III, o objetivo é promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência, tendo como finalidade criar e fortalecer espaços de cidadania com o monitoramento do conselho, tendo como diretriz priorizar a sua participação no fortalecimento em favor do processo democrático de gestão pública.

No eixo IV, o objetivo é reformular a lei de criação do CMDCA, para que a sociedade tenha maior espaço de participação nos conselhos, A meta é promover seu fortalecimento, visando a implantação do Plano Decenal e a promoção da articulação com os órgãos dos sistemas de garantias de direitos de forma interdisciplinar. Por fim, o eixo V objetiva promover reuniões de sensibilização dos órgãos que integram o sistema de modo a diagnosticar a real situação das crianças e dos adolescentes de Crato, fazendo reconhecer a importância do Plano Municipal e o papel de atuação dos órgãos. A meta é integrar todos os órgãos, com levantamento de dados concisos que fundamentem o plano decenal.

A participação é elemento chave na sociedade democrática, visto que a mesma contribui para mudanças sociais importantes, dentre elas a da própria identidade do ser humano como sujeito político. Mas viver a democracia não é algo fácil, pois requer o envolvimento de cada pessoa, exercendo sua cidadania na busca por seus direitos e exercício dos seus deveres. E é justamente essa atuação que faz com que a participação seja o ponto forte em defesa dos direitos e do fortalecimento democrático. Para que haja uma participação ativa das pessoas, se faz necessário criar e/ou fortalecer espaços de discussão que possam legitimar tal ação. Tais espaços foram atribuídos pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu parâmetros legais para que o sistema político brasileiro pudesse ser democrático e descentralizado, podendo ser citado, como exemplo, os Conselhos.

Na correta composição dos Conselhos de Direitos, metade de seus membros representa as organizações populares. Quanto às entidades governamentais, devem indicar seus representantes com mandato igual ao da administração e que tenham poder para representar verdadeiramente os legítimos detentores

do Poder Público (MORA, 2008). Os que representam as organizações não governamentais devem ter seu mandato por prazo determinado pelas próprias entidades, desde que democraticamente não seja excluído, nem conferido direito de representação permanente, pois a “exclusão marginaliza, desagrega e descompromete”, enquanto a participação permanente dificulta a renovação (MORA, 2008, p. 293).

Os Conselhos têm competência de deliberar, regular e acompanhar/fiscalizar a execução da política pública, constituindo espaços de negociação, de construção de alianças, acordos, diálogos e funcionam como espaço promotor da intersectorialidade. Os Conselhos se apresentam como principal espaço de construção de intersectorialidade e são importantes para a execução qualitativa e igualitária das políticas públicas, pois são espaços sociais públicos que têm o poder de deliberar sobre as diversas situações de interesse da população infanto-juvenil.

Os conselhos de direitos exercem elevada função político-administrativa e são a mais alta instância deliberativa para o efetivo cumprimento dos desígnios do Estatuto (SÊDA, 2008). O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente tem como base os artigos 227 e 204 da Constituição, ao estabelecer a diretriz de descentralização político-administrativa e a participação da população em forma de ações governamentais nesta área. Famílias vivem na comunidade “e devem ter, na esfera municipal, o desenvolvimento dos principais projetos e programas de proteção e atendimento”, cujo intuito é buscar soluções ali com as pessoas que vivenciam a mesma realidade no cotidiano (PEREIRA, 2008, p. 1027). Um dos problemas que se apresentam, especialmente nos municípios, reconhece a autora, é a mobilização do Poder Público para a sua implementação.

A fim de que se preserve o melhor interesse da criança e do adolescente, o ECA prevê diversas políticas de atendimento, sendo de particular relevância as previstas dos artigos 87, I, 88 e 89.

3. Percepções dos agentes públicos e sociais sobre a intersectorialidade na política de atendimento à criança e ao adolescente no Crato

Para averiguar os mecanismos de promoção da intersectorialidade, bem como as práticas efetivas, com a finalidade de assegurar os direitos sociais básicos da criança e do adolescente em Crato, foram coletadas as opiniões de oito agentes públicos, por meio do questionário, dos seguintes órgãos: Vara Privativa da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, Defensoria Pública, Ministério Público, Coordenadoria do Selo UNICEF e Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social (SMTDS).

Questionados sobre qual órgão vem estabelecendo as diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente no município, ficou constatado que não há um consenso quanto ao papel deliberativo do CMDCA e o de articulador dos diversos órgãos, pois apenas três dos entrevistados o apontam como responsável. Ficou claro, pelas afirmações, que os trabalhos são desenvolvidos seguindo as regras ditadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ou seja, o que já está disciplinado na lei, conforme menciona o sujeito 3, aparecendo a SMTDS ou equipamentos a ela vinculados como principal órgão deliberativo da rede de atendimento.

Respostas sobre quem vem estabelecendo as diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente em Crato:

SUJEITO 1: Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social.

SUJEITO 2: O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, instigado pelo Órgão do Ministério Público com atribuição na área.

SUJEITO 3: O CREAS e o CRAS, haja vista o resultado não ser como esperamos.

SUJEITO 4: Não observo, na prática, a existência de um órgão no âmbito municipal que venha estabelecendo diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente. As ações desenvolvidas seguem diretrizes fixadas de maneira genérica pela legislação, sem necessários ajustes à realidade local.

SUJEITO 5: Conselho Tutelar, CREAS, CRAS, Casa de Acolhimento e demais equipamentos da rede socioassistencial, e sistema de garantias de Direitos.

SUJEITO 6: Verifico deficiências em todos os órgãos, mas acredito que o Conselho Tutelar.

SUJEITO 7: Diversos órgãos Conselho tutelar, CMDCA, Ministério Público – Vara da infância e da adolescência e demais órgãos como: Secretaria de Assistência, Educação, saúde, meio ambiente, esporte dentre outros.

SUJEITO 8: [...] o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA que tem a atribuição de deliberar, formular e fiscalizar a política voltada para a infância e adolescência, zelando pela igualdade de acesso e exercício efetivo dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, bem como propor prioridades quanto à formulação de programas e políticas. – O CMDCA está vinculado administrativamente à Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social – SMTDS, além também das outras políticas setoriais.

Cabe lembrar a afirmativa de Amin (2010), de que a legislação traz a responsabilidade dos Estados e municípios sobre a execução dos programas de política assistencial, bem como sobre a implementação e os resultados. Ademais, insta salientar que o papel dos municípios é muito importante na realização das políticas públicas, tendo em vista que é muito mais fácil fiscalizar a implementação e o cumprimento das metas determinadas se o poder

público estiver por perto, reunindo, assim, melhores condições para tratar das adaptações necessárias (AMIN, 2010).

Sobre os principais problemas na área da criança e adolescente em Crato, as respostas apontam: desestruturação das famílias, preconceitos raciais, consumo de drogas ilícitas, dificuldades econômicas das famílias, consumo de álcool, más condições de saúde, violência doméstica, más condições das escolas e falta de espaços de lazer e ausência de educação de qualidade, tanto a que é oferecida pelas famílias quanto pelo Estado. Assim, verifica-se que no município de Crato, assim como acontece no país inteiro, não tem observado os ditames do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Constituição Federal quando estabelece princípios elementares da proteção integral, instituindo regras, valores e direitos a serem observados pela família, sociedade e Estado, assegurando à criança e ao adolescente o pleno desenvolvimento da personalidade.

Em relação a se o CMDCA teve capacidade nos últimos anos de articular os diferentes setores responsáveis por garantir os direitos das crianças e dos adolescentes no município, as respostas abaixo estão em consonância com o questionamento anterior, pois deixam claro que esse órgão não exerce em sua plenitude as competências estabelecidas em lei, constituindo-se num órgão submisso às vontades do Executivo Municipal. A grande maioria dos sujeitos respondem negativamente, ou seja, que o CMDCA não promove a articulação desejada e exibem justificativas. Um entrevistado aponta como elemento inibidor dessa tarefa a falta de preparo prévio dos membros e a curta duração do mandato representativo, e apenas dois afirmaram positivamente, sendo que um deles não apresenta justificativa.

Respostas sobre se o CMDCA teve capacidade de articular os setores responsáveis por garantir os direitos das crianças e dos adolescentes em Crato:

SUJEITO 1: O CMDCA deste município já foi mais atuante.

SUJEITO 2: O CMDCA surgiu em Crato de forma tímida, apenas como um órgão cuja criação era obrigatória por lei. Somente com a atuação provocadora do Ministério Público na última década foi que começou a trabalhar, porém sem a autonomia necessária e sem assumir de forma completa e eficiente suas funções institucionais. Assim, ainda não mostra capacidade para, por si só, articular os diferentes setores responsáveis por garantir os direitos das crianças e dos adolescentes no município, mas está avançando nesses aspectos.

SUJEITO 3: Não.

SUJEITO 4: Não. Embora seja órgão cuja composição paritária procura evitar o alinhamento político, observa-se uma tendência de alinhamento do Conselho com a Gestão, o que dificulta melhores resultados.

SUJEITO 5: Sim.

SUJEITO 6: Tem tentado, mas devido à falta de recursos e de pessoal qualificado, não tem conseguido seu intento.

SUJEITO 7: Vem desempenhando suas funções, buscando atender as necessidades mediante as situações surgidas, mesmo em meio às dificuldades vigentes, que perpassa também pela internalização de alguns segmentos envolvidos no tocante ao seu papel, pois compreendemos que de nada adiantará uma escola equipada, dentre outras questões, se a família não for parceira no processo, não adotar uma postura condizente buscando garantir os direitos básico bem como, cumprir com seus deveres.

SUJEITO 8: Considero que houve avanços, mas com a mudança de conselheiros(as) do CMDCA a cada 02 (dois) anos há os desafios de se trabalhar suas competências, identificar se a pessoa indicada tem o perfil para assumir tão relevante função e não simplesmente responder afirmativamente ou negativamente sem o devido conhecimento dos assuntos em pauta. Em alguns mandatos há resultados mais favoráveis que em outros que possibilitam a articulação (às vezes fragmentada).

Ainda acerca da pergunta acima comentada, vale lembrar que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão deliberativo, controlador e articulador da política municipal de atendimento e garante a participação popular por meio de organizações representativas, nos termos do art. 88, inciso II, da Lei Federal nº 8.069/90 c/c Art. 8º e da Lei Municipal nº 1.423/90. Ele é composto de 10 membros titulares e possui o número igual de suplentes, os quais são representados por instituições governamentais e não governamentais. O Conselho deve atuar no desenvolvimento de programas e projetos, nas políticas básicas de atendimento à criança e ao adolescente, na criação e melhorias de serviços no município visando atender todos os direitos das crianças e adolescentes, os quais devem ser garantidos pelo poder público na fixação de critérios para utilização dos recursos destinados ao Fundo da Infância e Adolescência a fim de direcioná-las a projetos devidamente estruturados, capazes de cumprir com as metas propostas conforme dispõe art. 260, parágrafo 2º, do ECA:

Art. 260, § 2º. Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal (BRASIL, 1990).

Como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente administra os recursos do FIA, fica este responsável pela análise e aprovação dos projetos apresentados pelas entidades cadastradas, pela fiscalização e pelo acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros deliberados.

Respostas sobre a forma como acontece a relação do órgão em que o sujeito da pesquisa atua com o CMDCA.

SUJEITO 1: Nos últimos anos, apenas nos encontramos nas audiências concentradas, que são realizadas em relação à Casa de Acolhimento, nos meses de abril e outubro.

SUJEITO 2: As principais relações dizem respeito à participação do CMDCA nas audiências públicas referentes à EXPOCRATO, fiscalizando a atuação da rede de proteção, e nas audiências concentradas que acontecem obrigatoriamente nos meses de abril e outubro de cada ano, onde presta conta das suas atividades semestrais e recebem instruções e sugestões deste juízo, do Ministério Público e dos demais integrantes da rede de proteção municipal.

SUJEITO 3: Apenas com reunião nas primeiras quintas-feiras do mês.

SUJEITO 4: A relação é definida em lei, assumindo o Ministério Público a função de fiscalizar a atuação do CMDCA, através de procedimentos que buscam analisar o cumprimento, pelo Conselho, das suas atribuições legais.

SUJEITO 5: Através de denúncias que são encaminhadas aos equipamentos de prevenção, como também a parceria nos programas e projetos de média e alta complexidade. Sempre que solicitado o Conselho esteve presente.

SUJEITO 6: A Defensoria Pública tem tido dificuldades na sua atuação extrajudicial, uma vez que há um defensor apenas para duas varas cíveis, tendo com essa acumulação de atividades dificuldades na sua atuação, mas, na medida do possível, tem sido positiva.

SUJEITO 7: Muito boa, pois, durante esta edição do Selo UNICEF, buscamos realizar ações com foco na primeira infância e adolescência, como diagnóstico do quadro situacional do município em relação à criança e ao adolescente, construção e aprovação do Plano Municipal pela primeira Infância (PMPI), realização da Semana do Bebê com o tema “Meu bebê, a melhor semente do Semiárido”, avaliações das políticas públicas através de encontros.

SUJEITO 8: Primeiramente, para que o Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto funcione, ele deve estar inscrito no CMDCA. E todo o processo para construção do Plano Municipal Decenal de Atendimento Socioeducativo do município do Crato contou com a participação de conselheiros(as) e, após a elaboração deste, foi apresentado ao CMDCA, que analisou e deliberou através de uma Resolução pela aprovação do mesmo. Precisamos que os responsáveis pelos acompanhamentos de cada ação determinada assumam essa função para que o Plano seja posto em prática.

Observa-se nas respostas dos sujeitos que trata-se de um relacionamento esporádico entre os órgãos de que fazem parte os entrevistados e o CMDCA. Limita-se a audiências concentradas, que ocorrem de seis em seis meses; ou, para outro, somente durante a reunião da EXPOCRATO, ou seja, anualmente; o sujeito 3 encontra o CMDCA mensalmente em reuniões na primeira quinta-feira de cada mês; enquanto que outros dois só se relacionam em ocasiões definidas previamente na legislação ou quando solicitada, termos utilizados pelos sujeitos 4 e 5. Entretanto, o sujeito 7 mostra grande satisfação no relacionamento com o CMDCA, citando a coordenação do selo UNICEF,

programa de grande interesse político, que visa analisar o preenchimento de alguns requisitos pelas políticas públicas para crianças e adolescentes.

De acordo com Liberati (2002), para se obter um atendimento em rede, se faz necessário levar em conta alguns fatores estimulantes, como por exemplo: a informação e o conhecimento dos setores envolvidos; a percepção e as atitudes frente à realidade imposta; as experiências prévias em relação à interação intersetorial e interdisciplinar; e o apoio das pessoas do próprio setor e para as decisões que devem ser tomadas. Estes estímulos podem desencadear ações para a busca de soluções, através da execução de decisões que trarão respostas para a melhoria no atendimento, como acesso, disponibilidade e qualidade de serviços, representação social dos prestadores de serviços, entre outras. Neste intuito de respostas para a atual situação de atendimento, deve-se ter como núcleo para a atuação e intervenção profissional a família, que carece redescobrir os papéis sociais de seus membros e que, cada vez mais, tem sido minada com a cultura do desrespeito, do consumismo e da individualidade, que inseridos no cotidiano das pessoas, trazem como consequência a violência na família e na comunidade.

Respostas sobre a avaliação dos sujeitos da pesquisa quanto à relação do seu órgão de atuação com o CMDCA:

SUJEITO 1: No momento, considero precária. Realmente deveria existir uma proximidade maior, com trocas de ideias e direcionamentos, no que diz respeito ao trabalho desenvolvido pela rede de atendimento e proteção às crianças e aos adolescentes.

SUJEITO 2: O CMDCA se faz presente em todas as convocações, seus membros mantêm bom relacionamento com a Justiça da Infância e da Juventude, porém, o órgão não vem implementando todas as sugestões e orientações que lhes são repassadas.

SUJEITO 3: Apenas de interação entre os SUJEITOS.

SUJEITO 4: A função de fiscalização reforça naturalmente a necessidade de cumprimento pelo CMDCA das suas atribuições legais.

SUJEITO 5: Ética compromissada e alinhada.

SUJEITO 6: Positiva, mas devido à falta de um defensor público exclusivo para atuar na infância e juventude, tem sido dificultada.

SUJEITO 7: De grande valia, pois contribui para a efetivação das políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente.

SUJEITO 8: Participamos também de reuniões para discussões de assuntos, como um dos mais recentes foi a seleção de adolescentes/jovens para um curso de formação profissional. E temos diálogo com os(as) conselheiros(as) e as dificuldades apresentadas são resolvidas. Relação favorável, mas que deve ser aprimorada.

As percepções, como se nota, são diferenciadas, de acordo com o local onde o sujeito atua. São mais favoráveis no caso dos sujeitos cuja atividade

é de relacionamento ou contato diário, como no caso do Conselho Tutelar, da SMTDS, do Selo UNICEF e da assistente social. Já para os sujeitos 1, 2 e 3, que fazem parte do Sistema de Justiça, a relação vem sendo materializada principalmente pela forma da lei, ocorrendo de forma precária, tímida e distanciada.

Sabe-se que os Conselhos de Direitos são órgãos deliberativos e controladores das atuações em todos os níveis, devendo ter participação ativa na articulação entre todos eles. Entretanto, constata-se que, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente seja uma legislação fundamentada na Doutrina da Proteção Integral e que traz consigo as diretrizes para uma transformação na sociedade brasileira no que tange os direitos infanto-juvenis, sua prática está distante das reais necessidades, como se observa na fala dos sujeitos entrevistados sobre a atuação do CMDCA.

Quando questionados sobre se existe uma relação articulada entre os diversos setores promotores das políticas sociais básicas no sentido de melhor assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes em Crato, os entrevistados levam à conclusão de que não há articulação ou que, se ela existe, é fragmentada, dissonante do que determina a lei, pois mesmo os que responderam afirmativamente, salvo o sujeito 3, todos apresentam críticas que levam a esse entendimento.

Respostas...

SUJEITO 1: Acredito que não, o que vemos algumas vezes é aquele órgão afirmar que determinada função não é sua. Talvez necessite de capacitações, a fim de cada um saiba como desenvolver suas atividades de maneira mais eficiente e célere.

SUJEITO 2: Essa boa relação articulada ocorre, porém, de forma pontual e escassa, quando se trata de um problema complexo em que o poder judiciário pressiona por uma solução urgente e eficiente. De um modo geral, se verificam dissonâncias entre os setores das políticas básicas do município, a exemplo do não atendimento de requisições do Conselho Tutelar, ou, por vezes, de necessidades básicas das casas de acolhimento, além de falta de ação cooperativa em muitos casos (um dado setor do município joga a responsabilidade de solução para outro, e vice-versa, permanecendo o impasse, por vezes, até que ocorra intervenção da Justiça).

SUJEITO 3: Sim.

SUJEITO 4: Embora se fale em rede de proteção à criança e ao adolescente, existe um grande distanciamento entre as entidades de promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes, através de ações desarticuladas e fragmentadas que impedem a compreensão global do problema, e a propositura de soluções definitivas para os casos concretos.

SUJEITO 5: Existe. Por outro lado, entendo que a rede ainda tem suas fragilidades.

SUJEITO 6: Não.

SUJEITO 7: Existe em parte, se fazendo necessária uma revisão de práticas de algumas ações, percebendo-se dificuldades acerca da intersetorialidade. O pensar coletivo ainda não predomina em sua totalidade.

SUJEITO 8: Acho fragmentada a relação existente, em que os serviços, às vezes, se sobrepõem a outros e os resultados ficam aquém do esperado.

A intersetorialidade, bem como as dificuldades para sua materialização, é constantemente evidenciada nas respostas dos sujeitos. Os entrevistados identificam na intersetorialidade uma nova possibilidade para a atenção integral às crianças e aos adolescentes, mas também um desafio que esbarra na operacionalização das ações.

A multidimensionalidade do atendimento à criança e ao adolescente não admite, segundo Azambuja (2004), que as instituições atuem de forma isolada, sem estarem interligadas à rede de atendimento do município, ou seja, a atuação destes espaços não pode estar restrita à sua política sem apreender a totalidade dos fenômenos e as contradições expressas na realidade.

Por fim, na opinião dos sujeitos da pesquisa, quando indagados acerca dos desafios da política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, ficou novamente evidenciado um clamor por uma maior articulação e desenvolvimento de práticas intersetoriais entre os diversos órgãos que direta ou indiretamente atuam na política de atendimento, bem como a demonstração de sua eficiência onde a intersetorialidade ocorre, ainda que de forma embrionária. Outros desafios igualmente relevantes e que merecem destaque nas respostas dos sujeitos da pesquisa dizem respeito à necessidade de uma melhor capacitação dos sujeitos que atuam na rede municipal de proteção, investimento em equipamentos e estrutura do sistema de proteção, uma Vara específica só para as ações de interesse da criança e do adolescente, uma delegacia especializada, mais uma casa de acolhimento e um segundo Conselho Tutelar.

Respostas sobre os desafios política de atendimento à criança e ao adolescente no município de Crato:

SUJEITO 1: Os desafios são muitos, um deles é a implantação de mais um Conselho Tutelar; que os profissionais nesta área fossem constantemente capacitados, motivados no desempenho de suas atividades; que o CMDCA fosse mais atuante e consciente de sua importância e poder descrito na lei; que fosse criado um local para tratar os jovens usuários de drogas, pois o que temos hoje são ONGs, mantidas por doações; que fossem criadas formas de práticas de esportes e cultura (dança, teatro) para crianças e adolescentes por bairros, a fim de que abranja o maior número possível de sujeitos etc. Os desafios são muitos. O que observamos é que a família não está preparada para educar e o Estado também não está, assim a infância e a adolescência, muitas vezes, ficam neste contexto social, como um fantoche que a vida vai levando, sem a concretização da formação sadia de

sua personalidade. As políticas públicas têm que ter o direcionamento da educação, da conscientização humanizada do ser, e, para isso, podem ser manejadas várias atividades em favor desses menores, que todos os dias presenciam os seus direitos serem desrespeitados, vilipendiados, tratados como seres à margem da sociedade, sendo que muitas vezes esquecemos que são crias dela própria. O poder público não quer investir em educação, pois prefere investir em prisão. É preciso cuidar urgentemente de nossas crianças e nossos adolescentes, eles não são o futuro, são o presente, mais perto e próximo de nós, são seres humanos que clamam e gritam, totalmente aturidos, por dias melhores.

SUJEITO 2: O principal desafio é a obtenção de um olhar cuidadoso e qualificado de cada um dos sujeitos da rede municipal de proteção sobre a problemática local da infância e da adolescência, dando-lhe a prioridade e a importância que o tema exige e merece. Com essa atitude, tudo passaria a funcionar melhor, cada ator cumprindo o seu papel, de forma harmônica e eficiente. No que toca à perspectiva, sendo o mais realista possível, o desafio supra mencionado continuará, porém, com avanços tímidos, barrados por vezes ante a complexidade do problema que parece aumentar, na medida em que são sentidas transformações sociais importantes da época presente e imediatamente futuras, como o crescimento do desemprego, queda da renda, limitação de gastos com a assistência social, aumento da criminalidade e da drogadição, bem como aumento da população e da própria zona urbana. São grandes desafios atuais para recursos cada vez mais limitados, o que exigirá criatividade e disposição dos envolvidos para os enfrentamentos devidos.

SUJEITO 3: Mais eficiência e resultados entre os equipamentos.

SUJEITO 4: A articulação entre os diversos órgãos de proteção, estrutura física e de pessoal adequada, capacitação constante dos agentes envolvidos, entre outros.

SUJEITO 5: Falta uma delegacia especializada para criança e adolescente; Vara Judicial única para agilizar casos que venham a comprometer a segurança das crianças e dos adolescentes, tais como: abuso sexual, abandono, negligência, entre outras violações de direitos. Uma maior participação da sociedade em denunciar e identificar casos de violência, já que existe em nosso município equipamentos como CREAS e CRAS que trabalham incansavelmente e acompanham famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados.

SUJEITO 6: Passando por uma série de fatores, dentre eles os sociais, a inexistência total do Estado (*latu sensu*).

SUJEITO 7: Desafios: intersetorialidade, fortalecimento da parceria entre o poder público e seus municípios, consciência do real desempenho de alguns integrantes da sociedade civil, resgate de valores fundamentais ao pleno exercício de cidadania. Perspectiva: otimista, considerando-se a existência de órgãos, segmentos que lutam de forma contínua e sistematizada em prol de melhores condições de vida das nossas crianças e adolescentes.

SUJEITO 8: Importante destacar que o CREAS integra o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, mas não se esgota nele. E evi-

denciamos que, quando citamos estabelecer parcerias, temos que desde o dia 30/08/2007 houve a municipalização do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, em que foi realmente efetivado um trabalho juntamente com o Poder Judiciário e o Ministério Público obtendo, resultados favoráveis e de rápida resolatividade.

Conforme já comentamos acima, pelas respostas dos sujeitos, são muitos os desafios da política de atendimento em Crato, porém, um se faz presente na grande maioria das respostas: a necessidade de uma maior articulação intersetorial entre os diversos órgãos envolvidos.

4. Conclusão

O estudo, abarcando a temática das políticas públicas voltadas para infância e juventude, buscou descobrir a existência de mecanismos de promoção da intersetorialidade nas políticas públicas que visam assegurar os direitos sociais básicos de crianças e adolescentes no município de Crato. Para tanto, abordou como se dá a intersetorialidade na política de atendimento aos direitos da criança e adolescente em Crato. Conforme o sistema de garantias e sua integração operacional, detalhou-se o papel do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, da Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social e do Sistema de Justiça na política pública de atendimento e sua articulação dentro do sistema de garantias.

A apresentação e análise das respostas obtidas nos questionários da pesquisa de campo, realizada com os principais agentes envolvidos na política de atendimento, indicou que o CMDCA cumpre parcialmente o papel de agente promotor da intersetorialidade entre os diversos setores envolvidos na política de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes em Crato.

A importância da intersetorialidade e, ao mesmo tempo, as dificuldades para sua materialização foram constantemente evidenciadas nas afirmações dos entrevistados, que identificam na intersetorialidade não só uma nova possibilidade para a atenção integral às crianças e aos adolescentes, mas também um desafio que esbarra na operacionalização das ações. Assim, é importante que se tenha um olhar voltado para a capacitação dos agentes envolvidos, bem como um fortalecimento das redes de políticas públicas, para que os atores e setores se integrem no intuito de enfrentar problemas concretos e encontrar soluções que não podem ser alcançados de forma isolada. As demandas da infância e da adolescência são complexas e exigem a participação de vários profissionais e setores de forma dinâmica e articulada para que haja uma maior possibilidade de eficácia plena.

REFERÊNCIAS

AMIN, Andrea Rodrigues. Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Kátia (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: Aspectos teóricos e práticos**. 5. ed. revista e atualizada conforme lei 12.010/2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de. **Violência sexual intrafamiliar: é possível proteger a criança**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de Julho de 1990. “Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA”. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990, p. 13563, Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 23 out. 2016.

CRATO. **Plano municipal de educação: 2015 – 2024**. Crato: Prefeitura Municipal, 2015.

_____. **Plano municipal dos direitos da criança e adolescente**. Crato: CMDCA, 2008.

_____. **Relatório da V conferência municipal dos direitos da criança e adolescente**. Crato: CMDCA, 2015.

_____. **Relatório bimestral**. Crato: Conselho Tutelar, 2015.

_____. **Regimento interno**. Crato: CMDCA, 2009.

JUNQUEIRA Luciano A.; INOJOSA, Rose M.; KOMATSU, Sueli. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **Concurso de ensayos del CLAD: El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones**. 11. 1998, Caracas. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2016.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. 6. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2002.

MORA, Luís de La. Art. 88. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NAHRA, Clícia Maria Leite. **A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas**. Revista Digital da Capacitação de Candidatos a Conselheiro (a) Tutelar – Conselho Tutelar, Eleições 2007. Disponível em: <www.crianca.mppr.mpp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=71>. Acesso em: 22 nov. 2016.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

PEREIRA, Tânia da Silva. O melhor interesse da criança. In: _____. (Coord.). **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 1-101.

RAMOS, Maria Elisabeth de Faria. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SÊDA, Edson. In: CURY, Munir (Coord.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FUNDAMENTOS COMUNITARISTAS PARA UMA RELEITURA DO TERCEIRO SETOR

*Eliane Fontana*¹²

1. Introdução

No início dos anos 1970, um sociólogo israelense naturalizado americano diagnosticou a existência de um setor não pertencente ao aparato estatal tampouco ao mercado. Amitai Etzioni nomeou-o de *terceiro setor*. A expressão foi acolhida no ambiente norte-americano e fora dele, espalhando-se pesquisas em outros países acerca das organizações voltadas a finalidades coletivas ou públicas fora da esfera do Estado. Décadas depois, todavia, pode-se observar que o sentido original (esfera autônoma das demais) ainda não encontra a limpidez esperada na leitura legal (em especial, no Brasil) e não encontra uma arquitetura conceitual adequada na literatura política.

Estes indicativos traçam os caminhos percorridos neste texto. O objetivo será o de levantar aportes teóricos do comunitarismo responsivo (matriz teórica cujo expoente máximo é Etzioni) para demonstrar que o sentido original nascido na própria corrente ainda é o mais adequado diante da polissemia do termo. A reflexão organiza-se em torno do seguinte questionamento: que fundamentos apresenta o comunitarismo para uma (re)leitura do terceiro setor?

Na perspectiva comunitarista, terceiro setor é o terreno das iniciativas da sociedade civil em favor do bem comum, abrangendo as organizações formalmente constituídas (associações e fundações comunitárias, organizações não governamentais (ONGs), cooperativas, sindicatos, entre outros), bem como as redes informais de comunidades culturais, religiosas, profissionais, políticas, étnicas, de gênero e outras. Portanto, acepções de terceiro setor no sentido de *setor não lucrativo*, *setor do voluntariado* ou *ONG* são bastante restritivas e não traduzem a consistência e a territorialidade do termo. Para

12 Doutora pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito (PPGD) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Docente da faculdade de Direito da Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES) em Lajeado-RS. Atua ainda como advogada. E-mail: eliane.fontana859@gmail.com

essa investigação, o método será bibliográfico, com uso de obras, artigos e dados disponíveis nos bancos acadêmicos sobre o tema.

2. Terceiro setor, um termo polissêmico

No Brasil, o papel das organizações da sociedade civil na esfera pública vem de longa data, na presença de organizações como hospitais e escolas comunitárias, desde o período colonial, e na multiplicação das organizações ao longo, especialmente, do século passado. A história demonstra que as igrejas e algumas entidades afins investem nas iniciativas de impacto social há décadas e esse dado não pode ser ignorado. Ao incentivar a caridade, as religiões, ao longo do tempo, promoveram a importância da ajuda aos necessitados (na tradição judaico-cristã) e das doações (na greco-romana) (COELHO, 2002). Por parte do terceiro setor, há uma identidade de ação movida pela cooperação, e ela é fundamental para garantir a assunção dos papéis que lhe são próprios. Na falta de precisão conceitual, a literatura sociológica e da ciência da administração aceitam que, genericamente, o terceiro setor é o agrupamento de todas as organizações privadas sem fins lucrativos que visem a um bem coletivo.

Há diversas figuras jurídicas referentes às organizações da sociedade civil, como *utilidade pública*, *organizações sociais*, *organizações da sociedade civil de interesse público*, *instituição comunitária de educação superior*, *entidade beneficente de assistência social*, *organização da sociedade civil*, entre outras. Também importa lembrar que a participação da sociedade civil e da iniciativa privada na oferta de serviços de interesse público na área social é viabilizada pela legislação através de variados instrumentos jurídicos para a celebração de parcerias público-privado na área social, como subvenções¹³, auxílios¹⁴, contribuições¹⁵, convênios¹⁶, parcerias¹⁷, imunidades¹⁸, isenções¹⁹ e

13 Para Entidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa de caráter assistencial, cultural, educacional e de saúde e órgãos públicos, segundo Lei no 4.320/64, Lei no 10.524/02 (LDO) e Decreto n. 93.872/86.

14 Entidades privadas sem fins lucrativos (exemplos: Oscips, 1 registradas no CNAS, cadastradas no Ministério do Meio Ambiente) e órgãos públicos, segundo Lei no 4.320/64, Lei no 10.524/02 (LDO) e Decreto n. 93.872/86.

15 Para Entidades privadas sem fins lucrativos e órgãos públicos, segundo no 93.872/86 Lei no 4.320/64, Lei no 10.524/02 (LDO) e Decreto n. 93.872/86.

16 Para Órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, segundo Lei no 8.666/93 Instrução Normativa STN n. 01 de 1997.

17 Para Organizações sem fins lucrativos, qualificadas como Oscip, segundo Lei no 9.790/99 Decreto n. 3.100/99.

18 Para entidades de educação e assistência social sem fins lucrativos, segundo a Constituição Federal de 1988, artigo 150, inciso VI, alínea c e CTN – artigo 14.

19 Para entidades definidas por lei (federal, estadual ou municipal) que institui a isenção, conforme artigos 175 a 179 do CTN.

voluntariado²⁰. Trata-se de um conjunto de arranjos heterogêneos disponibilizados a entidades privadas sem fins lucrativos, possibilitando e estimulando a participação das entidades privadas no campo das políticas sociais.

As mudanças legais estão associadas a transformações sociais e políticas, bem como aos debates filosóficos, sociológicos e políticos sobre o terceiro setor. O conceito de *terceiro setor* ainda está em construção. O termo sugere um âmbito alternativo entre o setor público e o setor privado. Foi recortado no conjunto das ideias da economia clássica, para a qual a sociedade é dividida em setores, de acordo com as finalidades econômicas dos agentes sociais, entendidos como agentes de natureza jurídica pública e agentes de natureza jurídica privada (ALVES, 2002).

A vanguarda do seu uso coube a Amitai Etzioni, que, em 1972, publicou o artigo *The Untapped Potential of the 'Third Sector'*, na Revista *Business and Society Review*. Nele, Etzioni defendia uma mudança de orientação da política social do governo Nixon que, em sua opinião, ao invés de privilegiar o setor lucrativo na provisão de serviços sociais, deveria incentivar a criação e o fomento de organizações privadas sem fins lucrativos (ALVES, 2002). Etzioni empregou o termo designando iniciativas, entre o Estado e o mercado, públicas, mas não governamentais, envolvendo organizações voluntárias, fundações e iniciativas resultantes das parcerias entre o setor público e as empresas (FERREIRA, 2011).

Theodor Levitt, em 1973, reforçou a nova expressão “para descrever iniciativas, entre o público e o privado, desde as organizações de caridade e associações populares até aos sindicatos e às organizações dos novos movimentos sociais” (FERREIRA, 2011, p. 323). A expressão foi adotada pela *Filer Commission*, instituída pelo Congresso Norte-Americano, em 1973, sendo popularizada na literatura a partir de então. Todavia, nos Estados Unidos, o termo que acabou consagrado na legislação e na literatura não foi terceiro setor e sim *setor não lucrativo (nonprofit sector)*²¹. Essa terminologia foi difundida mundialmente por estudos norte-americanos, como os de Lester Salomon e sua equipe da Johns Hopkins University, adotados por agências internacionais como a ONU e por plataformas conhecidas do tema, como *La Plataforma del Tercer Sector espanhola*.

20 Pessoas, entidades públicas ou privadas, de acordo com a Lei no 9.608/98, chamada de Lei do Voluntariado.

21 Schmidt (2016, p. 18) adverte que o termo “não lucrativo” nos Estados Unidos significou a adoção da não distribuição dos lucros entre os dirigentes e membros das organizações da sociedade civil como viés central, o que levou a ambiguidades no tratamento de uma parte do setor, como as cooperativas e entidades mutualistas, pelo fato das mesmas repartirem (parte dos) resultados entre seus integrantes. Essas organizações, todavia, são das mais relevantes no cenário internacional enquanto expressão de ajuda mútua dos cidadãos. Desse modo, o autor posiciona-se criticamente acerca da expressão não lucrativo, preferindo a de terceiro setor.

Já a perspectiva europeia privilegia o sentido não de um setor definido, mas um coletivo de híbridos entre mercado e Estado, tendo limitações à distribuição de lucros e que buscam um benefício comunitário, incluindo organizações como empresas sociais e cooperativas (GODOY; RAUPP, 2016).

Desde a década de 1990, é que se institucionalizou o uso do termo terceiro setor e, a partir de então, passou-se a pesquisar definições e classificações, justificar ou explicar a sua existência e estudar os seus diferentes papéis de prestação de serviços, desenvolvimento econômico, transição democrática, desenvolvimento de políticas etc. (FERREIRA, 2011). Pesquisadores da Europa Continental não concordavam com as investigações norte-americanas (notadamente o Projeto de Salomon), pois o critério da não lucratividade (no sentido de não distribuição dos lucros para seus membros) não se enquadrava com algumas figuras jurídicas que compõem a economia social, como cooperativas e mutualidades.

Quanto ao levantamento dos estudos sobre terceiro setor no Brasil, comumente os autores mencionam a dificuldade de delimitá-lo. O termo é geralmente utilizado como sinônimo de entidades sem fins lucrativos, ONGs, voluntariado, filantropia, caridade. Contudo, essas são fontes de referência do terceiro setor que, embora amalgamadas pela literatura, tiveram suas construções históricas em momentos diferentes. Trata-se de um termo “guarda-chuva”, que inclui vários tipos de organizações e no qual, ao mesmo tempo, incluem-se também diferentes marcos teóricos (ALVES, 2002).

O fenômeno ao qual se reporta a expressão – as organizações da sociedade civil – passa por uma expansão impressionante nas últimas décadas, com mais de 400.000 entidades sem fins lucrativos no país, segundo apontam os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2017). O Instituto é responsável pelo Mapa das Organizações da Sociedade Civil e, apesar da popularização, os estudos acadêmicos ainda não conduziram a consensos.

Na ausência de um significado associado a uma terceira esfera, distinta do estatal e do privado, o *terceiro setor* ainda está marcado por adjetivações de negação, vinculadas à dualidade público/privado. Isso ocorre em função da “ausência de um *tertius*, de um terceiro polo, que designe adequadamente os fenômenos que não são estritamente públicos nem privados. É o caso de expressões como “*não governamentais e privadas, porém públicas*” (SCHMIDT, 2015, p. 335).

Para este capítulo, parte-se do entendimento de que a superação das ambiguidades e insuficiências teóricas (e legais) pode ser viabilizada com base na concepção da tríade público/comunitário/privado, afirmada pelo comunitarismo responsivo. Retomando algumas expressões usuais, dizer que “o terceiro setor não é lucrativo”, é insatisfatório, pois

considerando o emprego usual do termo lucro como sinônimo de ganho ou superávit, é indiscutível que o superávit é almejado não só pelas empresas privadas, mas também pelas empresas estatais e por muitas organizações do terceiro setor, pelo simples fato de que o resultado econômico positivo é requisito para a manutenção, a evolução e o aperfeiçoamento de qualquer organização autossustentável. Buscar superávit em nada denigra uma organização do terceiro setor; é a apropriação individual do superávit que se choca com os fins do terceiro setor (SCHMIDT, 2014, p. 17).

Outro problema na ausência de uma definição clara do termo e sua carência de especificidade é a pecha de setor residual, “preenchedor de lacunas” (PIMENTA; SARAIVA; CORRÊA, 2006) ou de responsável por suprir o papel do Estado no atendimento a determinadas necessidades sociais (MILANI FILHO, 2006). Tal heterogeneidade gera empecilhos para o mapeamento, bem como dificuldades em qualificar e analisar tais organizações, e dificulta o estabelecimento de normas, incentivos e políticas para o setor, representando uma grande barreira para seu desenvolvimento e para a clara percepção da sociedade quanto aos diferentes propósitos aos quais serviam (BNDES, 2001).

Na perspectiva comunitarista, a aceção de terceiro setor no sentido de *setor não lucrativo*²² ou um *setor do voluntariado* é restritiva. Terceiro setor é o terreno das iniciativas da sociedade civil em favor do bem comum, abrangendo as organizações formalmente constituídas (associações e fundações comunitárias, organizações não governamentais, cooperativas, sindicatos, entre outros), bem como as redes informais de comunidades culturais, religiosas, profissionais, políticas, étnicas, de gênero e outras. No terreno formal, este entendimento abriga, segundo a denominação vigente na atual ordem jurídica brasileira, tanto as *associações* (entidades com interesses, fins e meios próprios, exclusivos dos associados e patrimônio constituído pelos sócios) como as *fundações* (nas quais os fins e interesses não são próprios, mas alheios ao fundador, e o patrimônio é fornecido pelo instituidor) (COELHO, 2000).

Alguns estudos empíricos realizados no Brasil são bons termômetros de como o tema tem sido abordado por aqui e demonstram a extensão da polissemia mencionada no título deste item. Em pesquisa publicada recentemente, Marques et al. (2015) traçam um panorama das tendências dos anos de 1998 a 2013 sobre a conceituação acadêmica acerca do terceiro setor. É interessante observar que existe uma concordância entre grande parte dos autores citados em relação a aspectos da definição de terceiro setor, como por exemplo, a

22 Se por um lado as expressões sem fins lucrativos e fins não econômicos indicam que tais organizações não têm como finalidade a geração de lucro ou a busca de resultados econômicos, estando orientadas à consecução de finalidades sociais, ambientais, culturais etc, por outro contribuem para a criação dos mal-entendidos já citados. O termo organizações comunitárias é bem mais apropriado para indicar a característica essencial do terceiro setor (SCHMIDT, 2014, p. 18).

natureza privada, mas a finalidade não lucrativa; a não distribuição de lucros e a produção de bens e serviços públicos (MARQUES et al., 2015).

Por outro lado, outros estudos corroboram com uma miscelânea de significados para o termo, apenas destacando: consideram o terceiro setor composto por organizações sem fins lucrativos e não estatais (ARAÚJO, 2005); conjunto de pessoas (jurídicas) privadas de fins públicos, sem finalidade lucrativa, constituídas voluntariamente por particulares, auxiliares do Estado na persecução de atividades de conteúdo social relevante (MODESTO, 1999); todas as ações do setor privado sem vínculo com o Estado e que também não distribuem os lucros auferidos (TAVARES, 2000). Ou como composto por organizações de natureza “privada” (sem o objetivo do lucro) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante do governo (PAES, 2006; BAZOLI, 2009; ARAÚJO, 2009; FALCONER, 1999); um guarda-chuva que engloba organizações privadas que não dependem do Estado, não têm fins lucrativos (HUDSON, 1999; COELHO, 2000); entidades sem fins lucrativos (MEREGE; BARBOSA, 1998); ou, ainda, composto por organizações privadas; formais; autônomas; organizações que se declaram com finalidade pública e sem fim lucrativo (CICONELLO, 2008).

As pesquisas no país apoiam-se sobre conceitos sedimentados internacionalmente, considerando o terceiro setor como sinônimo de instituições sem fins lucrativos (CALIXTO, 2009); formado por organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela participação voluntária, em que o excedente é reinvestido na própria organização (KISIL, 1997; FERNANDES, 2002); conjunto das organizações privadas, sem fins lucrativos, receptoras de recursos públicos ou não, que atendem a um grupo restrito ou à coletividade (CARDOSO, 2003); e iniciativas privadas que não visam a lucros ou iniciativas na esfera pública que não são feitas pelo Estado (ROTHGIESSER, 2002).

No ano de 2016, um estudo de abordagem bibliométrica (GODOY; RAUPP, 2016) foi publicado no campo da contabilidade e da ciência da administração (dois ramos que se interessam pelo tema do terceiro setor) e nele revela-se a existência de uma considerável produção científica sobre a gestão de organizações do terceiro setor, aspecto positivo para o desenvolvimento do conhecimento, mas que pode acarretar em dificuldades de organizar a quantidade de informações, bem como gerar indagações. Os autores analisaram a frequência de palavras nos periódicos mais produtivos e a assimetria de algumas sugere a abordagem do tema para linhas diferentes:

As palavras “Social” e “Development” sugerem a primazia do estudo dos impactos das organizações do terceiro setor na sociedade. “Performance”, “Strategic”, “Financial” e “Marketing” indicam os assuntos mais tratados acerca da gestão de tais organizações. Além disso, “Relationship” e “For-

-Profit”, juntamente com “Public”, podem indicar a importância que se tem dado para a interação destas organizações com as de outros setores, enquanto “Services” nos dá uma ideia de que tipo de organização está sendo mais estudada, neste caso organizações prestadoras de serviço (GODOY; RAUPP, 2016, p. 133).

Após a leitura de inúmeros estudos sobre o significado da expressão terceiro setor, três alertas são importantes: (i) a repetição de conceitos parciais em relação ao tamanho do setor (como se viu nos trechos recém-mencionados); (ii) a exclusão de entidades com longa atuação no campo das políticas sociais (a exemplo das escolas, universidades e hospitais comunitários); e (iii) o uso restritivo do termo (limitando o terceiro setor às ONGs). As duas últimas críticas valem um reforço. Quanto à ausência de instituições, cabe mencionar que não há artigos, pesquisas, obras e artigos de opinião com a sustentação das organizações comunitárias como pertencentes ao terceiro setor. Também vale destacar a crítica da equiparação entre terceiro setor e ONGs. O terceiro setor é mais amplo e inclui uma infinidade de associações, fundações e entidades comunitárias.

Esse breve apanhado da literatura indica que há uma incompreensão quanto aos fundamentos da ideia de terceiro setor: a questão do papel próprio, específico e insubstituível do terceiro setor, fundamental para os fins desta pesquisa. Para Almeida (2011), o terceiro setor é um elemento central na estrutura das sociedades contemporâneas, e não um mero subproduto que resulta das falhas do mercado e do Estado. Para o autor, trata-se de uma “visão plural da governação que dê conta do lugar do terceiro setor enquanto um dos nós da configuração institucional dos sistemas socioeconômicos” (ALMEIDA, 2011, p. 101). A gestão pública, nessa perspectiva, não é mais vista como sinônimo de estatal; ela abrange ações vinculadas ao segundo setor (mercado, com ênfase para as ações e projetos denominados de socialmente responsáveis) e ao terceiro setor, além de requerer a mobilização de ambos para a sua efetivação (FERNANDES et al., 2012).

Segundo o IPEA, fortalecer a rede de atuação tem interface com a ampliação da legitimidade das políticas e a incorporação de novos atores societários na própria execução das políticas (LOPEZ; ABREU, 2014). O terceiro setor, desse ponto de vista, não pode ser tido como o setor que complementa a presença do Estado no desempenho de seus deveres sociais, nem somente aquele que intervém no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado (FRANCO, 2005). Levadas a sério, as expressões terceiro setor, público não estatal ou, mesmo, governança, apontam para o rompimento com a dicotomia público-privado, que é um aspecto central da teoria comunitarista.

3. Equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado: base da releitura do terceiro setor

Cronologicamente, o termo comunitarista não é longo como o são os termos comunidade e comunitário. O termo comunitarista foi empregado pela primeira vez em 1841, segundo Etzioni (1998), por Barmby, referindo-se ao membro de uma comunidade formada para pôr em prática teorias comunistas e socialistas. A partir do início do século XX é que seu significado passou a ser aquilo que é característico de uma comunidade. Na literatura filosófica, os termos comunitarismo e comunitarista passa a ser referidos a um conjunto de filósofos – Charles Taylor, Michael Sandel, Michael Walzer e Alasdair MacIntyre –, que se notabilizaram por uma rigorosa crítica do individualismo liberal e revitalizaram a reflexão sobre o conceito de comunidade e de bem comum. Nos anos 1990, o pensamento comunitarista ganhou o reforço de diversos cientistas sociais, de diferentes áreas.

O comunitarismo é uma corrente filosófico-política cujo ideário está centrado na comunidade²³ (e não no Estado ou no mercado). Neste trabalho, são utilizadas categorias e concepções desenvolvidas pelo comunitarismo responsivo²⁴, mas a elaboração filosófica e sociológica acerca do tema da comunidade remonta aos clássicos gregos. Pode-se identificar um conjunto de ideias, noções e temas comuns aos diferentes autores, como: a comunidade como condição ontológica do ser humano; a oposição ao individualismo e ao coletivismo; oposição ao gigantismo estatal; primazia dos valores pessoais sobre os valores do mercado; subsidiariedade, poder local, associativismo e autogestão; fraternidade, igualdade e liberdade (SCHMIDT, 2011). Outra questão fundamental é que a *cooperação*, segundo o comunitarismo responsivo,

23 Inúmeras correntes pesquisaram o sentido de comunidade e, naturalmente, sua importância segue sendo relevante aos estudos sociológicos, sociais, jurídicos e econômicos. A primeira descrição foi em Aristóteles, ainda perpassando a tradição judaico-cristã (esta quem contempla uma corrente atual com Buber), os utópicos (More), os liberais, a tradição autoritária (os nacionalismos) e o republicanismo Cívico de Putnam. Para Bauman, comunidade “é um lugar cálido, um lugar confortável e aconchegante [...] numa comunidade podemos contar com a boa vontade dos outros” (2003, p. 7/8). Além do mais, é do autor a discussão acerca de comunidades estéticas, estas nascidas numa sociedade de consumo e notadamente ambientada num universo que prima pelo “ter” e são fluidas, fugazes e não possuem identificação ao contrário de uma comunidade ética, que é o desafio dos dias atuais. A importância atribuída à cultura política e à sociedade civil está presente em quase todos os clássicos da democracia, como Tocqueville, Rousseau, Aristóteles, Platão, entre outros, e nas mais recentes reflexões sobre a importância de trazer de volta o cidadão para a esfera política (Habermas, Pateman, Mouffe, Giddens, Touraine).

24 Segundo Schmidt (2014, p. 8), a escolha do adjetivo *responsivo* (responsive) deu-se no contexto das preocupações em se diferenciar de outras formas de comunitarismo, particularmente do modelo comunista e do modelo asiático.

está fortemente associada ao conceito de comunidade (aqui, o terceiro polo) e à ideia da interconexão das três esferas (Estado, comunidade e mercado).

Então, o terceiro setor, apontado originariamente, na década de 1970, pelo sociólogo Etzioni como o terreno das organizações das sociedades, precisa ser reforçado exatamente nesse sentido (perdido) no âmbito da cultura político-jurídica. Importa fazer uma releitura nas bases dessa argumentação. Na obra *La Tercera Vía*, Etzioni (2000) dá contribuições originais ao estudo da comunidade. Esta é pensada a partir da premissa de sujeito coletivo que reclama certa soberania e tem independência conceitual diante das pretensões de monopólio do indivíduo e do Estado. A comunidade não é melhor que o Estado e o mercado; cada um desses “sócios” contempla elementos que lhe são fundamentais e, juntos, se completam e se limitam. O sentido de comunidade impulsiona a base de reconhecimento do setor social/o terceiro setor. É na comunidade (formal ou informalmente) que mora a esfera das organizações da sociedade civil.

Uma síntese da concepção comunitarista norte-americana está na plataforma do movimento comunitarista responsivo – *The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities*, divulgada em 1991. Entre os tópicos centrais ao documento, com profundas implicações nas políticas públicas, estão a dimensão social da natureza humana; as responsabilidades que devem ser assumidas pelos cidadãos, individual e coletivamente, em um regime de direitos; a ecologia frágil das famílias e suas comunidades de apoio; e o efeito cascata e as consequências de longo prazo de decisões atuais.

O paradigma comunitarista, ao falar de comunidade, se refere a um sujeito coletivo que reclama soberania e independência conceitual frente aos dois grandes monopólios exclusivos da Modernidade, que são o indivíduo e o Estado. Para os comunitaristas, deve-se definir a comunidade não como uma terminologia espacial (com fronteiras sociais vistas nos mapas) (ADÁN, 2000). A comunidade é um entorno humano em que a virtude tem um atributo social e, portanto, há nela uma consciência moral compartilhada. A comunidade pode ser presencial, virtual ou além-fronteiras. O fundamental é pensar a comunidade com base nos vínculos que aproximam as pessoas, diferentes hoje em relação aos laços do passado.

A concepção comunitarista de cooperação remete a duas noções fundamentais: ação sinérgica entre entes das diferentes esferas sociais e mutualismo. A construção de uma boa sociedade (e não somente da sociedade civil), segundo Etzioni (2000), requer o equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado – equilíbrio esse que é próprio das alternativas políticas de terceira via, um caminho alternativo às dicotomias construídas para explicar as relações sociais no Ocidente desde o romper da Modernidade. Para Adán (2002), a defesa

desse balanço importa no reconhecimento de que nas democracias ocidentais contemporâneas há um déficit da esfera comunitária e que a renovação do *welfare state* passa pelo fortalecimento das organizações comunitárias.

Schmidt (2015) aponta a importância do enfoque comunitarista no que concerne à sinergia entre as esferas estatal e a comunidade na execução de políticas públicas, cada qual realizando suas funções em nome do interesse público e agindo cooperadamente:

O Estado deve articular as políticas públicas, mas a experiência histórica indica que a prestação estatal de todos os serviços públicos não é recomendável, tanto por razões de eficácia como de eficiência. Os comunitaristas enfatizam que as políticas sociais, em especial, são um espaço em que as comunidades e as organizações comunitárias podem desempenhar funções mais destacadas, não sendo necessário sequer que o Estado seja a principal fonte desses serviços. **Há um importante repertório de alternativas comunitárias construídas historicamente no âmbito dos movimentos populares, das organizações socialistas e anarquistas, do sindicalismo e do cooperativismo, propícias para materializar a descentralização do poder** (SCHMIDT, 2015, p. 60, grifo da autora).

Do ponto de vista conceitual, a comunidade é o habitat natural das organizações da sociedade civil, portanto, do terceiro setor. Na visão comunitarista, a esfera da comunidade ou da sociedade civil corresponde ao âmbito das organizações ao terceiro setor. Assim, ao invés da díade público/privado, as distintas organizações são compreendidas com base na tríade público/comunitário/privado (ETZIONI, 1999). O imperativo da boa sociedade é a harmonia entre Estado, comunidade e mercado. A terceira via comunitarista propõe um papel próprio e insubstituível à sociedade civil²⁵, associada à dimensão normativa-moral (educação, liderança, consenso, pressão dos pais, exibição de modelos, exortação e, sobretudo, as vozes morais da comunidade), e distinta do papel coativo (Estado) e lucrativo (setor privado).

Etzioni parte de uma constatação sociológica da sua abordagem da moralidade: todos os grupos humanos são regidos por concepções de certo e errado, de correto e incorreto, de adequado e inadequado. À boa sociedade não basta apenas mais associativismo, mais organizações. A ordem social das boas sociedades é uma ordem moral: o estamento social é baseado em valores fortes, partilhados e comprometidos pelos seus membros (ETZIONI, 1999). O pluralismo não deve ser anulado em meio aos valores não acordados, não

25 “[...] a civilidade assegura boa comunicação, mas não a capacidade para distinguir entre o correto e o incorreto, nem para orientar-se mediante as implicações e determinações normativas. Sustentar, como faço, que não basta conter uma sociedade cívica, que uma sociedade virtuosa requer um núcleo compartilhado de valores, não equivale a negar a ordem cívica. Este é um elemento necessário da ordem social que uma boa sociedade necessita, mas não é o suficiente” (ETZIONI, 1999, p. 124).

impostos. A voz moral das comunidades deve ser ouvida e os diálogos morais são meios de resolução de conflitos e contendas.

Na perspectiva da saúde social, elemento-chave de uma boa sociedade, vale mencionar que o Brasil ocupa a 75ª posição no Índice Mundial de Solidariedade, a segunda melhor posição desde a criação do ranking (OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR, 2017). Em pesquisa anual realizada desde 2009, a *Charities Aid Foundation* (CAF), representada no Brasil pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS), mostra um panorama mundial sobre generosidade no relatório *World Giving Index* (Índice Mundial de Solidariedade) de 2017. O estudo classifica os países de acordo com um índice de solidariedade, que leva em conta os hábitos de doação de dinheiro para organizações, prática de trabalho voluntário e de ajuda a desconhecidos. Em que pese os naturais desafios para o aumento desse índice, como o maior engajamento social, índice elevado de doações e uma boa transparência na gestão, é importante que se realce a nota do voluntariado nesse aspecto empiricamente verificável, em que o país é visto pelo mundo como um destaque.

O mutualismo é, para os comunitaristas, a forma fundamental de cooperação entre os seres humanos. O voluntariado é um importante fomentador do espírito cívico, que deve ser melhorado, mas a maior atenção deve ser dada ao mutualismo, que requer um suporte na cultura moral. A gestão social com base na terceira via deve ser desenhada a partir da capacidade histórica de cooperação e das diversas combinações de ações sinérgicas entre Estado, mercado e comunidade (ETZIONI, 2000).

A ideia cooperativa instigada pelo mutualismo e a ajuda reiterada de uns para com os outros têm forte influência do contexto social e dos valores morais compartilhados na comunidade. Etzioni desenvolve sua teoria social com forte embasamento moral, ressaltando a importância das comunidades na criação e recriação de valores nucleares compartilhados, associados ao sentimento de união e de pertencimento, valores que com o tempo foram se deteriorando. Nesse aspecto, é importante perceber que as leis, com frequência, adormecem a consciência moral, pois, quando se introduz em espaços onde a cultura moral existe, o resultado é diminuição da voz moral da comunidade.

A moral não é estática, é dinâmica. O que Etzioni chama de diálogos morais consiste em uma conversação mútua intra e intercomunidades acerca de valores (ETZIONI, 2000). Os diálogos evitam que a tradição seja sinônimo de engessamento social, pois é comum que através desse processo as pessoas modifiquem suas crenças, condutas e sentimentos (ETZIONI, 2000). Nos diálogos morais, as pessoas conversam sobre convicções, escutam aqueles que aderem a valores diferentes e argumentam em favor das suas posições (ETZIONI, 1999). Tais diálogos levam a transformações da cultura moral. Os valores não se herdaram simplesmente, eles vivem ou morrem, numa identidade, numa história, numa cultura (ADÁN, 2002).

Na obra *La Nueva Regla de Oro*, Etzioni (1999) traça a linha divisória entre autonomia e anarquia. Retoma a ideia de que as sociedades são como ciclistas que permanentemente necessitam corrigir seu equilíbrio “descarregando seu peso em sentido contrário à inclinação do caminho” (ETZIONI, 1999, p. 104). Etzioni propõe uma nova regra de ouro: “respeita e defende a ordem moral da sociedade da mesma maneira que queres que a sociedade respeite e defenda a tua autonomia” (ETZIONI, 1999, p. 18). Para ele, há a necessidade de equilíbrio entre autonomia e ordem, entre os direitos individuais e o bem-estar da comunidade (ETZIONI, 1999). As boas sociedades requerem pessoas capazes de equilibrar seus compromissos éticos religiosos ou seculares com respeito a autonomia individual e aos direitos dos outros.

Enquanto os liberais sustentam que uma comunidade (ou sociedade) pode estabelecer sua orientação normativa e suas políticas mediante assembleias e deliberações, Etzioni acredita que a postura responsiva dos cidadãos está em descobrir novos modos de ação, que levem em conta as necessidades cambiantes tanto dos membros de uma comunidade quanto do meio social, o que requer mais que o simples consenso (ETZIONI, 1980). Um núcleo de valores compartilhados reforça a habilidade de uma sociedade formular políticas públicas específicas (ETZIONI, 1999). Como refere Ximenes (2008), não são suficientes as virtudes procedimentais, pois o Estado pode falhar, não estando presente como agente promotor de tais virtudes (recorrendo a políticas públicas e suas instituições). Por sua vez, as liberdades individuais poderiam ser melhor defendidas a partir de uma sociedade civil bem organizada, constituídas por cidadãos que reconheçam tanto seus direitos quanto suas responsabilidades. O compromisso comunitarista com a devida relação entre instituição e virtudes compartilhadas está em propor políticas comunitárias.

A tarefa comunitária, para Etzioni (2000), é encontrar uma maneira de combinar elementos de tradição (uma ordem baseada nas virtudes) com elementos de modernidade (uma autonomia bem protegida). Isto implica falar em um equilíbrio entre os direitos individuais universais e o bem comum – que frequentemente são vistos como conceitos incompatíveis –, entre Eu e a comunidade e, sobretudo, a maneira de sustentar este equilíbrio.

Os comunitários têm mostrado que os indivíduos não existem à margem de contextos sociais particulares e que descrever os indivíduos como agentes livres é errôneo (ETZIONI, 2000). De um lado, há os individualistas (liberais clássicos e contemporâneos), que se centram na necessidade de autonomia e prestam menos atenção direta às necessidades de ordem social. De outro, há os socioconservadores, interessados na necessidade de que se deve sustentar o Estado. A nova regra de ouro requer que a tensão entre as preferências pessoais e os compromissos sociais se reduzam graças ao aumento do domínio dos deveres que o sujeito afirmar como responsabilidades morais e não ao

domínio e aos deveres impostos²⁶, mas de responsabilidades as quais o sujeito crê de que há de responder e que considera justo assumir (ETZIONI, 2000). A obediência voluntária e a autonomia construída socialmente aumentam a capacidade da sociedade para se adaptar às mudanças, para ser metaestável (ETZIONI, 2000) e a cooperar na construção de boas políticas comunitárias²⁷.

Ademais, a autonomia institucionalizada permite a uma sociedade tomar em conta que os membros da mesma apresentam diferenças em suas respectivas capacidades e suas circunstâncias ambientais específicas (ETZIONI, 2000). É importante finalizar este item de relatórios teóricos acerca das premissas do comunitarismo responsivo enaltecendo que a posição comunitária afirma a necessidade de que certas regulações – poucas, em realidade – são indispensáveis tanto à ordem social quanto à proteção da autonomia (ETZIONI, 2000).

Sobre regulação, a obra *La Nueva Regla* (1999) traz critérios de manutenção da regra de ouro a serem respeitadas pelas políticas públicas. Primeiramente, uma sociedade comunitária não adota recursos coercitivos, a menos que seja para enfrentar um perigo claro e atual. Quando se veem obrigadas a enfrentar um perigo claro e presente, devem começar por tratar de fazê-lo sem recorrer a medidas que restrinjam a autonomia. Na medida em que se tenha de introduzir medidas que restrinjam a autonomia, tais medidas devem ser o menos intrusivas possíveis. Por fim, as sociedades comunitárias trabalham para minimizar os efeitos colaterais – e frequentemente não intencionais – de diminuição de autonomia, que envolvem as medidas que devem ser adotadas em prol do bem comum (ETZIONI, 2000).

Para ponderar as proposições teóricas comunitaristas que reforçam o papel da comunidade/terceiro setor na execução das políticas públicas e sustentam que as esferas ajam de maneira cooperada (cooperação, aqui, não tem significado de caridade ou voluntariado, mas de sinergia e ação conjunta), alguns dados atuais importam. Pesquisa do IPEA (2012) já apontava que, em 2002, o percentual de programas federais com participação de organizações

26 Há três profundas razões pelas quais as deliberações são evasivas, segundo Etzioni, na obra *La Nueva Regla D'Oro* (1999, p. 127-128): 1) Seus participantes não são agentes autônomos (falas técnicas, excesso de informações tecnicistas e racionais e se comparar com eleições da vida real parecem simples); 2) Muitas vezes seus participantes não são indivíduos, mas subgrupos, representantes, diretores que representam diversas comunidades (não há visibilidade sobre os processos internos, afetados diretamente); 3) Os problemas com que se encontram as comunidades são em boa parte normativos, não empíricos, nem lógicos. E frequentemente, sob a influência do modelo racionalista, se passa por alto ou se subestima esta circunstância. Etzioni (2000, p. 130) também menciona que o papel das comunidades é muito menor do que frequentemente se atribui, tanto porque são instrumentos muito mais débeis do que se crê, como porquê há outro fator que desempenha um papel muito mais importante: a apelação para os valores.

27 Etzioni distingue a ação política da ação social. Humanos são seres sociais por natureza, o que leva as pessoas a cooperarem e compartilharem significados e fins, enquanto que a ação política diz respeito ao envolvimento na gestão das coisas públicas, que afetam a todos (ADÁN, 2000).

da sociedade civil (OSCs) na sua execução era de 81% e, que, em 2010, esse percentual passara a 92,1%, o que representa uma variação de aproximadamente 9% no período.

A participação da sociedade civil nas políticas abrange os conselhos gestores de políticas, as conferências temáticas, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões com grupos de interesse, os sites na internet, ações pontuais de divulgação de ações governamentais, entre outras formas. As organizações que pertencem ao polo da comunidade realizam, historicamente – muito antes do Estado –, serviços de interesse público voltados ao bem comum e continuam a fazê-lo no âmbito do Estado de Bem-Estar. Dessa forma, a sociedade civil/comunidade não cumpre um mero papel de preencher lacunas da esfera estatal, mas é um agente permanente e fundamental do serviço público.

Ou seja, as políticas públicas, que simplificarmente aqui são ações/programas coordenados pelo Estado, mas não necessariamente realizadas pelo Estado, carecem do papel (fundamental) do terceiro setor. Em suma, a maioria das políticas públicas no Brasil são políticas com participação comunitária, executadas em parceria com organismos da sociedade civil. Em 2017, a *homepage* do IPEA ganhou um link para o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, como resultado dos debates acerca do Novo Marco (Lei 13.019/2014), que é a legislação atual sobre as organizações da sociedade no país. Nele, um extrator de dados, ou seja, um portal de dados, aponta que há aproximadamente 400 mil OSCs em atuação (IPEA, 2017). Interpretando singelamente a visão geral, o Estado do Rio Grande do Sul possui 35.782 OSCs, enquanto o Amapá (contingente territorial maior), tem 3.188 entidades. Tomar como base essa realidade para buscar uma gramática harmônica nesse tema parece salutar e é o que este breve capítulo auspícia.

4. Conclusão

A contribuição central do comunitarismo para construir um conceito robusto de terceiro setor é vinculá-lo à esfera da comunidade (ou sociedade civil), entendida como distinta em relação ao Estado e ao mercado. As organizações de terceiro setor são aquelas criadas e mantidas pela comunidade.

Em arremedo dos itens que perfazem este capítulo – um, destacando o mosaico de conceitos da literatura do que venha a ser o terceiro setor; outro, levantando reflexões teóricas do comunitarismo responsivo para uma oxigenação do sentido original do terno inaugurado pela mesma corrente –, é importante destacar que, historicamente, a comunidade/sociedade precedeu o Estado e o mercado.

Do ponto de vista cronológico, a comunidade é o “primeiro setor”. As tarefas de proteção social e o interesse coletivo já existiam muito antes da discussão do aparelhamento do Estado no campo dos serviços públicos e eram realizadas por organizações da sociedade civil. A noção de caridade, por exemplo, sempre foi incentivada por muitas religiões. A rede de serviços públicos estatais, criada justamente para afirmar a realização plena do indivíduo, revela-se como uma interface abstrata para a construção de inserções sociais do indivíduo – uma solidariedade abstrata entre o indivíduo e a burocracia (BACHUR, 2004, p. 166).

No Brasil, após a promulgação da Carta de 1988, as novas formas de ocupação do espaço público romperam a totalidade, e a concepção de solidariedade passa a ser considerada uma participação ativa dos agentes sociais, capaz de potencializar as relações de cooperação entre os membros da sociedade, contribuindo para o seu desenvolvimento e compondo o capital social (COSTA, 2003).

O discurso sobre o papel social do Estado importa nesse contexto enquanto indutor e mobilizador de mecanismos institucionais que promovam a descentralização administrativa e a participação da comunidade, fomentando compartilhamentos. Cuida-se de um entrelace por vezes competitivo e, por outros, cooperativo. Nesse ponto, quer-se reforçar os motivos (mais fortes) para se cooperar e, assim, influenciar os rumos das políticas públicas. E para tal, a comunidade é a melhor alternativa para a prestação de uma série de serviços sociais e indispensável para a difusão de valores morais compartilhados.

Na medida em que as comunidades contribuam – formal e informalmente –, a carga suportada pelo Estado de Bem-Estar é reduzida. Mas cuida-se: não se trata de pensar a vida em comunidade com base em meras parcerias ou contratualizações limitadas pela lei. Trata-se de entender que os direitos conferidos universalmente correspondem a uma medida de responsabilidade, na sua exata proporção, independente do modelo de Estado ou dos limites do mercado. É uma ideia regulativa, que fortalece o papel da sociedade, o sócio preterido desse tripé.

REFERÊNCIAS

ADÁN, José Perez. **La comunidad**: haciendo visible lo invisible. Introducción y Presentación. Arbor, v. 165, n. 652, p. 565-587, abr. 2000.

ADÁN, José Perez. Prólogo. In: ETZIONI, Amitai. **La tercera vía hacia una buena sociedad**: propuestas desde el comunitarismo. Sagasta: Trotta, 2000.

ALMEIDA, Vasco. Estado, mercado e terceiro setor: a redefinição das regras do jogo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 95, p. 85-104, 2011.

ALVES, Mário Aquino. **Terceiro setor**: as origens do conceito. Encontro anual da Anpad, Salvador, 2002. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=6>. Acesso em: 5 mar. 2015.

CARDOSO, T. Terceiro setor e imunidade. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 9, n. 25, p. 9-18, dez./mar. 2010.

CALIXTO, L. As interrelações ONGs ambientalistas, Estado e setor privado – uma análise à luz das hipóteses de Tocqueville. **Revista Alcance**, Santa Catarina, v. 16, n. 2, p. 241-259, mai./ago. 2009.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2. ed. São Paulo: Senac, 2002

_____. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: Senac, 2000.

COSTA, C. S.; VISCONTI, G. R. (Coord.). Terceiro setor e desenvolvimento social. **Relato setorial nº 3.AS/GESET**. BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. jul. 2001. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes.../tsetor.pdf>. Acesso em: 4 out. 2015.

ETZIONI, Amitai. A restructured social market. **Journal of Socio-Economics**, New York, n. 29, p. 215-223, 2000.

_____. **La nueva regla de oro**: comunidad y moralidad en una sociedad democrática. Barcelona: Paidós, 1999.

ETZIONI, Amitai. **La sociedad activa**: una teoría de los procesos sociales y políticos. Madrid: Aguilar, 1980.

_____. **La sociedad activa**: una teoría de los procesos sociales y políticos. Madrid: Aguilar, 1980.

_____. **La tercera vía hacia una buena sociedad**: propuestas desde el comunitarismo. Sagasta: Trotta, S. A. 2000.

FERNANDES, R. M. C.; MACIEL, A. L. S.; CLOS, M. B. O perfil e a incidência do Terceiro Setor nas políticas públicas: a realidade gaúcha em análise. **Revista Política. Pública**, São Luís, v. 16, n. 1, p. 233-245, jan./jun. 2012.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

FRANCO, Augusto de. A nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento. In: LEVY, Evelyn; GRAGO, Pedro Aníbal (Orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

GODOY, J. G. V.; RAUPP, F. M. Organizações do Terceiro Setor: uma abordagem bibliométrica. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 125-139, jan./abr. 2016.

GORCZEWSKI, C.; MARTIN, N. B. **A necessária revisão do conceito de cidadania**: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Aplicada. Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/resultado-consulta.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

LOPEZ, F. G.; ABREU, R. **A participação das ongs nas políticas públicas**: o ponto de vista de gestores federais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2014.

MARQUES; B. A. et al. Terceiro Setor: panorama das tendências de 1998 a 2013 por meio de um estudo bibliométrico. **Revista Cont. UEM**, Paraná, v. 34, n. 2, p. 71-89, mai./ago. 2015.

MEREGE, L. C.; BARBOSA, M. N. L. **Terceiro setor**: reflexões sobre o marco legal. São Paulo: Editora FVG, 1998.

MILANI FILHO, Marco Antônio F. Resultado económico em organizações do terceiro setor: um estudo exploratório sobre a avaliação de desempenho. **Anais do 6º congresso USP de controladoria e contabilidade**, 2006, São Paulo, 2006, p. 1-10.

MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 214, p. 55-68, out./dez. 1998.

OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR. **Um em cada cinco brasileiros faz trabalho voluntário**. [s/d]. Disponível em: <<http://observatorio3setor.org.br/carrossel/um-em-cada-cinco-brasileiros-faz-trabalho-voluntario/>>. Acesso em: 1 nov. 2017.

PIMENTA, S. M.; SARAIVA, L. A. S.; CORRÊA, M. L. **Terceiro setor**: dilemas e polêmicas. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHMIDT, João Pedro (Org.). Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 91, p. 300-313, mar. 2014.

_____. Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 47, n. 3, p. 300-313, set./dez. 2011.

_____. Comunitarismo e capital social: convergências. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 55-75, mai./ago. 2015.

_____. Condicionantes e diretrizes de políticas públicas: um enfoque comunitarista da transformação social. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 6, p. 43-63, 2016.

_____. **Instituições comunitárias**: instituições públicas não-estatais. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

_____. O comunitário na Constituição federal e na legislação, brasileira. In: COSTA, M. M. M.; LEAL, M. C. H. (Orgs.). **Direitos Sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014, 113-146.

SCHMIDT, João Pedro (Org.). Público, comunitário e privado: direitos e bem-estar na perspectiva do paradigma comunitarista. **Revista Espaço Jurídico**, Chapecó, v. 16, p. 333-360, 2015.

_____. Público, comunitário e privado: direitos e bem-estar na perspectiva do paradigma comunitarista. **Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, v. 16, n. 2, p. 333-360, jul./dez. 2015.

XIMENES, Julia. O paradigma comunitarista da Constituição de 1988. **Revista Seqüência**, n. 57, p. 47-66, dez. 2008.

SOCIEDADE ATIVA, RACIONALIDADE COLETIVA E REDES: bases da inovação tecnológica²⁸

Isabel Grunevald²⁹

1. Introdução

A inovação é frequentemente concebida como um processo de criação individual, fruto da genialidade e do esforço pessoal. Propõe-se aqui uma forma diversa de entender a inovação, como processo coletivo, colaborativo e cooperativo, muito mais fértil para viabilizar o avanço tecnológico promovido por pequenas empresas inseridas em ambientes com viés comunitário.

Com base no referencial teórico comunitarista, será evidenciado que a tecnologia é fruto de um processo coletivo e que as redes facilitam a cooperação dos diversos agentes envolvidos. A pergunta que conduz a pesquisa é: as redes enquanto meios de conexão podem auxiliar na promoção e no êxito da inovação tecnológica?

O olhar será sobre a inovação a partir da perspectiva comunitarista, em especial as obras de Amitai Etzioni, dando ênfase ao conceito de sociedade ativa como impulso à inovação, à relação entre inovação tecnológica, racionalidade coletiva e cooperação.

2. Inovação na perspectiva comunitarista

O comunitarismo é, no mundo contemporâneo, uma das correntes mais críticas ao individualismo. Historicamente, encontram-se elementos comunitários em obras de antigos filósofos gregos, especialmente Aristóteles³⁰, no

28 Artigo elaborado a partir da dissertação "*A importância das redes para o desenvolvimento da inovação tecnológica: um estudo com empresas de base tecnológica vinculadas a incubadoras de universidades comunitárias gaúchas*", apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

29 Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera, possui MBA em Gestão Estratégica da Inovação e Propriedade Intelectual pela AVM Faculdade Integrada. E-mail: isabelgru@hotmail.com

30 Por exemplo, em sua comparação entre a pessoa da *polis* comunitária e a pessoa da megápolis (ETZIONI, 1999, p. 62).

Antigo e no Novo Testamento, em obras de muitos pensadores religiosos e de diversas figuras públicas ao longo dos séculos (ETZIONI, 1999). Foi apenas em 1990 que o pensamento comunitarista se transformou em uma filosofia de vasto conhecimento público, gerando força social. Esta transformação foi possível em virtude do desenvolvimento da tese comunitária com inclusão de questões de grande atualidade: além do bem comum e da importância dos vínculos sociais, dá ênfase ao equilíbrio entre o comum e o pessoal, entre os direitos individuais e as responsabilidades sociais, além da importância de compartilhamento de valores (ETZIONI, 1999).

A corrente do comunitarismo aqui utilizada é denominada de comunitarismo responsivo. Trata-se de um movimento intelectual cujas articulações iniciaram nos Estados Unidos, tendo suas diretrizes divulgadas inicialmente em 1991 através do manifesto *The Responsive Communitarian Platform*. O comunitarismo responsivo (ou comunitarismo liberal) encontra ramificações em diversos países, sendo considerado uma terceira via para as demasias do Estado e do mercado, propondo de forma inovadora a valorização da comunidade para suprir as deficiências dos modelos clássicos de gestão (SCHMIDT, 2015; CERVI, 2013). Este comunitarismo busca o equilíbrio entre os direitos individuais e as responsabilidades sociais, entre o indivíduo e a comunidade, assim como a autonomia e a ordem social (ETZIONI, 1999).

A compreensão trazida por Adán (2001b) no prólogo da célebre obra de Etzioni, *La Tercera Vía hacia una Buena Sociedad*, explicita que uma boa sociedade se dá na medida em que o Estado, a comunidade e o setor privado (mercado) criem um pilar de atuação em igual medida para um ponto de apoio à sociedade. Uma boa sociedade deve seguir princípios universalistas, buscando-se sempre a visão em benefício do todo.

Adán (2001b) esclarece, ainda, que a obra supracitada deve ser observada a partir de alguns pontos centrais, entre eles o de que vivemos em uma época vazia de ideais. Dessa forma, o fortalecimento da comunidade surge como uma alternativa política. Isso porque o ser humano é fortemente condicionado pelo meio onde está inserido, recebendo influências permanentes do ambiente coletivo. Por isso, de forma individualizada, não possui condições de transformar esse ambiente. No entanto, na medida em que a atuação do homem se junta a uma coletividade, as mudanças podem ser propostas. Nesta lógica, encontra-se a importância de uma sociedade ativa, com valores morais definidos e cuja atuação possa promover mudanças na sociedade e no ambiente.

A transformação do ser humano está diretamente ligada com a ação conjunta de uma comunidade que busca transformar a si mesma, cujo objetivo envolve não o desenvolvimento do indivíduo, mas da coletividade social. Apesar das experiências individuais, do desenvolvimento intelectual do indivíduo,

tem-se que a mudança social do mesmo tende a ocorrer impulsionado pelas coletividades atuantes. Em outros termos, o meio para a mudança decorre do processo de agrupamento social, que poderá ser caracterizado enquanto uma associação ou uma comunidade (ETZIONI, 1980).

Etzioni (1980, p. 7) aponta que o membro de uma comunidade com orientação ativa se caracteriza por três elementos essenciais: “um ator que sabe e é consciente de si mesmo, um ou mais objetivos que se comprometeu em alcançar e acesso às alavancas (ao poder) que permitem modificar o código social”. Nesse contexto, o ser ativo não é a figura do indivíduo em si, mas de um grupo de pessoas que, juntas, são capazes de ativar o agrupamento social, alterando, assim, a vida da coletividade.

Segundo Etzioni (1980), tornar uma sociedade ativa e fazer dela um grupo responsivo para com os seus membros é uma das vias mais eficazes para consumir os valores daquela comunidade. Neste sentido, Adán (2001a) acrescenta que, para que se possa entender a relação ou o vínculo do indivíduo com a comunidade, deve-se que recorrer à sua moral e aos seus valores. Uma sociedade ativa é composta por elementos autônomos, tanto normativos quanto intelectuais, “o compromisso e a consciência, que guiam ao terceiro componente, o poder” (ETZIONI, 1980, p. 17-18). Em suma, a sociedade ativa é aquela que fazer valer os seus valores, buscando formas e mecanismos para alcançá-los de forma satisfatória. Valores não apoiados pelas estruturas sociais tendem a se tornar valores frágeis e ao longo do tempo insustentáveis.

Etzioni caracteriza uma *sociedade ativa* como

uma sociedade que conhece a si mesma, está comprometida em avançar para uma realização mais plena de seus valores, domina as alavancas que tal transformação exige e é capaz de fixar limites para a sua capacidade de auto-alteração, para que não chegue a ser automutilação (ETZIONI, 1980, p. 23).

Uma sociedade ativa é composta por indivíduos conscientes, sendo que quanto mais consciente o indivíduo for permitindo-se agir de acordo com seus valores e não em razão de pressões da sociedade não organizada e de constrangimentos estruturais, mais este indivíduo tenderá a ser ativo (ETZIONI, 1980). A autoconsciência e a autoidentidade do indivíduo são fundamentais para que ele desempenhe um papel consciente dentro da sociedade. A própria participação em uma coletividade tende a auxiliar no processo de autoidentidade, enquanto que o processo de autoconsciência segue individualmente a partir dos valores morais de cada indivíduo.

O que se percebe é que os indivíduos mais conscientes são também aqueles que conseguem perceber mais condições e opções ao processo de

inovação, pois tendem a ser reflexivos. Etzioni (1980, p. 275) elenca duas conexões principais entre o grau de consciência da sociedade e a capacidade dela em inovar e transformar: “uma diz respeito à criação de novas estruturas e sistemas; a outra, à ‘desarticulação’ dos antigos”. Os indivíduos da sociedade destacam-se pela capacidade em planejar novos modelos e empregar os esforços necessários para sua realização. Tal capacidade decorre da consciência individual sobre o ambiente, sobre si mesmos e sobre suas capacidades de planejar e transformar. No que se refere ao processo de desarticulação, entende o autor que há necessidade de um esforço mais amplo, pois exige uma receptividade dos membros para as mudanças necessárias (ETZIONI, 1980).

Indivíduos conscientes integrantes de uma sociedade ativa são essenciais para o desenvolvimento e a promoção de uma terceira via. Neste sentido, a terceira via proposta pelo comunitarismo de Etzioni (2001) prevê alguns princípios básicos, entre os quais se destaca o princípio da boa sociedade. Para o autor, a *boa sociedade* é aquela onde os seus membros não se limitam apenas a executar o papel de membros da sociedade civil, mas que se tratem como membros de uma comunidade, com base em respeito e compromisso mútuo. Ainda segundo Etzioni (1999), uma boa sociedade é aquela em que se fomenta de forma cuidadosamente equilibrada tanto as virtudes sociais quanto as de direito individual, considerando esta a fórmula como a regra de ouro do comunitarismo.

O comunitarismo faz uma chamada para concretizar as responsabilidades sociais, não se referindo aos deveres básicos legais, tais como liberdade para ir e vir, mas responsabilidades com o compromisso moral que demanda da existência da sociedade. Acrescenta-se, ainda, que o comunitarismo busca o equilíbrio entre a autonomia e a ordem, baseando-se mais em sanções morais coletivas do que em sanções legais (cíveis ou penais) (ADÁN, 2001a).

Etzioni (1999, p. 32) é claro ao afirmar que “uma boa sociedade requer uma ordem coerente com os compromissos morais de seus membros”. Os compromissos e as responsabilidades morais assumidos pelos indivíduos na esfera da boa sociedade proporcionam a consequente redução entre as preferências pessoais do indivíduo e os compromissos morais impostos pela sociedade (ETZIONI, 1999). Destaca o autor, ainda, que o grande desafio para aqueles que almejam uma boa sociedade é construir e manter uma ordem social legitimada pelos seus membros de forma permanente.

A boa sociedade não é apenas um ideal futuro, é um ideal vivido de diferentes formas nas sociedades atuais. A ordem social da boa sociedade é uma ordem moral, em que os valores morais são compartilhados entre os componentes da comunidade. E a terceira via é o caminho que nos guia até este ideal, rejeitando o viés de valorização unilateral da comunidade e

minimizando os demais componentes do tripé – mercado/Estado/sociedade. Nesta lógica, os setores governo e mercado não são vistos como problema nem como a solução, apenas são parte da boa sociedade (ETZIONI, 1999, 2001).

A terceira via prevê indivíduos ativos no âmbito da comunidade onde estão inseridos. Tal participação pressupõe que eles estejam comprometidos, e que este comprometimento seja de todos para com todos: “responsabilidades por parte de todos significa que uma boa pessoa, um membro de uma boa sociedade, contribui ao bem comum”, enquanto que a responsabilidade para com todos significa “que todos devem ser tratados com o respeito devido a todos os seres humanos” (ETZIONI, 2001, p. 54-55) .

Na visão de Etzioni (2001), a atual economia do conhecimento possui potencial para ampliar a justiça social, o que não tem sido explorado de forma satisfatória. Requer-se uma economia voltada ao conhecimento que privilegie o investimento nas pessoas, por meio dos mais diversos mecanismos, destacando-se o processo de educação e o incentivo ao desenvolvimento da tecnologia, essencial para a prosperidade. O conhecimento enquanto recurso é muito diferente dos recursos financeiros, que são escassos. Como o conhecimento pode ser compartilhado ilimitadamente, ele possui mais possibilidades de disseminação, não se limitando a espaços territoriais. Salienta Etzioni (2001) que quanto mais criarmos condições favoráveis para o acesso de todos a uma economia baseada no conhecimento, mais perto estaremos de viver em uma sociedade com menos escassez, tornando-se conseqüentemente uma sociedade mais igualitária. O conhecimento é um elemento fundamental para uma maior igualdade social e integração entre os povos.

A concepção comunitarista da sociedade ativa e do equilíbrio entre autonomia individual e bem comum colabora para a discussão sobre a economia do conhecimento e o tema da inovação tecnológica. Aqui, segundo Albagli e Maciel (2004, p. 11), “valoriza-se não apenas o conhecimento formalizado e dito avançado (conhecimento científico-tecnológico), mas também o conhecimento não formalizado, construído nas práticas econômicas e socioculturais”, incluindo-se conhecimentos gerados a partir de organizações públicas ou privadas e mesmo de comunidades ou povos tradicionais. Os mecanismos de proteção do conhecimento, através do sistema de propriedade intelectual, devem ser auxiliares no incentivo ao desenvolvimento tecnológico. Como destaca Etzioni (2001), há muitas informações que já estão em domínio público, cujo período de proteção legal já findou, e que podem ser compartilhadas de forma legal.

A perspectiva comunitarista sobre cooperação e integração, necessária ao desenvolvimento das sociedades, vem sendo mais reconhecida. Costa e Silva (2011, p. 567) destacam que o atual “território da democracia, o direito, seus procedimentos e as instituições começam a ser mobilizados em torno

da cooperação e da solidariedade social, apontando para a construção de um espaço em que se verifiquem os pressupostos do comunitarismo”. No campo do Direito, os pressupostos do comunitarismo encontram recepção no texto da Constituição Federal. Segundo Schmidt e Araujo (2012, p. 337), “um dos temas mais caros ao comunitarismo: o da relação equilibrada entre Estado, comunidade (sociedade) e mercado” está presente na Carta Magna. A Constituição de 1988 não tende nem ao estatismo nem ao privatismo, estando, em linhas gerais, afinada com a perspectiva do welfare state afirmada pelos comunitaristas responsivos.

Ao refletirmos sobre a necessidade de atender às insuficiências das comunidades, devemos perceber que anuir ao Estado como único tomador de decisões pode, em grande parte das vezes, “não garantir a aplicabilidade de princípios democráticos que consolidam o comunitarismo” (COSTA; SILVA, 2011, p. 574). Mostrar a pertinência da perspectiva da “terceira via” no que se refere ao ambiente adequado para o desenvolvimento e a promoção de inovações tecnológicas através do trabalho em rede é um dos objetivos do presente estudo.

A terceira via etzioniana considera que o Estado tem entre suas principais atribuições a segurança pública, a saúde pública, a regulação do mercado e a proteção ambiental. O mercado é o melhor motor para produção de bens e serviços, de geração de oportunidades de trabalho, de emprego e de progresso econômico. E a comunidade é a melhor alternativa para a prestação de uma série de serviços sociais indispensáveis para a difusão de valores morais compartilhados (SCHMIDT, 2014, p. 123-124).

Na visão comunitarista, nem todo grupo é uma comunidade: “as comunidades são ambientes das relações Eu-Tu, as relações baseadas em fins, enquanto o mercado é o reino das relações Eu-Isso, relações baseadas em meios” (SCHMIDT, 2014, p. 107). Os componentes da terceira via atuam em áreas específicas, o que não pressupõe que realizem necessariamente o melhor trabalho. O ideal é que os três componentes possam se complementar. É fundamental para o comunitarismo o reconhecimento das funções de cada esfera: “Estado, mercado e comunidade se diferenciam através dos distintos papéis que desempenham, modificáveis em função das condições sociais”, e o equilíbrio entre eles, base da boa sociedade, pressupõe que todos cooperem entre si (ETZIONI, 2001, p. 75).

Tal equilíbrio supõe que cada uma das partes do tripé é insubstituível em suas funções e que o comunitarismo não pretende substituir os excessos do Estado (estatismo) ou do mercado (privatismo) pela supervalorização da comunidade. O que o comunitarismo reivindica é o fortalecimento da comunidade, num contexto em que está depreciada

pelo individualismo, e a sinergia do comunitário com o estatal e o privado (SCHMIDT, 2014, p. 135).

Cada um dos componentes da terceira via possui importante papel a desempenhar no contexto da sociedade: o Estado é o agente promotor da iniciativa econômica e social, de forma que deve estimular os mecanismos de inovação; e o mercado é o agente responsável pela produção e oferta de bens e serviços e, como consequência, o gerador do emprego e da renda, sendo ele, via de regra, o agente que poderá incentivar a inovação (ETZIONI, 2001).

Na ótica da terceira via, não se nega, por exemplo, a empresa (ou o mercado) enquanto finalidade profissional genuína, uma vez que ela está legitimada socialmente para desempenhar tal papel (ADÁN, 2001a). Por sua vez, o Estado, para superar o modelo público-privado, deverá ir além da função de coator, também assumindo um papel promotor de direitos e garantias fundamentais (CERVI, 2013).

As comunidades, que podem se formar nos mais diferentes espaços, têm importante função ao promover o bem-estar social coletivo, através de ações que oportunizam acesso igualitário a todos. São um ambiente que possibilita o estreitamento de vínculos entre os indivíduos, especialmente por compartilharem os mesmos interesses. Estes vínculos impulsionam a cooperação, fundamental no comunitarismo, pois enaltece “o aspecto humanitarista, solidário e intersubjetivo das relações sociais, propondo uma ressignificação do conceito de sociedade e comunidade, que passam a ser concebidas a partir da ótica do bem comum” (COSTA; SILVA, 2011, p. 568).

Em suma, a ótica comunitarista traz a perspectiva de que a sociedade adequada é aquela que apresenta condições que promovam a igualdade entre todos os seus membros, por meio de ações complementares do Estado, do mercado e das comunidades.

3. Inovação tecnológica, racionalidade coletiva e cooperação

A importância do talento e da iniciativa pessoal para a inovação vem sendo enaltecida na literatura. Richard Florida (2010, p. 193), por exemplo, salienta que “a verdadeira chave para o crescimento econômico reside no aproveitamento dos plenos talentos criativos de cada um de nós.” Talentos estes que devem ser revertidos tanto para o desenvolvimento dos projetos internos dos membros da comunidade quanto da sociedade como um todo.

Etzioni (ANO) situa essa indispensável iniciativa pessoal própria da inovação no contexto das influências sociais. Como viu-se, o governo, o setor privado e a comunidade são importantes integrantes da boa sociedade e, ao

desempenharem seus papéis de forma equilibrada e cooperativa, contribuem para o desenvolvimento de uma sociedade que permite tratar as pessoas como um fim em si mesmas. Na visão de Etzioni (2001), os procedimentos e as políticas públicas existentes devem ser voltadas às comunidades e revisadas periodicamente, especialmente com a finalidade de garantir o desenvolvimento comunitário em todos os níveis – local, regional e social.

Ao abordar a racionalidade coletiva – aquela desenvolvida no âmbito de coletividades, como organizações e instituições –, Etzioni (2007) esclarece que o foco central de decisões está localizado junto a grupos de coletividades locais, e que estes são os agentes-chave: são os grupos que tendem a realizar a maior parte das decisões e deliberações, as quais são compreensíveis à luz dos processos e estruturas coletivas.

O autor desenvolve a tese de que a racionalidade é limitada e é fortemente influenciada pelos fatores normativos³¹/afetivos (N/A). As pessoas costumam realizar suas escolhas não com base em princípios puramente racionais, mas com base em fundamentos N/A, apoiados secundariamente por suas capacidades intelectuais (ETZIONI, 2007).

O conceito de racionalidade ilustra o papel dos fatores normativos/afetivos, uma vez que ele mesmo reflete os valores daqueles que propõem sua conceituação. A racionalidade é a capacidade de escolher com base nos meios mais adequados para seus fins, mediante razões lógicas e evidências empíricas, capacidade que está sempre vinculada a aspectos como “personalidade, afetos (ou emoção), valores e grupos” (ETZIONI, 2007, p. 132).

As decisões tomadas em grupo representam maior impacto no ambiente social do que as escolhas individuais. O que Etzioni realça é que grande parte da causalidade e do poder reside em nível macro, ou seja, nos grupos de tomada de decisões. Acrescenta que “mesmo indivíduos excepcionais, inovadores ou empreendedores, que possuem um efeito rompedor em suas coletividades, devem ver-se no contexto das comunidades com as quais eles rompem” (ETZIONI, 2007, p. 244). As coletividades sociais – empresas, instituições, organizações – são as principais unidades de tomada de decisões, as quais proporcionam o contexto em que os indivíduos fazem suas escolhas (ETZIONI, 2007).

Etzioni (ANO) alerta para o fato de que a influência social tem diferentes significados para a inovação. Quanto maior for a influência em prol do crescimento econômico, ciência e tecnologia, eficiência e produtividade, mais satisfatório será o resultado em termos de inovação. Se houver necessidade de buscar mais atenção a questões como coesão social, estabilidade e religião,

31 Etzioni utiliza a expressão “normativo” na dimensão deontológica, preferindo tal termo à expressão “moral”, sob o argumento de que os valores morais são universais, enquanto os valores normativos incluem também valores sociais, como a concepção de justiça (ETZIONI, 2007).

menor será o desenvolvimento da inovação³². Ou seja, a informação e o conhecimento são os caminhos na busca da promoção da inovação (ETZIONI, 2007; TOMAÉL; ALCARÁ; DI CHIARA, 2005).

A influência social pode favorecer a cooperação nos processos de inovação, pois é um elemento fundamental ao longo da trajetória da espécie humana, como evidencia a releitura da Teoria da Evolução de Darwin por Kropotkin (2009). Ao invés da interpretação individualista de que os mais fortes são os mais aptos, Kropotkin ressalta que há em Darwin elementos suficientes para afirmar que os mais aptos são “aqueles que aprendem a se associar de modo a se apoiarem mutuamente, fossem fortes ou fracos, pelo bem-estar da comunidade” (KROPOTKIN, 2009, p. 20). Na natureza, são frequentes os exemplos de ajuda mútua em busca do bem comum e da sobrevivência, assim como na vida das sociedades humanas desde a Idade da Pedra.

O desenvolvimento do Estado prejudicou o espírito de solidariedade em muitos casos, mas permaneceu ativo sob diferentes formas. Para Kropotkin (2009, p. 225), a necessidade de apoio e ajuda mútuos, que nos últimos tempos estiveram mais ligados a membros próximos, reafirma-se na atual sociedade, reclamando “seu direito de ser, como sempre foi, o principal motor do progresso”. Mais ainda,

a prática da ajuda mútua e de seus desdobramentos sucessivos criaram as próprias condições de vida social, na qual o homem teve condições de desenvolver suas artes, seu conhecimento e sua inteligência, e que os períodos de maior progresso nas artes, na indústria e na ciência foram aqueles em que as instituições baseadas na tendência de ajuda mútua chegaram a seu apogeu (KROPOTKIN, 2009, p. 232).

Nesse sentido, para Schiller (2008), a cooperação é um dos fatores de suma importância da dinâmica da inovação pela presença das instituições no processo, as integrações das atividades e a possibilidade de uma ampla flexibilidade das estruturas socioeconômicas. Para a autora, nesta dinâmica, assinala-se a presença de uma racionalidade coletiva diversa da racionalidade individual, “atomística dos modelos micro e da racionalidade estatal dos modelos macro de otimização” (SCHILLER, 2008, p. 53). Neste processo de racionalidade coletiva, as informações, as decisões e as ações a serem tomadas são conduzidas coletivamente, cenário onde “as instituições apresentam uma natureza associativa e são estruturadas em redes não hierarquizadas e abertas” (SCHILLER, 2008, p. 53). Acrescentando-se aí o fato de que “a própria

32 Em todos os exemplos aqui pontuados, a comunidade possui grande relevância; o que se destaca é que na medida em que condições básicas, como a coesão social, forem supridas, então os esforços poderão ser direcionados a questões que busquem o desenvolvimento e a promoção da inovação.

natureza humana nos liga a outras pessoas e estrutura a sociedade em rede” (TOMAÉL; ALCARÁ; DI CHIARA, 2005, p. 93).

A concepção individualista da inovação está consagrada na figura do gênio, do indivíduo capaz de empreender, ser criativo e inovar. Essa visão, segundo nos esclarece Etzioni (2007), tem respaldo na economia neoclássica, em grande parte da psicologia e na literatura popular. São exemplos de gênios Alexandre Graham Bell, inventor do telefone, e Thomas Edison, inventor da lâmpada elétrica, que ilustram a galeria dos nomes que levaram a grandes transformações. Etzioni (2007, p. 251) é enfático com relação à visão tradicional que cerca os inventores: “há um elemento empírico em tais imagens vivas: trata-se de indivíduos excepcionais com um papel chave na inovação. Contudo, fizeram muito menos do que lhes é atribuído.” Não se trata de menosprezar o desenvolvimento tecnológico apresentado por estes inventores, mas, sim, de assumir consciência de que o processo de inovação só se concretizou com o apoio de terceiros e de múltiplos fatores sociais.

O processo de inovação requer acesso a recursos de uso coletivo. Algumas inovações surgem de *insights* individuais, porém, a maior parte delas, especialmente aquelas geradas nas sociedades industrialmente avançadas, são produzidas a partir de organizações coletivas especializadas, de equipes de pesquisa e desenvolvimento, utilizando uma concentração de recursos (bens e conhecimento) disponíveis (ETZIONI, 2007). No mesmo sentido, Hill (2014) defende que inovação não tem relação com genialidade solitária, e, sim, com genialidade coletiva.

Além da legitimação do processo de inovação em si, outros fatores implicam em seu desenvolvimento, tais como os impostos cabíveis e os incentivos fiscais disponíveis para pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos inovadores. Segundo Etzioni (2007), os próprios incentivos fiscais tendem a legitimar o processo de inovação, uma vez que “o valor que é dado à pesquisa é uma razão importante pela qual os órgãos legislativos se mostram de acordo em reduzir a taxa de impostos” (ETZIONI, 2007, p. 252).

Castells (2005) destaca a importância da participação do Estado, que possui o papel de promover, interromper ou, ainda, liderar o processo de inovação. Para o autor, o governo “é um fator decisivo no processo geral, à medida que expressa e organiza as forças sociais dominantes em um espaço e uma época determinados.” De certa forma, a tecnologia demonstra a aptidão de uma sociedade em propulsar “seu domínio tecnológico por intermédio das instituições sociais, inclusive o Estado” (CASTELLS, 2005, p. 49-50).

[...] as inovações – embora alguns indivíduos apareçam com elas –, no sentido de uma ideia ou protótipo que levam a um produto que obtém aceitação, não decolam sem a aprovação coletiva. Muitas vezes, a mera

acumulação de novos conhecimentos ou descoberta é insuficiente; ele também requer a aprovação da comunidade. Realmente, *as inovações, muitas vezes numa extensão significativa, são introduzidas no contexto da estrutura N/A de uma ou mais coletividades* (ETZIONI, 2007, p. 252, grifo no original).

Para o Etzioni (2007), a atividade que em princípio se consideraria como aquela mais individualista de todas as atividades econômicas relevantes, a inovação, parece encontrar melhores condições para ser produzida em contextos normativos/afetivos e em estruturas coletivas. Em suma, a aceitação e o desenvolvimentos de novos produtos e processos como inovadores, criados de forma individual ou coletivamente, depende de todo modo de condições coletivas favoráveis à sua aceitação/implementação (ETZIONI, 2007).

A proximidade tida como “uma concepção da realidade econômica socio-cultural, essencialmente relacional, no qual o laço social relaciona os agentes detentores dos recursos diferentes na resolução de um problema econômico”, dos atores é fundamental para o desempenho do processo coletivo (SCHILLER, 2008, p. 212). As comunidades mais amplas, diversificadas e abertas destacam-se pela vantagem que têm em promover melhores mecanismos para promover inovação e de um espaço mais propício ao desenvolvimento da criatividade, fomentando, assim, a ascensão econômica. Florida (2011) esclarece que a saída para fazer nascer a coesão social é a criação e o desenvolvimento de comunidades sólidas.

Em lugar da criação individual, cabe reforçar a concepção da *criação coletiva*, vinculada a um novo modelo econômico, em que a economia é pautada por uma rede intensamente interdependente, que cria melhores condições de disseminar seus conhecimentos sobre tecnologia, administração, entre outros. Para Castells (2005, p. 120), esse cenário é “um círculo tão virtuoso deve conduzir à maior produtividade e eficiência, considerando as condições corretas de transformações organizacionais e institucionais igualmente drásticas.” As relações desenvolvidas na rede devem ser promovidas não só com seus membros, mas, especialmente, “com agentes externos, tais como instituições de pesquisas e universidades, agências governamentais de fomento e financiamento, associações empresariais, organizações não-governamentais, entre outras” (TOMAÉL; ALCARÁ; DI CHIARA, 2005, p. 101).

Para Castells (2005), as características da sociedade atuante em rede são essenciais para o progresso econômico, o que gera consequente impacto na inovação tecnológica. A rede deve buscar a promoção não apenas o bem-estar material, mas de oportunidades para os indivíduos nela inseridos, que possam gerar não só o alento do indivíduo, mas suscitem a produtividade em favor de toda a sociedade. Para Florida (2010), um dos meios de alcançar tais

oportunidades é permitir aos indivíduos criativos desenvolver seus talentos, como um verdadeiro pacto social da contemporaneidade.

O acesso à informação é uma ferramenta importante para a inovação. Esse acesso é favorecido nas empresas que apresentam uma estrutura horizontal. A rede se caracteriza justamente por laços horizontais de cooperação, através da condição não linear, flexível, descentralizada, dinâmica, entre outras tantas condições. Devido à sua dinâmica, no que se refere à presença das empresas, as redes apresentam-se como ambiente voltado ao compartilhamento de informações e conhecimento, sendo este para os autores um dos grandes desafios da atual era: instituições capazes de compartilhar conhecimento.

E é nesse enfoque que as redes são mais valorizadas; ao mesmo tempo que contribuem para o aprimoramento dos ativos organizacionais, possibilitam que as organizações, distinguindo as características das redes e valendo-se delas, tornem o compartilhamento mais profícuo (TOMAÉL; ALCARÁ; DI CHIARA, 2005, p. 94).

Almeida (2014) destaca que, mesmo quando a inovação é o foco da empresa, não é possível realizá-la de forma individualizada. O processo depende de envolvimento e relações com outros agentes, cenário em que, para a autora, é “relevante examinar as fontes de informação utilizadas para tal fim e as instituições com as quais mais frequentemente as empresas estabelecem relações de cooperação” (ALMEIDA, 2014, p. 122). Ou seja, há necessidade do trabalho cooperativo para o desenvolvimento da inovação.

A cooperação entre empresas tem um forte significado sociopolítico e democrático quando é parte de uma *comunidade cívica*, caracterizada por Putnam (2000) como aquela dotada de forte capital social, sendo a confiança elemento básico da capital social. A confiança é o que permite promover a cooperação: “quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança” (PUTNAM, 2000, p. 180). O capital social pode ser considerado como um “conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital” (SCHMIDT, 2006, p. 1756).

Reciprocidade, cooperação e confiança entre os indivíduos da comunidade são características associadas à definição do termo capital social. A partir de tais características é possível a busca do “desenvolvimento econômico, o incremento da infraestrutura e o surgimento de instituições duradouras e de padrões cívicos democráticos” (SCHIRMER; TRENTI, 2012, p. 12). A existência de um elevado capital social é fator decisivo para o alcance satisfatório das políticas públicas. Além de fatores já mencionados, tais como cooperação,

confiança e reciprocidade, “o conceito de capital social abriga elementos sociais e culturais como as atitudes, as normas, os costumes, as organizações, as redes sociais” (COSTA; REIS, 2009, p. 181).

Na comunidade cívica, procura-se a participação dos cidadãos, sendo que tal característica pressupõe a existência de condições que unam a comunidade através de relações horizontais e de reciprocidade (PUTNAM, 2000). O desenvolvimento do capital social na comunidade permite a criação de relações que, na sua ausência, não seriam possíveis. Tais relações criam um ambiente favorável pela busca do bem comum. Nesta lógica, o “crescimento econômico é produto da coesão social, da confiança e do poder do entrosamento da comunidade” (FLORIDA, 2011, p. 249). O capital social se amplia na medida em que é praticado/utilizado, de forma que a participação é que criará nos indivíduos e integrantes das comunidades hábitos de cooperação e solidariedade (PUTNAM, 2000).

Os elos formados pela rede salientam as capacidades de inovar do indivíduo e das instituições, refletindo diretamente no processo de inovação em que estes estão estabelecidos, gerando, assim, expansão econômica e social, e especialmente, despertando o desenvolvimento local. O ambiente da rede é o local ideal para o compartilhamento de conhecimentos e habilidades, processo que gera a disponibilização e acumulação de novos conhecimentos, os quais, por consequência, impulsionam o processo de desenvolvimento inovativo (TOMAÉL; ALCARÁ; DI CHIARA, 2005).

Na atual era do conhecimento, em que as ideias são a chave do sucesso e impulsionam a inovação tecnológica, o tempo se torna fator fundamental para alcançar os objetivos. É por intermédio da consolidação das informações obtidas no processo de conhecimento coletivo que as empresas obtêm valor agregado como resultado do trabalho em rede, pois este possibilita direcionar as ações. A presença na rede, o conhecimento e o aprendizado realizados de forma interativa tornam-se ferramentas especiais para o movimento no mercado e acentuam a geração de inovações (TOMAÉL; ALCARÁ; DI CHIARA, 2005). Neste sentido, Lemos (1999, p. 135) afirma que as redes são “o formato organizacional mais adequado para promover o aprendizado intensivo para a geração de conhecimento e inovações”.

As redes são o espaço para diferentes relações, sejam elas sociais, econômicas ou outras, nas quais o compartilhamento de conhecimento e informações, além de ações pautadas em cooperação, são essenciais.

4. Redes de inovação como espaços colaborativos

As comunidades são redes baseadas em relações de afeto e de compartilhamento de valores. Quando os valores compartilhados incluem ideias

favoráveis à inovação tecnológica, a comunidade torna-se um agente propulsor da inovação, facilitando o compartilhamento de conhecimento e informações e contribuindo para a redução de incertezas inerentes ao processo de inovação.

A existência de uma rede, enquanto um fenômeno coletivo, presume a existência de agrupamentos cuja “dinâmica implica relacionamento de grupos, pessoas, organizações ou comunidades, denominados atores (TOMAÉL; AL-CARÁ; DI CHIARA, 2005, p. 94). No âmbito dos debates sobre inovação, as redes são definidas como “um conjunto de meios técnicos ou infra-estruturas e um conjunto de regras estratégias permitindo aos atores elaborar relações que criam valor, o mesmo tem que controlá-las” (SCHILLER, 2008, p. 25). Ou, em outras palavras, como

Um conjunto de atores heterogêneos (laboratórios, grupos de pesquisa, empresas, dentre outros) que, articulados num esforço conjunto, por meio de um acordo ou contrato, desenvolvem atividades sincrônicas ou assíncronas, desempenhando papéis complementares em um espectro que pode se iniciar na pesquisa (multi ou interdisciplinar) e ir até a produção de bens e serviços. Esses atores compartilham conhecimentos, experiências, recursos e habilidades múltiplas, que levam a contribuir para o alcance do objetivo estratégico definido pela rede (CGEE, 2006, p. 43).

Para Castells (2005, p. 566), as redes são “um conjunto de nós interconectados”, caracterizados por um perfil aberto que permite intermitentemente a integração de novos atores (novos nós) que compartilhem os mesmos valores e/ou objetivos. Ao encontro do que foi visto até agora, acrescenta: “redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada.” (CASTELLS, 2005, p. 566). Os nós da rede representam o conjunto do conhecimento, enquanto as ligações representam os “vínculos econômicos e estratégicos que possibilitam fluxos de conhecimento entre os nós” (TOMAÉL, 2008, p. 2).

As estruturas em rede não são recentes, segundo o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) (2006). Após o fim da Primeira Guerra Mundial, em 1918, surgem inicialmente na Inglaterra, seguida por França e Alemanha, respectivamente, as primeiras *Cooperative Research Associations*, cujo objetivo era reduzir os custos com pesquisas, através da aquisição compartilhada de informações, desenvolvimento de protótipos e realização de testes de pesquisas. Assim, percebe-se que muito anterior até mesmo à Internet, “as redes de inovação já vinham sendo incorporadas ao sistema econômico” (CGEE, 2006, p. 37). A partir da década de 1970 há registros formais da criação de alianças estratégicas e parcerias tecnológicas entre empresas, cujos objetivos eram a realização de pesquisa e desenvolvimento sob forma da parceria. Com isso, houve uma consequente redução dos investimentos necessários por cada um

dos integrantes, além disso, a união de esforços permitia o melhor aproveitamento das potencialidades existentes. Já a partir da década de 1980, a união de empresas no modelo redes de inovação foi implementado como ferramenta para driblar as repentinas mudanças trazidas por um ambiente econômico cada vez mais competitivo (CGEE, 2006).

Com a intensificação da revolução tecnológica nas últimas duas décadas do século XX, a dinâmica da competição entre empresas, setores industriais e países tornou-se mais complexa. O novo paradigma técnico-econômico baseado nas tecnologias da informação evidenciou a importância crítica da inovação na estratégia das empresas e trouxe novas exigências também de natureza organizacional. Assim, os arranjos de colaboração tomaram impulso significativo, assim como outras formas de intercâmbio e de cooperação científica e tecnológica que se expandiram para possibilitar maior acesso à capacitação tecnológica e ao aumento de esforços em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) (CGEE, 2006, p. 37).

O arranjo em forma de rede é característico do ser humano, que não vive de forma isolada, aglomerando-se com semelhantes para estabelecer as mais diversas relações, entre elas de amizade e trabalho. Tais relações pautam-se por interesses individuais, que podem se remodelar ao longo da vida, de forma que o indivíduo permaneça “delineando e expandindo sua rede conforme sua inserção na realidade social” (TOMAÉL; ALCARÁ; DI CHIARA, 2005, p. 93).

Barry Wellman (1996) estabelece uma conexão entre os conceitos de rede e comunidade. De maneira bastante simples e direta, entende que: “a rede típica da comunidade pessoal tanto ‘salva’ como ‘liberta’. Ela tem um núcleo de confiança densamente ligado, muitos dos quais são parentes imediatos. Este núcleo é cercado por laços mais ligados com outros parentes, amigos, vizinhos e colegas de trabalho” (WELLMAN, 1996, p. 348).

Flexibilidade, reversibilidade, reciprocidade e confiança são condições importantes para o funcionamento das redes. Neste ambiente, a integração horizontal se dá por meio da colaboração, cuja consequência é a solidariedade entre as empresas (SCHILLER, 2008). Além disso, “a cooperação é condição *sine qua non* para a integração em redes” (TOMAÉL, 2008, p. 2). As redes que atuam com o objetivo de promover a inovação devem estar cientes que o sucesso depende, em primeiro lugar, de uma “comunidade disposta e capaz de gerar novas ideias” (HILL et al., 2015, p. 46). Assim, destaca-se a importância de um adequado ambiente, com condições colaborativas nas quais o indivíduo sinta-se confortável em participar.

No cenário da inovação, percebe-se que o uso do termo *rede* ainda é incipiente, porém, o uso de diversas fontes de informação e a presença de modelos de colaboração não são recentes, especialmente em países com maior índice de

desenvolvimento tecnológico industrial. “Vários tipos e modelos de associações constituíram-se em embriões de redes de cooperação tecnológica, executadas, muitas vezes, como programas estratégicos de governo” (CGEE, 2006, p. 36-37). Os atores presentes nestes modelos de associação buscam alcançar seus objetivos através de ações coordenadas. “Neste sentido, uma rede é genericamente entendida como um processo interativo em que atores e organizações se articulam tendo em vista projetos e problemas delimitados” (CGEE, 2006, p. 41).

Etzioni (2001, p. 31-32) afirma que o estilo pós-moderno de gestão se dá de forma horizontal, e não de forma hierárquica, baseando-se em redes de trabalho e não de direção. Sob a perspectiva da terceira via, o modelo de gestão deve ser posto para atender as exigências do Estado, do mercado e da comunidade. Schiller (2008) acrescenta que a desverticalização e a descentralização dos modelos de gestão e hierarquia estão embasados na nova estruturação das empresas, em que as redes destacam-se como modelos de organização industrial.

As empresas, enquanto integrantes da terceira via, caracterizadas por serem organizações humanas, formam parte de uma cultura democrática que propõe e elege os avanços tecnológicos adequados para a boa sociedade. Ao verificar os progressos promovidos pelo processo de inovação nos últimos anos, percebe-se as melhorias trazidas pelas novas tecnologias em muitos aspectos. Como, por exemplo, qualidade na ambiental, na medida em que os avanços da internet permitem a realização de diversas atividades sem a necessidade de sair de casa, tais como participação em reuniões e compras, reduzindo por consequência a emissão de gases dos veículos que seriam necessários para tais deslocamentos (ADÁN, 2001a).

As redes desempenham importante papel no processo de transformação do conhecimento, pois apresentam uma estrutura sociocultural que permite o fomento e o avanço dos trabalhos de pesquisa e desenvolvimento que podem corrigir, descobrir ou propor avanços tecnológicos para toda a comunidade (ADÁN, 2001a). Elas geram características específicas que permitem seu funcionamento de modo paralelo ao mercado e às hierarquias. Os acordos realizados pelas redes criam novas oportunidades, destacando-se dos modelos tradicionais – de integração vertical ou horizontal, onde as relações ocorrem mediante processos hierarquizados – estimulados pela “mobilidade das alianças, a vantagens dos acordos, a volatilidade das configurações e a multiplicidade dos modelos de coordenação”³³ (SCHILLER, 2008, p. 22).

Para Adán (2001a, p. 102), “as propostas de inovação vão muito além da implantação, o que nos diz que a velocidade da pesquisa supera, neste momento, a capacidade de assimilação.” A rede permite a criação de novas

33 Acrescenta a autora que modos de coordenação podem estar relacionados àqueles constituídos pelo mercado ou, ainda, a outros mecanismos institucionais, tais como confiança e o reconhecimento da capacitação dos parceiros (SCHILLER, 2008).

competências aos seus membros como resultado do processo coletivo, no qual a troca de conhecimento e de informações efetiva-se através de processos de aprender fazendo e aprender usando – *learning by doing* e *learning by using* (SCHILLER, 2008). Para estimular o processo de inovação, é fundamental que sejam criadas comunidades nas quais existam o compartilhamento de valores, um senso comum de propósitos, algumas diretrizes para encorajar a colaboração e um processo de aprendizagem direcionada para a tomada de decisão integrativa. Sentimentos como confiança e respeito mútuo somente emergem a partir da interação e do diálogo e são fundamentais para a criação de uma comunidade (HILL et al., 2015).

As redes tornam-se, neste cenário, importante fator de concretização deste novo modelo de disseminação da informação e do conhecimento, sendo que nela são encontradas as “possibilidades de promover maior engajamento dos envolvidos na execução das pesquisas e em seus resultados” (CGEE, 2006, p. 34). Aquelas empresas que se integram em redes se destacam por apresentarem três capacidades específicas: abrasão criativa, que é a capacidade de gerar ideias por meio de diálogo e debate; agilidade criativa, capacidade de testar e experimentar por meio de busca rápida, reflexão e adaptação; e resolução criativa, capacidade de tomar decisões integradas que combinem ideias díspares ou até opostas (HILL, 2014).

Para Hill et al. (2005), as organizações que são inovadoras precisam alimentar o senso de comunidade, que está fundamentado em três elementos: (i) valores compartilhados, pois é importante que dentro da comunidade os membros partilhem das questões de relevância, influenciando o pensamento e a ação individual e coletiva; (ii) regras do jogo, que costumam relacionar-se à interação pessoal (exigindo confiança, respeito e influência mútua) e a forma de pensamento do individual em relação ao coletivo (a não observação do que aqui é chamado de regras de jogo pode acarretar em cominar a integridade da comunidade); (iii) propósito, que justifica a existência da comunidade.

Na visão de Schiller (2008), as redes precisam apresentar interatividade entre os seus membros, estabelecida através da capacidade de seus membros em cooperar e permanecer em relação de reciprocidade no cenário das redes de inovação. Um estudo realizado no ano de 2005 com líderes em inovação³⁴ de diferentes locais do mundo obteve um resultado unânime: apesar de atuarem em diferentes segmentos de negócios, todos afirmaram a importância de desenvolver nos colaboradores um senso para um gênio coletivo. Em outros termos, os líderes acreditam que é de suma importância desenvolver nos trabalhadores o senso de colaboração para o desenvolvimento da inovação (HILL et al., 2015). Empresas com estrutura de pesquisa e desenvolvimento

34 O líder de inovação é aquele que não utiliza o modelo tradicional de gestão – vertical, mas busca criar uma comunidade disposta e capaz de inovar (HILL et al., 2015).

com foco na inovação “vêm se organizando em torno da formação de redes, da pesquisa cooperativa, da abertura institucional e do aprendizado compartilhado” (CGEE, 2006, p. 34).

Segundo o CGEE (2006, p. 35), o impulsionamento na criação de redes ocorre na medida que se percebe as inúmeras vantagens que o modelo oferece, integrando “esforços e interesses acadêmicos, políticos e industriais na condução e gestão da pesquisa e na apropriação dos bens produzidos pelo setor empresarial”. Além de todos os benefícios da participação em redes, as relações de cooperação permitem ir além da competitividade entre as empresas, transformando-as em parceiras, “graças ao trabalho com novas formas de relacionamento e gerenciamento de seus negócios” (TOMAÉL, 2008, p. 4). O CGEE (2006, p. 38) acrescenta que “a constituição de redes de inovação evidenciou a relevância da aquisição de competências diversas e habilidades na articulação e integração de empresas e instituições formalmente distintas”, além de ampliar a aquisição do conhecimento tácito.

Uma vez que as redes permitem o acesso a informações e conhecimento de forma facilitada, a consequência é uma aproximação mais eficiente frente a novas tecnologias ou mercados, bem como o partilhamento de riscos em áreas em que não possuam tanto *know-how*, atingindo, assim, o objetivo das empresas. Além dessas vantagens, as redes possuem como valor o respeito às identidades dos indivíduos participantes (SCHILLER, 2008). O modelo em redes tornou-se um dos fundamentos essenciais para o aumento da competitividade e a eficiência das empresas, especialmente face ao complexo processo de inovação. Além disso, a conjuntura cooperativa em que se encontram favorece o processo de transferência de tecnologia (CGEE, 2006).

O cenário da ciência, da tecnologia e da inovação no Brasil vem sinalizando, nos últimos anos, uma série de mudanças, trazendo pouco a pouco no arcabouço legal a integração dos novos atores e arranjos institucionais coletivos. Políticas públicas vêm sendo elaboradas e implementadas a fim de estimular a cooperação entre os diferentes atores do processo de inovação, bem como facilitar a fluidez de conhecimentos, informações e recursos (CGEE, 2006).

A mobilização de redes de inovação vem, nos últimos anos, se constituindo no propósito central das políticas de C&T³⁵ dos países avançados e dos países que vem empreendendo grande esforço de articulação de suas políticas de C&T e inovação. Essas redes vêm contribuindo para a compreensão do enfoque sistêmico do complexo processo de inovação (CGEE, 2006, p. 40).

O avanço científico e tecnológico é resultado do esforço de muitos atores envolvidos no processo, fruto de suas ações de cooperação e troca na chamada

35 C&T é a sigla utilizada para Ciência e Tecnologia.

rede tecnológica de inovação (SCHILLER, 2008). Trabalhar em rede ainda é um desafio nos dias atuais, mas tem-se mostrado como exemplo satisfatório em diversos segmentos, fortalecendo a promoção do processo de inovação conjunto e, especialmente, exaltando as características típicas identificadas através do comunitarismo responsivo.

5. Conclusão

No decorrer da presente pesquisa, objetivou-se enaltecer que as redes auxiliam na promoção e no êxito da inovação tecnológica, tendo como base a ideia de os avanços não decorrem de iniciativas individuais e isoladas, mas são fruto de uma construção coletiva. Essa premissa está nos preceitos fundamentais do comunitarismo, bem como a cooperação, e por isso iniciamos o trabalho discutindo essa corrente

De caráter político-filosófico, o comunitarismo é crítico ao individualismo. Seu entendimento central reforça a importância dos vínculos sociais, o equilíbrio entre o ser individual e o coletivo, e a existência de valores compartilhados. O comunitarismo responsivo apresenta uma terceira via, destacando, além da atuação do Estado e do mercado, a presença e a valorização da comunidade. Deste modo, a terceira via busca um equilíbrio entre o indivíduo e a comunidade, bem como entre a autonomia e a ordem social, prevendo o tripé Estado-comunidade-mercado de forma equilibrada.

Sob tal enfoque, um dos fatores necessários para a inovação é a presença de uma sociedade ativa, caracterizada pela presença de valores morais que favorecem a promoção e a transformação social. Através da sociedade ativa é que modificações podem ser realizadas no grupo social, apoiadas em valores morais da coletividade, tornando os indivíduos livres para exercerem suas escolhas. A intenção da sociedade ativa é criar um ambiente propício e com melhores condições para que todos os membros da comunidade possam realizar e efetivar os seus valores. Fatores como autoconsciência e a autoidentidade no indivíduo também se mostram relevantes no ambiente coletivo, pois, quanto maior o grau de consciência do indivíduo, mais reflexivo o mesmo se torna, ampliando suas condições de verificar as opções frente ao processo de inovação.

O comunitarismo assinala, ainda, outro aspecto importante no desenvolvimento coletivo da inovação: a boa sociedade, representada através de uma comunidade com elevada cultura moral e comprometida com o espaço local. O olhar comunitarista sobre os princípios da sociedade ativa, do equilíbrio entre a autonomia individual e do bem comum fundamentam as relações da economia do conhecimento na temática da inovação tecnológica.

A racionalidade coletiva é de suma importância e tende a favorecer a cooperação nos processos de inovação. A cooperação, elemento fundamental no desenvolvimento da espécie humana, é um fator relevante na dinâmica da inovação, integrando a presença de diferentes atores e atividades nas estruturas socioeconômicas. Por mais relevante que sejam as inovações realizadas e idealizadas por inventores individuais, estas somente se concretizaram com o apoio de múltiplos fatores sociais. A inovação encontra melhores condições para ser desenvolvida em estruturas coletivas, em que a proximidade dos atores é essencial para a prática do processo coletivo.

A criação coletiva encontra espaço de desenvolvimento no ambiente em rede, onde tem-se melhores condições para a disseminação e o compartilhamento de conhecimento e experiências. As redes não beneficiam somente seus integrantes diretos, elas favorecem o desenvolvimento de toda a sociedade onde estão inseridas, uma vez que se caracteriza pela presença de laços horizontais de cooperação. Empresas inseridas em redes destacam-se pelo elevado capital social, conferindo confiança, reciprocidade, flexibilidade, reversibilidade e cooperação aos demais integrantes do grupo como elementos básicos para o sucesso da rede.

Apesar de que o uso do termo *rede* ainda é pouco explorado na bibliografia, os modelos colaborativos não são recentes, embora ainda mais frequentes em países mais desenvolvidos tecnologicamente. As redes devem ser vistas como oportunidades de firmar alianças estratégicas e como ambientes de sinergia que potencializam a ação dos integrantes diretos, dos fornecedores, dos clientes e das comunidades do seu entorno.

REFERÊNCIAS

ADÁN, José Perez. **Diez temas de sociología**: vivir una sociedad familiar y humana. 2. ed. Madrid: Internacionales universitarias, 2001a.

ADÁN, José Perez. Prólogo. In: ETZIONI, Amitai. **La tercera vía hacia una buena sociedad**: propuestas desde el comunitarismo. Sagasta: Trotta, 2001b.

ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 9-16, set./dez. 2004.

ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Rede de inovação**: a articulação de estado, empresa e universidade. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005. v. 1.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Rede de inovação da biodiversidade da Amazônia**. Brasília: CGEE, 2006.

CERVI, Jacson Roberto. As intersecções jurídicas entre o público e o privado e comunitarismo responsivo sob a ótica constitucional. In: REIS, J. R.; CERQUEIRA, K. L. (Org.). **Intersecções jurídicas entre o público e o privado**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2013.

COSTA, M. M. M.; REIS S. S. Cidadania, participação e capital social na gestão de políticas públicas. **Revista do Direito Unisc**, Santa Cruz do Sul, n. 35, p. 173-187, jan./jun. 2009.

COSTA, M. M. M.; REIS S. S.; SILVA, L. O comunitarismo como mecanismo de potencialização da participação política cidadã: uma alternativa em face da crise de legitimidade do estado contemporâneo. In: REIS, J. R. et al. **As políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo**. t. 3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

ETZIONI, Amitai. **La dimensión moral**: hacia una nueva economía. Madrid: Palabra, 2007.

_____. **La nueva regla de oro**: comunidad y moralidad en una sociedad democrática. Barcelona: Paidós, 1999.

ETZIONI, Amitai. **La sociedad activa**: una teoría de los procesos sociales y políticos. Madrid: Aguilar, 1980.

_____. **La tercera vía hacia una buena sociedad**: propuestas desde el comunitarismo. Sagasta: Trotta, 2001.

FLORIDA, Richard. **A ascensão da classe criativa**: e seu papel na transformação do trabalho, do lazer, da comunidade e do cotidiano. Porto Alegre: L&PM Editores, 2011.

_____. **O grande recomeço**: as mudanças no estilo de vida e de trabalho que podem levar à prosperidade pós-crise. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

HILL, Linda A. **Linda Hill**: Como gerir a criatividade coletiva. 2014, setembro. Disponível em: <https://www.ted.com/talks/linda_hill_how_to_manage_for_collective_creativity?language=pt-br>. Acesso em: 10 set. 2016.

HILL, L. A., et al. Gênio coletivo. **Revista Harvard Business Review Brasil OnPoint**. [s.l.], p. 44-53, fev./mar. 2015.

KROPOTKIN, Piotr. **Ajuda mútua**: um fator de evolução. São Sebastião: A Senhora, 2009.

LEMO, Cristina. Inovação na era do conhecimento. In: LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (Org.). **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1999. cap. 5, p. 122-144.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: FGB, 2000.

SCHILLER, Maria Cristina Ortigão Sampaio. **Inovação, redes, espaço e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. Amitai Etzioni e o paradigma comunitarista: da sociologia das organizações ao comunitarismo responsivo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 93-138, set./dez. 2014.

_____. Comunitarismo e capital social: convergências. **Revista Debates**, Porto Alegre, n. 2, v. 9, p. 55-75, mai./ago. 2015.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006. p. 1755-1786.

SCHMIDT, João Pedro; ARAUJO, Neiva Cristina de. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na legislação brasileira. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 17, n. 3, p. 327-344, set./dez. 2012.

SCHIRMER, C.; TRENTIN, T. R. D. Participação cidadã: potencializando os atores sociais na esfera local. In: COSTA, M. M. M.; RODRIGUES, H. T. (Orgs.). **Direito & políticas públicas VII**. Curitiba: Multideia, 2012. p. 11-25.

TOMAÉL, Maria Inês. Redes de conhecimento. **Revista de Ciência da Informação**, v. 9, n. 2, abr. 2008. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/abr08/Art_04.htm>. Acesso em: 27 ago. 2015.

TOMAÉL, Maria Inês; ALCARÁ, A. R.; DI CHIARA, I. G., Das redes sociais à inovação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 34, n. 2, p. 93-104, maio/ago. 2005.

WELLMAN, Barry. Are personal communities local? A Dumptarian reconsideration. **Social Networks**, California, n. 18, p. 347-354, 1996.

EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS ATRAVÉS DA GESTÃO PARTICIPATIVA LOCAL: uma leitura a partir da constituição federal brasileira

*Jacson Roberto Cervi*³⁶

1. Introdução

Com sua gama de direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1988 representou, além da abertura política, a superação do pensamento liberal do Estado mínimo e uma série de conquistas sociais sem precedentes na história brasileira. Ao estabelecer os direitos fundamentais como cláusulas pétreas e de aplicação imediata, cuja observância faz parte dos objetivos do Estado Democrático de Direito, a Carta supera o tradicional entendimento da pura e simples supremacia do interesse público sobre o particular.

Às vésperas de completar 30 anos de vigência, o viés mais estatal, mais privado ou mais comunitário da Constituição é objeto de debate entre estudiosos. A posição aqui assumida é a de que não há dúvidas de que a legislação contempla valores comunitários, a exemplo dos direitos sociais e garantias à saúde, à educação e ao meio ambiente, mas também consagra direitos individuais tais como liberdade, propriedade e livre iniciativa.

No ano do seu trigésimo aniversário, muitas são as conquistas e os avanços a serem comemorados, porém, existem diversos direitos fundamentais que ainda clamam por efetivação. Assim, o presente estudo buscará fomentar o debate a respeito das possíveis contribuições que a valorização das comunidades pode trazer para a concretização de uma democracia participativa, como forma de equacionar o problema da falta de efetividade dos direitos fundamentais.

Partimos do pressuposto de que o Estado brasileiro, para realizar os direitos sociais, necessita de uma participação mais ativa do cidadão. Entende-se que Constituição Federal contempla o empoderamento da sociedade local e as comunidades responsivas, detentoras da ideia de pertencimento inclusivo.

36 Doutor em Direito pela UNISC, com estágio doutoral na Universidade de Sevilha. Pós-Doutorando pela Universidade de Passo Fundo, com bolsa CAPES. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Doutorado e Mestrado da URI, Campus de Santo Ângelo. Membro do grupo de pesquisa "Novos Direitos em Sociedades Complexas" da URISAN e do grupo de pesquisa "Comunitarismo e Políticas Públicas" da UNISC. Advogado. E-mail: jrcervi@san.uri.br

O método utilizado é o dedutivo; a técnica de pesquisa é bibliográfica. Sem a pretensão de apresentar respostas definitivas para questão tão complexa, acredita-se que a cooperação e o desenvolvimento de políticas públicas participativas em prol do fortalecimento das comunidades locais podem contribuir significativamente para a realização dos preceitos do Estado democrático de direito.

2. Constituição Federal e comunidade

O estudo do Estado confunde-se com o da própria sociedade, à medida que aquele surge enquanto instituição voltada a viabilizar a vida dos homens em comunidade. O conceito, ao longo da história, esteve ligado às ideias de “monopólio da força”, “institucionalização do poder” ou, ainda, “forma de organização social”, que são insuficientes para caracterizar o modelo vigente. Nesse sentido, contemporaneamente, pode-se entender por Estado, “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 1994, p. 101). Assim, tem-se uma noção que engloba todos os elementos constitutivos: poder, politicidade e territorialidade.

Dentre as funções essenciais do Estado Democrático de Direito, enquanto “força nascida da consciência coletiva”, temos a garantia da perenidade do grupo, mediante a imposição de regras de conduta (BURDEAU, 1977, p. 27-28).

Com relação às formas de exercício do poder político estatal, cabe um recorte para algumas considerações sobre a democracia. Segundo Alain Touraine (2002, p. 11), o “espírito democrático” implica em limitar o poder político por meio da efetivação das garantias constitucionais e jurídicas e responder às demandas da maioria. Para tanto, entende o autor que a democracia deve ser vista de forma tridimensional, cujas faces compreendam: “respeito pelos direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes” (TOURAINÉ, 2002, p. 23).

Ao analisar a situação da democracia no caso específico dos países em desenvolvimento, onde a “política puramente liberal só poderá produzir efeitos contrários à democracia”, o autor aponta que:

a democratização impõe uma intervenção política, uma gestão negociada das mudanças econômicas e sociais e, sobretudo, uma vontade firme de dar a prioridade à luta contra as desigualdades que destroem a sociedade nacional. É provavelmente no Brasil, país onde os atores sociais estão bem mais constituídos, que esse movimento se consolidará com maior vigor, uma vez que o país tiver saído de uma crise política e financeira, ligada à manutenção parcial do antigo papel do Estado (TOURAINÉ, 2002, p. 241).

O paradigma do Estado Democrático de Direito possui as condições para resgatar a força integradora do Direito, considerando o caráter público

e o privado, não como elementos antagônicos, mas, como “esferas complementares e essenciais uma à outra para configuração do regime democrático” (BARACHO JÚNIOR, 2000, p. 166). Neste contexto, não cabe mais aos cidadãos a mera posição de administrados e reivindicadores de serviços públicos, mas uma participação ativa na tomada das decisões estatais através do exercício pleno de seus direitos e deveres para com a sociedade, consagrados pela democracia.

Em outras palavras, a concretização da norma exige estratégias de efetivação no aspecto formal, considerando-se a democracia muito mais do que a vontade da maioria. Para isso, Antônio Carlos Wolkmer (1994, p. 222) aponta a necessidade de uma nova organização do espaço público, adoção de uma ética da alteridade, além de uma racionalidade emancipatória, como condições para a concretização desse desiderato, destacando que:

Efetivamente, a terceira condição geral para pensar e articular um novo pluralismo de dimensão política e jurídica é viabilizar as condições para a implementação de uma política democrática que direcione e ao mesmo tempo reproduza um espaço comunitário centralizado e participativo (WOLKMER, 1994, p. 222).

No entanto, precisamos ter consciência de que tal busca não se restringe a atacar um ou outro setor, mas de uma ação conjunta e permanente, envolvendo os mais diversos setores sociais:

Precisamos, enfim, formular o princípio espermático da ação política. A ação política não é dotada da mesma eficácia da ação física, onde cada martelada, quando bem aplicada, enterra um pouco mais o prego. E não é somente porque, em política, pensamos estar demolindo muros quando acreditamos estar afundando pregos. É porque a eficácia política, como a eficácia biológica da sexualidade, necessita de incontáveis esforços infrutíferos, de desperdícios inauditos de energia e de substância vital para chegar finalmente a uma fecundação (MORIN, 2010, p. 69).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, se instituiu no Brasil o Estado Democrático de Direito, com poderes emanados do povo, mediante a eleição direta de representantes, fundado nos princípios de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, livre iniciativa e pluralismo político, conforme o artigo 1º da legislação (BRASIL, 2008, p. 3).

Além disso, alcançou-se uma gama de direitos e garantias sociais sem precedentes na história brasileira. Fruto de movimentos sociais, a nova Carta representou, além da restauração do Estado Democrático de Direito, a superação do pensamento liberal do Estado mínimo em nome de uma maior proteção ao direito à vida, à liberdade, à igualdade e à participação social. A Constituição

redefiniu radicalmente o sistema brasileiro de proteção social, passando a adotar o modelo redistributivo, afastando-se do modelo meritocrático-conservador (CASTRO, 2009, p. 18-19 e 30).

Outra questão fundamental é a que diz respeito à positivação constitucional dos direitos fundamentais. Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 10), analisando o contexto brasileiro, afirma que “seria absolutamente frustrante do ponto de vista político, aceitar a inexecuibilidade dos direitos sociais”. Isso porque a Constituição, além de conter extenso rol de direitos sociais (artigos 6º e 7º), definindo inclusive os modos ou estruturas básicas de concretização de tais direitos (artigos. 193-232), o fez na tarefa de redemocratização do Estado brasileiro. Diante disso, do ponto de vista jurídico, a negação dos referidos direitos implica em tornar inócuo o próprio qualificativo de “Estado Social de Direito”, firmado pelo artigo 1º da Constituição (BUCCI, 2006, p. 10).

O Título II da Carta, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, contempla tanto direitos individuais, a exemplo da igualdade, da liberdade, da livre manifestação do pensamento e do direito à propriedade, quanto direitos coletivos, como o de livre associação, a proteção do consumidor e os direitos sociais, a exemplo da educação, da saúde, do trabalho, da segurança, do lazer, dentre outros (BRASIL, 2008, p. 4).

Não obstante essa previsão inicial, o direito ao desenvolvimento e os direitos sociais se encontram melhor explicitados nos títulos VII (Da ordem econômica e financeira) e VIII (da ordem social) da Constituição, respectivamente. Dentre os princípios gerais da atividade econômica, constantes no artigo 170, destaca-se a valorização do trabalho humano, a propriedade, a livre iniciativa, a concorrência, a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais, dentre outros, visando assegurar a todos uma existência digna. Como disposição geral da ordem social, o artigo 193 prescreve, como escopo da mesma, o primado do trabalho com objetivo de alcançar o bem-estar e a justiça social (BRASIL, 2008, p. 116, 125).

Com essa breve referência a alguns dispositivos constitucionais busca-se demonstrar o fato de que, embora a Constituição Federal trate o direito ao desenvolvimento e os direitos sociais como complementares entre si, de mesma hierarquia, o que se percebe na realidade é uma frequente dissonância entre os mesmos, vistos como incompatíveis. Porém, isso resulta de uma concepção de desenvolvimento ultrapassada, fundada apenas no aspecto econômico.

Nesse sentido, Eros Roberto Grau (ANO), que estuda a ordem econômica da Constituição, através de uma hermenêutica sistemática e crítica entende que os dispositivos constitucionais pretendem a busca de implantação de uma nova ordem econômica, cuja compreensão extrapola o conteúdo do Título

VII. A abordagem exige uma interpretação integrada e contextualizada do texto constitucional, que leve em consideração os direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana, os princípios da República Federativa do Brasil e da ordem econômica. Para Grau, (2006, p. 194), “por certo pode, a ordem econômica na Constituição de 1988 – Constituição dirigente, dinamismo – instrumentar a busca da realização, em sua plenitude, do interesse social”.

Os autores divergem a respeito da posição da Constituição Federal de 1988, ora defendendo que ela tende mais ao público/estatal ora ao privado. A cultura jurídica brasileira, tradicionalmente arraigada ao pensamento liberal e privatista, consistiu em entrave à concretização de uma nova ordem econômica. Porém, essa forma de pensar vem dando sinais de esgotamento, principalmente no direito constitucional contemporâneo, graças à inclusão das ideias de Constituição dirigente e, mais recentemente, do constitucionalismo comunitário. Para o constitucionalismo comunitário, portanto, o processo de concretização da Constituição, enquanto efetividade de um sistema de direitos fundamentais, depende da capacidade de controle, por parte da comunidade, das omissões do poder público (CITTADINO, 2004, p. 21).

É indiscutível, pois, o amparo constitucional à causa comunitária. A Constituição Federal de 1988 vem em favor da construção de uma ordem política, social e econômica marcada pelo equilíbrio Estado-comunidade-mercado, em que os cidadãos e as comunidades são protagonistas nas questões de interesse público e que as iniciativas autônomas de comunidades particulares devem ser respeitadas pelo poder público, nos limites da legalidade. A dicotomia público/privado destoa do espírito da Constituição que é claramente alinhado com a perspectiva da cooperação, da sinergia e complementaridade entre a ação dos entes públicos, comunitários e privados (SCHMIDT; ARAÚJO, 2012, p. 340).

No entanto, alguns desafios se apresentam ao Brasil de hoje no que diz respeito à efetividade dos direitos sociais garantidos na Constituição. Nesse aspecto, destaca-se a necessidade de conciliação do crescimento econômico com a distribuição de renda e a preservação ambiental. A relação da política social com o desenvolvimento revela-se ao menos em três enfoques interconectados, mas autônomos:

1) o dos direitos sociais como *entitlements* – instrumentos que objetivamente propiciam a inclusão social, dotando o cidadão de poderes e capacidades, e protegendo-o dos riscos; 2) o da política social como forma de redistribuição de renda e oportunidades – reduzindo as desigualdades entre famílias e regiões, induzindo investimento produtivo para tal tarefa; e, 3) o enfoque do gasto social público e seu papel de indutor de demanda efetiva e de sentido anticíclico na baixa conjuntura – que foi flagrantemente testado durante a crise econômica no início de 2009 (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 67).

Se é verdade que o Brasil avançou na direção da implementação de um modelo de desenvolvimento mais sustentável e inclusivo, muito ainda há de ser feito para que possamos sentir os benefícios dessa política. Daí resulta a vital importância do Estado enquanto instituição com poderes para definir e orientar políticas públicas e dar eficácia integral à Constituição, principalmente no que se refere aos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais nela previstos. Nesse mesmo sentido, tarefa essencial cabe às universidades, à iniciativa privada, às ONGs e à sociedade civil como um todo na participação deste processo, enquanto formadores de opinião e controladores do poder estatal através do exercício da cidadania.

Pode-se, então, afirmar que o “Estado paternalista gera um cidadão dependente, não crítico, passivo, apático e medíocre” (GORCZEWSKI, 2010, p. 3022). Nesse sentido, Lapierre aponta que:

A definição mais restrita de Estado é de um poder político institucionalizado e não individualizado: os que o exercem não o fazem por qualidades ou predisposições individuais (eleição divina, carisma, etc.), mas segundo regras de procedimentos consuetudinários ou constitucionais, que não dependem de sua vontade pessoal. O conceito de Estado de direito implica a institucionalização do poder (LAPIERRE, 2003, p. 101).

Portanto, considerando que a participação requer a implementação de um novo modelo de Estado fundado na inclusão social, bem como de regras jurídicas dialogadas e não impostas, cuja efetividade exige transformações profundas, conforme visto, conclui-se pela necessidade do desenvolvimento de uma consciência cívica a ser alcançada através de uma “democracia participativa e dialogada” (LAPIERRE, 2003, p. 111). Contudo, tal modelo de gestão pública requer uma forma de atuação mais descentralizada, que, no atual cenário político brasileiro, poderia ser alcançada mediante a instituição de políticas públicas que valorizem a participação cidadã.

3. A democracia participativa e o comunitarismo responsivo

A realização do Estado social e Democrático de Direito, com a efetivação em níveis minimamente satisfatórios dos direitos fundamentais, passa pelo resgate da valorização das comunidades. A atual crise econômica e política pela qual passa o Brasil deixa evidente tanto a insuficiência da democracia representativa quanto a limitação econômica do Estado em promover os direitos sociais, demandando um maior envolvimento da sociedade na promoção de tais direitos.

A correlação entre comunidades, grupos e o modelo individualista pode configurar os tipos de relações na sociedade. Essas reflexões prévias, antecipatórias do tema, em suas particularidades, realçam o papel do governo e do governado, através da configuração da cidadania, da racionalidade das decisões públicas, do interesse local, com incursões na temática da subsidiariedade, liberdade, federalismo, democracia pluralista, equidade e indivíduo (BARACHO JUNIOR, 1996, p. 2).

Além disso, a aplicação do princípio da subsidiariedade implica que “todas as competências que não são imperativamente detidas pelo Estado, devem ser transferidas à coletividade” (BARACHO JUNIOR, 1996, p. 31). Essas competências continuam a ser controladas pelo Estado, de forma democrática e participativa. Nesse aspecto, as teorias comunitaristas podem servir de instrumento para a conciliação dessas intersecções, à medida que contém ideias como a de pertencimento inclusivo, que requer uma noção mais ampla de cidadania, bem como de solidariedade, que também pode ser muito útil para a superação da dicotomia individualismo e estatismo. Nesse cenário, percebe-se também que ao Estado não mais cabe apenas o papel de coator, mas também e, principalmente, uma função promocional dos direitos e das garantias fundamentais e de indutor de políticas públicas.

Não obstante à singular contribuição de autores comunitaristas, como Thomas More, Zygmunt Bauman e Robert Putnam, de diversas matrizes teóricas, foi na década de 1990, nos Estados Unidos, que emergiu a mais importante expressão do comunitarismo contemporâneo. Sob a perspectiva do *comunitarismo responsivo*, Amitai Etzioni apresenta sua teoria como uma *terceira via*, confrontando social conservadores e liberais individualistas. Para o autor, a sociedade comunitarista tem como finalidade e ideal a construção da boa sociedade, assim compreendida como “aquela em que as pessoas se tratam como fins e não como instrumentos para atingir outro fim” (ETZIONI, 2000, p. 41).

Segundo Etzioni, a terceira via afirma a importância vital das comunidades na defesa das causas públicas e do bem com. O Estado não é o único responsável pela res publica, é muitas vezes o catalisador da ação comunitária. Assim, os procedimentos e as políticas públicas existentes devem ser revisados periodicamente para assegurar que a renovação e a manutenção das comunidades existentes não estejam sendo prejudicadas e para garantir que proporcionem o desenvolvimento comunitário nos níveis local, regional e social (ETZIONI, 2000, p. 41).

Ao apontar o equilíbrio entre Estado e mercado como um dos imperativos da boa sociedade, o autor desenvolve um novo paradigma, ora denominado de *paradigma sociopolítico*, ora de *paradigma deontológico* ou de *paradigma*

eu e nós. A base desse novo modelo de sociedade reside mais na voz moral do que na coerção” (ETZIONI, 2000).

A boa sociedade fomenta tanto as virtudes sociais como os direitos individuais. Mais do que a maximização de ordem e autonomia, a boa sociedade deve buscar um equilíbrio (dinâmico) entre ambos, o que deve ser buscado através da fixação de responsabilidades morais (obrigações não impostas pela coerção), vistas como virtude social. A velha regra de ouro consistia na ideia da prevalência do coletivo sobre o individual, enquanto a nova regra de ouro afirma o equilíbrio entre ordem social e individual (ETZIONI, 2000, p. 18).

O comunitarismo, entendido como a concepção cuja preocupação central é a comunidade, traz valiosos elementos para a construção de uma ordem sociopolítico-econômica condizente com os mais elevados ideais humanistas, democráticos, de inclusão social e de desenvolvimento sustentável (SCHMIDT, 2012, p. 186).

De todo o exposto, depreende-se que o comunitarismo responsivo é uma filosofia de realização do princípio da subsidiariedade. No caso específico do Brasil, a exclusão social que marca nossa história dificulta a realização das pautas comunitaristas. A tradição brasileira é de pouca expressão cívica, o que leva até mesmo governos populistas a adotarem políticas autoritárias. Por isso, em nome de um desenvolvimento mais sustentável e homogêneo, faz-se premente a instituição de políticas públicas mais democráticas e descentralizadas, que fomentem a participação, assim como menos clientelistas e assistencialistas, e de mais engajamento cívico.

A atual hermenêutica constitucional afasta qualquer possibilidade de Estado centralizador ou de democracia limitada à representatividade. Devemos sempre adotar uma postura de buscarmos estabelecer, cada vez mais, as conexões entre os direitos, considerando o privado parte do público, o Estado parte do cidadão e vice-versa. Para tanto, é indispensável ao jurista o abandono de velhos conceitos cartesianos, para abrir-se a uma nova perspectiva, que requer mudança de pensamento e da própria cultura jurídica tradicional.

No Brasil, a Constituição de 1988 inovou ao atribuir ao município uma posição de destaque, sendo esse um ente fundamental para a valorização das comunidades. Assim, as políticas públicas, como forma de empoderamento social local, devem ser pensadas sob a perspectiva do princípio da subsidiariedade, mais especificamente, na sua dimensão horizontal. Isso implica em permitir não apenas que os municípios desenvolvam suas capacidades para desempenhar sua autonomia constitucional em nome do interesse local. Mas também do Estado em assumir seu papel de indutor de tais políticas e permitir que a sociedade civil organizada atue para concretizar os direitos sociais dentro das suas possibilidades, como forma de gestão participativa. Resta definir o que cabe à sociedade e o que deve permanecer como competência estatal.

Na configuração dessas competências, entre a ação do poder público maior e os grupos intermediários, aparecem entidades naturais como contexto social, como a família, bem como entidades necessárias às associações profissionais e ao município, entidades essas necessárias à vinculação de seus membros, com a preservação de uma esfera de ação própria. Considera-se aí o município como entidade intermediária em cujo núcleo aparece o homem, possibilitando a satisfação das necessidades comunais prioritárias e públicas (BARACHO JÚNIOR, 1996, p. 51).

O fomento de políticas públicas de participação local, enquanto forma de concretização do pacto federativo trino, deve incentivar o desenvolvimento dos instrumentos de participação e controle popular previstos na Constituição de 1988, a exemplo do plebiscito, da audiência pública, da consulta popular, dos conselhos consultivos, do orçamento participativo, dentre outros. Esses mecanismos característicos do Estado Democrático de Direito, atualmente, se encontram prejudicados pela burocratização da máquina estatal e também pela restrição da democracia à representação e ao exercício do voto. A participação social, além de conceder maior legitimidade às decisões governamentais, também tem a função de qualificar a atuação da administração pública.

Ao dividir o poder decisório com os cidadãos, está-se diante de um mecanismo otimizador da gestão da coisa pública, eis que induz os representantes a agirem com maior transparência, a fim de desenvolver as funções sociais da cidade como um todo, garantindo o bem-estar de seus habitantes, tomando decisões mais afinadas ao interesse da cidadania, bem com aumentando o controle social do poder político (SANTIN, 2010, p. 427).

Contudo, para que o modelo de democracia participativa funcione, é necessárias a observância de alguns princípios, com destaque para: dever da administração pública de informar os cidadãos sobre atos praticados; dever dos órgãos públicos de discutir com a população questões mais relevantes; promoção de uma cultura da participação; desenvolvimento de uma consciência coletiva de pertencimento; reconhecimento e valorização do papel das associações e dos grupos de cidadãos no desenvolvimento local (OLIVEIRA, 2005).

Esses princípios essenciais, para serem efetivados, requerem algumas ações e medidas que visem favorecer a participação cidadã, tais como: educar para a cidadania; estabelecer transparência das instituições; adotar uma política de comunicação; avaliar o funcionamento do sistema eleitoral local e sanar eventuais defeitos; e utilizar as novas tecnologias de informação e comunicação (OLIVEIRA, 2005).

Além de políticas públicas de fomento à participação dos cidadãos na gestão pública, outra medida prática em prol da realização da autonomia dos municípios e do princípio da subsidiariedade pode ser encontrada em

instrumentos de governança cooperativa, a exemplo dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), dos consórcios intermunicipais, dos convênios e das associações.

A literatura contemporânea aponta que a cooperação entre pessoas, organizações sociais, empresas ou governos tem sido uma prática utilizada ao longo da história do homem. Problemas que individualmente não são resolúveis encontram na cooperação a energia necessária para serem enfrentados. Assim, entende-se que a cooperação intermunicipal pode ser considerada uma alternativa viável para o desenvolvimento e execução de projetos e ações nos quais por exemplo, os pequenos e médios municípios, de forma isolada, não teriam estrutura técnica e financeira para viabilizar sua implementação (DALLABRIDA, 2010, p. 373-374).

A inovação desse pensamento, localizado entre as posturas procedimentalistas e substancialistas, reside exatamente na preocupação em não transformar a democracia participativa em uma verdadeira ditadura da maioria, em que a vontade dos grupos hegemônicos sempre prevaleça. Busca-se, com isso, garantir a inclusão das minorias no espaço público, bem como evitar retrocessos, através dos limites impostos pela Constituição, mais especificamente, pelos direitos fundamentais.

Nesse sentido, destaca-se que carecemos de democracia. Ao contrário do que alguns teóricos mais conservadores acreditam, que a única democracia viável é a representativa, John Dewey (2004) entende que democracia e comunidade se exigem mutuamente: “a clara consciência de uma vida comunitária, com todas as suas implicações, constitui a ideia de democracia.” (DEWEY, 2004, p. 138).

Um estudo realizado por Oliveira (2005) revela que, embora os direitos de participação estejam, via de regra, consagrados nessas democracias, eles apresentam problemas na sua concretização, tais como a necessidade de consagração do dever legal de informação, a limitação da renovação de mandatos, a disposição de meios necessários para o exercício das atividades pelos grupos municipais, dentre outros.

Além do necessário amadurecimento dos instrumentos e dos processos de acesso à informação, participação cidadã e definição de políticas públicas, há que se pensar na promoção de uma cultura da democracia participativa local. Tal construção somente será possível se houver uma redefinição do papel dos municípios no federalismo brasileiro, na perspectiva do princípio da subsidiariedade, e da visão comunitarista, tanto no que diz respeito à relação desses entes federados com os demais, quanto com a comunidade local.

4. Considerações finais

O Estado Democrático de Direito Brasileiro objetiva a realização da justiça social através da garantia da vigência e da eficácia dos direitos fundamentais e pela superação das desigualdades. Contudo, para se alcançar a efetividade desse princípio democrático, além de desestimular comportamentos individualistas tradicionalmente aceitos pela sociedade, que comprometem sobremaneira o coletivo, o Estado deve buscar uma relação mais horizontal, seja com os demais países, entre seus entes federados ou com os cidadãos.

A Constituição de 1988, elaborada em um contexto em que a premência da participação ainda não se evidenciava com a força de hoje, contém princípios e diretrizes apropriados para a construção de um novo paradigma de desenvolvimento, fundado em valores democráticos, de inclusão social e no equilíbrio entre Estado, comunidade e mercado. É uma Constituição social, que estabelece a igualdade como meta a ser perseguida pelo Estado, o que justifica não apenas as políticas sociais e assistenciais, mas também orienta as políticas econômicas e o conjunto das políticas públicas. A Carta Constitucional está em sintonia com as principais teses do comunitarismo responsivo, como as do equilíbrio entre o individual e o coletivo, e entre a autonomia individual e a ordem social. O zelo pelo bem comum não exige o sacrifício das liberdades individuais e vice-versa.

O Estado democrático de direito enseja participação. O compromisso do cidadão não se reduz à tarefa de votar, mas também é o de fiscalizar a atuação de seus governantes e de inserir-se ativamente nas decisões públicas. A democracia participativa, ao contrário do que pensam alguns, por confundir-la com democracia direta, está intimamente relacionada com a democracia representativa, devendo os representantes do povo defenderem os anseios coletivos, e não utilizarem dos seus mandatos para promoção de interesses próprios ou de pequenos grupos.

A sociedade precisa participar e opinar a respeito, por exemplo, da saúde, da educação, da qualidade do meio ambiente e de outras tantas questões que afetam a todos. Contudo, essa participação, para ser legítima, necessita seguir os ditames constitucionais, garantindo também o direito das minorias, sob pena de servir apenas para legitimar as decisões dos órgãos de governo ou, ainda, a vontade da maioria. Por isso, esse procedimentalismo constitucionalizado, necessita ser orientado pelos direitos fundamentais individuais, sociais e coletivos.

Uma forma de incentivar o desenvolvimento dos instrumentos de participação e controle popular é o fomento de políticas públicas de participação local enquanto forma de concretização do pacto federativo trino, previsto

na Constituição. O princípio da subsidiariedade subentende observância aos princípios constitucionais, como forma de controle da ação local. Consiste num princípio de se fazer localmente o que a legislação preceitua, e não apenas de agir conforme a vontade da maioria. Exige a definição mais abrangente do espaço local e que os municípios deixem de ser meras instâncias de repetição das ações dos demais entes. Assim, a observância do princípio da igualdade, para combater as oligarquias e garantir a democracia local, surge na concretização do princípio da subsidiariedade.

Tal princípio, principalmente na sua dimensão horizontal, se identifica também com a filosofia comunitarista, em especial com a matriz do comunitarismo responsivo, à medida que ambos cobram uma atitude mais ativa do cidadão e valoriza o local. Além disso, suas premissas constituem as características de um federalismo cooperativo e municipalista nos moldes sugeridos na Constituição, segundo as quais cabe ao Estado a função de promover e induzir políticas públicas participativas em prol de uma gestão pública eficiente e compartilhada, na qual o público e o privado sejam convergentes e a sociedade e o Estado, ao invés de se contraporem, se complementarem. Dessa forma, resta a convicção de que a realização plena do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais no Brasil não podem prescindir da valorização e da cooperação comunitárias.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BURDEAU, Georges. **O Estado**. São Paulo: Publicações Europa-América, 1977.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. v. II.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José A. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Vinte anos de Constituição Federal. Brasília: IPEA, 2009. v. 3. p. 17-73.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

CORRALO, Giovani. **A democracia participativa nos municípios brasileiros**. Ricardo Hermany (Org.). Empoderamento social local. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

DALLABRIDA, Valdir Roque et al. Gestão pública descentralizada e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: consórcios intermunicipais de desenvolvimento e sua necessária integração às estruturas de governança regional. In: HERMANY, R. (Org.). **Empoderamento social local**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

DEWEY, John. **La opinión pública y sus problemas**. Madrid: Ediciones Morata, 2004.

ETZIONI, Amitai. **La tercera vía hacia una buena sociedad**: propuestas desde el comunitarismo. Madri: Minima Trotta, 2000.

_____. **La nueva regla de oro**: comunidad y moralidad en una sociedad democrática. Barcelona e Buenos Aires: Paidóis, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Ed. 2014.

GORCZEWSKI, Clóvis; TURATI, Luciana. Los espacios de participación política y de deliberación en la protección de los recursos hídricos: un recorte desde de los comités de cuencas hidrográficas en Rio Grande do Sul. IN: BRAVO, Álvaro Sanchez (ed.). **Políticas públicas ambientais**. Sevilha, Espanha: ArCiBel, 2008. p. 239-279.

MARTINS, Margarida S. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Coimbra: Coimbra editora, 2003.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo III. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MORIN, Edgar. **Para onde vai o mundo**. Trad. Francisco Morás. Petrópolis RJ: Editora Vozes, 2010.

OLIVEIRA, Antônio Cândido de. **A democracia local (aspectos jurídicos)**. Coimbra: Coimbra Ed, 2005.

SANTIN, Janaína Rigo. Poder Local e Gestão Democrática Municipal: Uma análise a partir da teoria do discurso de Jünger Habermas. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento social local**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR. 2010.

SCHMIDT, João Pedro. Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica. In: COSTA, Marli; LEAL, Monia. **Direitos Sociais & Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 12. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012, p. 160-193.

SCHMIDT, João Pedro; ARAÚJO, Neiva Cristina. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na legislação brasileira. **Revista NEJ – Eletrônica**, v. 17, n. 3, p. 327-344, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/4203/2414>>. Acesso em: 21 set. 2014.

TAYLOR, Charles. **Imaginários sociais modernos**. Lisboa: Texto e Grafia, 2010.

TOURAINÉ, Alan. **O que é a democracia?** 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: WOLKMER, Antônio C.; LEITE, José R. (Orgs.). **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2003.

SOBRE O LIVRO

Tiragem: 120 (Não comercializado)

Formato: 16 x 23 cm

Mancha: 12,3 X 19,3 cm

Tipologia: Times New Roman 11,5/12/16/18

Arial 7,5/8/9

Papel: Pólen 80 g (miolo)

Royal Supremo 250 g (capa)