VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

JARDEL DE FREITAS SOARES

ISA FILIPA ANTÓNIO DE SOUSA

CLÁUDIA VIANA

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Cláudia Viana; Isa Filipa António de Sousa; Jardel De Freitas Soares – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-488-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Cidadania. 3. Segmento social. VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Minho
Escola de Direito
Centro de Estudos em Direito da União Europeia

Cento de Estudos em Direito da
União Europeia
Braga – Portugal
www.uminho.pt

VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

Sem dúvida, a sociedade atual passa por transformações que ensejam uma demanda por aplicações de novos paradigmas na seara das Políticas Públicas e da Previdência Social.

Os Grupos de Trabalhos DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS e DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL realizaram-se conjuntamente no dia 08 de setembro de 2017 na Universidade do Minho, durante o VII Encontro Internacional do CONPEDI, em Braga Portugal, condensou os debates de temáticas de diversos ramos do direito perpassadas por um viés interdiplinar e transdisciplinar, no qual estes sincretismos de saberes trouxeram novas perspectivas aos investigadores envolvidos.

Constatou-se nos Grupos de Trabalhos que os ramos do Direito, quais sejam: o Direito Constitucional, os Direitos Humanos, o Direito da Criança e do Adolescente, o Direto Penal; bem como, as ciências afins, a exemplo da Sociologia, História, Psicologia; e também dos movimentos sociais, a saber, a cultura e a religião, se tornam ferramentas importantes na preservação dos Direitos Sociais do cidadão.

As temáticas discutidas nestes Grupos de Trabalhos se expressam por várias naturezas, são estas: (a) Políticas públicas enquanto objeto do estudo do Direito; (b) As responsabilidades compartilhadas ente setor público a sociedade, na propositura, execução e controle de políticas públicas; (c) Políticas públicas e orçamento; (d) Intervenção do estado na ordem social; (e) Discussão dos conteúdos e forma de exercício de direitos sociais, tais como educação, saúde, alimentação, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados entre outros.

Ao longo das discussões destacaram-se as preocupações com o programa minha casa minha vida enquanto política pública social e também de inclusão dos refugiados Sírios. Outro ponto a ser lembrado nos debates foram com relação a atuação do Estado na proteção dos direitos da criança de adolescente e sua reinserção social. E por fim, merece ainda ser enfatizado a necessidade de Políticas mais sérias de proteção à saúde.

Isto posto, abordar Direitos Sociais, Políticas Públicas e a Previdência Social não é tarefa fácil devido a sua complexidade material, contudo, ensejam reflexões necessária entre os vários segmentos diante dos câmbios sociais que avançam rapidamente no Brasil e no mundo.

Profa. Dra. Cláudia Viana

Prof. Dra. Isa Flipa António de Sousa

Prof. Dr. Jardel de Freitas soares

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA ENQUANTO ESTRATÉGIA DE CONTROLE DAS PATOLOGIAS CORRUPTIVAS: UMA ABORDAGEM A PARTIR DO DIREITO SOCIAL DE GURVITCH

SOCIAL CONTROL OF PUBLIC MANAGEMENT AS A STRATEGY FOR THE CONTROL OF CORRUPTIVE PATHOLOGIES: AN APPROACH THROUGH GURVITCH'S SOCIAL LAW

Luiz Felipe Nunes [1]

Resumo

Este trabalho tem por objetivo abordar a temática da gestão pública e dos instrumentos de controle da Administração Pública a partir da abordagem do direito social de Georges Gurvitch. Para tanto, foram desenvolvidos alguns títulos, e em cada um, são tratadas questões relevantes para o tema proposto, utilizando-se do método dedutivo e de consulta bibliográfica. Conclui-se apontando que esta nova articulação resultaria de uma maior conscientização acerca da corrupção, bem como a partir dessa gestão compartilhada, acabaria mostrando a sociedade sua posição de co-originalidade nas relações de mudanças sociais.

Palavras-chave: Gestão pública, Controle social, Direito social, Georges gurvitch, Gestão compartilhada

Abstract/Resumen/Résumé

This article aim to address the public management and control instruments of Public Administration based on Georges Gurvitch's social law approach. For this, some titles were developed, and in each one, issues relevant to the proposed theme are dealt with, using the deductive method and bibliographic consultation. It concluded that this social right allowed a new articulation and would result in a greater awareness about corruption, as well as from this shared management, would end up showing the society its position of co-originality in the relations of social changes.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public management, Social control, Social law, Georges gurvitch, Shared management

---

[1] Doutorando no PPGD da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa de estudos Capes para realização de Doutoramento Sanduíche na Universidade do Minho – Portugal, processo 88881.132796/2016-01.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A temática da gestão pública e dos instrumentos de controle da Administração mostra-se temática atual e cada vez mais presente na administração pública contemporânea, de forma que a construção da decisão pública, sua execução e posterior acompanhamento são etapas que devem contar com a participação da sociedade. Assim, a contratação pública e a realização de diferentes políticas públicas devem ser compreendidas como um processo dinâmico que deve ser devidamente apropriado pela sociedade.

Assim, o presente artigo objetiva, com base dos pressupostos teóricos do direito social de Gurvitch, avaliar as potencialidades do controle da administração pública por parte da sociedade, com vistas a uma nova perspectiva de legitimação dos processos decisórios. Esta integração do espaço público estatal pela sociedade pode permitir uma nova e qualificada relação entre os gestores públicos e a sociedade.

Neste aspecto pontual, destaca-se a esfera local como espaço para a construção desta estratégia de qualificação da decisão pública, notadamente em função do princípio da descentralização e da autonomia local ser elementos vetores da Carta Constitucional Brasileira. Com efeito, a previsão de um federalismo trino, a partir da atribuição de competências legislativas e administrativas para os Municípios a partir da Constituição desvela um conjunto de perspectivas de empoderamento do cidadão e de aplicação dos pressupostos teóricos de Gurvitch.

Por fim, pretende-se articular os pressupostos do direito social de Gurvitch e a consequente ampliação da legitimidade das decisões públicas, em sua esfera local, com o combate às patologias corruptivas que fragilizam a administração pública contemporânea, utilizando-se para isso do método de pesquisa dedutivo e da consulta bibliografia para desenvolver todo conteúdo necessário para dar embasamento ao tema e na busca por dar resposta ao questionamento posto.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA TEORIA DO DIREITO SOCIAL DE GURVITCH

Georges Gurvitch, em sua obra, elucida didaticamente a integração entre Estado Democrático e Direito Social, bem como a intersecção entre as duas esferas integrantes do direito – estatal e social (GURVITCH, 1932).

> [...] un droit autonome de communion, intégrant d'une façon objective chaque totalité active réelle qui incarne une valeur positive extra-temporelle. Ce droit se dégage directemente du "tout" em question pour em régler l avie intériure, indépendamment du fait que ce "tout" est organisé ou inorganisé. Le droit de communion fait participer le tout d'une façon immediate à la relation juridique qui en découle, sans transformer ce tour en un sujet disjoint de ses membres. Le "droit d'intégration" institute un pauvoir social qui n'est pas essentiallement lié à une contrainte inconditionnée et qui peut pleinement se realizer dans la plupart des cas par une contrainte relative à laquelle on peut se soustraire; sous certaines conditions ce pouvoir social fanctionne parfois meme sans constraint. Le droit social precede, dans sa couche primaire, toute organization du groupe et ne peut s'exprimer d'une façon organize que si l'association est foundée sur le droit de la communauté sous-jacente objective et en est pénétrée, c'est à dire lorsqu'elle constitue une association hiérarchique de domination. Le droit social s'adresse, dans sa couche organisée, à des sujets juridiques spécifiques – personnes collectives complexes – aussi différents des sujets individuels isolés que des personnes morales – unites simples – qui absorbet la multiplicité de leurs membres dans la volonté unique de la Corporation ou de l'établissement.[1]

Dentro dessa análise Gurvitch quando propõe uma nova concepção ao direito social que acaba ultrapassando a vinculação da criação do direito ao processo legislativo oficial, o que resulta em uma maior regulação e controle das decisões pela sociedade civil. Essa criação acaba dando maior legitimidade ao direito criado pela sociedade, sob um ótica de democracia, pois acaba sendo menos ligado ao poder legislativo e mais intimamente ligada aos anseios da sociedade: "*chaque groupe et chaque ensemble possède, em effet, la capacite d'engendrer son propre ordre juridique autonome régrant as vie intérieure"*.[2] Uma vez que esse direito esteja intimamente ligado aos anseios societários verdadeiros sua legitimidade não fica condicionada ao processo coativo – típico do Estado – mas a uma identificação do sistema de direito a estrutura social (GURVITCH, 1968). Morais elenca algumas características do direito social de Gurvitch:

---

[1] "um direito social autônomo de comunhão, integrando de uma forma objetiva cada totalidade ativa real, que encarna um valor positivo atemporal. Este direito advém diretamente do 'todo' em questão, para regular-lhe a vida interna, independentemente do dato que este 'todo' seja organizado ou não. O direito de comunhão faz participar o 'todo' de uma forma imediata na relação jurídica que dele resulta, sem transformar este 'todo' em um sujeito distinto dos seus membros. O 'direito de integração' institui um poder social que não está essencialmente ligado à uma coação incondicionada e que pode se realizar plenamente na maior parte dos casos, através de uma coação relativa à qual se pode subtrair; sob certas condições este poder social funciona, às vezes, mesmo sem coação. O direito social precede, na sua camada primária, toda organização do grupo e não pode se exprimir de uma forma organizada a não ser que a associação esteja fundada sobre o direito da comunidade objetiva subjacente, quer dize, ao mesmo tempo em que constitui uma associação igualitária de colaboração e não uma associação hierárquica de dominação. O direito social se dirige, na sua camada organizada, a sujeitos jurídicos específicos – pessoas coletivas complexas tão diferentes dos sujeitos individuais isolados quanto das pessoas morais – unidades simples – que absorvem a multiplicidade de seus membros na vontade única da corporação ou da organização" (GURVITCH, 1931, p. 15-16).

[2] "cada grupo e cada conjunto possui, efetivamente, a capacidade de produzir sua própria ordem jurídica autônoma, regulando sua vida interna" (GURVITCH, 1946, p 72-73.

> a. Função Geral: *integração objetiva de uma totalidade* [...]; b. o fundamento da força obrigatória do Direito Social vem do próprio grupo que se auto-regula [...]; c. [...] o objeto do direito social é a regulação interna da totalidade do grupo [...]; d. a estrutura da relação jurídica de direito social é dada pela participação do todo como um sujeito não-exterior – não-estrangeiro – aos membros do grupo, individualmente tomados; [...] f. primazia no interior do grupo ao direito social inorganizado em relação ao direito social organizado [...]; g. os sujeitos do direito social são as pessoas coletivas complexas [...], não há diluição do membro na totalidade do grupo (morais, 1997, P. 39).

François Ewald, *apud* Morais, menciona que o direito social não deve ser reduzido as disciplinas jurídicas do trabalho e seguridade social, mas deve ser visto como um conjunto de práticas jurídicas e como espaço normativo e cognitivo, onde se deve fazer a articulação entre direito e sociedade, em relação de causalidade e reflexo, capaz de permitir o esvaziamento das fixas clivagens do direito onde a partir daí poder-se-ia adotar uma relação de complementariedade e comunicação (MORAIS, 1997).

> O direito representa uma tentativa de realizar, num dado quadro social, a justiça (quer dizer, a reconciliação prévia e essencialmente variável das obras da civilização e essencialmente variável das obras da civilização em contradição), pela imposição de encadeamentos multilaterais entre exigências e deveres, cuja validade deriva dos factos normativos que possuem em si mesmos a garantia da eficácia das condutas correspondentes. Esta garantia social é particularmente eficaz quando esses factos normativos são estruturas sociais parciais ou globais (GURVITCH, 1968, p. 261-262).

Uma vez que tal criação esteja desvinculada das instituições estatais, o direito acaba superando o reducionismo dogmático realizado pelo direito positivo e superando o absenteísmo típico do modelo liberal de estado – individualista –, pois independente do modelo de estado, quebra-se com a lógica de que somente o estado é competente para produção e interpretação dos fenômenos jurídicos. Essa autorregulamentação proposta por Gurvitch não condiciona sua efetividade a uma ordem de coação, mas em razão da percepção distinta e em razão da titularidade dos interesses transindividuais, a associação igualitária de colaboração nessa criação, sendo competente todos os membros da sociedade. Sua teoria acaba suplantando uma noção de subordinação ao direito positivo, ou seja, a partir dessa proposta de autorregulamentação, esse conjunto de regras deixam de ser impostas pelo estado e seu aparato institucional o que torna desnecessária a sanção. Uma vez que o direito social é um processo de autorregulamentação propicia-se uma articulação capaz de criar legitimidade na norma. Visto dessa forma, a proposta de Gurvitch assemelha-se em muito ao direito

reflexivo de Habermas, pois também possibilita uma construção normativa por parte da sociedade.[3]

Essa construção normativa, no entanto, é concebida às margens da produção oficial, mas, no entanto, não deixa de ser alheia às garantias constitucionais, pois somente compatibilizando essa criação com essas garantias é que se poderá superar a incompatibilidade entre as ordens auto-instituída e imposta. Gurvitch denomina essa compatibilização e *direito social condensado*, sendo este direito o capaz de compatibilizar o sistema jurídico tradicional – amparado nas Constituições – a regulação resultante da articulação social. Vinculando-se o sistema resultante da articulação social ao jurídico tradicional, através de um referencial mínimo denominado de *princípios*, acaba-se propiciando, dentro de um entorno democrático, a viabilização da manifestação de diferentes atores sociais como agentes de concretização de princípios constitucionais e até mesmo de intérpretes da Constituição, pois essa articulação acaba gerando uma ação comunicativa autônoma na sociedade.

Uma vez que se oportuniza tal articulação as regras e decisões públicas tomadas tem sua legitimidade condicionada à efetiva participação do cidadão nessa construção.[4] Segundo Habermas, o direito acaba estabelecendo uma conexão dialética com o mundo da vida, passando a formar um subsistema ao lado do subsistema social (HABERMAS, 1997a). O sistema jurídico deixa de estabelecer seus nexos de racionalidade próprios da dogmática jurídica e passa a estabelecer uma concepção discursiva capaz de normativizar – legitimamente – a sociedade. É justamente essa concepção discursiva que propicia uma atuação mais ampla da sociedade nos procedimentos normativos e decisórios, pois através de uma estrutura de negociação e argumentação visando o consenso acaba-se criando um sistema apriorístico legitimado capaz de não somente criar laços hierárquicos de validade, mas sendo capaz de ser referencial às decisões públicas, pois está ligada a ideia de gestão compartilhada.

Essa concepção discursiva de auto-legislação e decisões a partir de uma gestão compartilhada acaba mostrando a sociedade sua posição de co-originalidade nas relações de mudanças sociais e acaba revelando à sociedade o papel transformador da principiologia constitucional. Os cidadãos alcançam o papel de autores do direito[5] e ampliam para a sociedade o que antes era apenas do Judiciário, perfazendo o entendimento de Häberle (2000),

---

[3] Ver HABERMAS, 1997a.
[4] Ver HABERMAS, 1996.
[5] Sobre a articulação e a preocupação com relação ao reducionismo representado por concepções do direito reflexivo, ver item "1.3 O direito social e a constituição: um paradigma situado entre o procedimentalismo e o substancialismo" da obra HERMANY, 2007.

que entende que aos princípios consagrados na constituição devem ser consolidados e caracterizados por toda a sociedade e não somente através do monopólio estatal. Nesse viés, Cittadino menciona:

> É, portanto, pela via da participação politica-jurídica, aqui traduzida como alargamento do circulo de interpretes da constituição, que se processa a interligação entre os direitos fundamentais e a democracia participativa. Em outras palavras, a abertura constitucional permite que cidadãos, partidos políticos, associações etc. integrem o circulo de interpretes da constituição, democratizando o processo interpretativo, na medida em que ele se torna aberto e público, e, ao mesmo tempo, concretizando a constituição (CITTADINO, 2000, p. 19).

Portanto, a Constituição tem seu processo de densificação mediado pela atuação da sociedade e a sociedade tem sua densificação mediada não somente pela articulação social, mas pelos princípios guia, a fim de evitar uma tirania democrática da maioria, como relata Tocqueville (1998). Cabe, portanto, ao Estado, a manutenção de um papel mínimo, permitir um mínimo de coercibilidade capaz de dar efetividade aos princípios constitucionais, e mesmo assim, para Gurvitch, esse poder, se exercido dentro de um Estado Democrático, não se traduz em um poder de dominação, mas de integração com a comunidade política subjacente (GURVITCH, 1932). Assim, uma vez que se busque essa integração a efetivação do direito social – *condensado* – estará intrinsicamente ligado à assunção pela comunidade de seu papel ativo no processo de atribuição de sentido ao texto constitucional, o que coaduna com a fala de Morais: "o Estado deve ser pensado como uma organização não-hierarquizada na qual flui, autonomamente, a ordem jurídica" (MORAIS, 1997, p. 71).

3 CIDADANIA ENQUANTO PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O cidadão, a fim de exercer seus direitos de cidadania tem que ser participativo, pois uma vez que está inserido num contexto de Estado Democrático, não se concebe mais a figura de cidadão passivo.[6] O bom andamento do cidadão no seio social – comunidade – depende de sua atuação e envolvimento nos problemas que afligem a *polis*, portanto, uma vez que a cidadania esteja ligada a vida em sociedade, o cidadão tem que estar bem informado acerca de seus direitos e obrigações, pois

[6] Sobre o assunto, ver: GORCZEVSKI, 2010.

> A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo do seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social (DALLARI, 1998, p. 14).

Aquele cidadão que não participa ativamente da vida em sociedade e do governo desta acaba se excluindo da tomada de decisões, e, conforme demonstrado por Dallari no trecho citado acima, acaba sendo marginalizado e/ou excluído, e, portanto, sendo considerado inferior aos demais participantes. Dada a complexidade dos governos atuais, faz-se cada vez mais necessário que o cidadão ocupe seu lugar nas políticas públicas uma vez que este esta intimamente ligado à eles. Assim, é de suma importância a atenção do cidadão ao tema políticas públicas pois a solução dos anseios sociais se dá através da política, isso porque, políticas públicas são resultados da política (SCHMIDT, 2008).

No Brasil, é com as mudanças trazidas pela Carta Constitucional de 1988 que se inserem novas maneiras de se pensar e ver o papel do Estado, não somente como garantidor dos direitos consagrados no texto constitucional e promotor do desenvolvimento do país. Com o advento do Estado Democrático e no Brasil, com o advento da nova Constituição de 1988, o Estado passa a ter novas atribuições:

> O Estado passa a ter uma nova função, instrumentalizada pelo direito positivo, que á a implementação de políticas públicas de realização de demandas sociais, bem como o controle/regulação da economia, com a adoção de uma ampla gama de *serviços públicos* (COSTA, 2010, p. 239).

Políticas Públicas nos remetem à esfera pública, aos problemas públicos, isso porque políticas públicas dizem respeito aos problemas da *polis* (SCHMIDT, 2008). Partindo de uma análise conceitual, assim como o termo cidadania, o termo políticas públicas comporta inúmeros conceitos que vão cariando de acordo com o tempo e o espaço onde estão sendo discutidos. Portanto, assim como há várias definições de cidadania, encontraremos diversas definições do que seriam as políticas públicas. No entanto, essas várias definições podem ser sintetizadas a partir de três elementos comuns:

> [...] em uma política há sempre uma teia de decisões e ações que alocam (implementam) valores; uma instância que, uma vez constituída, vai conformando o contexto no qual as decisões futuras serão tomadas; e, mais do que uma única decisão, o envolvimento de uma teia de decisões e o desenvolvimento de ações no tempo (DAGNINO, 2008, p. 2312).

Nessas decisões e ações que acabam implementando valores, julgados importantes por uma determinada comunidade, vão servindo para ações futuras e estas perfazem a ideia de continuidade e permanência dessas ações no seio social. Tais ações são resultado de um processo denominado política, onde o Estado estruturado acaba se relacionando com os poderes inerentes à sua organização e acaba criando conteúdos concretos na busca de dar uma solução aos problemas da *polis*, algumas vezes através de atuações positivas, outras negativas, mas sempre em benefício de uma parcela da comunidade. No entanto, verifica-se, dada a complexidade dos problemas sociais existentes, uma grande ineficiência das políticas públicas.

Diante de tal ineficiência, faz-se necessário adequar as políticas públicas ao Estado Democrático, ou seja, criar práticas mais democráticas para inserir os cidadãos nesse combate estimulando a comunicação entre gestor público e sociedade civil. Com a Constituição de 1988 inaugurou-se uma nova possiblidade de relação facilitado entre o público e o privado, pois o modelo de descentralização administrativa trazido pela Carta faz com que o Poder Público achegue-se mais perto do titular e beneficiário das políticas públicas, o cidadão, através dos Municípios.

Verifica-se, portanto, uma nova oportunidade, a oportunidade de que o cidadão possui de contribuir com insumos cada vez mais direitos para a democracia em seu seio local, o município. Porém, o fortalecimento da democracia burocrática não é algo fácil, e sempre surgem escolhas difíceis sobre como agir. Assim, a participação democrática na formulação e implementação de políticas públicas é complexa e varia muito (PETERS; PIERRE, 2010). Por ser complexa e variar, é muito importante o conhecimento das políticas públicas por parte do cidadão, pois

> [...] é muito relevante que conheça e entenda o que está previsto nas políticas que o afetam, quem as estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses que estão em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários, entre outros elementos (SCHMIDT, 2008, p. 2308).

A proposta de Gurvitch é deslocar das estruturas institucionais do Estado o eixo decisório – criação e controle – das politicas públicas, no entanto, sua proposta não afasta essa atuação dos princípios constitucionais, o que visa propiciar a obtenção, por parte dos atores sociais, da apropriação do espaço público estatal pela sociedade. Essa articulação necessita de compromisso dos integrantes da sociedade como autores do direito e não somente como seu destinatário, necessita da conciliação de interesses privados com perspectivas públicas,

necessita de consenso que só será encontrado dentro de um processo democrático, pois só este é capaz de garantir a participação dos cidadãos.

O termo cidadania pode ser entendido sob vários ângulos. Desde sua ideia original, "cidadãos livres e iguais" a mesma foi transmutando-se e a partir de condições históricas, econômicas e jurídicas foi englobando conceitos e matrizes ideológicas em sua trajetória. Sob a influencia de uma matriz liberal – "votar e ser votado" – cidadania vincula-se a ideia de participação do individuo nos rumos do poder a fim de proteger as liberdades individuais duramente alcançadas em face do Estado. Sob o viés mais social, surge à ideia de igualdade material e bem estar. Em um estado democrático, a cidadania democrática deve visar uma ideia de participação, esta, não somente por meio de uma matriz liberal, mas também através de participação no exercício e na reivindicação de direitos. Dito de outra forma, uma cidadania moderna exige do cidadão uma maior parcela de contribuição, de participação nos rumos do Estado, e de certa forma, uma cidadania "mais ateniense". As políticas públicas oportunizam a participação da sociedade nos processos políticos decisórios. Vislumbra-se nessas políticas possibilidades reais de participação social, pois estas políticas possuem em seu âmago a potencialidade de cumprir a função integrativa da cidadania democrática.

A participação da sociedade nas questões públicas (através de políticas públicas) vai gerar, inevitavelmente, empoderamento social. Portanto, é através da aproximação de estado e sociedade, do rompimento dessa barreira que os separa, através da verdadeira comunicação, que chegaremos a uma cidadania mais ativa no combate à corrupção.

4 A IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DIANTE DA REALIDADE COMPLEXA, TÉCNICA, BUROCRATA E MULTIFACETADA DA GESTÃO PÚBLICA: PATOLOGIAS CORRUPTIVAS E GESTÃO PÚBLICA

Conceitualmente, o tema corrupção comporta múltiplos fundamentos e nexos de causalidade, sendo que seu estudo é realizado por diversos campos do saber científico. Em razão da liberalização econômica e política das últimas décadas o tema ganha relevância nas discussões. Em uma de suas facetas, a abordagem essencialmente econômica, uma perspectiva estruturalmente funcionalista, esta ligada às obras de modernização estrutural adotadas pelo governo.[7]

[7] Ver FILGUEIRAS, 2006.

Como relata Leal, a formação da sociedade brasileira deu-se nas linhas da história através de um processo muito violento, proibição de liberdades e privatização de espaços públicos, com finalidade de privilegiar determinados segmentos sociais. O tema corrupção e as suas patologias corruptivas ganha interesse acadêmico a partir dos anos 1970 em razão das inúmeras reformas liberalizantes adotadas pelos Estados. Foi nesse período que passou-se a estudar com mais afinco os problemas envoltos às estruturas das organizações estatais, sendo que a corrupção ganha destaque em razão de sua função de fomentar ou até mesmo de impedir essas reformas liberalizantes, com cunho de modernização.[8]

> A estabilidade é desejada, mas a prática de corrupção é o mecanismo através do qual alguns atores políticos aumentam seu poder discricionário, favorecendo a conversão dos resultados do jogo político para a satisfação de seus interesses privados. A corrupção é compreendida como uma espécie de resultado espúrio da configuração institucional, que favorece a constituição de esquemas destinados a pilhar os recursos públicos a favor de interesses privados (FILGUEIRAS, 2006, p. 09).

A Administração Pública está diante de um enorme desafio, restabelecer o equilíbrio entre a autonomia privada e a pública, no entanto, ela só alcançará este objetivo se for garantido o princípio da soberania do povo, isso porque a corrupção depende de como Estado e sociedade mantém suas relações – como riqueza e poder são administrados (LEAL, 2013).

A transformação dos instrumentos democráticos demonstra um amadurecimento da sociedade moderna – principalmente a ocidental –, sendo que a democracia responde a uma necessidade natural do homem de se governar e/ou sentir-se governado por princípios morais e não mais por força material ou intelectual, sendo que modernamente não se faz necessário requisitos ou condições especiais para participar das atividades de governo. O que se percebe é um descrédito no tocante à efetividade de uma real articulação comunicativa dos atores sociais, pois se verifica inúmeras dificuldades oriundas de um substrato político-social debilitado, o que impede a consolidação de princípios de uma democracia participativa real, bem como uma ampla desigualdade entre os atores da sociedade. Nas lições de Habermas entendemos que sua lógica comunicativa está condicionada a exigência de uma sociedade emancipada, com indivíduos autônomos, sendo que, "ao expor sua tese, jamais se referiu a países como o Brasil" (STRECK, 2002, p. 152).

A partir da idade moderna o cidadão alcança um protagonismo político nunca antes alcançado, amplia-se seus direitos, prerrogativas e responsabilidades e o mesmo passa a figurar como corresponsável na construção das normativas que irão regular sua própria

[8] Ver LEAL, 2013.

história. Os atores sociais tem seu papel tonificado a partir da assunção do Estado Democrático sendo de sua corresponsabilidade o controle da gestão pública. Nesse contexto anseia-se por cada vez mais fomento às instituições representativas que trarão maior crédito à democracia (LEAL, 2013).

> A transparência na administração pública é obrigação imposta a todos os administradores públicos, porque atuam em nome dos cidadãos, devendo velar pela coisa pública com maior zelo que aquele que teriam na administração de seus interesses privados. Os destinatários da administração, os administrados, tem o direito à publicidade dos atos estatais e a possibilidade de exercer a fiscalização. O combate à corrupção é apenas um dos aspectos da transparência, mas sequer o principal. Isto porque o direito dos administrados não se limita à fiscalizar eventual ilegalidade na gestão pública, mas também verificar se a destinação dos recursos, além de lícita, tem sido adequada, razoável, moral e eficiente. É importante ter-se presente que os reflexos da transparência na gestão pública não se limita ao campo da administração, e tampouco às conseqüências políticas que uma gestão ineficiente terá, mas também trará repercussão no diversos setores da vida nacional, pois o chamado '*custo brasil'* está a dificultar o fluxo de investimentos, o crescimento econômico, a qualidade dos serviços públicos, os índices de desenvolvimento social, dentre outras conseqüências. Porém, talvez o mais grave problema seja o impacto sobre a credibilidade das instituições democráticas que, uma vez enfraquecidas, abre espaço para a desordem, insegurança, e até mesmo à criminalidade (GEBRAN NETO, 2007, s.p.).

Nessa busca pela transparência/fiscalização faz-se necessário referir que o atual estado da arte da Administração Pública brasileira está longe de um conceito de "boa administração", pois ainda está operando através de circuitos fechados de poder, como é o caso dos três Poderes, que são os únicos espaços de deliberação e execução do interesse público (LEAL, 2014).

> A principal justificação de tal impossibilidade de participação social é a de que o tema da administração pública possui graus de complexidade e especificidade desde sua dimensão gramatical/lingüística até a operacionalização, pois conta com universo categorial tão próprio e pontual que só é alcançado pelos já iniciados em sua ciência, deixando os incautos cidadãos comuns do povo sem compreensão sígnica dos seus enunciados e discursos, inviabilizando, por conseqüência, a compreensão de suas práticas, eis que decorrência da operacionalização daqueles conceitos e discursos (LEAL, 2014, p. 30).

O que se percebe é que dentro da Administração Pública existe uma realidade muito complexa e multifacetada, uma linguagem técnica complexa e uma burocracia exacerbada, que impossibilitam uma gestão mais democrática de assuntos públicos.

> A exigência fundamental para o sucesso da medida é que aos dados e as informações publicadas sejam feitos em linguagem clara e de fácil compreensão pelo cidadão que, em regra, não domina os conceitos técnicos e jurídicos tão corriqueiros na administração pública. Não se concebe, por isso, que as informações, a pretexto de

> satisfazer ao princípio da publicidade, sejam apresentadas na forma de mera publicação do orçamento público, com as suas tradicionais rubricas codificadas em cadeia, ou de outro modo que as tornem indecifráveis. Há de ser uma exposição cristalina, detalhada e objetiva, mas de modo que seja compreensível não apenas por técnicos mas, principalmente, por qualquer cidadão, o autêntico interessado nas informações (GEBRAN NETO, 2007, s.p.).

Evidencia-se, com o desenvolvimento das mídias de difusão de informação, uma maior – mas ainda ínfima – acessibilidade do cidadão nos assuntos sociais, bem como num maior acesso destes no tocante ao enfrentamento do fenômeno da corrupção, o que é demonstrado pelos recentes escândalos veiculados na mídia nacional.

> O princípio constitucional da publicidade dos atos da administração, por óbvio, não pode representar uma letra morta, muito menos ser autorizador da divulgação de políticas pessoais dos administradores (até porque feriria de morte ao princípio da impessoalidade). A publicidade a que alude o art. 37 da Carta Magna deve ser interpretada em consonância com os fundamentos do Estado Brasileiro (art. 1º, da Constituição), de modo a atender os princípios da democracia e do exercício da cidadania pelos administrados (GEBRAN NETO, 2007, s.p.).

Esse problema chamado corrupção e suas patologias estão enraizados e existem há muito tempo nas estruturas do Estado e também do setor privado, no entanto, devem ser combatidos avidamente, pois seus efeitos trazem ineficiência e injustiça sociais, bem como reflexos negativos à legitimidade política estatal (PEREIRA, 2005). O que se percebe é que as iniciativas de enfrentamento ao tema é ainda insuficiente, pois a mesma está em constante processo de aperfeiçoamento e sofisticação, o que acaba reduzindo a efetividade da atuação do Estado nas políticas públicas e fomentando cada vez mais a informalidade dessas práticas. Como continua Leal (2013), temos que buscar um conhecimento mais sistemático acerca da corrupção, seus elementos configurativos, indicadores, realidades e espaços de operalização etc., para construirmos ferramentas mais eficazes de combate e tratamento.

Não basta a participação do cidadão na construção dessas ferramentas, tem que haver garantia de valores substanciais, mormente em uma sociedade cuja desigualdade é gritante, como a brasileira. Nesse contexto ganha importância o papel coercitivo *comunicativo* do Direito capaz de abrir, garantir um espaço público onde a sociedade vá gerir o Direito.

A proposta de direito social de Gurvitch tem por ideia unir Estado Democrático e Direito Social, bem como as intersecções estatal e social. A partir dessa união, o direito acaba ganhando uma maior regulação e controle das decisões estatais, no tocante à políticas públicas, em razão do controle exercido, agora, também pela sociedade civil, o que acaba dando uma maior legitimidade às decisões. Uma vez que a corrupção e suas patologias

corruptivas não são exclusividade do ente público, mas também da iniciativa privada, essa identificação do direito a estrutura social acaba dando uma maior legitimidade às medidas de combate e tratamento.

A partir da criação desse conjunto de práticas jurídicas articulados em espaços institucionalizados de poder - capazes de fomentar a comunicação e intercomunicação entre os setores público/privado – cria-se normas jurídicas que foram capazes de articular a relação comunicativa entre direito e sociedade. Essa autorregulação, na ideia de Gurvitch, acaba deixando de lado o efeito de coação da norma estatal, uma vez que ela não foi imposta, mas resulta de uma criação e de um diálogo feito com a sociedade civil, ou seja, cria-se uma norma legítima – na ideia de direito reflexivo de Habermas – na qual independe sanção.

Essa articulação entre sociedade e direito – social e jurídico tradicional – propicia, dentro de todo um entorno democrático, uma maior conscientização acerca dos problemas da *polis*, como a corrupção, dando a ideia de que os novos participantes desse processo devem também ser referenciais dentro dessa gestão, agora compartilhada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se observou, o direito social, a partir dos ensinamentos de Gurvitch estabelece uma nova lógica de construção das decisões públicas, envolvendo tanto a formulação de políticas públicas quanto o processo de construção normativa. Questiona-se e se relativiza a legitimação decorrente do processo formal de construção da decisão pública e da norma jurídica.

É fundamental, a partir da concepção de Gurvitch, que a decisão esteja qualificada por um processo efetivo e real de apropriação do espaço público pela sociedade, de maneira que esta se encontre da origem da definição das políticas a serem desenvolvidas pelo Estado, em suas diferentes dimensões.

A partir de um deslocamento do papel do cidadão de cliente para autor e responsável pela criação da decisão administrativa e legislativa, o processo político passa a ser qualificado pela necessária legitimação social da gestão. Logo, o caráter oficial da política pública ou mesmo o cumprimento formal das etapas do processo legislativo mostram-se insuficientes para a efetivação dos pressupostos de direito social em Gurvitch.

Neste sentido, o fortalecimento do poder local e a construção de uma agenda municipalista podem contribuir para que se estabeleça um lócus capaz de possibilitar as

condições de realização dos requisitos essenciais para a efetivação do direito social, a partir de uma real legitimação da decisão pública. Contudo, é preciso que este espaço municipal esteja de fato permeado com uma estratégia de realização do controle social das políticas públicas, permitindo que o cidadão do Município seja de fato um ator que se posicione na condição de autor e não mero destinatário das regras decorrentes do processo legislativo ou das políticas desenvolvidas a partir da Administração.

Logo, a construção de uma agenda de políticas públicas que contemple a efetiva integração entre sociedade e Estado a partir de uma estratégia de co-originariedade mostra-se requisito fundamental para a concretização de um direito social na concepção de Gurvitch. Além disso, este atuação da sociedade deve estar alicerçada na principiologia constitucional como mínimo referencial no processo de construção do conjunto de políticas públicas e decisões normativas.

Tal concepção, que insere o cidadão como ator central na esfera pública, pode permitir que as patologias corruptivas tenham seus efeitos diminuídos, oportunizando uma qualificação da gestão pública, notadamente na esfera municipal. Os desafios a serem enfrentados ultrapassam os limites do direito e remetem a um olhar interdisciplinar e que estabeleça os contornos com as demais ciências sociais a fim de viabilizar uma adequada análise das vicissitudes que compõe o capital social.

BIBLIOGRAFIA

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva.* Elementos da filosofia constitucional contemporânea. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2000.

COSTA, Dartagnan Limberger; STEIN, Leandro Konzen. Espaço público não estatal e reformulação do conceito de cidadania: a realização de serviços sociais entre a sociedade, o mercado e o Estado. *In:* REIS, Jorge Renato dos; GORCZEVSKI, Clovis (orgs). *Constitucionalismo contemporâneo: debates acadêmicos.* Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

DAGNINO, apud SCHMIDT, João P. Para entender políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In:* REIS, Jorge; GESTA LEAL, Rogério (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.* 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania.* São Paulo: Ed. Moderna, 1998.

FILGUEIRAS, Fernando. *A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas.* Cadernos Cedes - IUPER, v. 5, 2006.

GEBRAN NETO, João Pedro. A transparência Pública. *In: Revista Online Administração da Justiça.* Instituto brasileiro de administração do Sistema Judiciário, 2007. Disponível em: <http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=37>. Acesso em 26 mar. 2017.

GORCZEVSKI, Clovis. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. *In:* REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.* 10. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática.* Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

GURVITCH, George. L'Idée du droit social. Notion et système du droit social. Histoire doctrinale depuis le Xiie siècle jusqu'à la fin du xixe siècle. Paris: Libraire Du recueil rirey, 1932.

GURVITCH, George. *L'idée du droit social*. Paris: Recueil Sirey, 1931.

GURVITCH, George. *La déclaration des droits sociaux.* Paris, Vrin, 1946.

GURVITCH, George. Tratado de sociologia. 2 ed. Rio de Janeiro, Iniciativas Editoriais, 1968.

HÄBERLE, Peter. *Teoría de la constitucion como ciência de la cultura.* Tradução: Emilio Mikunda. Madrid: Editorial Tecnos, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms. Contribuitions to a discourse theory of law and democracy.* Tradução de William Rehg. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia:* entre a facticidade e validade I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro 1997a.

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

LEAL, Rogério Gesta. *Fundamentos interlocutivos da boa administração pública: algumas matrizes reflexivas. Revista Direito e Justiça – Reflexões Sociojurídicas.* Ano XIII – nº 22, p. 19-36 – abril 2014.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos.* Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *A idéia de direito social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. *In: Caderno de Pesquisas em Administração,* São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho 2005.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Administração pública: coletânea. São Paulo: Ed. Unesp. Brasília: ENAP, 2010.

SCHIMIDT, João Pedro. Para entender 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.

STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica:* uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TOCQUEVILLE. Alexis de. *A democracia na América.* Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.