

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

RENATO JAQUETA BENINE

***LOBBYING DO TERCEIRO SETOR NA***  
**DEMOCRACIA:**  
**Tratamento constitucional**

São Paulo

2011

RENATO JAQUETA BENINE

***LOBBYING DO TERCEIRO SETOR NA***  
**DEMOCRACIA:**  
**Tratamento constitucional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Monica Herman Salem Caggiano

São Paulo

2011

B467L

Benine, Renato Jaqueta

*Lobbying* do terceiro setor na democracia : tratamento constitucional.  
/ Renato Jaqueta Benine – São Paulo, 2011.

181 f. ; 30 cm

Dissertação (Direito Político e Econômico) - Universidade  
Presbiteriana Mackenzie - São Paulo, 2011.

Orientadora: Monica Herman Salem Caggiano.

Bibliografia : p. 171- 181

1. Democracia 2. Cidadania 3. Terceiro Setor 4. Grupo de pressão  
5. *Lobbying* I. Título.

RENATO JAQUETA BENINE

***LOBBYING DO TERCEIRO SETOR NA***  
**DEMOCRACIA:**  
**Tratamento constitucional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Monica Herman Salem Caggiano  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Cláudio Lembo  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Dircêo Torrecillas Ramos  
Fundação Getúlio Vargas de São Paulo

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Dr.<sup>a</sup> Monica Herman Salem Caggiano, pela dedicação ao longo do processo de orientação. Seus ensinamentos e ponderações foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao professor Dr. Cláudio Lembo, pelas considerações apresentadas no momento da banca de qualificação.

Ao professor Dr. Dircêo Torrecillas Ramos, pelos comentários apresentados na banca de qualificação e pela gentileza em me disponibilizar textos utilizados nesta dissertação.

Aos professores doutores Clarice Seixas Duarte, Gianpaolo Poggio Smanio, Hércio Ribeiro, Patrícia Tuma Martins Bertolin e Solange Teles da Silva, meus professores do mestrado e estimuladores no desenvolvimento do presente estudo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – e à Universidade Presbiteriana Mackenzie, pelo incentivo à pesquisa e pela ajuda financeira.

*“O que você escreve com tinta,  
com pequenas letras negras,  
pode perder-se inteiramente  
pela ação de uma única  
gota de água.*

*Mas o que está escrito  
no seu coração  
estará aí  
por toda a eternidade.”*

*Tsangyang Cyatso*

Aos meus pais, irmãos, familiares e amigos.

À minha irmã, que, arquiteta, sempre demonstrou ouvidos prontos para compreender o que para ela seria incompreendido.

À minha mãe, pois “longe é um lugar que não existe”.

## RESUMO

O *lobbying* é uma expressão constantemente associada à defesa de interesses econômicos, particularistas e específicos de determinado grupo e à adoção de práticas escusas, tráfico de influência, corrupção e troca de favores. Entretanto, essa prática – que não deve ser compreendida a partir de sua patologia, mas sim de sua fisiologia – tem se tornado cada vez mais usual, sendo utilizada não só como um mecanismo de incidência política de grupos de natureza econômica, mas também como instrumento na promoção de interesses mais gerais de uma sociedade. Nesse cenário, figuram, ainda, como atores a adotar estratégias *lobbying*, as organizações do emergente Terceiro Setor. No Brasil, a prática de *lobbying* apresenta-se pendente de regulamentação. No entanto, sua fisiologia encontra, na Constituição Federal de 1988, tratamento jurídico-constitucional. Sua proteção é observada quando do reconhecimento da cidadania e do pluralismo político como fundamentos do Estado Democrático de Direito, bem como a partir da dimensão democrática participativa, expressa pela CF/88. A fundamentalidade do *lobbying* do Terceiro Setor decorre, ainda, da afirmação de direitos e garantias fundamentais, entre eles: (a) liberdade de reunião; (b) liberdade de associação; (c) direito de se informar; (d) direito à informação; (e) direito de opinião e liberdade de manifestação de pensamento; (f) liberdade de manifestação de atividade intelectual, científica e outras; e (g) direito de petição. Quanto aos limites a tal prática, eles são percebidos nos próprios dispositivos constitucionais a lhe garantirem a referida proteção. Das liberdades de reunião e associação, deduz-se que o *lobbying* desenvolvido por organizações do Terceiro Setor deve ser realizado para fins lícitos. Já da cidadania – compreendida essa como um dever de solidariedade para com os demais membros da sociedade –, decorre o entendimento de que o Terceiro Setor, em uma ação de *lobbying*, deve estar atento aos anseios da sociedade, como aqueles expressos entre os objetivos fundamentais da nossa república federativa. Outro limite ao *lobbying* do Terceiro Setor consiste na igualdade política para a qual todos são dotados de iguais direitos e liberdades no desenvolvimento de uma ação política. Assim, nenhuma ação de *lobbying* desenvolvida por organizações integrantes do Terceiro Setor poderia ser engendrada de maneira a eliminar ou impedir a participação de outros grupos de interesses, contrapostos ou não, pois o dissenso consiste em um elemento essencial da nossa democracia pluralista.

Palavras-chave: Democracia. Democracia participativa. Democracia deliberativa. Participação política. Cidadania. Terceiro Setor. Grupo de pressão. *Lobbying*.

## ABSTRACT

Lobbying is an expression constantly associated with the defense of private and specific economic interests of a group and with the adoption of shady practices, influence peddling, corruption and exchange of favors. However, this practice – which should not be understood from its pathology but from its physiology – has become increasingly common, being used not only as a defense mechanism of an economic group, but also as an instrument to promote overall interests in a society. In this scenario, we also have organizations of the emerging Third Sector figuring as actors adopting lobbying strategies. In Brazil, the regulation of lobbying practice is still pending. However, its physiology has deserved a legal and constitutional treatment in the 1988 Federal Constitution. Its protection is observed with the recognition of citizenship and political pluralism as the foundation of the Democratic State ruled by the Law, as well as from the participatory democratic dimension, expressed by the 88 Constitution. The fundamental status of lobbying in the Third Sector also derives from the recognition of fundamental rights and guarantees, including: (a) freedom of assembly; (b) freedom of association; (c) the right to be informed; (d) the right to information ; (e) the right to freedom of opinion and expression of thought; (f) the freedom of intellectual, scientific expression and others; and (g) the right of petition. As to the limits of this practice, they are perceived in its own constitutional provisions to guarantee such protection. Concerning freedom of assembly and freedom of association, the lobbying carried out by Third Sector organizations is thought to be developed for lawful purposes. As to citizenship – understood as a duty of solidarity with other members of society – it is understood that the Third Sector, in an act of lobbying, must be aware of social concerns like those expressed among the fundamental objectives of our federal republic. Another limit to the Third Sector lobbying is the political equality to which all are endowed with equal rights and freedom in the development of a political action. Thus, no action developed by lobbying organizations of the Third Sector could be generated so as to eliminate or prevent the participation of other interest groups, opposed or not, because dissension is a vital component of our pluralist democracy.

Keywords: Democracy. Participatory democracy. Deliberative democracy. Political participation. Citizenship. Third Sector. Pressure group. Lobbying.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Democracia real x democracia ideal .....	47
Quadro 2	Critérios de exclusão de entidades de natureza jurídica 3 das fundações privadas e associações sem fins lucrativos .....	102
Quadro 3	Grupos de interesse, de pressão e <i>lobby</i> : definições não faltam .....	136

## LISTA DE TABELA

Tabela 1	Número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos – Brasil – 2005 .....	107
----------	---	-----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 A DEMOCRACIA ADENTRANDO NO SÉCULO XXI .....</b>	<b>16</b>
1.1 Conceito e evolução histórica da democracia.....	16
1.1.1 O pioneirismo democrático. O governo popular direto dos Antigos.....	24
1.1.2 A solução moderna. A democracia representativa .....	30
1.1.3 As reeleições contemporâneas da democracia.....	38
1.2 Democracia ideal x democracia real: a poliarquia de Robert Dahl .....	44
1.3 Democracia representativa: crise de legitimidade da classe política e insuficiência de participação pelo exercício do direito ao voto.....	49
1.4 As democracias participativa e deliberativa .....	55
<b>2 A RESPOSTA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA: O TERCEIRO SETOR... 63</b>	<b>63</b>
2.1 Terceiro Setor: conceito e evolução histórica.....	63
2.2 Breve histórico do Terceiro Setor no Brasil .....	74
2.3 Um conceito ampliado de Terceiro Setor. O Terceiro Setor substancial .....	90
2.4 O âmbito formal do Terceiro Setor no Brasil. Dimensões e conteúdo.....	100
2.5 <i>Advocacy</i> . A faceta política do Terceiro Setor .....	111
2.6 Tratamento jurídico do Terceiro Setor .....	117
2.6.1 Os fundamentos constitucionais do Terceiro Setor .....	117
2.6.2 O tratamento legal do Terceiro Setor.....	122
<b>3 LOBBYING DO TERCEIRO SETOR: MECANISMO ALTERNATIVO DE PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRACIA .....</b>	<b>128</b>
3.1 Conceito de <i>lobbying</i> .....	128
3.1.1 O <i>lobbying</i> como atividade/processo de participação .....	128
3.1.2 Grupos de interesse, de pressão e <i>lobbying</i> .....	135
3.2 Uma tipologia para a atividade de <i>lobbying</i> : <i>lobbying</i> específico e <i>lobbying</i> público.....	142
3.3 <i>Lobbying</i> : efeitos sobre a democracia. Mecanismo benigno ou maligno da democracia.....	146
3.4 A fisiologia constitucional do <i>lobbying</i> do Terceiro Setor.....	152
3.4.1 <i>Lobbying</i> do Terceiro Setor: sua fundamentalidade .....	152
3.4.2 Os limites constitucionais do <i>lobbying</i> do Terceiro Setor .....	161
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>166</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>171</b>

## INTRODUÇÃO

Na democracia contemporânea, o processo decisório dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é uma ação complexa, cujo resultado final depende de uma série de fatores, que vão desde a conjuntura política, sua legitimação junto à sociedade, até sua tramitação nos órgãos técnicos desses poderes. Antonio Augusto de Queiroz, ao se referir à complexidade do processo de tomada de decisão no Executivo e no Legislativo, afirma que “seu desfecho é mais produto de negociações e disputas internas do que de [uma] ação racional”.<sup>1</sup>

Pode-se dizer, ainda, que o processo decisório, em uma sociedade democrática pluralista, é marcado pela presença de uma ampla diversidade de interesses que são, constantemente, representados por grupos e organizações da sociedade civil, perante os tomadores de decisão, autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa prática de representação de interesses junto aos órgãos e poderes públicos, de modo a influenciar, subsidiar e instrumentalizar seu processo de tomada de decisão, é, comumente, conhecida como *lobbying*.

O *lobbying* é uma expressão marcada por uma série de discursos desconfiados. É associado, comumente, à defesa de interesses econômicos, particularistas e específicos de determinado grupo, além de, quase sempre, ser correlacionado a práticas escusas, tráfico de influência, corrupção e troca de favores. Entretanto, tal prática – que, segundo Luigi Graziano, não deve ser compreendida a partir de sua patologia<sup>2</sup>, mas sim de sua fisiologia – tem se tornado cada vez mais frequente, sendo utilizada não só como um mecanismo de incidência política de grupos de interesses ou de pressão de natureza econômica, mas também como instrumento para a promoção de interesses mais gerais de uma sociedade.

Nesse cenário, figuram, ainda, como atores a adotar estratégias *lobbying* as organizações do emergente Terceiro Setor. Tais entidades, presentes na sociedade desde os

---

<sup>1</sup>QUEIROZ, Antonio Augusto de. *Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis*. Brasília: DIAP, 2006, p. 15.

<sup>2</sup>GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out. 2009, não paginado.

tempos mais remotos, têm atuado de maneira a realizar os objetivos gerais de uma sociedade no campo da educação, assistência social, saúde, meio ambiente, cultura, direitos humanos e outros. E, segundo Márcia Avner, uma das formas de essas organizações realizarem os referidos objetivos consiste no desenvolvimento de planos de *advocacy* e *lobbying*.<sup>3</sup>

As formas encontradas pelas organizações do Terceiro Setor, para incidir nas esferas política e pública e, por conseguinte, produzir transformações sociais, foram, recentemente, retratadas em uma pesquisa realizada pelas redes Avina e Ashoka. Em consulta a seus empreendedores e líderes sociais, as citadas redes identificaram as seguintes estratégias de influência nas decisões políticas, especialmente no processo de construção de políticas públicas:

- Usar diferentes representações, como conselhos municipais, estaduais e federais ou fóruns da articulação política da sociedade civil, para promover a participação ativa da sociedade civil em instâncias decisórias ou em canais de diálogo com o governo, democratizando a tomada de decisão sobre a vida coletiva. Um exemplo é o da participação em conselhos municipais de direitos de crianças e adolescentes.
- Fazer pressão (*lobby*) sobre políticos ou agentes governamentais, mobilizando-os em torno de ações como mudança de leis e de decisões orçamentárias que traduzam diferentes necessidades de comunidades, problemáticas ou de determinados públicos-alvo, ampliando o conceito de justiça social em nosso país e garantindo direitos e deveres para todos(as). A rede Renove é um exemplo deste tipo de estratégia e foi constituída para promover marcos legais e políticas públicas relacionadas às energias renováveis.
- Desenvolver experiências exemplares no âmbito da sociedade civil para que estas sejam assumidas e replicadas, mesmo que parcialmente, pelo poder público. Uma dessas estratégias é a da Associação Renascer [...]), fundada para apoiar crianças e adolescentes em situação de risco a escapar do inflexível percurso de miséria-doença-internação-reinternação-morte que acompanha as famílias de baixa renda após a alta hospitalar. São centros de referência que possam inspirar e qualificar o trabalho do governo.
- Prestar serviços especializados a governos, influenciando o desenho da políticas públicas em práticas diárias. Exemplo: a organização Ação Educativa que presta serviço a municípios, visando a influenciar a política pública de educação.<sup>4</sup> (*grifo nosso*)

Na presente dissertação, não se tem a pretensão, contudo, de analisar, com exclusividade, a incidência política dessas duas redes. O que se anseia observar é que, entre as

<sup>3</sup>AVNER, Marcia. *The lobbying and advocacy handbook: shaping public policy at the state and local level*. Saint Paul: Amherst H. Wilder Foundation, 2002, p. 15.

<sup>4</sup>LANZONI, Luciana; CRUZ, Célia. Estratégias da sociedade civil. In: GHANEM, Elie (org.). *Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira*. São Paulo: Ashoka: Avina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 32-33.

quatro modalidades de influência no processo decisório supracitadas, apresenta-se o *lobbying*, um instrumento de participação social possível de ser adotado por toda e qualquer organização integrante do Terceiro Setor, quando da promoção dos objetivos a que se propõe atuar.

No Brasil, a prática de *lobbying* mostra-se, contudo, pendente de regulamentação, embora seja objeto de uma série de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Vale dizer, ainda, que, em 2009, a regulamentação dessa prática foi também tema de análise de uma pesquisa desenvolvida pelo UniCEUB – Centro Universitário de Brasília –, no âmbito do projeto *Pensando o Direito*, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.

Nesse sentido, longe de resolver e exaurir os debates acerca de referida regulamentação, este estudo pretende verificar as discussões havidas em torno da prática de *lobbying*, especialmente a realizada por organizações integrantes do Terceiro Setor. Espera-se, assim, contribuir para eventual processo regulamentador, a partir da identificação de seu respectivo tratamento constitucional – sua proteção e seus limites.

São, portanto, objetivos específicos desta investigação: (a) contextualizar a emergência das organizações do Terceiro Setor na democracia, notadamente em cenário brasileiro; (b) realizar uma revisão bibliográfica acerca dos conceitos de democracia, Terceiro Setor e *lobbying*; (c) estabelecer uma tipologia para a atividade de *lobbying*, considerado o benefício decorrente do interesse nela representado; e (d) verificar o tratamento constitucional da atividade de *lobbying* desenvolvida por organizações integrantes do Terceiro Setor, identificando sua proteção, fundamentalidade e seus limites.

A pesquisa em tela desenvolveu-se a partir de uma extensa revisão bibliográfica, em que foram objeto de estudo e análise obras, textos, dispositivos constitucionais e legislação em vigor. Foram utilizadas, ainda, como fontes de pesquisa, as bases de dados assinadas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, bem como o Portal de Periódicos da CAPES e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Quanto à metodologia, houve a observação tanto do método dialético, quanto do hipotético-dedutivo.

O estudo em pauta encontra relação com a linha de pesquisa *A cidadania modelando o Estado*, do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Isso se explica pelo fato de que o desenvolvimento do *lobbying* por organizações integrantes do Terceiro Setor, supostamente protegido pela Constituição Federal, apresentar-se-ia como um efetivo exercício da cidadania. Esta, por sua vez, é um conceito histórico, que, segundo Gianpaolo Smanio, consiste não só no complexo de direitos civis, políticos e sociais, mas também em um dever de solidariedade dos cidadãos para com os demais membros da sociedade.<sup>5</sup>

Ademais, de acordo com o artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, “*todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”. O referido dispositivo constitucional, ao consagrar o princípio da democracia participativa – e quiçá deliberativa –, flexibiliza, em cenário doméstico, o conceito liberal de cidadania e democracia, reconhecendo a possibilidade de a tomada decisão dos poderes públicos ser compartilhada com o eleitorado e os diversos setores da sociedade. Assim sendo, ampliar a participação popular no processo decisório, a partir do reconhecimento da proteção constitucional do *lobbying* por organizações integrantes do Terceiro Setor, demonstra ser condição essencial para consagração de um espaço político verdadeiramente democrático.

Dessa forma, de maneira a contextualizar o desenvolvimento da prática de *lobbying* por organizações do Terceiro Setor, é apresentada, no primeiro capítulo deste estudo, uma evolução histórica da democracia, desde o seu nascimento, na Antiguidade, até sua proliferação na idade contemporânea. Em uma das seções do capítulo, são apontados, também, os dilemas sobre os quais se depara, atualmente, a democracia representativa. Uma seção, ainda, é destinada aos estudos de Robert Dahl e seu conceito de poliarquia. Frente à suposta crise de legitimidade da democracia indireta, em outra seção, são colocadas as teorias democráticas participativa e deliberativa.

O segundo capítulo é dedicado à análise do Terceiro Setor. Assim, mostram-se seu conceito, sua origem, evolução histórica e dimensões e elucida-se seu tratamento jurídico-

---

<sup>5</sup>SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In: MORAES, Alexandre de. *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 336-337.

legal. Uma das seções do capítulo identifica uma faceta política do Terceiro Setor, notadamente em razão da adoção de estratégias de *advocacy* e *lobbying*.

E, ao focalizarem-se os estudos na prática *lobbying*, expõem-se, no terceiro capítulo, as discussões havidas em torno desse conceito. Uma de suas seções é prestada à apresentação de uma tipologia para a atividade de *lobbying*. Em outra, são verificados seus efeitos benignos e malignos sobre a democracia. Busca-se, ainda, diferenciá-la de suas patologias, para, ao final, identificar o seu respectivo tratamento constitucional.



## 1 A DEMOCRACIA ADENTRANDO NO SÉCULO XXI

### 1.1 Conceito e evolução histórica da democracia

Da simples leitura do artigo 1º, caput e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, resta comprovado que a forma de governo e o regime político adotado pelo Brasil é a democracia. Deve-se ressaltar que, assim como os brasileiros, o mundo unanimemente denomina-se democrático.<sup>6</sup> Esse comportamento se uniformizou especialmente após as barbáries das duas grandes guerras mundiais do século XX, quando a democracia se legitimou como um ideal irrenunciável.<sup>7</sup> Mas, afinal, o que é democracia?

Analisada sob o aspecto etimológico, a palavra democracia vem do vocábulo grego *demokratia*, formado pela junção dos termos *demos* (povo) e *kratos* (poder). Logo, pode ser entendida, ao menos em uma tradução literal, como o poder do povo, ou seja, o regime político no qual é o povo quem exerce o poder. Entretanto, conforme adverte Giovanni Sartori, uma definição como tal somente explica um nome, mas não ajuda a entender a realidade das democracias nem a compreender como estas estão sendo construídas e mantidas.<sup>8</sup> E, conforme ressaltado por Dircêo Torrecillas Ramos, em lembrança a André

---

<sup>6</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 126.

<sup>7</sup>Para João Ubaldo Ribeiro, muitos países, valendo-se da credibilidade desta forma de governo, ousaram afirmar-se democráticos, mesmo não o sendo, buscando acobertar em um nome as mais diversas e questionáveis estratégias de governar. Nesse sentido, afirma: “Seria, é claro, uma piada dizer que democracia é tudo aquilo que diversos governos dizem que é democracia, mas a piada não estaria muito longe da verdade. Basta olhar para um passado recente, por exemplo, a época da Guerra Fria, em que países do Ocidente, de modo geral, se rotulam coletivamente de democracias, em oposição aos Estados socialistas como os da Europa oriental. Para sublinhar essa condição, os países ocidentais usavam o nome coletivo de ‘mundo livre’. No entanto, o ‘mundo livre’ era considerado apenas uma farsa pelos países socialistas (ou comunistas, como dizem vulgarmente), pois estes últimos também se intitulam democracias, inclusive em suas próprias designações oficiais. A Alemanha Oriental, por exemplo, tinha o nome oficial de República Democrática Alemã, embora não pertencesse ao ‘mundo livre’. Outro nome muito usado pelos Estados Socialistas era o de ‘democracia popular’. Ao mesmo tempo, Estados onde o grau de liberdade e a participação dos cidadãos no processo decisório são muito diferentes entre si também se chamam a si mesmos de democracia. Por exemplo, não é impossível que um país onde o Presidente seja escolhido por um pequeno grupo, o Parlamento tenha atribuições muito restritas e o Judiciário seja bastante fraco se rotule de democracia, como acontecia com o Brasil durante a vigência do regime militar instalado em 1964.” (RIBEIRO, João Ubaldo. *Política: quem manda, por que manda, como manda*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010, p. 85-86.)

<sup>8</sup>SARTORI, Giovanni. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Angel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2007, p. 17.

Hauriou, diante da complexa tarefa de se conceber o que é democracia, deve-se, ao estudá-la, ter humildade tanto na investigação quanto nas conclusões.<sup>9</sup>

Ao longo da história, houve a construção de uma infinidade de concepções de democracia. Heródoto a concebia como o governo popular ou o governo de muitos, em oposição ao governo de um só – monarquia – ou de poucos – oligarquia.<sup>10</sup> Aristóteles, por sua vez, identifica cinco espécies de democracia<sup>11</sup>, cuja síntese é muito bem apresentada por Dircêo Torrecillas Ramos:

[...] a primeira, tendo como fundamentos a igualdade; a segunda, que as magistraturas sejam dadas segundo um censo determinado; a terceira é a que admite às magistraturas à todos os cidadãos incorruptíveis; segundo a quarta, todo habitante, contanto que seja cidadão, é declarado apto a gerir as magistraturas e a soberania é firmada na lei. Na quinta são mantidas as condições, sendo a soberania transportada da lei para a multidão.<sup>12</sup>

Para Carl Schmitt, a maior parte dos conceitos da democracia refere-se a essa forma de governo como sendo o império da maioria.<sup>13</sup> O contraponto a essa afirmativa – ou mesmo a sua crítica – reside no fato de que a vontade da maioria não deve representar a supressão de direitos das minorias, especialmente em uma sociedade plural como a brasileira, cuja ordem constitucional elenca, entre os fundamentos de seu Estado Democrático, o pluralismo político. Nesse sentido, manifesta-se Giovanni Sartori:

[...] a democracia não é simplesmente [...] *majority rules*, e [...] a teoria da democracia deve forçosamente alcançar – ainda que desgoste aos impacientes – ao princípio majoritário moderado: a maioria tem o direito de prevalecer *dentro dos limites*, isto é, respeitando os direitos e a liberdade das minorias. (*tradução livre*)<sup>14</sup>

<sup>9</sup>HAURIOU, André. *Derecho Constitucional y Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel, 1980, p. 375, nota 1 *apud* RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Autoritarismo e democracia: o exemplo constitucional espanhol*. São Paulo: WVC, 1998, p. 43.

<sup>10</sup>HERÓDOTO. *História*. [On line]: eBooksBrasil, 2006. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/54559991/herodoto-historia>>. Acesso em: 05 set. 2010, Livro III, Parágrafos LXXX, LXXXI e LXXXII, p. 266-268.

<sup>11</sup>ARISTÓTELES. *Política*. Trad. Pedro Constant Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2006, Livro III, Capítulos III e IV, p. 219-223.

<sup>12</sup>RAMOS, *op. cit.*, p. 43-44.

<sup>13</sup>Sobre o conceito de maioria, Carl Schmitt apresenta quatro possibilidades distintas para conceituá-la: a) como a representação da maior parte dos cidadãos ativos participantes do sufrágio; b) a maioria dos cidadãos ativos, com participação ou não no sufrágio; c) maior parte dos súditos de um Estado; e d) maior parte de uma população de um país. (SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 2009, p. 222.)

<sup>14</sup>“[...] *la democracia no es simplemente [...] majority rules, y [...] la teoría de la democracia debe forzosamente arribar – aunque ello disguste a los impacientes – al principio mayoritario moderado: la mayoría*

Ademais, a maioria não deve ser considerada um princípio da democracia, mas somente uma técnica a ser empregada para a obtenção das decisões governamentais. É justamente em razão desse caráter técnico da maioria que se abrem margens para a sua substituição por outro mecanismo que se demonstrar mais apropriado, a exemplo da adoção de sistemas eleitorais proporcionais cujo objetivo é garantir maior representatividade às esferas de decisão política.<sup>15</sup>

Entre os múltiplos conceitos atribuídos à democracia, estão aqueles que a compreendem como a forma política em que o “sufrágio universal é o fundamento de tudo” – sendo esta uma construção moderna e contemporânea – ou ainda ser ela o “império da opinião pública” (*government by public opinion*).<sup>16</sup> Contudo, a mais famosa de todas as definições é a de Abraham Lincoln, proferida em seu discurso no cemitério de Gettysburg, em 19 de novembro de 1863, durante a Guerra Civil Americana, no qual afirmava que a democracia, “aquele governo do povo, pelo povo e para o povo, não deve desaparecer da face da Terra” (*tradução livre*).<sup>17</sup>

Seguindo a ideia de que a democracia pressupõe o controle do governo pelo povo, Norberto Bobbio prefere defini-la como o “poder público em público”. O autor utiliza “essa expressão sintética para identificar todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados ‘vejam’ como e onde as tomam”.<sup>18</sup> Valendo-se dos ensinamentos de Michele Natale, Bobbio sustenta ser o caráter público a regra dos Estados Democráticos Constitucionais, admitindo a sua não observância somente em circunstância de exceção, em que se pretenda, com o segredo, cessar um perigo eminente ou existente. Todavia, para a efetivação do poder público em público, afirma ser necessária a descentralização do poder em níveis locais, pois a “visibilidade não

---

*tiene el derecho de prevalecer dentro de los límites, es decir, respetando los derechos y la libertad de las minorías.*” (SARTORI, Giovanni. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Angel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2007, p. 32.)

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 130.

<sup>16</sup> SCHMITT, *op. cit.*, p. 223.

<sup>17</sup> “*That government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth.*” (WHITE HOUSE, the. *About the White House: Presidents: Abraham Lincoln*. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/about/presidents/abrahamlincoln>>. Acesso em: 26 set. 2010, não paginado.)

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 386.

depende apenas da apresentação em público de quem está investido do poder, mas também da proximidade espacial entre o governante e o governado”.<sup>19</sup>

Para Bobbio, o que distingue um sistema democrático de outro não-democrático são as regras do jogo. Isso não significa dizer que os sistemas não-democráticos careçam sempre de regras do jogo, mas sim que, nas democracias, referidas regras, amadurecidas e evoluídas ao longo da história, são mais elaboradas e encontram-se, na maioria das vezes, constitucionalizadas.<sup>20</sup> Nesse sentido, afirma Bobbio que:

[...] por sistema democrático entende-se hoje preliminarmente um conjunto de regras procedimentais, das quais a regra da maioria é a principal, mas não a única [...]. Não quero com isto dizer que é suficiente um governo respeitar as regras do jogo para ser considerado um bom governo. Quero apenas dizer que num determinado contexto histórico, no qual a luta política é conduzida segundo certas regras e o respeito a estas regras constitui o fundamento da legitimidade (até agora não desmentindo, apesar de tudo) de todo o sistema, quem se põe o problema do novo modo de fazer política não pode deixar de exprimir a própria opinião sobre estas regras, dizer se as aceita ou não as aceita, como pretende substituí-las se não as aceita, etc.<sup>21</sup>

O constitucionalismo, contudo, não deve ser entendido como sinônimo de democracia ou de democratização. Segundo Karl Loewenstein, “historicamente, o conceito «constitucionalismo» tem um duplo sentido; faz referência tanto à ordem política constitucional, assim como à ordem político democrática constitucional” (*tradução livre*).<sup>22</sup> Essas duas ordens não são, em absoluto, idênticas, ficando isso mais claro, quando observado que mesmo regimes autocráticos se encontraram estruturados sob bases constitucionais. Certo é, contudo, que a constituição, em regimes como esses, consiste tão somente na “compilação de normas secundárias úteis para a gestão administrativa que se referem ao mecanismo de um governo controlado por um único detentor do poder” (*tradução livre*).<sup>23</sup> Por Constituição, deve-se compreender “um sistema de normas estabelecidas ou de regras convencionais, as quais regulam as relações entre os detentores e os destinatários do poder, assim como a

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 102.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 77-78.

<sup>22</sup> “Históricamente, el concepto «constitucionalismo» tiene una doble significación; hace referencia al orden político constitucional com al orden político democrático constitucional.” (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 89.)

<sup>23</sup> “[...], una constitución en un régimen autocrático no es sino una compilación de secundarias reglas utilitárias para la gestión administrativa que se refieren al mecanismo de un gobierno controlado por un ‘nico detentador del poder.” (*Ibid.*, p. 90.)

respectiva interação dos diferentes detentores do poder na formação da vontade estatal” (*tradução livre*).<sup>24</sup>

Loewenstein leciona, ainda, que o fato de essas regras estarem formalmente constitucionalizadas não significa que se viva em um clima político democrático. Segundo o autor, a democracia constitucional somente teria sido alcançada quando a massa de destinatários do poder, organizada sob a forma de eleitores, passou a participar do processo político pelo exercício do sufrágio universal em eleições conduzidas de maneira justa, elevando-se, assim, à categoria de um originário e independente detentor do poder.<sup>25</sup>

Outra concepção de democracia é aquela que a define como o império das liberdades e dos direitos humanos fundamentais. Nesse passo, é necessário recordar os ensinamentos de Jesús Primitivo Rodríguez González, ao conceituar a nova cidadania europeia. Segundo tal autor, um ordenamento jurídico não pode ser considerado democrático se não for concebido sob a proteção dos direitos fundamentais.<sup>26</sup> Em sentido semelhante, manifesta-se José Afonso da Silva, ao afirmar que os valores sobre os quais se assenta a democracia se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, construídos historicamente.<sup>27</sup> Para Karl Loewenstein, o reconhecimento expresso de certas esferas de autodeterminação individual, a exemplo dos direitos individuais e liberdades fundamentais, é um dos elementos essenciais para o reconhecimento de uma constituição autêntica<sup>28</sup> e, quiçá, democrática.

Para Carl Schmitt, a democracia é uma forma política que corresponde ao princípio da identidade, compreendida esta como a identidade do povo em sua existência concreta consigo mesmo como unidade política. Pode indicar, ainda, uma forma de governo, um método de

<sup>24</sup>“*Constitución en este sentido significa un sistema de normas establecidas o de reglas convencionales, las cuales regulan las relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, así como la respectiva interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal.*” (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 89.)

<sup>25</sup>*Ibid.*, p. 89-90.

<sup>26</sup>GONZALÉZ, Jesús Primitivo Rodríguez. La ciudadanía europea como presupuesto de la carta de derechos fundamentales. In: LEMBO, Cláudio. *Culturalismo jurídico: São Paulo 450 anos: Seminário Brasil Espanha*. Barueri: Manole; DF: Instituto Tancredo Neves, 2004, p. 53.

<sup>27</sup>SILVA, *op. cit.*, p. 125-126.

<sup>28</sup>Segundo Loewenstein, outros elementos caracterizadores de uma constituição autêntica são: (a) a diferenciação das diversas tarefas estatais, de modo a evitar a concentração do poder de um só detentor autocrático; (b) o estabelecimento de um mecanismo de freios e contrapesos, em que os detentores do poder exerçam um controle recíproco; (c) a definição de um mecanismo, previamente estabelecido, para evitar eventuais bloqueios dos detentores do poder, capazes de revolver impasses políticos, a exemplo do impacto do eleitorado soberano – o povo – nos regimes democráticos; (d) a previsão de um método racional de reforma constitucional, evitando-se o uso de ilegalidades, força e revolução. (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 153.)

organização do exercício de determinadas atividades estatais segundo princípios democráticos que possibilitem a mais ampla participação dos cidadãos.<sup>29</sup>

Como se pode notar, estabelecer o significado de democracia não é tarefa fácil<sup>30</sup> e, passados mais de dois mil anos do surgimento do termo na Grécia Antiga, ainda não há um consenso quanto a sua concepção. Para Robert Dahl, “até o momento, [foram] mantidas discussões intermináveis, cansativas e pouco concludentes sobre o significado do termo democracia” (*tradução livre*).<sup>31</sup> Ademais, boa parte das teorias democráticas – para não dizer quase todas – são elaboradas “dentro de sociedades e com o respeito a sociedades que se consideram democráticas”, estando, portanto, “direta ou indiretamente implicadas nas políticas democráticas reais”.<sup>32</sup>

Ressalta-se que a democracia, conforme leciona José Afonso da Silva, consiste em um conceito histórico, “não sendo por si só um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, [...], mantido sempre o princípio básico de que ele revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo”.<sup>33</sup> Ressaltando o conteúdo histórico e a multiplicidade de concepções de democracia, afirma Monica Herman Salem Caggiano:

A democracia configura, na realidade, uma categoria histórico-social, ajustando-se, nas suas variadas nuances, à condição de cada povo, às peculiaridades de cada uma das sociedades, donde a extrema dificuldade de uma conceituação precisa. Daí, também, a pluralidade de conceitos diferentes sobre o que se deva entender por democracia. Certo é, porém, que ela exsurge como mecanismo de preservação da liberdade individual – o governo do povo pelo povo – penetrando na história das instituições

<sup>29</sup>SCHMITT, *op. cit.*, p. 221-222.

<sup>30</sup>Mesmo diante de todas as dificuldades em se constituir margens conceituais para esse termo, um caminho possível na solução de seu significado pode ser elencar tudo aquilo que compreendemos estar fora de uma acepção democrática. Giovanni Sartori assim o faz ao listar uma série de termos que expressam formas de governar não-democráticas, adotadas ao longo da história, nas quais a participação do povo nas decisões políticas, se não fosse inexistente, pouco importava. Entre elas estão – somente para citar algumas – a tirania, o despotismo, o absolutismo, a autocracia, a ditadura, o autoritarismo, o totalitarismo. (SARTORI, Giovanni. *La democracia en 30 lecciones*. Trad. Alejandro Pradera. Buenos Aires: Taurus, 2009, p. 54-55.)

<sup>31</sup>“Hasta ahora mantuve discusiones interminables, cansadoras y poco concluyentes, sobre el significado del término democracia.” (DAHL, Robert; BOSSETTI, Giancarlo. *Entrevista sobre el pluralismo*. Trad. Guillermo Piro. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003, p.10.)

<sup>32</sup>CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. Trad. Delamar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 11.

<sup>33</sup>SILVA, *op. cit.*, p. 125-126.

políticas com o exemplo ateniense, onde a assembléia geral do povo reunida sobre as colinas de Pnyx procede à tomada das decisões.<sup>34</sup>

Ainda sobre a historicidade do “governo do povo”, declara Robert Dahl que “como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez”<sup>35</sup>, sempre que existiram condições adequadas para tanto. Pode-se, pois, dizer que a democracia incorporou os mais diversos significados e operações, conforme o tempo, o povo ou o lugar em que tenha sido instituída ou recriada.

Bernardo Toro – que considera a democracia uma cosmovisão, não sendo uma ciência, um dogma, um partido ou uma política, mas sim um modo de ver a vida e de estar no mundo – também sustenta ser a democracia uma construção contínua, o que implica dizer não ser possível comprá-la ou decretá-la, mas sim vivenciá-la e construí-la. O referido educador, filósofo e comunicador colombiano, ao relacionar os princípios inerentes a essa cosmovisão democrática, reconhece, entre outros, o princípio da secularidade, segundo o qual a democracia, assim como a sociedade, é uma construção humana, podendo ser reedificada e transformada pelo seu agente criador – os cidadãos, o povo – sempre que necessário.<sup>36 37</sup>

---

<sup>34</sup>CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais X Representação política*. São Paulo: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987, p. 14.

<sup>35</sup>DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 19.

<sup>36</sup>TORO, Jose Bernardo. *A construção do público: cidadania, democracia e participação*. Rio de Janeiro: Senac Rio: (X) Brasil, 2005, p. 24-26.

<sup>37</sup>Os demais princípios elencados por Toro como inerentes à construção de um projeto democrático são: (a) princípio da autofundação: a democracia é uma ordem autofundada pela sociedade que a decidiu implementar, o que denota a necessidade de participação de todos os seus membros. Caracteriza-se pela existência de um espaço de liberdade e “pelo fato de que as leis e as normas são construídas ou transformadas pelas mesmas pessoas que as vão viver, cumprir e proteger”; (b) princípio da incerteza: muito embora possamos aprender com a experiência de outras sociedades, não há um modelo ideal ou um protótipo de democracia a ser copiado ou imitado, tendo em vista ser a democracia uma construção cotidiana, própria de cada sociedade. Muitas vezes a democracia é construída sem saber exatamente quando e aonde vamos chegar, residindo aqui seu elemento de incerteza; (c) princípio ético: sem modelos ideais, toda democracia necessita estar orientada para viabilizar os direitos humanos. Uma ordem só é democrática se construída sob a lógica dos direitos humanos. Mais do que normas, os direitos humanos devem ser uma maneira de viver e de ser; (d) princípio da complexidade: na democracia, todos os interesses são acolhidos, o que a concebe como uma ordem incluyente. A paz não é sinônimo de ausência de conflitos, mas da existência de regras capazes de dirimir os conflitos sem a eliminação violenta do opositor. Em uma democracia, o conflito não deve ser compreendido como um componente negativo, mas como uma oportunidade para a instalação de um espaço de deliberação, em que são construídos consensos sociais, base para a paz. As pessoas diferentes devem, portanto, ser capazes de colocar em jogo seus interesses, defendê-los com serenidade e transparência, procurando convencer seus opositores, mas também estando dispostas a serem convencidas. Numa democracia, todos devem aprender a ceder e receber concessões de forma a construir bens coletivos; (e) princípio público: nas democracias, o público se constrói a partir da capacidade de sintetizar e representar os interesses de todos os membros da sociedade, sejam estes contraditórios ou não. (*Ibid.*, p. 26-29.)

Na busca de identificar elementos conceituais comuns às formas de democracia implementadas ao longo da história, Dalmo de Abreu Dallari elenca três pontos fundamentais, caracterizadores de um Estado Democrático:

*A supremacia da vontade popular*, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito do sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.

*A preservação da liberdade*, entendida sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado.

*A igualdade de direitos*, entendida sobretudo como a proibição de distinções no gozo dos direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais.<sup>38</sup>

José Afonso da Silva, por sua vez, sustenta que a democracia se assenta sobre dois princípios fundamentais ou primários, a saber: (a) o princípio da soberania popular, para o qual “o povo é a única fonte do poder”; e (b) o princípio da participação direta ou indireta do poder do povo. Do poder exercido de forma indireta decorreria um outro princípio secundário, o da representação. Para esse autor, a liberdade e a igualdade – esta compreendida em sua feição substancial e não somente formal – não seriam princípios da democracia, e sim seus valores e fundamentos. Complementando o rol de valores democráticos, o autor inclui também os direitos fundamentais.<sup>39</sup>

Sobre os dois primeiros valores fundantes da democracia – liberdade e igualdade – ressalta Manoel Gonçalves que, conforme a cosmovisão presente na concepção do Estado Democrático, pode predominar um ou outro valor, o que permite distinguir entre concepções liberal e igualitária da democracia. A opção liberal, segundo o autor, pode ser exemplificada na *Weltanschauung* iluminista, ao passo que a segunda corrente se manifesta na democracia de base marxista. Na democracia providencialista – aqui o autor inclui o Estado Brasileiro –, coexistem a liberdade-autonomia (expressa pela proteção dos direitos individuais), a liberdade-participação (representada pelo sufrágio e elegibilidade universais) e a isonomia com a igualdade de oportunidades (propugnada na ordem econômica e social).<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 151.

<sup>39</sup>SILVA, *op. cit.*, p. 131-132.

<sup>40</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2010, p. 127-129.



Diante desse diagnóstico histórico do conceito de democracia e tomada como provocação a frase de Sartori de que “entre o nome [(democracia)] e o objeto, existe um trecho muito largo” (*tradução livre*)<sup>41</sup>, demonstra-se imprescindível um olhar ao longo da história para, diante de alguns momentos de luta pela democratização, experiências e teorias democráticas, estabelecer uma evolução conceitual e operacional dessa que é uma das formas possíveis de se governar.

### 1.1.1 O pioneirismo democrático. O governo popular direto dos Antigos

Atribui-se aos gregos, ao menos na história registrada, o pioneirismo na adoção de um governo democrático<sup>42</sup>, e a Heródoto a introdução, na história e na ciência política, do termo *demokratia*.<sup>43</sup> No Livro III de sua obra *História*, o autor narra a discussão imaginária entre os persas Dario, Megabizo e Otane. Os personagens discutiam qual seria a melhor forma de governo a ser adotada pela Pérsia diante da morte de seu soberano Cambises<sup>44</sup>, no ano de 522 a.C. Nessa narrativa, ficou a cargo de Otane o papel de defesa do governo popular, ou governo de muitos, denominado pelos gregos da Antiguidade de *isonomia*, ou seja, a igualdade diante da lei.<sup>45 46</sup>

<sup>41</sup> “[...] entre el nombre [democracia] y el objeto, hay un trecho muy largo.” (SARTORI, Giovanni. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Angel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2007, p. 17.)

<sup>42</sup> Muito embora se atribua aos gregos o pioneirismo na referência ao termo democracia, pressupõe Robert Dahl que esta tenha sido “inventada e reinventada de maneira autônoma toda vez que existirem condições adequadas”, e isso pode ter ocorrido em épocas e lugares diferentes. Nesse sentido, o autor considera poder ter “existido alguma forma democrática em governos tribais muito antes da história registrada”. Para tanto, bastaria que a organização de um determinado grupo tenha sido impulsionada por uma participação democrática, desenvolvida a partir de uma “lógica da igualdade”. Nesse sentido, “durante muitos milhares de anos, alguma forma primitiva da democracia pode muito bem ter sido o sistema político mais ‘natural’”. Ocorre, contudo, que, ao longo da história, a hierarquização e a dominação demonstraram-se ainda mais naturais do que a adoção de uma organização democrática. Foi, então, que os governos populares foram sendo substituídos por monarquias, oligarquias, tiranias, ou qualquer outra forma de governo pautada pela hierarquia ou dominação sobre os membros de uma sociedade. Mais do que dizer que a democracia tenha surgido na Grécia Antiga, pode-se considerar, de acordo com Robert Dahl, que foi a partir desse momento que ressurgiram, em diversos locais, condições mais favoráveis para o desenvolvimento de um sistema de governo democrático. (DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p. 19-21.)

<sup>43</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma reestruturação da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 35.

<sup>44</sup> BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1985, p. 39.

<sup>45</sup> HERÓDOTO, *op. cit.*, LIVRO III, Parágrafo LXXX, p. 266.

<sup>46</sup> Dario foi apresentado por Heródoto como o defensor do governo de um só, ou seja, a monarquia, ao passo que Megabizo se manifestava em prol do governo de poucos, a oligarquia. Esses personagens concordavam entre si quanto à suposta insensatez na transferência do poder supremo ao povo, por acreditarem na possibilidade de a

Uma das mais conhecidas experiências democráticas da Antiguidade Clássica – e muitas vezes citada como exemplo para os Estados Modernos que optam pela adoção desse regime de governo<sup>47</sup> – foi a da cidade-Estado<sup>48</sup> grega Atenas. A democracia de Atenas tinha como pressuposto a liberdade, e o poder era exercido, em regra, pelo povo, de forma direta e imediata, o que, por óbvio, a qualifica como uma democracia direta. O povo – ao menos aqueles que dispunham de direitos de cidadania – reunia-se em praça pública (Ágora) para, em assembleia popular, decidir sobre o destino político da cidade-comunidade.<sup>49</sup> Nas palavras de Francesco Nitti, “um povo sem Ágora era um povo escravo, como hoje o é um povo sem liberdade de opinião e sem direito ao sufrágio”.<sup>50</sup> Havia, também, na democracia ateniense, um conselho (*boulé*), formado por quinhentos membros e uma série de magistraturas. Essas funções públicas eram preenchidas mediante a realização de um tipo de loteria ou sorteio, com uma alta rotatividade nos cargos, o que dava lugar a uma vida política sem políticos e configurada de maneira horizontal.<sup>51</sup>

Deve-se ressaltar que o direito de participar da democracia de Atenas – incluindo o de ser sorteado para ocupar funções públicas – era privilégio de uma ínfima minoria social. Era o sangue que definia os laços de cidadania em Atenas, sendo considerados cidadãos somente os homens, filhos de pai ateniense e de mãe filha de pai ateniense, o que representava cerca de

---

multidão afastar o governo do “bom caminho”. Nas palavras de Megabizo, “nada mais insensato e insolente do que uma multidão inconseqüente”, totalmente desprovida de freios, inteligência e razão para governar. Portanto, o mais normal seria que as decisões políticas de um Estado fossem tomadas por um grupo formado pelos melhores dos homens, cuja virtude política permitiria a adoção por eles de um governo mais consciente, no qual os governantes reconhecem a razão que os leva a tomada de suas decisões. Nesse ponto, contudo, Dario discordava de Megabizo, pois acreditava ser ainda mais perfeito que somente uma pessoa – o melhor dos homens – detivesse o poder supremo. Segundo Dario, o monarca tomava suas decisões em segredo e com discernimento, mantendo seus objetivos políticos a salvo de seus adversários. Heródoto, com seus personagens, apresentou aspectos positivos e negativos em relação a cada uma das formas de governo. Enquanto Otane defendia o governo de muitos e criticava o governo de um só, mas não o de poucos, Megabizo partia em defesa da aristocracia ou oligarquia, em oposição à democracia e à monarquia. Já Dario, considerando as demais formas de governar inconsistentes e conturbadas, dizia ser a monarquia a melhor opção. (HERÓDOTO, *op. cit.*, Livro III, Parágrafos LXXX, LXXXI e LXXXII, p. 266-268.)

<sup>47</sup>GALVÃO, Carlos Fernando; MEFFE, Corinto. *Democracia: do conceito à prática: da representação à participação*. São Paulo: Claridade, 2010, p. 20.

<sup>48</sup>Talvez *polis* seja a palavra mais adequada para se referir a Atenas, mais do que a expressão cidade-Estado. Conforme ressalta Giovanni Sartori, a figura do Estado é uma construção da ciência política pós-Idade Média. Foi Maquiavel quem a introduziu, em sua obra *O Príncipe*. O que, na realidade, haveria em Atenas seria uma cidade-comunidade, uma cidade sem Estado (SARTORI, Giovanni. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Angel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2007, p. 108.). Nesse sentido, passaremos a adotar, daqui em diante, a palavra *polis* ou cidade-comunidade em substituição à anacrônica expressão cidade-Estado.

<sup>49</sup>DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 22.

<sup>50</sup>NITTI, Francesco. *La démocratie*. apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 288.

<sup>51</sup>SARTORI, Giovanni. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Angel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Buenos Aires: Taurus, 2007, p. 169.

13% da população local. Aqueles que não se enquadravam nesses requisitos, a exemplo de mulheres, estrangeiros e escravos, não gozavam dos direitos da cidadania e eram impedidos de participar das decisões da *polis* grega.<sup>52</sup> Tal fato, conforme adverte Paulo Bonavides, levou os mais rigorosos estudiosos da democracia a considerar não ter havido um verdadeiro regime democrático em Atenas, mas sim uma aristocracia democrática. Sobre sua leitura de Hegel, Bonavides afirma ter o pensador sustentado que a liberdade na Grécia Antiga era a liberdade de alguns, diferentemente da liberdade de todos, dos contemporâneos.<sup>53</sup> Hannah Arendt, por sua vez, alega que “ser-livre”, na Grécia Antiga, era o mesmo que “viver-numa-*polis*”, mas, para poder viver numa *polis* e ser reconhecido como um homem político, exigia-se ser livre em outro sentido, ou seja, não ser escravo e não necessitar trabalhar para garantir seu ganha pão diário.<sup>54</sup>

Não havia, na democracia ateniense, uma distinção entre a titularidade e o exercício do poder<sup>55</sup>, ocupando-se o homem livre, diante de uma dinâmica social escravocrata, tão somente da condução dos negócios públicos da *polis*. “Ao homem econômico dos nossos tempos correspondia o homem político da Antiguidade: a liberdade do cidadão substituíu a liberdade do homem”.<sup>56</sup> Nesse sentido, Paulo Bonavides, ao fazer considerações acerca da democracia direta de Atenas, afirma que:

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se devotava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões do Estado, que fazia de sua assembléia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial.<sup>57</sup>

Deve-se ressaltar, todavia, que os gregos não conheceram, na prática, somente o governo “bom” do povo. Antes e depois da democracia de Atenas, experimentaram também outras formas de organização política – a exemplo da monarquia e da aristocracia –, bem como presenciaram momentos em que o poder do povo foi corrompido pelo surgimento de

<sup>52</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 5.

<sup>53</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 289.

<sup>54</sup>ARENDT, Hannah. *O que é política? Fragmentos das obras póstumas compilados por Ursula Ludz*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2007, p. 46-47.

<sup>55</sup>SARTORI, Giovanni. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Angel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2007, p. 169.

<sup>56</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, São Paulo: Malheiros, 2009, *loc. cit.*

<sup>57</sup>*Ibid.*, p. 288.

demagogos que se utilizavam das paixões populares para fazer prevalecer seus anseios pessoais, em substituição aos interesses comuns.<sup>58</sup>

Provavelmente, foi em razão das investidas dos demagogos – recordando o período de guerra após a morte de Péricles – que se iniciaram críticas à forma de governo popular<sup>59</sup>, sendo um dos seus principais representantes o filósofo da Antiguidade, Platão. De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Platão, em sua obra *A República*, afirmava que o governo aristocrático, dirigido por homens ideais, bem formados e educados, seria a forma mais sábia de se governar. A *sofocracia*, termo que utilizava para se referir ao governo dos aristocratas, seria, portanto, uma forma ideal, que, até ser alcançada e consolidada em uma comunidade, poderia ser precedida por uma timocracia, uma oligarquia ou, até mesmo, por uma democracia. Segundo Platão, para se garantir o controle da suposta anarquia decorrente da democracia, poderia ser instalada uma tirania, cujo tirano, sendo sábio, poderia transformá-la em uma *sofocracia*.<sup>60</sup>

Na obra *Política*, Aristóteles estabeleceu uma sistematização sobre as formas de governo que, por séculos, norteou o debate da ciência política. Dizia ele que a cada uma das formas de se governar haveria uma correspondente feição positiva – pura – e outra, negativa – corrupta. Sustentava que, para um governo ser considerado bom, é necessário que busque a felicidade comum dos cidadãos, em oposição ao governo que atenda simplesmente aos interesses particulares de seu(s) governante(s).<sup>61</sup> Nesse sentido, Aristóteles propõe uma classificação sêxtupla<sup>62</sup> das formas de governo.

Das formas de governo em que um só governa, chamamos a que visa ao bem comum de monarquia; das que governam uns, os melhores dos homens, visando ao bem comum, chamamos de aristocracia; e quando uma grande parte dos cidadãos administra a Cidade, tendo em mira o bem comum, o governo é chamado por um nome genérico, “constituição”<sup>63</sup>, que é um nome comum a todas as outras.

---

<sup>58</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 5-4.

<sup>59</sup>*Ibid.*, p. 4.

<sup>60</sup>*Ibid.*, p. 7-8.

<sup>61</sup>MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 87.

<sup>62</sup>BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1985, p. 42.

<sup>63</sup>A forma pura do governo de muitos de Aristóteles é também denominada por alguns autores de *politia* ou *politeia*. Nesse sentido, Cf. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2008, p. 320 e FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 8.

[...]

Das formas de constituição acima mencionada, os desvios são: da monarquia, a tirania; da aristocracia, a oligarquia; do governo constitucional, a democracia. Com efeito, a tirania é uma espécie de monarquia em que apenas se visa ao interesse do monarca; a oligarquia é o governo no qual apenas se considera os interesses dos ricos; democracia é o governo no qual se tem em mira apenas o interesse da massa, e nenhuma dessas formas governa para o interesse de toda a sociedade<sup>64</sup>.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao tecer considerações sobre a classificação das formas de governo de Aristóteles, sustenta que este também encarava a democracia com o temor da demagogia. Assim, segundo Ferreira Filho, diante de tal temor, teria Aristóteles demonstrado uma predileção pela denominada *politeia*, que combina elementos da oligarquia e da democracia, ou seja, um governo moderado com predomínio da classe média.<sup>65</sup> Mas, segundo Norberto Bobbio,

Não obstante essa tradição avessa à democracia, não falta ao pensamento grego a idéia de que o ponto de partida da melhor forma de governo seja a igualdade de natureza ou de nascimento, a *isogonía*, que fez todos os indivíduos iguais e igualmente dignos de governar<sup>66</sup>.

Outra forma de governo popular direto que se difundiu na Antiguidade Clássica – embora não seja tradicionalmente reconhecida como uma democracia – foi a república (*res publica*) de Roma, cujo significado literal seria a “coisa pública” ou os “negócios do povo”. Participavam do governo, no início da república romana, somente os patrícios, aristocratas. Esse direito só teria sido ampliado à plebe em decorrência de muitas lutas populares, mantendo-se a participação, contudo, sempre restrita às pessoas do sexo masculino. Os povos conquistados pelos romanos também recebiam o *status* de cidadãos e a prerrogativa de participarem das decisões políticas de Roma.<sup>67</sup>

Robert Dahl, entretanto, destaca um problema na república romana. Mesmo tendo sido concedidos poderes políticos aos povos conquistados, Roma não resolveu, criativamente, como garantir a participação de seus cidadãos localizados em regiões distantes do centro das decisões políticas. As assembleias dos cidadãos, mesmo com a ampliação do território

<sup>64</sup> ARISTÓTELES, *op. cit.*, Livro III, Capítulo VII, p. 124-125.

<sup>65</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 8.

<sup>66</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 378.

<sup>67</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, p. 23.

romano, mantiveram-se na cidade de Roma, impondo um alto ônus a quem de longe quisesse vir participar das decisões do governo.<sup>68</sup>

Neste momento, em que é apresentada a república romana, faz-se importante dizer que a relação entre democracia e república não é uma unanimidade entre os filósofos e cientistas políticos. De acordo com Norberto Bobbio, para Maquiavel, fundador da ciência política moderna, a república não seria sinônimo de democracia. Segundo Maquiavel, os governos ou são república ou principados. A república de Maquiavel era compreendida “em oposição ao governo real, como aquela forma de Governo em que o poder não está concentrado nas mãos de um só, mas é distribuído variadamente por diversos órgãos colegiados, embora, por vezes, contrastando entre si”.<sup>69</sup> A ideia de Maquiavel, no que se refere a colegiados que podem ser contrastados, teria contribuído, na leitura de Bobbio, para a formação do conceito moderno de regime poliárquico, em oposição ao regime monocrático.<sup>70</sup>

Carl Schmitt, contudo, afirma que a “democracia como forma política significa também, segundo a terminologia atual, a república” (*tradução livre*).<sup>71</sup> Sobre a relação república e democracia, afirma Norberto Bobbio:

[...], a república não é Democracia; mas no seu caráter peculiar de ‘Governo livre’, de regime antiautocrático, encerra um elemento fundamental da Democracia moderna na medida em que por Democracia se entende toda forma de Governo oposta a toda a forma de despotismo.<sup>72</sup>

O modelo de participação direta do povo nas decisões políticas da comunidade – adotado na democracia ateniense e na república romana – demonstrou-se possível somente em sociedades de pequena escala, embora tenha contribuído por plantar raízes filosóficas que fundamentariam o desenvolvimento da democracia por toda a humanidade. Com a ampliação dos territórios das comunidades antigas, tornar-se-ia cada vez mais difícil garantir a participação de seus cidadãos nas decisões políticas destas. E, recordando os dizeres de Giovanni Sartori, notadamente sobre a democracia de Atenas, “a *polis* democrática floresceu,

<sup>68</sup>DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, p. 23.

<sup>69</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2008, p. 322.

<sup>70</sup>*Idem*.

<sup>71</sup>“Democracia como forma política significa también, según la terminología actual, la República.” (SCHMITT, *op. cit.*, p. 221.)

<sup>72</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2008, p. 323.

mas por isso mesmo pereceu, porque foi incapaz de crescer, condenada ao espaço que a instituía e a fazia possível” (*tradução livre*).<sup>73</sup> Essa constatação impôs, portanto, um grande desafio à humanidade: operacionalizar o ideal democrático em sociedades de larga escala.

### 1.1.2 A solução moderna. A democracia representativa

A proposta de solução ao perecimento e à inoperância do governo popular direto dos antigos viria somente na Idade Moderna.<sup>74</sup> Iniciada com o Renascimento, buscava-se, a partir da recuperação dos ideais filosóficos da Antiguidade Clássica, deslocar o eixo dos fundamentos teóricos do poder, de Deus para o homem<sup>75</sup>, em oposição a toda manifestação de misticismo, coletivismo, teocentrismo e geocentrismo. Entretanto, apesar dessas investidas renascentistas, com o advento do Absolutismo, presenciou-se o retorno da teoria feudal do poder divino. Dessa vez, o respaldo teológico de legitimação do poder do senhor feudal foi transplantado para os reis, monarcas absolutistas<sup>76</sup>, impondo uma submissão do povo às decisões destes e cerceando qualquer possibilidade de participação popular na definição dos rumos políticos dos Estados.

Não se deve desprezar, contudo, contribuições das Revoluções Protestantes, nos idos do século XVI, para o despertar de um elemento que seria essencial para o desenho da

---

<sup>73</sup>“*la polis democrática floreció, pero por eso mismo pereció, porque fue incapaz de crecer, condenada al espacio que la instituía y la hacía posible.*” (SARTORI, Giovanni. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Angel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2007, p. 170.)

<sup>74</sup>Faz-se necessário, contudo, esclarecer o grande salto histórico que desconsidera a existência de um padrão democrático na Idade Média. Fato é que tal período da história é compreendido como um hiato nas experiências democráticas e pouco se desenvolveu sobre as teorias das formas de governo, assim como sobre a concepção de democracia. Até o século XIII, a *Política*, de Aristóteles, era desconhecida dos escritores cristãos e, quando reencontrada, teve simplesmente reproduzido, por Marcílio de Pádua, em *Defensor Pacis*, o discurso das feições “equilibrada” e “viciada” das formas de governo. É importante dizer que esse momento da história é marcado pelo poderio da Igreja e da moral religiosa e pela superioridade do sistema feudal. Predominava, ainda, o pensamento de que os homens não são naturalmente bons e que o poder dos governantes, legitimado por Deus, teria de ser aplicado com terror pois só assim seria capaz de livrar seus súditos do mal, obrigando-os, por meio da lei, a viver retamente. (BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1976, p. 77-78.)

<sup>75</sup>Maquiavel, fundador da ciência política moderna, em sua obra *O príncipe*, dedicou longas páginas a romper com a visão medieval de que o poder e o governo são dádivas divinas. Contudo, “é certo que sua tentativa de aconselhar o governante a manter a ordem e o poder lança germes para a futura tradição absolutista, mas seu propósito, pelo contrário, ainda está no contexto do humanismo e do renascentismo. A ordem social e o bom governo são seus horizontes, mas os meios, ao invés de teológicos, são humanamente realistas.” (MASCARO, *op. cit.*, p. 130.)

<sup>76</sup>*Ibid.*, p. 128-133.

concepção democrática moderna – o pluralismo –, que, conforme salienta Sartori, consiste em um pressuposto conceitual da liberdade dos modernos. Foram os protestantes, mais especificamente os puritanos, quem evocaram a liberdade de consciência e opinião, fragmentando os credos cristãos em Deus, pluralizando-os. Entretanto, não se deve exagerar no reconhecimento da contribuição dos puritanos para o descobrimento do pluralismo, visto terem sido eles tão intolerantes quanto os seus inimigos. O que se pode dizer é que, com a emergência do pluralismo, a democracia moderna coloriu-se, estruturando-se sob bases da diversidade humana.<sup>77</sup>

Todavia, somente a partir do período denominado Iluminismo, houve a retomada dos ideais da democracia, dando-lhe formas e configurações operacionais mais próximas ao modelo de Estado Democrático que hoje conhecemos. Vale dizer que a democracia dos modernos nasceu das lutas contra o poder absolutista do período anterior.<sup>78</sup> Isso ocorreu, sobretudo, em razão da ascensão da classe burguesa na Europa, a qual demandava a adoção de um modelo de Estado capaz de assegurar o desenvolvimento da economia mercantilista e a afirmação das liberdades individuais. Três grandes momentos históricos, influenciados por ideais jusnaturalistas, contribuíram, portanto, para a reedificação do regime democrático na Modernidade.

[...], o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciado por Locke e que teve sua expressão mais significativa no *Bill of Rights*, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 [...].<sup>79</sup>

Entre os referenciais teóricos da modernidade, John Locke (1632-1704), em sua obra *Segundo tratado sobre o governo civil* (1690), afirmava que o homem, no estado de natureza, possui direitos naturais, como a liberdade, mas cuja fruição é incerta, visto que, sendo todos reis na mesma proporção, haveria a possibilidade de violação desses direitos. Diferentemente de Hobbes, Locke não acreditava em um estado natural de guerra, mas sim de que este seria

---

<sup>77</sup>SARTORI, Giovanni. *La democracia en 30 lecciones*. Trad. Alejandro Pradera. Buenos Aires: Taurus, 2009, p. 63-65.

<sup>78</sup>DALLARI, *op. cit.*, p. 147.

<sup>79</sup>*Idem.*



uma das possibilidades do estado de natureza, bem como da própria vida política.<sup>80</sup> Diante da incerteza que impera no estado de natureza, a reunião – o contrato social – far-se-ia necessária, para garantia da estabilidade e da conservação da vida recíproca, assim como para a manutenção das liberdades e dos bens, aos quais Locke atribuiu o termo genérico de propriedade.<sup>81</sup>

Em seu *Contrato Social* (1762), partindo também da hipótese de estado de natureza, o suíço Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) sustentava que os homens são naturalmente bons e que, por conta disso, seriam capazes de viver livres e em paz com seus semelhantes, cada um dotado de seus respectivos direitos naturais. Mas, na busca de preservar essa liberdade e seus direitos, os homens celebram entre si um pacto social. E o fazem, por acreditarem ganhar força com essa associação, especialmente porque se comprometem a se sujeitar à vontade geral. Ao adotar esse comportamento associativo, contudo, o homem não abre mão de sua liberdade, devendo, inclusive, participar do poder regente. Em outras palavras, não haveria vontade geral se não houvesse a efetiva participação de todos. Nesse sentido, não existiria, para Rousseau, separação entre governantes e governados, bem como não haveria outra forma de se conceber a vontade geral – uma vontade superior à soma dos interesses particulares existentes – senão a partir da deliberação direta de todos os cidadãos.<sup>82</sup>

Rousseau não admitia a possibilidade de existência de intermediários entre os cidadãos e a expressão da vontade geral, desacreditando no modelo de governo representativo. Celebre é a sua crítica ao Parlamento da Inglaterra, ao afirmar que “o povo inglês pensa ser livre”, mas “só o é durante a eleição dos membros do parlamento; tão logo

---

<sup>80</sup>O estado de guerra, segundo Locke, não seria uma exclusividade da vida em natureza, estando, também, entre as possibilidades de uma vida política, quando, diante das violações aos direitos naturais, há a necessidade de se lançar mão desse estado para a defesa de referidos direitos. (LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Petrópolis: Vozes, 2001, Capítulo III, Parágrafo 19, p. 92-93.)

<sup>81</sup>“Se o homem é tão livre no estado de natureza como se tem dito, se ele é o senhor absoluto de sua própria pessoa e de seus bens, igual aos maiores e súdito de ninguém, por que renunciaria a sua liberdade, a este império, para sujeitar-se à dominação e ao controle de qualquer outro poder? A resposta é evidente: ainda que no estado de natureza ele tenha tantos direitos, o gozo deles é muito precário e constantemente exposto às invasões de outros. Todos são tão reis quanto ele, todos são iguais, mas a maior parte não respeita estritamente nem a igualdade nem a justiça, o que torna o gozo da propriedade que ele possui neste estado muito perigoso e muito inseguro. Isso faz com que ele deseje abandonar essa condição, que, embora livre, está repleta de medos e perigos contínuos; e não é sem razão que ele solicita e deseja se unir em sociedade com outros, que já estão reunidos ou que planejam se unir, visando à salvaguarda mútua de suas vidas, liberdades e bens, o que designo pelo nome geral de propriedade.” (*Ibid.*, Capítulo IX, Parágrafo 123, p. 156.)

<sup>82</sup>ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Contrato social*. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2010, Livro I, Capítulos VI, VIII e IX, e Livro II, Capítulos I e II, p. 32-45.

estes estão eleitos, ele é escravo, é nada”.<sup>83</sup> Sustentava, ainda, que “nada é mais perigoso do que a influência dos interesses privados nos assuntos públicos, e [que] o abuso das leis pelo Governo é um mal menor do que a corrupção do Legislador, consequência infalível dos propósitos particulares”.<sup>84</sup>

Alegava o pensador, destarte, ser impraticável a “verdadeira” democracia – a democracia direta – visto ser ela somente possível em territórios pequenos, indicando, portanto, para sua efetiva adoção, o fracionamento dos Estados então existentes. Dizia que, se houvesse um governo de deuses, estes se governariam democraticamente, mas que, para os homens, um governo tão perfeito não seria cabível.<sup>85</sup>

É exatamente quanto ao ponto da defesa de Rousseau por uma participação direta dos cidadãos no governo e na conformação da vontade geral que se faz necessária a apresentação de um contraponto, lembrando os ensinamentos anteriormente proferidos pelo francês Montesquieu (1689-1755), em *Do espírito das leis* (1748):

Uma vez que, em um Estado livre, todo homem que supõe possuir uma alma livre deve ser governando por si próprio, é necessário que o povo, em seu conjunto, exerça o poder legislativo; mas como isso é impossível nos grandes Estados, e nos Estados pequenos estaria sujeito a muitos inconvenientes, é preciso que o povo exerça pelos seus representantes tudo o que não pode exercer por si mesmo.

Conhecemos muito melhor as necessidades de nossa cidade que as necessidades das outras, e julgamos melhor a capacidade dos vizinhos que a capacidade de nossos compatriotas. Não é necessário que os membros do corpo legislativo sejam do corpo da nação; é mais conveniente, porém, que em cada localidade principal os habitantes escolham entre si o seu representante.

A grande vantagem dos representantes é que estes são capazes de discutir as questões políticas. O povo não é, de modo algum, apto para isso, fato que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia.<sup>86</sup>

Como se pode observar, Montesquieu, um dos representantes da teoria da divisão dos poderes, foi também um grande defensor do modelo de governo representativo e, assim, um opositor dos ideais de retorno ao modelo de democracia dos antigos, diante da sua inoperância nos Estados modernos de larga escala. Nota-se, ainda, uma visão aristocrática nos

<sup>83</sup> ROUSSEAU, *op. cit.*, Livro III, Capítulo XV, p. 107.

<sup>84</sup> *Ibid.*, Livro III, Capítulo IV, p. 80-81.

<sup>85</sup> *Ibid.*, Livro III, Capítulo IV, p. 82.

<sup>86</sup> MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007, Segunda Parte, Livro Décimo Primeiro, Capítulo VI, p. 168.

pensamentos do francês, visto que ele acreditava ser o povo somente capaz de escolher seus representantes e não de governar.

Antes de Montesquieu, John Locke, ao reconhecer a divisão dos poderes, a supremacia do poder legislativo e a limitação da soberania pelos direitos naturais do homem, já dizia ser uma democracia perfeita aquela forma de governo na qual os homens, reunidos em sociedade, escolheriam, periodicamente e por maioria, aqueles que seriam responsáveis por elaborar as leis para a comunidade e por providenciar o seu cumprimento.<sup>87</sup>

Afora a dificuldade imposta pelo território para adoção do modelo de democracia direta, deve-se retomar a ideia de que o homem moderno, diferentemente do homem grego, além de se preocupar com as questões políticas, devia buscar garantir o seu sustento mediante a adoção de mecanismos de uma sociedade de mercado, baseados no binômio capital e trabalho. Nesse cenário de instituição do capitalismo como forma de organização econômica, o mais conveniente seria, então, a nomeação ou eleição de representantes para exercício do poder político.

Quanto aos pensamentos de Locke:

[estes] representaram a sistematização teórica de fatos políticos que estavam transformando a Inglaterra de seu tempo, tais como a publicação da Declaração Inglesa de Direitos, de 1688, que proclamava os direitos e as liberdades dos súditos, e a aprovação do documento que se tornou conhecido como *Bill of Rights*, através do qual se fez a ratificação daquela Declaração, além de se afirmar a supremacia do Parlamento.<sup>88</sup>

Esses ensinamentos, associados à influência dos protestantes, conduziram os norte-americanos à conquista de sua independência, firmada na *Declaração da Independência*, de 1776. Ressalta-se que, entre os norte-americanos, o que marcou sua concepção de democracia foi a ideia de não-intervenção do Estado, sobretudo em respostas aos malefícios percebidos outrora do governo inglês.<sup>89</sup> Deve-se destacar, ainda, que os norte-americanos preferiam adotar a palavra república para se referir ao regime democrático fundado em instituições representativas. Nesse sentido, conhecida é a diferença estabelecida, na época, por James Madison (1751-1836), John Jay (1745-1829) e Alexander Hamilton (1757-1804), em *O*

<sup>87</sup>LOCKE, *op. cit.*, Capítulo X, Parágrafo 132, p. 160.

<sup>88</sup>DALLARI, *op. cit.*, p. 148.

<sup>89</sup>*Ibid.*, p. 149-150.

*Federalista* (1788). Nessa obra, os autores utilizam o vocábulo democracia como alusão à forma de governo popular adotada pelos antigos, na qual os cidadãos participam diretamente das decisões da *polis*. Já a palavra república é utilizada para se referir ao novo governo, cujo poder deriva do povo, embora seja exercido por seus representantes, eleitos periodicamente para o exercício das funções legislativas e executivas.<sup>90</sup>

Na França, apesar da significativa influência de Rousseau na Revolução Francesa, foi com base nos pensamentos de Montesquieu e na doutrina de soberania da Nação de Sieyès<sup>91</sup> que a Assembleia Constituinte de 1789 estruturou seu sistema político sobre instituições representativas. Léon Duguit manifesta-se também no sentido de reconhecer haverem os constituintes franceses encontrado bases para a afirmação de seus princípios políticos nas declarações de direitos dos Estados Unidos da América.<sup>92</sup> Segundo Dircêo Torrecillas Ramos, da teoria da soberania da Nação de Sieyès extraiu-se o entendimento teorizador do mandato representativo e da soberania nacional.

Para ele [Sieyès], a Nação, que não se confunde com o povo, exprime os interesses permanentes de uma comunidade. Esta Nação, entidade abstrata, tem necessidade de representantes para a manifestação de sua vontade e exercício do poder. Ao povo, aquele a quem a vontade na Nação conferiu direitos políticos, compete tão-somente eleger os seus representantes. Daí decorrem os dois princípios das primeiras democracias, que são o sufrágio censitário e representação nacional. Sieyès não era adepto da democracia, à qual opunha o governo representativo, o que parece incoerente.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup>MADISON, James; JAY, John; HAMILTON, Alexander. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003, Volume I, Capítulo 10, p. 64.

<sup>91</sup>As posições de Sieyès podem ser extraídas de seus discursos e trabalhos escritos, muitos dotados de um caráter panfletário. Sua defesa apresenta-se no sentido de propugnar o governo representativo, em detrimento da democracia direta dos antigos. É de autoria de Sieyès a teoria da soberania nacional, na qual o titular do poder soberano não é o povo, e sim a Nação, que, sendo um ente distinto dos seres humanos que a integram, sobrevive ao longo das gerações. Nesse sentido, os representantes eleitos devem exercer sua função de maneira a exprimir a vontade da Nação, instituída a partir do contrato social. “O ensinamento de Sieyès, por um lado, traduz a verdade: os interesses permanentes de uma comunidade podem não coincidir com os interesses imediatos dos que a integram em determinado momento; por outro, serve para justificar manipulações, artifícios e ‘espertezas’ de variada espécie. Com efeito, a Nação pode, por meio dos que fazem a Constituição, e assim falam em seu nome, estabelecer representantes que não devem essa qualidade à eleição ou ao caráter vitalício. Assim, monarcas puderam, no curso do século passado, ser designados como representantes da Nação. Desse modo, a fórmula do governo representativo podia ser compatibilizada com a monarquia, como o foi na Europa do século passado. Permitiu, assim, uma transição menos conflituosa do poder do monarca para o povo, ou Nação”. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 16-17.)

<sup>92</sup>DUGUIT, Léon. *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*. Trad. Pablo Pérez Tremps. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 19.

<sup>93</sup>RAMOS, *op. cit.*, p. 44-45.

Sobre a transformação da democracia operada pelos modernos – marcada pela transição da participação direta dos cidadãos nas decisões da *polis* para a consolidação do sistema democrático representativo – afirma Norberto Bobbio que o que se alterou não foi o titular do poder político, este sempre reconhecido como sendo o povo, os cidadãos. Houve, sim, uma alteração quanto à forma como é exercido o direito de participação pelo povo e como é operacionalizada a extração das decisões políticas em um Estado Democrático Moderno.<sup>94</sup>

Quanto ao regime político democrático “recriado” pelos norte-americanos, insta dizer que ele foi objeto de um estudo comparado do jurista francês Alexis de Tocqueville (1805-1859), em sua obra *A democracia na América* (1835 e 1840). Muito embora esse autor não tenha estabelecido de maneira clara e objetiva o que entendia por democracia, sustentava ser ela, além de uma forma de governo, uma forma de sociedade, visto seu alcance em todo o tecido social norte-americano, em suas leis, opiniões, relações interpessoais e visões de mundo. Tratava-se de uma democracia organizada não sob preceitos da antiga *polis* grega, mas com base em uma sociedade de massa.<sup>95</sup>

Tocqueville reconhecia que a condição social dos norte-americanos, sua religião e seus costumes foram essenciais para o estabelecimento do destino democrático da nova pátria.<sup>96</sup> Segundo ele, desde o nascimento da colônia, a situação social norte-americana era eminentemente democrática, reinando, notadamente entre os oriundos da Nova Inglaterra, uma grande igualdade.<sup>97</sup> E, para fazer reinar a igualdade entre todos, alegava Tocqueville ser preciso dar direitos a cada cidadão ou negá-los a todos.<sup>98</sup> Nesse contexto, o francês estabeleceu um confronto entre liberdade e igualdade.

Não se trata de dizer que os povos cuja situação social é democrática desdenham naturalmente a liberdade; pelo contrário, têm por ela um gosto instintivo. Mas a liberdade não é o objeto principal e contínuo de seu desejo;

<sup>94</sup>BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005, p. 29-30.

<sup>95</sup>CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. *E-democracia: a democracia do futuro?*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)– Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010, p. 42-43.

<sup>96</sup>TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1987, Livro I, Primeira Parte, Capítulo II, Item *Razões de certas singularidades que se verificam nas leis e costumes anglo-americanos*, p. 42.

<sup>97</sup>*Ibid.*, Livro I, Primeira Parte, Capítulo III, Item *A característica marcante da situação dos anglo-americanos é ser essencialmente democrática*, p. 44.

<sup>98</sup>*Ibid.*, Livro I, Primeira Parte, Capítulo III, Item *Conseqüências políticas da situação social dos anglo-americanos*, p. 49.

o que preferem, com um amor eterno, é a igualdade; lançam-se para a liberdade em impulsos rápidos e movimentos súbitos, e, se não alcançam a sua finalidade, resignam-se; mas nada poderia satisfazê-los sem a igualdade, e consentiriam antes em perecer que em perdê-las.

Por outro lado, quando os cidadãos são todos mais ou menos iguais, torna-se-lhes difícil defender a sua independência contra as agressões do poder. Como nenhum dentre eles é bastante forte para lutar sozinho com vantagem, só lhes pode garantir a liberdade a conjugação das forças de todos. Ora tal conjugação não se encontra sempre.<sup>99</sup>

Sobre o estudo comparado de Tocqueville entre as democracias norte-americana e francesa, afirma Frank Cunningham ter o autor francês reconhecido que o resultado jacobino da Revolução Francesa foi o pior exemplo de uma história igualitária e que, mesmo na democracia mais benigna como a americana, a soberania popular poderia incorrer na regra da maioria desenfreada.<sup>100</sup> E “se um dia vier a se perder a liberdade da América”, afirma Tocqueville, “será preciso atribuir esse acontecimento à onipotência da maioria, que terá levado as minorias ao desprezo”.<sup>101</sup> Para estabelecer certo controle à “tirania da maioria”, segundo Tocqueville, faz-se necessário, além da descentralização administrativa do poder, garantir a liberdade de criação de associações, a liberdade de imprensa e a liberdade de consciência religiosa.

Como se pode verificar, as experiências de redemocratização da modernidade dão largo destaque à liberdade, o que nos permite concebê-las como verdadeiras democracias liberais. Todavia, a liberdade já havia sido verbalizada nos discursos filosóficos da Antiguidade Clássica, sendo premente estabelecer as diferenças entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos.

Nesse sentido, segundo Norberto Bobbio, famosos são os ensinamentos de Benjamin Constant, proferidos em um discurso realizado no Ateneu Real de Paris no ano de 1818. Na oportunidade, Constant sustentou que a liberdade dos antigos teria como objetivo a distribuição do poder, sendo compreendida, exclusivamente, como a participação ativa e constante dos cidadãos nas decisões políticas de sua comunidade. Já a liberdade dos modernos visaria à limitação do poder do Estado, de modo a permitir a “fruição pacífica da

---

<sup>99</sup>TOCQUEVILLE, *op. cit.*, Livro I, Primeira Parte, Capítulo III, Item *Conseqüências políticas da situação social dos anglo-americanos*, p. 50.

<sup>100</sup>CUNNINGHAM, *op. cit.*, p. 17.

<sup>101</sup>TOCQUEVILLE, *op. cit.*, Livro I, Segunda Parte, Capítulo VII, Item *O maior perigo das repúblicas americanas decorre da onipotência da maioria*, p. 200.

independência privada”.<sup>102</sup> A liberdade dos modernos seria, então, concretizada pela garantia das liberdades civis e políticas, oxigênio para a consagração do modelo de Estado Liberal ora implementado.

### 1.1.3 As releituras contemporâneas da democracia

Na Idade Contemporânea, a discussão acerca da democracia se tornou ainda mais complexa, sendo o início dessa nova era marcado pela emergência de revoluções populares que, fundamentadas nas teorias socialistas, viriam a questionar o regime democrático burguês da Idade Moderna. Os adeptos de tais movimentos partiam da constatação de ter sido o povo esquecido após as revoluções do séculos XVI e XVIII.<sup>103</sup> Nesse contexto, ao longo de todo o século XIX, um espaço foi reservado, na ciência e na história política, para o debate polarizado entre socialismo e liberalismo – democracia socialista x democracia liberal. Sobre o confronto dessas duas acepções democráticas, afirma Norberto Bobbio:

O que muda na doutrina socialista a respeito da doutrina liberal é o modo de entender o processo de democratização do Estado. Na teoria marxista-engelsiana, para falar apenas desta, o sufrágio universal, que para o liberalismo em seu desenvolvimento histórico é o ponto de chegada do processo de democratização de Estado, constitui apenas o ponto de partida. Além do sufrágio universal, o aprofundamento do processo de democratização da parte das doutrinas socialistas acontece de dois modos: através da crítica da Democracia apenas representativa e da conseqüente retomada de alguns temas da Democracia direta e através da solicitação de que a participação popular e também o controle do poder a partir de baixo se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até à empresa, da sociedade política até a sociedade civil pelo que se vem falando de Democracia econômica, industrial ou da forma efetiva de funcionamento dos novos órgãos de controle (chamados “conselhos operários”), colegial, e da passagem do autogoverno para a autogestão.<sup>104</sup>

<sup>102</sup>CONSTANT, Benjamin. De la liberté des anciens comparée à celle des modernes. In: *Collection complète des ouvrages*, vol. 4, parte 7, Paris, Béchet Libraire, 1820, p. 253 *apud* BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005, p. 8-9.

<sup>103</sup>SANSON, Alexandre. *Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)– Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007, p. 53.

<sup>104</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2008, p. 324-325.

Da cosmovisão democrática socialista, origina-se o modelo social de democracia, na qual a igualdade é o valor fundante que se sobrepõe à liberdade, ou melhor dizendo, é a partir da garantia da igualdade a todos os cidadãos que se alcançaria a liberdade. Já no modelo liberal, essa sistemática se encontra invertida – do exercício da liberdade decorreria a igualdade social.

No início do século XX, os sistemas constitucionais incorporaram um novo elemento operacional à democracia representativa – as representações políticas passariam a ser realizadas por intermédio de partidos políticos, dando ensejo ao estabelecimento da democracia pelos partidos ou democracia partidária. Gestados ainda na modernidade<sup>105</sup>, os partidos políticos começaram a conquistar seu lugar ao sol a partir da segunda metade do século XIX, quando se alastraram por todos os sistemas políticos. Sua constitucionalização, entretanto, só seria observada a partir do século XX.<sup>106</sup>

Diante do caráter oligárquico da democracia representativa, depositaram-se, na criação dos partidos políticos, “as esperanças de se estabelecer uma democracia mais autêntica”<sup>107</sup>, tendo em vista ter sido atribuído a eles a necessária e indispensável tarefa de “organizar e ativar a vontade política da massa eleitoral”.<sup>108</sup> As agremiações partidárias teriam as funções de definir um programa de governo exequível e de selecionar pessoas dispostas a executá-lo com eficiência, quando eleitas. As eleições deixariam, destarte, de ter o caráter de escolha aleatória de pessoas para ganhar uma dimensão de seleção entre programas de governo, a

---

<sup>105</sup>“O termo ‘partidos políticos’, em seu sentido moderno, somente foi conhecido por volta de 1830, conforme afirma Maurice Duverger. Segundo análise de alguns autores, os dois grupos adversários surgidos na Inglaterra: os ‘Tories’, representantes dos interesses remanescentes do feudalismo agrário e defensores incondicionais das prerrogativas régias, e os ‘Whigs’, expressão das novas forças urbanas capitalistas, que, embora também monarquistas, esposavam princípios liberais, foram os dois grandes partidos políticos que encaminharam a definição do conservadorismo e do liberalismo”. (FERRERI, Janice Helena. Democracia e partidos políticos. In: GARCIA, Maria (coord.). *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 88.). Loewenstein, por sua vez, atribui a aparição de um autêntico partido político, no sentido moderno do termo, aos franceses, com os jacobinos. Segundo o autor, a acepção moderna de partidos políticos exsurge a partir da ampliação do sufrágio, com o qual teria se estabelecido uma conexão causal entre o fenômeno dos partidos políticos e a integração da massa eleitoral no processo de poder. Antes da ampliação do sufrágio, os partidos políticos não passavam de clubes, formados por membros que representavam uma classe hegemônica. (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 94.)

<sup>106</sup>FERRERI, *op. cit.*, p. 88-91.

<sup>107</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977, p. 47-48.

<sup>108</sup>“El partido político se hace necesario, y, en realidad, indispensable para organizar y activar la voluntad política de la masa electoral.” (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, *loc. cit.*)



partir da concorrência eleitoral de partidos políticos. O povo, portanto, participaria não só elegendo seus representantes, mas aderindo a uma clara proposta de governo.<sup>109</sup>

No entanto, os partidos políticos não demonstraram ser capazes de estabelecer um claro e contundente programa de governo, utilizando-se, muitas vezes, de lemas chaves, generalistas, pertencentes ao senso comum e pouco questionáveis, motivados simplesmente pelo objetivo de atrair o maior número de eleitores, pois, afinal, não seria conveniente, no escrutínio eleitoral, fazer inimigos, sob pena de se perder a oportunidade de se alçar ao poder. Nesse sentido, afirma Karl Loewenstein que os programas partidários são “amplos e suficientemente indefinidos para acomodar todos os interesses”, uma vez que os partidos “não podem abertamente favorecer a uns em detrimento de outros”.<sup>110</sup>

Não se deve deixar de dizer que, no início do século XX, os ideais democráticos também foram postos em xeque, notadamente com a emergência de teses antiliberais, defendidas pelos regimes totalitários fascista e nazista, os quais culminariam na eclosão da segunda grande guerra mundial. Na vigência do nazismo, Hitler utilizou-se de mecanismos tipicamente democráticos para legitimar o seu poder. Por vezes, questionava o povo, na forma de plebiscito, sobre os rumos a serem tomados pelo seu governo<sup>111</sup>, ao que se convencionou denominar democracia plebiscitária ou cesarista. “Na realidade, porém, sempre foi ela uma ditadura disfarçada pelo chamamento das massas a referendar entusiasticamente as decisões do homem forte”.<sup>112</sup>

Não cabe aqui tecer longas considerações sobre o que pregavam os citados regimes – intolerantes com as minorias e aviltantes às liberdades individuais e aos direitos humanos –,

---

<sup>109</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977, p. 48-49.

<sup>110</sup>LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the governmental process*. Chicago: Chigado Press, 1965, p. 351 *apud* FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977, p. 52.

<sup>111</sup>De acordo com Loewenstein, ao longo da história contemporânea, o plebiscito foi utilizado, por diversas vezes, com o objetivo de deliberar, mediante votação popular, questões territoriais, a exemplo de modificações de fronteiras internas, de legalização de conquistas e anexações territoriais estrangeiras e de legitimação do exercício do direito de autodeterminação das nações. A desconfiança quanto à utilização desse mecanismo de participação popular reside no fato de ter sido sua adoção uma preferência dos regimes autocráticos e autoritários. Hitler, por exemplo, aplicou-o quando da anexação da Áustria (1938). O mesmo ocorreu com os soviéticos, que utilizaram de tal técnica para camuflar anexações territoriais durante a expansão de seu império. O questionamento que Loewenstein se faz, notadamente sobre o comportamento dos comunistas soviéticos, é se o uso dos plebiscitos teria origem doutrinária – nos remotes da Revolução Francesa – ou se cumpria o papel de revestir de caráter democrático, mediante votação popular, questões manipuladas pelos então detentores do poder. (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 331-333.)

<sup>112</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 123.

mas sim reconhecer que, com sua bancarrota, a democracia legitimou-se como um ideal irrenunciável, conduzindo o mundo a repensar as mais diversas formas de se efetivar a democracia.

Do contexto político resultante da Segunda Guerra Mundial, surgiram teorias democráticas que buscam estabelecer condições constitucionais mínimas para a configuração de uma democracia, bem como autores que dedicaram seus estudos a observá-la empiricamente, mediante a análise de seu desenvolvimento cotidiano. No primeiro grupo de estudiosos da chamada democracia constitucional, estariam – somente para citar alguns deles – autores como Karl Loewenstein e Pedro Salazar Ugarte. Já no grupo dos estudiosos da democracia substancial, podem ser identificados os cientistas políticos Joseph Schumpeter e Robert Dahl.

Conforme já anotado anteriormente, para Loewenstein, somente a partir da ampliação do sufrágio universal para a grande massa – o que ocorreu na humanidade somente muito recentemente – foi que se efetivou a autêntica democracia constitucional. Segundo ele, em uma democracia constitucional, todo o poder emana do povo, devendo tanto o governo quanto o parlamento agir de acordo com as vontades populares, legitimados por eleições livres e honestas, nas quais teriam competido ideologias ou forças sociais. Logo, a relação de poder assume uma configuração triangular, formada por governo, parlamento e povo, estando os referidos detentores do poder político submetidos a um controle recíproco.<sup>113</sup>

Loewenstein apregoa, ainda, não ser possível, devido à natureza humana, esperar que os detentores do poder atuem de maneira a não abusar dele. Dessa forma, o conceito de democracia aproxima-se da ideia de constituição, compreendida esta como um sistema de freios, imposto pela sociedade e composto por regras fixas que têm como objetivo limitar o exercício do poder político.<sup>114</sup> Em sentido ontológico, a constituição assume um duplo significado – “liberar os destinatários do poder do controle social absoluto de seus

---

<sup>113</sup>Sustenta Loewenstein que cada nação poderá estruturar seu sistema político, conforme a predominância de um desses três atores. Segundo ele, a preferência expressa pelas nações está misteriosamente associada a suas tradições e experiências históricas, a exemplo da preferência dos alemães por um executivo forte e dos franceses, por um governo de assembleia. (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 91.)

<sup>114</sup>*Ibid.*, p. 149.

dominadores e assegurar-lhes uma legítima participação no processo do poder” (*tradução livre*).<sup>115</sup> Em entendimento semelhante, Pedro Salazar Ugarte afirma:

A democracia constitucional é um modelo de organização político-jurídica no qual confluem diversas tradições do pensamento político moderno e que perseguem em um só momento dois objetivos analiticamente distintos: limitar o poder político e distribuí-los entre os cidadãos. Por detrás desta dupla finalidade, repousam [, todavia,] os direitos fundamentais – de liberdade, políticos e sociais – dos indivíduos que integram a coletividade política. (*tradução livre*)<sup>116</sup>

Apresentando uma análise realista de sociedades tidas como democráticas, o ex-ministro das finanças da Áustria, Joseph Schumpeter, publicou, pouco antes do fim da Segunda Guerra Mundial, em 1942, sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. De seus ensinamentos, decorre a teoria da democracia elitista e procedimental, segundo a qual “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante a luta competitiva pelos votos do eleitor”.<sup>117</sup> Schumpeter sustenta, contudo, que as sociedades democráticas não são jamais governadas pelo povo<sup>118</sup> ou pela maioria, mas sim por políticos eleitos junto com partidos políticos não-eleitos e servidores burocratas.

De maneira semelhante a Schumpeter, o cientista político americano Robert Dahl também buscou estabelecer um conceito de democracia, notadamente de uma “democracia real de larga escala”, a partir do estudo empírico das instituições da sociedade contemporânea plural, razão pela qual sua teoria democrática recebeu a insígnia de pluralista. Tomamos a liberdade de não colacionar, neste momento, os ensinamentos de tal cientista, pois reservamos uma seção específica deste capítulo para descrever sua teoria.

<sup>115</sup>[...], cada constitución presenta una doble significación ideológica: liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y asignarles una legítima participación en el proceso del poder.” (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 151.)

<sup>116</sup>“La democracia constitucional es un modelo de organización político-jurídica en el que confluyen diversas tradiciones del pensamiento político moderno y que persigue en un solo momento dos objetivos analiticamente distintos: ‘limitar’ el poder político y ‘distribuirlo’ entre los ciudadanos. Detrás de esta doble finalidad reposan los derechos fundamentales – de libertad, políticos y sociales – de los individuos que integran la colectividad política.” (UGARTE, Pedro Salazar. *La democracia constitucional: una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2006, p. 45.)

<sup>117</sup>SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <<http://www.ordemlivre.org/ebooks/Joseph+Schumpeter++Capitalismo,+Socialismo+e+Democracia#>>. Acesso em: 15 ago. 2010, Parte IV, Capítulo 22, I. *A luta pela liderança política*, não paginado.

<sup>118</sup>*Ibid.*, Parte IV, Capítulo 20, IV. *Em busca de uma definição*, não paginado.

Já nos países do leste europeu, sob o controle soviético, na tentativa de consolidação de um regime comunista, foi adotada, a partir de 1945, uma forma de governo que ficou conhecida como democracia popular, apesar da redundância. Para a União Soviética, o socialismo, que levou anos para ser consolidado nos Estados Dirigentes, não poderia ser instituído da noite para o dia em outros países, necessitando, portanto, da adoção de um regime de transição, o qual os soviéticos acreditavam ser a democracia popular.<sup>119</sup> Sustentavam seus defensores ser a democracia popular algo inferior ao socialismo, que, por sua vez, seria inferior ao comunismo, quando este é plenamente realizado.<sup>120</sup>

Nos anos iniciais da democracia popular, admitia-se o multipartidarismo, fato que possibilitou a existência de coalizões das quais participavam, em razoável pé de igualdade, partidos de origem burguesa. Todavia, conforme adverte Sartori, essa igualdade não teria durado muito tempo, sendo que, no ano de 1948, após a ocorrência de tomadas de poder e golpes, os “partidos secundários” foram proibidos de participar dos pleitos eleitorais em oposição ao partido comunista do governo. O caminho para a consagração do comunismo parece não ter sido outro, a não ser a adoção de um governo ditatorial.<sup>121</sup> Repetia-se, na história, a adoção de um regime fundado em bases totalitaristas, cerceador dos ideais de liberdade, sob a alegação da implementação de um governo igualitarista, nivelado em padrões próximos à miserabilidade. O desmonte da suposta “democracia” popular teve início com a política da Perestróica e alcançou seu apogeu com a queda do muro de Berlim, no ano de 1989.

Nos anos 60, na busca da consagração do protagonismo político do povo, o ocidente presenciou o lançamento da denominada democracia participativa, uma reação às falhas do sistema representativo e ao modelo de mandato político, os quais, em certa medida, produziram apatia e inatividade política à maioria dos cidadãos ordinários. Seus adeptos propugnavam a participação ativa de todos os cidadãos, opondo-se “contra todas as versões de democracia liberal que veem a política ativa como o domínio do governo e (como no caso dos pluralistas clássicos) de líderes de grupos de interesse”.<sup>122</sup> Uma seção deste capítulo será dedicada ao estudo da teoria democrática participativa e sua legatária democracia deliberativa.

---

<sup>119</sup>SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Vol. II. São Paulo: Ática, 1994, p. 271.

<sup>120</sup>*Ibid.*, p. 274.

<sup>121</sup>*Ibid.*, p. 271-275.

<sup>122</sup>CUNNINGHAM, *op. cit.*, p. 148.

O que se depreende da evolução histórica e teórica ora apresentada – ressalvado que aqui somente foi transmitido um panorama geral desse processo – é que “democracia é uma palavra que implica vários discursos” (*tradução livre*)<sup>123</sup> construídos e evoluídos com o passar dos anos, o que demonstra ser ela um conceito em constante reinvenção. Por mais que se busque estabelecer uma definição unânime para o termo, talvez nunca se alcance sua plenitude, dada à dinâmica política e sociocultural de cada Estado e de cada época. E, apesar do grande esforço da humanidade na sua efetivação, a democracia não é senão um projeto inacabado. Aos seus estudiosos resta sempre um enorme desafio: conceber mecanismos capazes de reconstruí-la de acordo com os contextos sociais existentes.

## 1.2 Democracia ideal x democracia real: a poliarquia de Robert Dahl

Uma das principais contribuições de Robert Dahl para a ciência política foi haver descrito as características de um sistema considerado democrático, bem como haver introduzido o conceito de poliarquia. O autor estabelece diferenças entre um sistema democrático ideal e a democracia real em sociedades de larga escala, a qual denomina poliarquia. A poliarquia, originária da junção de palavras gregas, significa o “governo de muitos”. Ela consiste na aproximação imperfeita da democracia ideal ou, como o próprio autor diz, “a consecução parcial desse objetivo”.<sup>124</sup> A democracia ideal seria um objetivo a ser perseguido. Contudo, o que, na prática, é identificado como democracia não é senão um arranjo institucional poliárquico.

Segundo Dahl, a democratização pode ser considerada “como formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação”. Por conseguinte, a democracia seria o regime político que mais atinge esses dois objetivos, ou, em outras palavras, que garante efetivamente as duas dimensões citadas. Todavia, ressalta Dahl que, como outras dimensões podem ser incorporadas pelos sistemas políticos, nenhum dos regimes instituídos

---

<sup>123</sup>“«Democracia» es una palabra que implica largos discursos.” (SARTORI, Giovanni. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Angel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2007, p. 24.)

<sup>124</sup>DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 97.

no mundo real pode ser considerado plenamente democrático, preferindo referir-se a eles como poliarquias.<sup>125</sup>

As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.<sup>126</sup>

Entre os critérios de uma democracia ideal, segundo Robert Dahl, estariam: a participação efetiva e em igualdade de todos os membros de uma sociedade, a igualdade de voto, o entendimento esclarecido, a possibilidade de controle do programa de planejamento por todos, a inclusão dos adultos e a afirmação dos direitos fundamentais.<sup>127</sup> Em resposta a seu questionamento sobre o porquê da democracia, Dahl sustenta que, com ela, evita-se a tirania e garantem-se direitos essenciais, liberdade geral, autodeterminação, autonomia moral, desenvolvimento humano, proteção dos interesses pessoais essenciais e igualdade política, sem falar na busca pela paz e prosperidade, tão caras ao mundo contemporâneo.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005, p. 29-31.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>127</sup> “Creo que una democracia ideal requeriría como mínimo estas características:

*Participación efectiva. Antes de que una política sea adoptada por una asociación, todos los miembros del demos deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer saber a los otros miembros sus puntos de vista sobre lo que debería ser la política.*

*Igualdad en la votación. Cuando llegue el momento en el cual finalmente se tomará la decisión, cada miembro debe tener una oportunidad igual y efectiva de votar, y todos los votos deben ser contados por igual.*

*Adquisición de conocimiento iluminativo. Dentro de un período de tiempo razonable, cada miembro tendrá oportunidades iguales y efectivas de aprender sobre políticas alternativas relevantes y sus consecuencias probables.*

*Control final de la agenda. El demos tendrá la oportunidad exclusiva de decidir cómo (y si) sus miembros eligieron qué asuntos formarán parte de la agenda. Así, el proceso democrático que requieren las tres características anteriores nunca se cerrará. Las políticas de la asociación siempre estarían abiertas al cambio por el demos, si sus miembros eligieran hacerlo.*

*Inclusión. Cada miembros del demos tendrá derecho a participar en las formas ya descritas: participación efectiva, igualdad en la votación, búsqueda de un conocimiento iluminativo de los asuntos y el ejercicio del control final sobre la agenda.*

*Derechos fundamentales. Cada una de las características necesarias de una democracia ideal prescribe un derecho que es en sí una parte necesaria del orden de una democracia ideal: el derecho a participar, el derecho a que el voto de uno se cuente igual que el de los demás, el derecho a buscar el conocimiento necesario para entender el asunto en la agenda, y el derecho a participar en relaciones de igualdad con los conciudadanos al ejercer el control final sobre la agenda. La democracia consiste, entonces, no sólo en procesos políticos. También es, necesariamente, un sistema de derechos fundamentales.” (Idem, *La igualdad política*. Trad. Liliana Andrade Llanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2008, p. 23-24.)*

<sup>128</sup> *Idem, Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 58.

Em democracias diretas de pequena escala, os ideais democráticos são mais facilmente atingidos<sup>129</sup>, o que não se percebe em Estados maiores que adotam o regime democrático representativo. Robert Dahl reconhece que a democracia ideal está longe de ser alcançada, mas, ainda assim, ao se questionar sobre quais instituições políticas requerem uma “democracia em grande escala”, elenca algumas exigências mínimas para um determinado Estado ousar estar mais próximo da democratização. São elas:

- *Funcionários eleitos*. O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.
- *Eleições livres, justas e freqüentes*. Funcionários eleitos são escolhidos em eleições freqüentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.
- *Liberdade de expressão*. Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente.
- *Fontes de informação diversificada*. Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.
- *Autonomia para as associações*. Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.
- *Cidadania inclusiva*. A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar de organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessários para o bom funcionamento das instituições políticas democráticas em larga escala.<sup>130</sup>

Relacionando essas instituições aos critérios de uma democracia ideal, Robert Dahl apresenta o seguinte quadro esquemático:

<sup>129</sup>DAHL, Robert A. *La igualdad política*. Trad. Liliana Andrade Llanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2008, p. 25.

<sup>130</sup>*Idem, Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 99.

Quadro 1 – Democracia real x democracia ideal<sup>131</sup>

<b>Em uma unidade tão grande como um país, são necessárias estas instituições políticas:</b>	<b>para satisfazer estes critérios da democracia ideal:</b>
1. Representantes eleitos	Participação efetiva Controle da agenda
2. Eleições livres, justas e frequentes	Voto igualitário Participação efetiva
3. Liberdade de expressão	Participação efetiva Conhecimento esclarecido Controle da agenda
4. Fontes de informação alternativas	Participação efetiva Conhecimento esclarecido Controle da agenda
5. Autonomia de associação	Participação efetiva Conhecimento esclarecido Controle da agenda
6. Inclusão de todos os membros do demos	Participação efetiva do demos Voto igualitário Conhecimento esclarecido Controle da agenda

Fonte: DAHL, 2008, p. 27.

Tomando como exemplo a liberdade de expressão, essa é necessária para satisfazer a participação efetiva, o entendimento esclarecido e o controle do programa.

Para se adquirir uma compreensão esclarecida de possíveis atos e políticas de governo, também é preciso a liberdade de expressão. Para adquirir a competência cívica, os cidadãos precisam de oportunidades para expressar seus pontos de vista, aprender uns com os outros, discutir e deliberar, ler, estudar e questionar especialistas, candidatos políticos e pessoas em cujas opiniões confiem – e aprender de outras maneiras que dependem da liberdade de expressão.

[...], sem a liberdade de expressão, os cidadãos logo perderiam sua capacidade de influenciar o programa de planejamento das decisões do governo. Cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governo autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia.<sup>132</sup>

Quanto à criação e ao funcionamento de associações, Robert Dahl reconhece que a autonomia dos cidadãos em criar associações políticas – como grupos de interesse, partidos políticos e organizações de *lobbying* – é necessária para satisfazer o controle do programa, o conhecimento esclarecido e a participação efetiva, critérios de uma democracia ideal.

[...], se uma grande república exige que representantes sejam eleitos, então, como as eleições poderão ser contestadas? Se um grupo quer obter essa

<sup>131</sup>DAHL, Robert A. *La igualdad política*. Trad. Liliana Andrade Llanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2008, p. 27.

<sup>132</sup>*Idem, Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 110.



vantagem, não a desejarão também outros que discordem de suas políticas? Por que a atividade política deveria ser interrompida entre as eleições? Os legisladores podem ser influenciados; as causas podem ser apresentadas, políticas podem ser implementadas, nomeações podem ser procuradas. Assim, ao contrário de uma cidadezinha, a democracia na grande escala de um país faz com que as associações políticas se tornem ao mesmo tempo necessárias e desejáveis. Seja como for, como poderiam ser evitadas sem prejudicar o direito fundamental dos cidadãos de participar efetivamente do governo? Numa grande república, eles não são apenas necessários e desejáveis, mas inevitáveis. Associações independentes também são uma fonte de educação cívica e de esclarecimento cívico: proporcionam informação aos cidadãos e, além disso, oportunidades para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas.<sup>133</sup> (grifo nosso)

A adoção de um regime poliárquico traz resultados significativos, afirma o autor. O primeiro deles é que uma poliarquia garante oportunidades para o exercício da oposição ao governo, permite a formação de organizações políticas e a manifestação de opiniões públicas, sem o risco e o receio de sofrer represálias governamentais, bem como assegura eleições secretas nas quais os candidatos de diferentes partidos concorrem pelos votos dos eleitores, e aquele que sai derrotado entrega pacificamente os cargos ao vencedor. Em uma poliarquia, o sufrágio universal, estendido a novos grupos, possibilita que candidatos próximos às classes agraciadas com ele ganhem uma fatia maior dos cargos eletivos. Isso, contudo, não significa dizer que as lideranças parlamentares representem uma amostragem perfeita da sociedade, mas que, em geral, sejam consideravelmente mais representativas.<sup>134</sup>

“Na medida em que um sistema torna-se mais competitivo e inclusivo, os políticos buscam o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da vida política”.<sup>135</sup> Isso provoca mudanças inclusive no sistema partidário, como a emergência de partidos mais eficazes em atrair as classes médias, a aproximação deles com seus seguidores e potenciais eleitores, além do aumento da politização do eleitorado.<sup>136</sup> Em uma poliarquia, sustenta Dahl, as variadas oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas também possibilitam maior variedade de preferências e interesses passíveis de representação<sup>137</sup> e, sendo

<sup>133</sup> DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 111-112.

<sup>134</sup> *Idem*, *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005, p. 41-42.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 44-45.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 46.

[...] menores os obstáculos à contestação e maior a proporção da população incluída no sistema político, mais dificuldade terá o governo de um país em adotar e aplicar políticas que exijam o exercício de sanções extremas contra uma porção maior do que uma pequena porcentagem da população; e menos provável, também que o governo tente fazê-lo.<sup>138</sup>

Apesar de profundamente focado em uma constatação substancial da manifestação democrática, a partir da análise de estruturas ditas poliárquicas, Robert Dahl fornece elementos conceituais, essenciais para o repensar da democracia e dos desafios para a sua operacionalização em um contexto social pluralista. Sua percepção pode não ser a melhor do mundo, mas demonstra haver a sociedade encontrado caminhos para garantir mecanismos de participação social nas decisões políticas, a exemplo do que ocorre quando do exercício da liberdade e autonomia de criação de associações.

### **1.3 Democracia representativa: crise de legitimidade da classe política e insuficiência de participação pelo exercício do direito ao voto**

Na democracia representativa, herança do movimento liberal do século XVIII, o poder do povo é exercido de forma indireta. O povo define, por meio de eleições e do exercício de seu direito ao voto, aqueles que serão responsáveis por operar a máquina estatal, assim como os parlamentos. Quem se elege é investido de um mandato político representativo, que difere dos mandatos típicos do direito privado e dos antigos mandatos imperativos. Estes últimos estiveram em vigor até a Revolução Francesa e vinculavam os representantes aos seus eleitores. Dessa forma, quando se encontravam diante de uma decisão sobre a qual não tivessem nenhuma instrução para agir, estavam os representantes obrigados a consultar seu eleitorado acerca da decisão política que deveriam tomar, sob pena de punição, como cassação e perda dos mandatos.

Como já destacado em seção anterior, à democracia representativa, consagrada constitucionalmente, foram adicionados novos elementos operacionais na contemporaneidade. Um deles consiste na introdução do protagonismo dos partidos políticos, os quais, no Brasil, detêm o monopólio da disputa eleitoral, visto não serem aceitas, no país, candidaturas independentes. Outro fato inovador reside na consagração, no século XX, do sufrágio

---

<sup>138</sup>DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005, p. 47.

universal, sendo tal direito exteriorizado pelo voto secreto e de igual valor, exercido diante do fato social, as eleições.

Sobre o caráter secreto do voto, Carl Schmitt tece considerações críticas. Segundo o autor, o “povo é um conceito que somente adquire existência na esfera do público” (*tradução livre*).<sup>139</sup> Povo e público são elementos, portanto, indissociáveis, visto que é no espaço público que o povo se manifesta. Isso inclui, ainda, dizer que é o povo – reunido e verdadeiramente presente – quem garante a formação do público, a partir de suas aclamações, recusas, assentimentos, festejos, proposições, silêncios e murmúrios. Nesse sentido, Schmitt sustenta não ser o voto individual e secreto um elemento democrático, mas sim expressão do individualismo liberal, que conduziria à privatização das relações políticas e à concepção da vontade geral como simples soma de todas as vontades individuais. Ademais, o voto secreto, segundo o autor, expulsaria o cidadão individual da esfera pública, convertendo-o tão somente em um homem privado.<sup>140</sup> Apesar de seu radicalismo, Schmitt coloca em pauta os dilemas da democracia representativa, presente desde os tempos de Rousseau que, como já apresentado anteriormente, desacreditava na possibilidade de representação do povo na construção da *volonté générale*.

No curso de apresentar uma proposta de revitalização da arte política, Fernando Henrique Cardoso, em conferência proferida na Universidade de Stanford, em 11 de março de 1996, também analisa os paradoxos dessa forma democrática indireta, especialmente diante do desinteresse crescente da população frente às questões políticas e da sua desconfiança em relação aos políticos profissionais.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup>“*Pueblo es un concepto que sólo adquiere existencia en la esfera de lo ‘público’.*” (SCHMITT, *op. cit.*, p. 238.)

<sup>140</sup>*Ibid.*, p. 238-240.

<sup>141</sup>De acordo com pesquisa de opinião realizada pelo instituto de pesquisas Datafolha, 33% dos entrevistados avaliaram o desempenho de membros do Congresso Nacional como ruim ou péssimo; 41% manifestaram ser esse desempenho regular; e 16% avaliaram-no como ótimo ou bom. Para chegar à conclusão desses números, o Datafolha ouviu 4.158 brasileiros de 16 anos ou mais, entre os dias 25 e 26 de março de 2010. (DATAFOLHA. *Reprovação ao Congresso Nacional passa de 39% para 33%*. Disponível em: <[http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver\\_po.php?session=956](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=956)>. Acesso em: 25 set. 2010.). Em outro estudo realizado pelo grupo de pesquisa alemão GfK, a classe política foi considerada a última no *ranking* de credibilidade de profissionais. Líder de confiabilidade no Brasil e no mundo é a profissão de bombeiro, com um índice de 98% e 92%, respectivamente. Já a classe política é apontada como a categoria menos confiável, com um índice de confiabilidade nacional de 11% e, internacional, de 18%. A pesquisa foi realizada entre os dias 1º e 29 de março de 2010, com 18,8 mil pessoas, sendo mil brasileiras. (RODRIGUES, Fernando. *Políticos são últimos colocados em ranking de credibilidade*. In: *Uol Blogs: Fernando Rodrigues*. Disponível em: <[http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2010-06-20\\_2010-06-26.html](http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2010-06-20_2010-06-26.html)>. Acesso em: 25 set. 2010.)

Segundo o ex-presidente, a primeira razão para a crise de legitimidade da democracia indireta reside no fato de que as sociedades contemporâneas deixaram de ser tão homogêneas como no momento de nascimento do sistema de representação. Naquela época, o tecido social se subdividia, em termos econômicos, em duas grandes classes, a burguesia e o proletariado. Hoje, esse contexto social é muito mais complexo e pode ser traduzido “na diversidade de metas almejadas pelos atores sociais”.<sup>142</sup> Em termos políticos, sustenta Cardoso:

[...], a atenuação das dicotomias clássicas capital-trabalho, burguesia-proletariado e, em termos ideológicos, direita-esquerda, levou ao que Alain Touraine aponta como o ‘desaparecimento das categorias sociais, dos atores sociais em si’. Os indivíduos e os grupos já não se definem por seu papel nas relações sociais de produção, mas antes por suas identidades regionais (o caso do Brasil é típico), raciais, culturais ou religiosas. E o exercício dos direitos civis assegura a proliferação de ‘novas identidades’. Ainda segundo Touraine, ‘em vez de nos definirmos pelo que fazemos, passamos a nos definir pelo que somos’. E não apenas pelos que somos, mas também pelo que ‘queremos’, e estes desejos são muito diversos. Ampliaram-se assim os objetivos da política: oferecer espaço para a adesão de grupos de cidadãos a causas mobilizadoras, como a luta pelos direitos humanos e pela preservação do meio ambiente.

[...]

É cada vez mais difícil harmonizar, dentro do espaço público, a atuação dos agentes sociais e as identidades culturais. Esta é a essência das dificuldades que enfrentam os instrumentos clássicos da representação, porque muitas demandas, embora legítimas, são parciais e não refletem o conjunto de valores vinculados a uma identidade econômico-cultural. A pólis fragmentou-se; a mediação política, na qual está assente a idéia mesma de democracia representativa, já não cumpre, senão imperfeitamente, sua função de transformar interesses individuais em coletivos. A intermediação política fica cada vez mais marginalizada, desacreditada, conforme demonstram as pesquisas de opinião.<sup>143</sup>

Nesse sentido, atender às diversas demandas insurgidas em uma sociedade marcadamente tão diversa seria uma das fontes de legitimação do poder, mas que imporia aos representantes o grande desafio de estabelecer como fazê-lo, especialmente, a partir da alocação de recursos, sempre escassos. Frente à fragmentação da *polis* e da agenda política, segundo Fernando Henrique Cardoso, há, também, um enfraquecimento dos partidos políticos, que têm perdido sua capacidade de mobilização diante de interesses pouco claros e muito dispersos, não identificados com ideologias tradicionais.<sup>144</sup> FHC adiciona a esse cenário um outro dilema da democracia representativa, notadamente acerca da dimensão dos

<sup>142</sup>CARDOSO, Fernando Henrique. A Construção da democracia: a revitalização da arte da política. In: ZANETI, Hermes (org.). *Democracia: a grande revolução*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996, p. 18.

<sup>143</sup>*Ibid.*, p. 19.

<sup>144</sup>*Ibid.*, p. 20.

países. Segundo ele, em sociedades de massa, a relação entre representantes e representados se tornou cada vez mais rarefeita, caracterizando, portanto, o voto como a outorga de um “cheque em branco” ao vencedor das eleições. Outros problemas da democracia representativa levantados pelo ex-presidente seriam a frágil capacidade dos cidadãos de refletirem sobre questões de interesses públicos, ou seja, o exercício de uma cidadania consciente, e o processo de globalização. Tais problemas vêm promovendo um enfraquecimento dos Estados nacionais.<sup>145</sup>

Ao situar o debate na perspectiva do Brasil, Fernando Henrique Cardoso assume que a democracia representativa no nosso país não se encontra imune aos paradoxos apontados e ressalta que “a sociedade brasileira caminhou mais rápido do que o Estado, em termos políticos”. De acordo com FHC, a capacidade de autogestão da nossa sociedade – expressa pela multiplicação das ONGs, pela repercussão das denúncias trazidas pela liberdade de imprensa e pela força dos movimentos sociais – tem conduzido o processo político e, por conseguinte, condicionado a própria ação do Estado. Outro inconveniente da democracia representativa brasileira seria o grande número de partidos políticos, com contornos difusos perante a opinião pública e altamente personalíssimos. Adiciona-se, ainda, a esses paradoxos, o problema da demora para se legislar, sobretudo em função da sobrecarga de temas altamente complexos a serem deliberados.<sup>146</sup>

O descrédito dos sistemas políticos representativos também é tema do estudo de Yves Sintomer. Em análise aos referendos de aprovação da Constituição Europeia, o professor do Centro de Pesquisas Sociológicas e Políticas de Paris (Universidade Paris 8) e das Universidades de Lausanne e Neuchâtel (Suíça) constatou que, mesmo diante de uma ampla maioria popular manifestamente contrária à adoção da Constituição Europeia, classes políticas militaram a favor do sim. Esse comportamento teria sido claramente verificado na França, onde 92% dos membros do Congresso Nacional se manifestaram a favor da revisão constitucional, enquanto que 52% dos eleitores a rejeitaram. Segundo o professor, “esse voto mostrou uma dupla rejeição: contra as políticas neoliberais [...]; e contra uma classe política que parece surda às aspirações dos seus mandatários”.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup>CARDOSO, Fernando Henrique. A Construção da democracia: a revitalização da arte da política. In: ZANETTI, Hermes (org.). *Democracia: a grande revolução*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996, p. 20-23.

<sup>146</sup>*Ibid.*, p. 24-25.

<sup>147</sup>SINTOMER, Yves. *O poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa*. Trad. André Rubião. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p. 27.

Nesse sentido, assim como Fernando Henrique Cardoso, Sintomer aponta causas estruturais para a crise da representação política. A primeira delas é de que a política vivencia um momento de impotência, sendo incapaz, desde os anos 70, de enfrentar a ‘crise’ socioeconômica. Apesar de, no último quarto do século XX, haver ocorrido um aumento dos PIBs e uma elevação da renda média da população, os problemas sociais fundamentais ainda se encontram sem solução, sem falar no modelo de desenvolvimento adotado há anos, que, desequilibrado, tem produzido uma fatura ecológica para as futuras gerações. Assim, afirma Sintomer ter a política cedido “lugar a uma ‘governança’ [...] baseada num largo consenso de *experts* econômicos que se beneficiam sistematicamente dos interesses das camadas sociais mais privilegiadas”.<sup>148</sup>

A segunda causa estrutural da crise da representação consiste, para Sintomer, no desengajamento político das classes populares, que, diante de um cenário de desigualdades sociais, têm tido dissolvidas, progressivamente, suas identidades de classe. A terceira causa é a emergência de uma sociedade de risco, segundo a qual a comunidade deve enfrentar transtornos irreversíveis, decorrentes do desenvolvimento econômico e tecnológico, a exemplo do aquecimento global e das manipulações genéticas.<sup>149</sup>

A crise da ação pública burocrática é outra causa da falta de legitimidade da representação política, conforme aponta Sintomer. Mesmo diante dos esforços de diversos funcionários no desenvolvimento de suas atividades, os serviços públicos servem cada vez menos ao público, ao passo que as camadas populares dependem cada vez mais das prestações positivas do Estado. Associado a isso, está o receio por parte de servidores públicos em relação à interferência de políticos despreparados, que desconhecem as engrenagens da burocracia que dirigem, em suas atividades e competências. A quinta causa da crise da legitimidade do sistema político representativo reside na existência de obstáculos ideológicos, ou seja, na ausência de ideais políticos capazes de cristalizar a opinião majoritária e de mobilizar as energias das massas. Causas internas do sistema político também figuram como elemento de deslegitimação da representação política, visto que a classe política está cada vez mais viciada por hábitos, modos de vida e experiências sociais que são próprios de seu “mundo” e distintos do conjunto de interesses da sociedade. Nesse contexto,

---

<sup>148</sup>SINTOMER, *op. cit.*, p. 29-30.

<sup>149</sup>*Ibid.*, p. 30-32.

“o sistema político gira em torno de um vazio e parece movido somente por querelas mesquinhas de poder e por ambições pessoais”.<sup>150</sup>

Na esteira de também reconhecer elementos de deslegitimação da representação política, notadamente em função do mau uso das leis eleitorais pela classe política, Karl Loewenstein afirma que:

[...] um sufrágio democrático e a observância fiel a todas as disposições regulando o desenvolvimento mecânico do processo eleitoral não garantem, por si só, a obtenção objetiva da vontade do eleitorado. Através da manipulação do sistema eleitoral e das leis eleitorais postas em prática, os atuais detentores do poder podem falsear em sua origem e dirigir imperceptivelmente a vontade dos eleitores. Este defeito contribui a viciar a vontade do eleitorado como detentor supremo do poder no processo político e a privar de grande parte de sua eficácia prática ao direito, teoricamente reconhecido, dos eleitores de controlar o parlamento e o governo. (*tradução livre*)<sup>151</sup>

Nesse contexto, a falta de legitimidade da representação política e o tergiversar das leis eleitorais parecem provocar efeitos sobre o exercício de um direito essencial para a operacionalização da democracia representativa – o direito ao voto. Este tem se demonstrado, por conseguinte, ser um mecanismo insuficiente para garantir a efetiva participação do povo nas decisões e rumos políticos do Estado, o que permite dizer que a democracia não se restringe tão somente à realização de eleições periódicas. Dessa forma, o povo não se governaria simplesmente pelo fato de se dirigir de tempos em tempos às urnas para eleger seus representantes.<sup>152</sup> E, conforme adverte Monica Herman Salem Caggiano:

Em verdade, nos quadros da democracia representativa, o cidadão comum interfere no processo decisório do Estado tão-só pelo voto, por ocasião das consultas eleitorais, fenômeno que vem se acentuando sob o impacto das

<sup>150</sup>SINTOMER, *op. cit.*, p. 32-35.

<sup>151</sup>“[...] un sufragio democrático y la observancia fiel de todas las disposiciones regulando el desarrollo mecánico del proceso electoral no garantizan por si solos la obtención objetiva de la voluntad del electorado. A través de la manipulación del sistema electoral y de las leyes electorales que lo ponen en práctica, los actuales detentadores del poder pueden falsear en su origen y dirigir imperceptiblemente la voluntad de los electores. Este defecto contribuye a viciar la voluntad del electorado como detentador supremo del poder en proceso político y a privar de gran parte de su eficacia práctica al derecho, teóricamente reconocido, de los electores a controlar al parlamento y al gobierno.” (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 346.)

<sup>152</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 30.

sociedades de massa impondo a busca de vertentes alternativas a redimensionar o grau de ingerência das diferentes facções sociais.<sup>153</sup>

Não se pretende, com essa análise, insuflar posições pelo fim da democracia representativa, mas sim vislumbrar mecanismos alternativos de participação do povo que poderiam interagir, de modo a garantir a construção de um ambiente verdadeiramente democrático e participativo, cujo exercício da cidadania transporia os limites das urnas eleitorais.

#### **1.4 As democracias participativa e deliberativa**

Em uma perspectiva democrática puramente moderna e liberal, o povo participa do poder pelo exercício de seu direito ao voto, organizado e motivado pelos partidos políticos. Assume, portanto, a categoria de detentor supremo do poder político, exercendo controle sobre o governo e o parlamento, a partir de sua participação no escrutínio eleitoral. Entretanto, conforme adverte Loewenstein, há, hodiernamente, a possibilidade de participação direta do povo nas decisões políticas de seu Estado ou comunidade por meio de plebiscito e referendo.<sup>154</sup>

A configuração triangular do processo de poder entre o parlamento, governo e eleitorado deu lugar a técnicas adicionais de participação dos eleitores no processo político, com o qual dita participação não se limitou à simples votação em eleições pessoais. Especialmente, as constituições elaboradas depois da primeira guerra mundial realizaram grandes esforços para integrar o máximo possível o eleitorado, detentor supremo do poder, no processo político, por meio de técnicas de referendo. O referendo serve como instrumento de controle político quando, por meio dele, confirma-se ou rechaça uma decisão política anterior do governo ou do parlamento. Se o referendo se combina com a iniciativa popular, este processo pode significar que a determinação política estará submetida à confirmação posterior do governo e do parlamento. Os partidos políticos intervêm também no referendo como orientadores. Entretanto, a experiência tem mostrado que os eleitores seguem menos docilmente as diretrizes dos partidos nos referendos do que nas eleições normais. Com o progresso da educação política, o eleitor começou a aprender a julgar, por si mesmo, as vantagens e os inconvenientes de uma questão submetida à votação popular. A isto deve ser acrescentado

---

<sup>153</sup>CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitectura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 8.

<sup>154</sup>LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 326.



que os partidos, embora indispensáveis para escolher a pessoa que ocupará o cargo eletivo, não o são quando se trata de uma decisão individual do eleitor, tal como se realiza nos referendos. (*tradução livre*)<sup>155</sup>

Esses mecanismos de participação direta dos cidadãos nas decisões políticas se encontram também previstos em nosso texto constitucional de 1988. No seu artigo 1º, parágrafo único, a Constituição Cidadã enuncia que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da lei” (*grifo nosso*). Coube, então, ao artigo 14, enumerar os mecanismos de uma democracia direta no Brasil, de modo a ampliar a participação do povo nos rumos políticos do país para além do exercício do direito ao voto em eleições representativas. Entre tais instrumentos estão o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. A combinação de elementos democráticos de representação e de participação direta dos cidadãos caracteriza nossa democracia, nos dizeres de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, como uma democracia semidireta.<sup>156</sup>

O plebiscito e o referendo constituem a consulta formal ao povo sobre os rumos de uma decisão governamental. Diferem-se, no ordenamento jurídico pátrio, quanto ao momento de sua realização. Nesse sentido, afirma Alexandre de Moraes:

Enquanto o *plebiscito* é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o *referendo* consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato do governo para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar a eficácia (condição resolutiva).<sup>157</sup>

<sup>155</sup> “La configuración triangular del proceso del poder entre el parlamento, gobierno y electorado dio lugar a técnicas adicionales de participación de los electores en el proceso político, con lo cual dicha participación no quedaba confirmada a la simple votación en las elecciones personales. Especialmente, las trabajadas constituciones después de la primera guerra mundial hicieron grandes esfuerzos para integrar lo más posible al electorado, detentador supremo del poder, en el proceso político por medio de técnicas de referéndum. El referéndum sirve como instrumento de control político cuando, por medio de él, se ha confirmado o rechazado una anterior decisión política del gobierno o del parlamento. Si el referéndum se combina con la iniciativa popular, este proceso puede significar hasta la determinación de la decisión política que entonces, por su parte, estará sometida a la confirmación posterior del gobierno y del parlamento. Los partidos políticos intervienen también en el referéndum como orientadores. Sin embargo, las experiencias han mostrado que los electores siguen menos dócilmente las directrices de los partidos en los referéndums que en las elecciones normales. Con el progreso de la educación política, el elector ha empezado a aprender a juzgar por sí mismo las ventajas y los inconvenientes de una cuestión sometida a votación popular. A esto hay que añadir que los partidos, si bien son indispensables para escoger a la persona que ocupará el cargo electivo, no lo son cuando se trata de una decisión individual del elector, tal como se realiza en un referéndum.” (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 328.)

<sup>156</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 123.

<sup>157</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 550.

Já a iniciativa popular de leis consiste no processo de apresentação, atendidas condições expressas no artigo 61, §2º, da Constituição Federal, de proposição legislativa ao Congresso Nacional. Esse rol de mecanismos de participação direta dos cidadãos, descrito no artigo 14 da Constituição, não é, contudo, exaustivo. Ao longo de todo o documento constitucional, é possível identificar outros instrumentos, consagradores do protagonismo dos cidadãos nas decisões políticas, a saber: ação popular (artigo 5º, LXXIII, da CF); participação de trabalhadores e empregadores em colegiados dos órgãos públicos, quando seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (artigo 10, da CF); possibilidade de qualquer contribuinte examinar, apreciar e questionar a legitimidade das contas públicas dos Municípios (artigo 31, § 3º, da CF); participação do usuário na administração pública direta e indireta, nos termos da lei (artigo 37, § 3º, da CF); possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (artigo 74, § 2º, da CF); participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados na gestão da seguridade social (artigo 194, VII, da CF); participação da comunidade reconhecida como diretriz das ações e serviços públicos de saúde (artigo 198, da CF); participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas e no controle das ações de assistência social (artigo 204, inciso II, da CF); gestão democrática do ensino público (artigo 206, inciso VI, da CF); e colaboração da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (artigo 216, § 1º, da CF).

Pode-se dizer que referidos instrumentos de participação direta dos cidadãos encontram lastro na teoria democrática participativa. Em longo estudo sobre as teorias democráticas contemporâneas, afirma Frank Cunningham que a democracia, na perspectiva dos participacionistas, consiste no “controle pelos cidadãos de seus próprios afazeres, que algumas vezes, embora nem sempre, envolve instruir os corpos governamentais a realizar os desejos dos cidadãos”.<sup>158</sup> Carole Pateman, uma das representantes do modelo de democracia participativa, afirma:

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia, pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras

---

<sup>158</sup>CUNNINGHAM, *op. cit.*, p. 152.

esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito interativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas.

Em conseqüência, para que exista uma forma de governo democrática, é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas.<sup>159</sup>

Defensores da democracia participativa buscam em acontecimentos históricos e estudos pretéritos – como no governo popular direto dos antigos e na teoria contratualista de Rousseau e seus pensamentos sobre a construção da vontade geral, a partir da participação direta dos cidadãos – seus referenciais teóricos. Entretanto, conforme adverte Giovanni Sartori, parece haver pouca clareza entre os participacionistas sobre o que seria, de fato, referida participação, razão pela qual ele mesmo estabelece um conceito para o termo:

[...] participação é participar pessoalmente, um participar ativo que é verdadeiramente meu, decidido e buscado livremente por mim. Não é, portanto, juntar-se de modo inerte e nem é ser obrigado a juntar-se. Participação é pôr-se em movimento (por si mesmo), não é ser posto em movimento por terceiros (mobilização). (*tradução livre*)<sup>160</sup>

Contra a democracia participativa, emergiram críticas que a consideravam não realista e utópica, notadamente no que se refere a sua prática em espaços de maior extensão, como, por exemplo, no âmbito internacional, em Estados e subestados locais ou mesmo em municípios de tamanho médio. Buscando identificar uma solução para esse problema,

Macpherson projeta um sistema de “conselho piramidal” no qual se começa com “discussões face a face e decisão por consenso e maioria” no nível local da vizinhança e/ou lugar de trabalho, onde delegados podem ser eleitos para

<sup>159</sup>PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992, p. 60-61.

<sup>160</sup>“[...] *participación es ‘tomar parte’ en persona, un tomar parte ‘activo’ que es verdaderamente ‘mío’, decidido y buscado libremente por mí. No es, por lo tanto, «formar parte» de modo inerte ni es «estar obligado» a formar parte. Participación es ponerse en movimiento (por uno mismo), no «ser puesto en movimiento» por terceros (movilización).*” (SARTORI, Giovanni. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Angel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2009, p. 94.)

“compor um conselho no nível local seguinte mais inclusivo, por exemplo, bairro, distrito ou município”, e assim por diante, até o nível da nação.<sup>161</sup>

Os ecos da democracia participativa podem ser percebidos em teóricos de outra corrente democrática contemporânea – a democracia deliberativa. Nela, são recuperados temas participacionistas, apresentando-se, contudo, mais favorável às estruturas políticas instituídas.<sup>162</sup>

[...] a teoria democrática deliberativa afirma que o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais mas de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos.<sup>163</sup>

Entre os defensores dessa corrente democrática, está o filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas que, com sua teoria do discurso/deliberativa, busca estabelecer um procedimento para compatibilizar a participação dos cidadãos com os problemas de uma sociedade complexa e pluralista. Por um lado, o autor sustenta que o processo democrático, na perspectiva liberal, realiza-se, com exclusividade, na forma de compromissos de interesses, cuja formação se dá pelo exercício do direito igual e geral ao voto. Por outro lado, afirma que uma visão republicana de democracia vislumbraria que a formação da vontade é estabelecida na forma de auto-entendimento ético-político, donde o conteúdo da deliberação é resultado do consenso firmado também com os atores privados.<sup>164</sup> Sua teoria discursiva, portanto, busca

[...] assimila[r] elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão. Esse processo democrático estabelece um nexos interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação lingüística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa.<sup>165</sup>

<sup>161</sup>MACPHERSON, 1977, p. 108-114 *apud* CUNNINGHAM, *op. cit.*, p. 163.

<sup>162</sup>CUNNINGHAM, *op. cit.*, p. 169.

<sup>163</sup>FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Revista de Cultura e Política: Lua Nova*, n.º 50, ano 2000, p. 47-48.

<sup>164</sup>HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006, p. 19.

<sup>165</sup>*Idem.*

Habermas complementa, afirmando que, na visão puramente liberal de democracia, a separação entre Estado e sociedade não pode ser eliminada, devendo esse equilíbrio regulador do poder ser garantido pelo Estado de direito. Trata-se, segundo o autor, de uma compreensão política centrada no Estado, orientada não

pelo *input* de uma formação política racional da vontade, e sim pelo *output* de uma avaliação bem-sucedida das realizações da atividade do Estado. A argumentação liberal caminha numa direção oposta à do potencial estorvador de um poder do Estado que coloca obstáculos ao intercâmbio social espontâneo das pessoas privadas. O nervo do modelo liberal não consiste na autodeterminação democrática das pessoas que deliberam, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir.<sup>166</sup>

Com sua análise, contudo, não busca Habermas eliminar os mecanismos de uma democracia liberal, mas sim incrementá-los, reconhecendo que o processo político também se realiza no âmbito da opinião e da vontade que se formam de modo informal. A partir de processos e pressupostos comunicacionais, seria estabelecida, portanto, uma ligação entre o sistema político institucionalizado e as redes periféricas da esfera pública política.<sup>167</sup> Assim, sustenta Habermas haver o estabelecimento de arenas de deliberação e formação da opinião e da vontade dentro e fora do complexo parlamentar e suas corporações.<sup>168</sup> Partindo da ideia de uma sociedade descentralizada, alega o autor constituir-se, ao lado da esfera público-política, uma arena para percepção, identificação e tratamento de problemas de toda a sociedade.

[...] a teoria do discurso considera o sistema político como *um* sistema de ação ao lado de outros, não o centro, nem o ápice, muito menos o modelo estrutural da sociedade. De outro lado, a política, por assumir uma espécie de garantia por perdas em termos de integração na sociedade, tem que poder comunicar, através do *médium* direito, com todos os demais domínios de ação legitimamente ordenados, independentemente do modo como eles se estruturam ou são regulados. Pois o sistema político, depende de outras realizações do sistema, especialmente das realizações fiscais do sistema econômico; ao passo que a política deliberativa, que se realiza através dos procedimentos formais de formação institucionalizada da opinião e da vontade, ou apenas informalmente, nas redes da esfera pública política, mantém um nexos interno com os contextos de um mundo da vida racionalizado. As comunicações políticas, filtradas deliberativamente, dependem das fontes do mundo da vida – de uma cultura política libertária e de uma socialização política esclarecida, especialmente das iniciativas de

<sup>166</sup>HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006, p. 20-21.

<sup>167</sup>*Ibid.*, p. 21.

<sup>168</sup>*Ibid.*, p. 22.

associações que formam a opinião – as quais se formam e se regeneram quase sempre de modo espontâneo, dificultando as intervenções diretas do aparelho político.<sup>169</sup>

O que se depreende da teoria discursiva de Habermas é que o exercício da democracia não se faz somente no âmbito dos sistemas político-administrativos formais. Faz-se também da deliberação em fóruns públicos extra-oficiais, dispersos na esfera pública vitalizada, bem como a partir da relação que esta estabelece com o sistema político formal. A esfera pública, apoiada sob a sociedade civil – associações, organizações e movimentos sociais –, atua como caixa de ressonância dos problemas a serem enfrentados pelo sistema político. E, por meio de um fluxo de comunicação, subsidia as tomadas de decisões do sistema político, institucionalizado em corpos eleitorais, influenciando-o. Ao sistema político formal, cabe, portanto, tratar as questões publicizadas por essas redes periféricas, filtrando-as e construindo decisões legítimas.<sup>170</sup>

De acordo com Claudia Feres Faria, Joshua Cohen – outro defensor da democracia deliberativa – aponta fragilidades na teoria discursiva de Habermas. Isso porque, segundo Faria, Cohen compreende que o argumento habermasiano faz das associações, organizações e movimentos sociais, atores de uma posição defensiva frente aos sistemas políticos formais e sua tomada de decisão, atribuindo-lhes somente o papel de influência nesses sistemas sob condições de crise social<sup>171</sup>. Em razão disso, Cohen propõe que, com o fortalecimento de associações locais, voluntárias e autogovernadas, haveria o fortalecimento da própria democracia.<sup>172</sup>

Segundo Cohen, uma democracia radical, garantidora da efetiva participação dos cidadãos, seria aquela que: (a) permite e encoraja *inputs* que nem sempre compõem a agenda pública, mas que espelham as experiências e preocupações vivenciadas; (b) oferece avaliações disciplinadas de propostas através da deliberação que envolvem valores políticos fundamentais; e (c) possibilita mais oportunidades institucionalizadas de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão coletiva.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup>HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006, p. 25.

<sup>170</sup>FARIA, *op. cit.*, p. 52-54.

<sup>171</sup>*Ibid.*, p. 54-55.

<sup>172</sup>CUNNINGHAM, *op. cit.*, p. 164-167.

<sup>173</sup>COHEN, J. Reflection on Habermas Democracy. *Paper* apresentado no European University Institute, 1998, p. 32 *apud* FARIA, *op. cit.*, p. 55.

Essas teorias democráticas contemporâneas – participativa e deliberativa – dão lastro, portanto, à difusão de estratégias e mecanismos alternativos que possibilitariam a efetiva participação do povo nas decisões políticas de seu Estado ou comunidade. E, como sustenta Alexandre de Moraes – sinalizando a realização de um estudo de Direito Constitucional comparado –, modernamente, os ordenamentos constitucionais já contemplam tal perspectiva. Preveem, ao lado da regra principal de democracia representativa, mecanismos participacionistas – e quiçá deliberacionistas –, além de favorecerem a existência de vários grupos de pressão, dada à afirmação dos direitos de reunião, associação, petição e sindicalização<sup>174</sup>, de modo a garantir voz política aos mais diversos atores de uma sociedade que, a cada dia, torna-se mais complexa e plural.

---

<sup>174</sup>MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 132.

## 2 A RESPOSTA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA: O TERCEIRO SETOR

### 2.1 Terceiro Setor: conceito e evolução histórica

A vida em sociedade decorre da natural necessidade do homem de estar em companhia de seus semelhantes. Desde o seu nascimento, ele já se vê inserido em uma complexa rede de relações sociais<sup>175</sup> e vários são os motivos ou vínculos que o levam a viver em grupo ou em unidades sociais. Esses vínculos ora são determinados pela natureza – independentemente de prévias deliberações individuais – ora são resultados da própria interferência da vontade humana. Entretanto, mesmo em situações em que o vínculo é decorrente de causas determinantes, sua manutenção perpassa a confirmação pelos sentimentos e intelecto humano, ou seja, são “confirmados, valorizados e compreendidos, como elementos de vontade iluminada e constante”.<sup>176</sup>

Dessa forma, reconhece Del Vecchio a existência de diferentes espécies de sociedade. A primeira delas – fruto do nascimento e do próprio fato geracional – consiste na sociedade *de parentela* ou sociedade *familiar*. Outra sociedade, determinada pelo vínculo associativo baseado na uniformidade da linguagem, é denominada pelo autor de sociedade *nacional*. Do vínculo associativo fundado em crenças supramundanas e no dever para com Deus, decorre a chamada sociedade *religiosa*. E, diante de um vínculo entre os indivíduos, criado a partir do fato de pertencerem a uma ordem jurídica estável, surge a sociedade *estatal* ou sociedade *política*.<sup>177</sup>

“A socialidade manifesta-se em concreto em referência aos mais variados escopos”<sup>178</sup>, donde emergem, portanto, conceitos como o de sociedade econômica – aquela sobre a qual se desenvolvem atividades relativas à produção e à permuta de riquezas –, sociedades científica e artística – que, dentro ou fora da sociedade estatal, estabelecem relações e organizações *sui-*

---

<sup>175</sup>DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de filosofia do direito*. Trad. António José Brandão. Coimbra: Arménio Amado Editores, 1951, p. 329.

<sup>176</sup>*Idem*, *Teoria do Estado*. Trad. António Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957, p. 20

<sup>177</sup>*Idem*.

<sup>178</sup>*Ibid.*, p. 21.



*generis*<sup>179</sup> –, entre muitas outras. É diante da sua constatação de múltiplas possibilidades de manifestações de socialidade e de espécies de sociedade que Del Vecchio sustenta ser possível

todo indivíduo participa[r], a um tempo, em numerosas sociedades, umas permanentes e fundamentais, outras transitórias e particulares; algumas preconstituídas e que lhe são fixadas desde que ele nasceu, outras escolhidas e formadas com o concurso de sua livre vontade.<sup>180</sup>

Mesmo não estando entre as espécies de sociedade elencadas por Del Vecchio – ressaltado que assim o faz apenas a título ilustrativo –, a sociedade civil representa uma esfera de socialidade própria da existência humana e que encontra raízes conceituais em tempos mais remotos. Entre os teóricos jusnaturalistas liberais, de Hobbes a Kant, a sociedade civil – *societas civilis* – era compreendida em oposição à sociedade natural – *societas naturalis* –, configurando-se, portanto, como sinônimo de sociedade política ou, até, mesmo, de Estado. Assim, do Estado de natureza partiria o homem, civilizado e organizado, para a constituição de um Estado civil, no qual seriam garantidos direitos fundamentais (paz, liberdade, propriedade, segurança, entre outros) aos indivíduos associados.<sup>181</sup>

Para a maioria dos pensadores dos séculos XVII e XVIII, o conceito de civil significava, ao mesmo tempo, uma sociedade civilizada e política, enquanto que, em Rousseau, esses dois termos apresentavam significados distintos. O suíço, ao enunciar a passagem do estado de natureza, reconhecia a sociedade civil com o sentido exclusivo de sociedade civilizada, que antecederia a própria criação do Estado.

[...], enquanto para Hobbes (e igualmente para Locke) a Sociedade civil é a sociedade política e ao mesmo tempo a sociedade civilizada (civilizada na medida em que é política), a Sociedade civil de Rousseau é a sociedade civilizada, mas não necessariamente ainda a sociedade política, que surgirá do contrato social e será uma recuperação do estado de natureza e uma superação da sociedade civil. A Sociedade civil de Rousseau é, do ponto de vista hobbesiano, uma sociedade natural.<sup>182</sup>

---

<sup>179</sup>DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado*. Trad. António Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957, p. 21.

<sup>180</sup>*Ibid.*, p. 21-22.

<sup>181</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 2008, p. 1206.

<sup>182</sup>*Ibid.*, p. 1207-1208.

Para Rousseau, a transposição do Estado de natureza para o Estado civil produz significativas transformações nas condutas dos homens, findando no estabelecimento do contrato social, na substituição de instintos humanos pela noção de justiça, além da impressão de uma conduta de moralidade que antes lhes era ausente. As vantagens do estado de natureza seriam substituídas por outras. O indivíduo, dessa forma, perderia sua liberdade natural e seu direito ilimitado, para conquistar sua liberdade civil e a propriedade de tudo o que possuía<sup>183</sup>, e, quiçá, o direito de defendê-la.

Nas visões desse jusnaturalista, antes da existência do Estado, haveria diversas formas de associações de indivíduos – manifestações de uma sociedade civilizada –, a partir das quais se buscaria a satisfação de seus interesses. O Estado estaria superposto às associações, regulando-as, sem, contudo, impedir o seu ulterior desenvolvimento e sua contínua renovação. Nos dizeres de Bobbio, a sociedade civil de Rousseau seria a infraestrutura, enquanto que o Estado se configuraria como uma superestrutura.<sup>184</sup>

Em contraponto às teorias jusnaturalistas liberais e a seus ensinamentos acerca do estado de natureza e do estado civil, emana de Giorgio Del Vecchio um pensamento crítico:

Não resta dúvida de que a socialidade seja uma lei imanente e uma condição de vida para o gênero humano; pelo que nada há de mais contrário à verdade do que a tese, segundo a qual um estado de isolamento e de total anarquia (denominado estado “de natureza”) teria precedido o estado de convivência social. Muito pelo contrário, como com razão tem sido observado, o estado natural para o homem é precisamente o estado de sociedade.

Cumprе apenas notar, a êste propósito, que os defensores de semelhante tese, ou pelo menos alguns dêles, não se propuseram enunciar pròpriamente uma verdade histórica, mas sim apresentar, por meio de um raciocínio hipotético, as conseqüências que adviriam da falta de uma ordem social: dêste modo, afinal, só lograram demonstrar indiretamente, como um argumento *a contrario*, a necessidade real da mesma.<sup>185</sup>

No curso da evolução histórica do conceito de sociedade civil, atribui-se a Hegel e a Marx o seu reconhecimento como a “esfera das relações sociais distintas da esfera política” e,

<sup>183</sup>ROUSSEAU, *op. cit.*, Livro I, Capítulo VIII, p. 37,

<sup>184</sup>BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurelio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 35.

<sup>185</sup>DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado*. Trad. António Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957, p. 22.

portanto, do Estado<sup>186</sup>, ainda que exista, para esses autores, uma relação entre tais esferas. Em Hegel, segundo Bobbio, a sociedade civil não representa a família – que é a esfera mais primitiva – nem o Estado – que seria um estágio mais amplo de eticidade. Representa, sim,

o momento no qual a unidade familiar, através do surgimento de relações econômicas antagônicas, produzidas pela urgência que o homem tem em satisfazer as próprias necessidades mediante o trabalho, se dissolve nas classes sociais (sistema de necessidades).<sup>187</sup>

O que diferencia a sociedade civil de Hegel daquela de seus predecessores não é tanto o seu retrocesso em direção à sociedade pré-estatal, retrocesso que apenas acontecerá em Marx, quanto a sua identificação com uma forma que é estatal, porém imperfeita. Ao invés de ser, [...], o momento que precede à formação do Estado, a sociedade civil hegeliana representa o primeiro momento de formação do Estado, o Estado jurídico-administrativo, cuja tarefa é regular relações externas, enquanto o Estado propriamente dito representa o momento ético-político, cuja tarefa é realizar a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte, tanto que poderia ser chamado de Estado interno ou interior.<sup>188</sup>

Em Hegel, por Bobbio, o que distingue a esfera da sociedade civil do Estado é a ausência de organicidade na primeira. E havendo a unificação orgânica da sociedade – das partes desprendidas da unidade familiar – ter-se-ia, pois, a instituição do Estado. Já com Marx, verifica-se a passagem do significado da sociedade civil ao da sociedade burguesa, ou seja, “a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política”.<sup>189</sup> Marx, no prefácio de sua obra “Para a crítica da economia política”, ao analisar Hegel, atribui à sociedade civil a conotação da esfera das relações econômicas, alegando que sua anatomia deve ser buscada, portanto, na política econômica<sup>190</sup>. Bobbio sustenta, contudo, haver Marx apresentado uma visão restritiva da sociedade civil hegeliana, visto que Hegel a previa como uma esfera mais extensa, que compreende também a regulamentação estatal externa às relações econômicas.<sup>191</sup>

---

<sup>186</sup>BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurelio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 34.

<sup>187</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 2008, p. 1208.

<sup>188</sup>BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurelio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 42.

<sup>189</sup>MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1859/01/prefacio.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2011, Prefácio, não paginado.

<sup>190</sup>*Idem*.

<sup>191</sup>BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurelio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 37-38.

Segundo Bobbio, com Gramsci, a distinção entre sociedade civil e Estado permanece. Entretanto, aquela passa a “representa[r] o ideal de uma sociedade sem Estado, destinada a surgir da dissolução do poder político”, a partir da reabsorção da sociedade política pela própria sociedade civil.<sup>192</sup> Ao contrário de Marx, que compreende a sociedade civil como a estrutura, Gramsci a considera um momento de superestrutura. Para ele, a sociedade civil não compreende todo o complexo das relações materiais, mas, sim, o complexo das relações ideológico-culturais.<sup>193</sup>

Os debates acerca da sociedade civil não se restringem aos estudos dos pensadores clássicos. Contudo, não se deve perder de vista suas contribuições quanto ao estabelecimento das fronteiras conceituais da sociedade civil e, já na contemporaneidade, suas influências – ao menos no ponto de diferenciação desta com o Estado – em conceitos como o de Norberto Bobbio, o qual a apresenta como sendo

[...] o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão. Sujeitos desses conflitos e, portanto, da sociedade civil exatamente enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que a representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnico, de defesa de direitos civis, de libertação da mulher, os movimentos jovens etc.<sup>194</sup>

Mas, nos dizeres de Jürgen Habermas, só muito recentemente houve uma redescoberta da sociedade civil, sendo que seu atual significado – não mais coincidente com a sociedade burguesa, expressa em Marx – se diferencia não só do Estado como também da economia.

Hoje em dia, o termo “sociedade civil” não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do marxismo. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e

<sup>192</sup>BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurelio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 35.

<sup>193</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 2008, p. 1209-1210.

<sup>194</sup>BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurelio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004, p. 35-36.

associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.<sup>195</sup>

Cohen e Arato também compartilham com Habermas o entendimento do recente ressurgimento de um novo parâmetro conceitual de sociedade civil. Assim, entendem-na como:

[...] uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta, principalmente, pela esfera íntima (em especial a família), pela esfera das associações (em especial as associações voluntárias), pelos movimentos sociais e pelas formas de comunicação pública. A sociedade civil moderna se cria por meio de formas de autoconstituição e automobilização. Institucionaliza-se e generaliza-se mediante leis, e em especial, mediante os direitos objetivos, que estabilizam a diferenciação social. (*tradução livre*)<sup>196</sup>

Ao estabelecer esse conceito, Cohen e Arato ressaltam, contudo, ser um equívoco considerar a sociedade civil como toda a vida social encontrada fora das fronteiras do Estado e dos processos econômicos em sentido estrito. Reconhecem que a sociedade política (composta por partidos políticos, organizações políticas e classe política) e a sociedade econômica (formada pela comunidade empresarial e outras similares), em geral, surgem da sociedade civil, dividem com ela algumas de suas formas de organização e comunicação e institucionalizam-se a partir do exercício de direitos políticos e de propriedade. No entanto, apesar de tais direitos serem a continuação do tecido de direitos assegurados à sociedade civil, referidas formas de sociabilidade – civil, política e econômica – diferem-se entre si. E o elemento chave que distingue os atores da sociedade civil dos atores das sociedades política e econômica é o fato de que os primeiros não têm a pretensão de, diferentemente dos segundos, participar diretamente do poder do Estado e da produção econômica.

<sup>195</sup>HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006, p. 99.

<sup>196</sup>“Entendemos a la ‘sociedad civil’ como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución u automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social.” (COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Trad. Roberto Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 8.)

O papel político da sociedade civil, por sua vez, não está relacionado diretamente com o controle ou a conquista do poder, mas sim com a generalização de influência mediante a atividade das organizações democráticas e a discussão não restrita à esfera pública cultural. Referido papel político é inevitavelmente difuso e ineficaz. Portanto, o papel mediador da sociedade política entre a sociedade civil e o Estado é indispensável, mas igual o são as raízes da sociedade política na sociedade civil. Em princípio, também se apresentam condições semelhantes no que se refere à relação entre a sociedade civil e a economia, mesmo que historicamente no capitalismo a sociedade econômica tenha tido mais êxito para isolar-se da influência da sociedade civil do que tenha conseguido a sociedade política, apesar do que afirmam as teorias democráticas elitistas. No entanto, a legalização dos sindicatos, as negociações coletivas, a codeterminação e outros elementos semelhantes atestam a influência da sociedade civil sobre a economia, e permitem que esta última desempenhe um papel mediador entre a sociedade civil e o sistema de mercado.<sup>197</sup>

O ressurgimento da sociedade civil no cenário teórico e político do ocidente é retratado por Leonardo Avritzer que – recorrendo aos estudos dos autores contemporâneos citados e de outros como John Keane, Alan Wolfe, L. Kolakowski, Tilman Evers, Alberto Melucci e Claus Offe – atribui sua reconfiguração e ressignificação, nos anos 1980, a três fenômenos. O primeiro desses fenômenos refere-se ao esgotamento da tradição marxista de fusão entre sociedade civil, Estado e mercado. O segundo consiste no fortalecimento da crítica ao Estado de Bem-Estar social, tendo em vista a ausência de neutralidade dessa forma de organização estatal e a emergência de novos movimentos sociais que demandam o respeito do Estado à autonomia de determinadas arenas societárias. O terceiro fenômeno corresponde ao movimento de redemocratização dos países do Leste Europeu e da América Latina, ocorrido no final da década de 80, em que atores sociais e políticos passaram a identificar a sua ação como parte da reação da sociedade civil ao próprio Estado.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup>“El papel político de la sociedad civil a su vez no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generalización de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural. Tal papel político es inevitablemente difuso e ineficaz. Por consiguiente, el papel mediador de la sociedad política entre la sociedad civil y el Estado es indispensable, pero igual lo son las raíces de la sociedad política en la sociedad civil. En principio, también se presentan condiciones similares en lo que se refiere a la relación entre la sociedad civil y la económica, incluso aunque históricamente en el capitalismo la sociedad económica ha tenido más éxito para aislarse de la influencia de la sociedad civil del que ha conseguido la sociedad política, a pesar de lo que afirman las teorías elitistas de la democracia. No obstante, la legalización de los sindicatos, las negociaciones colectivas, la codeterminación y otros elementos similares atestiguan la influencia de la sociedad civil sobre la económica, y permiten que esta última desempeñe un papel mediador entre la sociedad civil y el sistema del mercado.” (COHEN; ARATO, *op. cit.*, p. 9.)

<sup>198</sup>AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 271.

Em sentido semelhante, Liszt Vieira afirma que o ressurgimento contemporâneo da sociedade civil, na América Latina e em países do Leste Europeu, ocorreu a partir da reinterpretação dos movimentos sociais como expressão teórica de luta contra o poder das ditaduras militares e comunistas então instituídas. Com o fim desses regimes autoritários, à sociedade civil – reconstruída como um espaço social diferenciado do Estado e das instituições de mercado – seria atribuído o exercício do papel de oposição democrática, sendo assim reconhecida como uma instância de possível expansão da democracia nos regimes democrático-liberais do Ocidente.<sup>199</sup>

Quanto à referida oposição democrática, vale registrar os ensinamentos de Monica Herman Salem Caggiano. Segundo a autora, diante do declínio da contestação pública restrita ao âmbito parlamentar, uma transformação teria sido operada, recentemente, no cenário oposicionista, especialmente em função de uma nova configuração da sociedade de massa e do impacto de novos e sofisticados meios de defesa de direitos emergentes. Assim, ter-se-iam amplificadas as esferas de expressão política, abarcando grupos diversos que, além de insuflarem a tomada de decisão, controlariam as atividades produzidas em âmbito governamental.<sup>200</sup>

Sobre o lócus da expressão oposicionista, a autora reconhece que, ao lado da oposição parlamentar – a mais típica manifestação contestatória em um quadro constitucional democrático –, ter-se-ia erigido uma oposição extraparlamentar. Esta se consistiria em fenômeno político recente, que ganhou relevo a partir do reconhecimento e da consolidação do pluralismo como condição inerente ao regime democrático. Dessa forma, ter-se-ia configurado uma atuação oposicionista mais difusa, expressa pelos mais diversos setores da textura social<sup>201</sup>, isto é, por uma sociedade civil revitalizada.

É diante dessa breve revisão conceitual da expressão sociedade civil que se apresenta o Terceiro Setor. Pode-se dizer que ele não é sinônimo de sociedade civil, tendo em vista a maior amplitude conceitual desta, a qual também não se limita a um conjunto de instituições. Entretanto, é do interior da sociedade civil “organizada” que emergem as organizações que compõem esse novo setor público não-estatal. Nesse sentido, afirma Gabriela Brèlaz que,

---

<sup>199</sup>VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 44.

<sup>200</sup>CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 72.

<sup>201</sup>*Ibid.*, p. 130-133.

muito embora não sejam tais expressões sinônimas, a primeira abriga, no seu interior, o conceito de organizações do Terceiro Setor.<sup>202</sup>

As origens conceituais do Terceiro Setor foram retratadas por Mário Aquino Alves em trabalho apresentado em 2002, por ocasião da 26ª edição do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). No estudo, o pesquisador sustenta que a expressão Terceiro Setor começou a ser utilizada nos Estados Unidos da América nos idos de 1970. À época, referia-se a “um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos”. Não havia, contudo, uma uniformidade em torno desse novo conceito, o que teria ocasionado o seu temporário desuso acadêmico nos anos 80 e sua gradual substituição pelo termo “setor não-lucrativo”. No entanto, o consenso também não foi obtido na conformação dessa outra expressão.<sup>203</sup>

Vale registrar que, paralelamente à terminologia Terceiro Setor, existe uma infinidade de outros termos, a saber: *voluntary sector*, *independent sector*, *charities*, *non governmental organizations*, *philanthropy*, *économie sociale*, entre outros. De acordo com Aquino, essas expressões também não estão imunes a críticas, por enfatizarem em seu âmbito “uma única realidade apresentada pelo Terceiro Setor”.<sup>204</sup> Leilah Landim, por sua vez, sustenta que muitas dessas terminologias, traduzidas literalmente para o português, não representariam de fato o sentido que possuem em seus contextos de origem. E, recorrendo aos estudos de DiMaggio e Anheier, argumenta que tal variedade terminológica reflete a diversidade de visões culturais acerca das organizações sem fins de lucro e oriundas da sociedade civil, além de representar “possíveis homologias quanto à existência generalizada de um terceiro setor”.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup>BRELÀZ, Gabriela. *Advocacy das organizações da sociedade civil: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)– Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007, p. 47-50.

<sup>203</sup>ALVES, Mário de Aquino. Terceiro Setor: as origens do conceito. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. *Anais*. Salvador: ENANPAD, 2002. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=49&cod\\_evento\\_edicao=6&cod\\_edicao\\_trabalho=2605](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=49&cod_evento_edicao=6&cod_edicao_trabalho=2605)>. Acesso em: 03 fev. 2011, p. 1-2.

<sup>204</sup>*Ibid.*, p. 2.

<sup>205</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 5.



O ressurgimento da expressão “Terceiro Setor” – ou ao menos a sua divulgação de maneira mais uniforme – teria ocorrido por volta dos anos 90. Em referência a trabalhos de Lester Salamon e Helmut Anheier, Aquino contextualiza a ressurreição da expressão diante de vários seminários realizados na Alemanha (1987), Israel (1989) e Indianápolis (1992), que reuniram pesquisadores de todo o globo interessados em conhecer o fenômeno de emergência de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Além da publicação de diversas obras sobre o tema, esses encontros resultaram na inauguração da *Internacional Society for Third Sector* (1992), no lançamento da publicação *Voluntas – Internacional Journal of Voluntary and Non Profit Organizations* (1990) – e na criação do *Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project* (1990).<sup>206</sup>

Ao reproduzir as palavras de Lester Salamon, Aquino sinaliza a existência, a partir do final dos anos 80, de uma verdadeira revolução associativa por todo o mundo, responsável pela ressurreição da expressão Terceiro Setor, como o termo “guarda-chuva” que inclui, em seu âmbito, organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, dotadas de diferentes marcos teóricos.

Segundo Salamon, quatro crises e duas mudanças revolucionárias convergiram simultaneamente e levaram à diminuição do papel do Estado e ao crescimento das ações de caráter associativo (SALAMON, 1994). São elas: a crise do *Welfare State* moderno nos anos 80 que, nos países centrais, implicou remanejar os mecanismos de bem-estar social que, nos anos 60 e 70, haviam sido montados sob a égide do Estado; a crise do desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo, que se seguiu à crise da dívida externa nos anos 80 e que praticamente impossibilitou que o Estado continuasse a financiar as atividades de desenvolvimento; a crise do meio ambiente global, que levou à degradação crescente do meio ambiente e evidenciou a ausência de políticas públicas adequadas para enfrentar aqueles novos problemas; além disso, ao mesmo tempo, cresceu o sentimento de que esse tipo de crise requeria ação mundial, que não se centrasse em países; a crise do socialismo e dos partidos socialistas, principalmente depois da queda do Muro de Berlim, que mostrou o esgotamento daquele modelo de planejamento estatal para a gestão da economia; a revolução das comunicações a partir dos anos 70 e 80, que favoreceu a disseminação do uso dos computadores, satélites, fax, expandindo as possibilidades de comunicação entre as pessoas; e que culminou com o surgimento da Internet, a qual, por sua vez, facilitou ainda mais a difusão do conhecimento que a própria rede passou a gerar; por fim, o crescimento mundial dos anos 60, que fez aumentarem as populações urbanas e criou no mundo grupamentos sociais mais exigentes e mais organizados, mais capazes para fazer valer suas demandas (uma “revolução burguesa”).

---

<sup>206</sup>ALVES, *op. cit.*, p. 5-6.

O que se vê é que Salamon reuniu, no conceito de “revolução associativa”, fenômenos dos quais participam organizações não-lucrativas que se ligam por contrato ao setor público, de um lado, e, de outro, às ONGs que lutam pelos direitos civis na América Latina.

Da revolução associativa de Salamon é que nasce o termo “guarda-chuva” – Terceiro Setor – que logo passou a ser adotado, e no qual se preservam, sem misturar-se, muitas diferentes modalidades de ação e formas de organização. Em outras palavras, foi graças ao conceito de revolução associativa que o termo “Terceiro Setor” pôde ser recuperado da literatura dos anos 70, para ser usado como ponte, para explicar, em termos globais, consideradas muitas das especificidades nacionais e/ou regionais, a emergência das organizações não-lucrativas. Mediante o conceito de revolução associativa, os pesquisadores puderam liberar-se da pesada carga ideológica e de várias também pesadas tradições locais, que se condensavam na terminologia e na nomenclatura com as quais haviam trabalhado até então. Claro está que, a partir do momento em que o termo “Terceiro Setor” passou a ser usado, ele também – como é fatal que aconteça com todo e qualquer tipo de termos e de terminologias – passou a contribuir, também, para reideologizar todo o campo de pesquisas.<sup>207</sup>

No curso de também apresentar as razões que levaram ao ressurgimento da expressão Terceiro Setor, Leilah Landim reconhece, nas revoluções do final dos anos 80 no Leste Europeu, fatores que contribuíram sobremaneira para dar “maior visibilidade e valorização internacional a essas organizações, enquanto parceiras de ‘sociedades civis’ em contextos centralizados e dominados pelo Estado”<sup>208</sup>. Ao focalizar seu olhar para os países da América Latina, a autora atribui a responsabilidade pela visibilidade dessas organizações aos processos de redemocratização e à reconstrução de uma verdadeira sociedade civil<sup>209</sup>, distinta do Estado e do mercado.

Vale ressaltar, contudo, não haver uma conceituação jurídico-legal para a expressão Terceiro Setor. Esta é uma construção doutrinária, cujas margens conceituais estão retratadas e estabelecidas no trabalho intitulado *Manual sobre Organizações Sem Fins Lucrativos no Sistema Nacional*, elaborado pela *Johns Hopkins University*, em cooperação com a Divisão de Estatística da União Nações Unidas. Segundo o manual,

O setor não-lucrativo [– lê-se, o Terceiro Setor –] é definido como formado por (a) organizações que (b) são sem fins lucrativos e que, por lei ou costume, não distribuem qualquer excedente, que possa ser gerado para seus

---

<sup>207</sup> ALVES, *op. cit.*, p. 6-7.

<sup>208</sup> LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 6.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 7.

donos ou controladores; (c) são institucionalmente separadas do governo; (d) são auto-geridas; e (e) não-compulsórias.<sup>210</sup>

Desmembrando cada um dos elementos desse conceito, entende-se por (a) “organizações”, as entidades que possuem alguma realidade institucional, como certo grau de estruturação organizacional interna ou limites organizacionais bem definidos, persistência de metas, estrutura e atividades, ou, ainda, a existência de um estatuto de criação legal. Não estariam exclusas desse universo as organizações informais, sem uma situação legal definida. Contudo, se assim o forem, devem tais organizações comprovar a atenção a um grau significativo de institucionalidade, além de uma permanência temporal. O fato de as organizações serem (b) “sem fins lucrativos” não significa dizer que as mesmas não possam ser geradoras de lucro ou *superávit*. Entretanto, quando este existir, não deve ser distribuído para seus associados, fundadores, doadores, contribuintes, controladores ou membros do conselho. Já a característica de serem (c) “institucionalmente separadas do Estado” significa que não integram o aparato governamental e possuem certa autonomia administrativa, ainda que possam receber do Estado aportes financeiros ou mesmo ter servidores públicos sob seu controle. Ser (d) “auto-gerida” importa ser capaz de controlar suas atividades, administração e operações numa extensão significativa, além de ter uma regulamentação interna de governança e desfrutar de um significativo grau de autonomia. Seu caráter (e) “não-compulsório”, por sua vez, significa que “a filiação, contribuição de tempo e de dinheiro não são requeridas nem obrigatórias por lei nem fazem parte de condição de cidadania”.<sup>211</sup> Esse conceito é utilizado como referência básica para fins desta dissertação e pode conviver com muitos outros, conforme se verificará nas próximas seções deste capítulo.

## 2.2 Breve histórico do Terceiro Setor no Brasil

Apesar de o surgimento da expressão Terceiro Setor haver ocorrido nos 1970, nos Estados Unidos da América, a presença de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos – embriões do setor público não-estatal – pode ser percebida em tempos ainda mais remotos.

---

<sup>210</sup> JOHNS HOPKINS UNIVERSITY; UNITED NATIONS STATISTIC DIVISION. *Manual sobre organizações não-lucrativas no sistema de contas nacionais*. Disponível em: <[http://www.setor3consultoria.com.br/imagens/manual\\_onu.pdf](http://www.setor3consultoria.com.br/imagens/manual_onu.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2011, p. 1.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 1-2.

Nos EUA, existem desde o período colonial, com um forte crescimento entre a Guerra Civil e o ano de 1920, tendo sido, também, retratadas no estudo comparado de Alexis de Tocqueville:

As associações políticas que existem nos Estados Unidos constituem apenas um detalhe do imenso quadro que representa ali o conjunto das associações. Os americanos de todas as idades, de todas as condições, de todos os espíritos, estão constantemente a unir. Não só possuem associações comerciais e industriais nas quais todos tomam parte, como ainda existem mil outras espécies: religiosas, morais, graves, fúteis, muito gerais e muito particulares, imensas e muito pequenas; os americanos associam-se para dar festas, fundar seminários, construir hotéis, edificar igrejas, distribuir livros, enviar missionários aos antípodas; assim também, criam hospitais, prisões, escolas. Trata-se, enfim, de trazer à luz ou se desenvolver um sentimento pelo apoio de um grande exemplo, eles se associam. Em toda parte onde, à frente de uma empresa nova, vemos na França o governo e na Inglaterra um grande senhor, tenhamos certeza de perceber, nos Estados Unidos, uma associação.

Encontrei nos Estados Unidos tipos de associações de que confesso nem faziam antes a idéia e, muitas vezes, admirei a arte infinita com que os habitantes dos Estados Unidos chegavam a fixar uma finalidade comum aos esforços de grande número e a fazê-los livremente marchar para ela. Depois disso, percorri a Inglaterra, onde os americanos buscaram algumas de suas leis e muitos dos seus costumes, e pareceu-me que se achava muito longe de se fazer ali um uso tão constante e tão hábil da associação. Ocorre que, muitas vezes, os ingleses executam isoladamente grandes coisas, ao passo que não existe empresa tão pequena para a qual os americanos não se unam. É evidente que os primeiros consideram a associação como um poderoso meio de ação; mas os outros parecem ver nela o único meio que têm de agir. Assim, o país mais democrático da terra verifica-se ser aquele onde os homens mais aperfeiçoaram hoje em dia a arte de procurar em comum o objeto dos seus comuns desejos e aplicaram ao maior número de objetos essa ciência nova. Resulta isso de um acidente ou existiria na realidade uma relação necessária entre as associações e a igualdade?<sup>212</sup>

Mas, retornando a solo brasileiro, significativas diferenças marcam, segundo Leilah Landim, a evolução do setor sem fins lucrativos no cenário nacional, em comparação com outras realidades estrangeiras, a exemplo dos Estados Unidos da América. Isso se explica pelo fato de os debates públicos da sociedade civil no Brasil não terem sido feitos em torno da discussão do papel do voluntariado, do associativismo ou da filantropia, mas, sim, envoltos por um signo de centralismo estatal, corporativismo e debilidade da própria sociedade civil.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup>TOCQUEVILLE, *op. cit.*, Livro II, Segunda Parte, Capítulo V, p. 391-392.

<sup>213</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 11.

No período de colonização, não havia, no Brasil, um ambiente muito propício ao desenvolvimento do associativismo.<sup>214</sup> Já afirmava Sérgio Buarque de Holanda, em apontamentos acerca de nossa tradição ibérica, que “em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida”.<sup>215</sup> “As iniciativas, mesmo quando se quiseram construtivas, foram continuamente no sentido de separar os homens, não de os unir”.<sup>216</sup> Assim, o autor ressalta inexistir nas raízes do Brasil – e no hábito de fidalguia trazida pelos portugueses – uma tradição pró-associativismo e pró-solidariedade.<sup>217</sup>

Caio Prado Júnior, por sua vez, reconhece que o processo de colonização do Brasil foi marcado pela existência de um aglomerado heterogêneo de “raças”, reunidas, ao acaso, sem outro objetivo a não ser realizar uma vasta empresa comercial. Tratava-se, pois, de três culturas muito distintas – brancos europeus, negros africanos e indígenas nativos – reunidas em solo nacional pela força, incorporadas à colônia pela violência, sem qualquer preparo e educação para o convívio social. Havia, portanto, uma total ausência de nexos moral, o que

---

<sup>214</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 13.

<sup>215</sup>HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 32.

<sup>216</sup>*Ibid.*, p. 33.

<sup>217</sup>“Efetivamente, as teorias negadoras do livre-arbítrio foram sempre encaradas com desconfiança e antipatia pelos espanhóis e portugueses. Nunca eles se sentiram muito à vontade em um mundo onde o mérito e a responsabilidade individuais não encontrassem pleno reconhecimento.

Foi essa mentalidade, justamente, que se tornou o maior óbice entre eles, ao espírito de organização espontâneo, tão característica de povos protestantes e, sobretudo, de calvinistas. Porque, na verdade, as doutrinas que apregoam o livre-arbítrio e a responsabilidade pessoal são tudo, menos favorecedoras da associação entre os homens. Nas nações ibéricas, à falta dessa racionalização da vida, que tão cedo experimentaram algumas terras protestantes, o princípio unificador foi sempre representado pelos governos. Nelas predominou, incessantemente, o tipo de organização política artificialmente mantida por uma força exterior, que, nos tempos modernos, encontrou uma das suas formas característica nas ditaduras militares.

Um fato que não pode se deixar de tomar em consideração no exame da psicologia desses povos é a invencível repulsa que sempre lhes inspirou toda moral fundada no culto do trabalho. [...]

Uma digna ociosidade sempre pareceu mais excelente, e até mesmo mais nobilizante, a um bom português, ou a um espanhol, do que a luta insana pelo pão de cada dia. [...]

Também se compreende que a carência dessa moral de trabalho se ajustasse bem a uma reduzida capacidade de organização social. Efetivamente o esforço humilde, anônimo e desinteressado é agente poderoso da solidariedade dos interesses e, como tal, estimula a organização racional dos homens e sustenta a coesão entre eles. Onde prevaleça uma força qualquer de moral do trabalho dificilmente faltará a ordem e a tranquilidade entre os cidadãos, porque são necessárias, uma e outra, harmonia dos interesses. O certo é que, entre os espanhóis e portugueses representou sempre fruto exótico. Não admira que fossem precárias, nessa gente, as idéias de solidariedade.

A bem dizer, essa solidariedade, entre eles, existe somente onde há vinculação de sentimentos mais do que relações de interesse – no recinto doméstico ou entre amigos. Círculos forçosamente restritos, particularistas e antes inimigos que favorecedores das associações estabelecidas sobre o vasto, gremial ou nacional.” (*Ibid.*, p. 38-39.)

impedia a fusão dos indivíduos em um todo coeso. Ressalte-se, ainda, que a colônia se encontrava organizada, principalmente, sob bases escravistas.<sup>218</sup>

[...], a escravidão e as relações que dela derivam, se bem que constituam a base do único setor organizado da sociedade colonial, e tivesse por isso permitido a esta manter-se e se desenvolver, não ultrapassam contudo um plano muito inferior, e não frutificam numa superestrutura ampla e complexa. Serviram apenas para momentaneamente conservar o nexos social da colônia. No outro setor dela, o que se mantém à margem da escravidão, a situação se apresenta, em certo sentido, pior. A inorganização é aí a regra. O que aliás sua origem faz prever, vimo-lo anteriormente: aquela parte da população que o constitui e que vegeta à margem da vida colônia, não é senão um derivado da escravidão, ou diretamente, ou substituindo-a lá onde um sistema organizado da vida econômica e social não pôde constituir-se ou se manter.<sup>219</sup>

Em suma, a sociedade colonial brasileira encontrava-se estruturada sob a base de grandes unidades agrícolas para exportação, donde eram presentes o escravismo e outras formas de imobilismo da mão-de-obra. Tratava-se de uma sociedade das grandes fazendas – regidas pela lógica da dominação senhorial – na qual mesmo os homens livres eram compreendidos como uma classe marginal, tanto em seu aspecto social quanto econômico.<sup>220</sup> Esse sistema escravocrata, segundo José Murilo de Carvalho, teria impedido ainda o desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil Colônia.<sup>221</sup>

Escravidão e grande propriedade não constituíram ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. Os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais. Entre os escravos e senhores, existia uma população legalmente livre, mas a que faltavam quase todas as condições para o exercício dos direitos civis, sobretudo a educação.

[...]

Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. [...]. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei.<sup>222</sup>

<sup>218</sup>PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 339-341.

<sup>219</sup>*Ibid.*, p. 342.

<sup>220</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 12.

<sup>221</sup>CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 19.

<sup>222</sup>*Ibid.*, p. 21.

Para José Murilo de Carvalho, não havia, no Brasil, nem cidadãos, nem sociedade política. “Os direitos civis beneficiam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais<sup>223</sup> ainda não se falava”.<sup>224</sup> Em um cenário como este, em que os próprios direitos não encontravam condições favoráveis para sua afirmação, dificilmente se desenvolveria uma cultura pró associativismo.

Não se pode, contudo, deixar de considerar a presença marcante da Igreja Católica na configuração da sociedade colonial brasileira. Na opinião de Leilah Landim, ela foi peça fundamental na legitimação do poder político do Estado e na configuração de uma sociedade patriarcal e autoritária. Nesse contexto, não é de se espantar haver a Igreja Católica recebido do Estado o mandato para a prestação de serviços de assistência social, saúde e educação.<sup>225</sup> Nota-se, ainda nessa época, o surgimento de confrarias, associações de direito Eclesiástico e Civil, dotadas de caráter religioso e feições corporativistas.<sup>226</sup> Aqui é sinalizado, por exemplo, o surgimento, no Brasil, das Irmandades da Misericórdia, que através de suas Santas Casas – a primeira delas a Santa Casa de Misericórdia de Santos, fundada no ano de 1593<sup>227</sup> – dedicavam-se à prestação de serviços de saúde.<sup>228</sup>

O surgimento das Santas Casas coincidiu com uma nova política de ocupação de terras inaugurada pela Coroa portuguesa, promovendo a intervenção direta dos empreendedores europeus na esfera da produção, conforme a legislação das sesmarias e o estabelecimento de capitães donatários, todos fidalgos da pequena nobreza, segundo a prática feudal lusa.<sup>229</sup>

<sup>223</sup>José Murilo de Carvalho aponta, ainda, que, entre os diversos aspectos estruturais que dificultariam o desenvolvimento de direitos no Brasil Colônia, destaca-se o descaso da administração colonial portuguesa pela educação primária. Esta esteve nas mãos dos jesuítas até a sua expulsão, em 1759. Dessa forma, a educação voltaria a ser tratada pelo governo colonial, porém de maneira inadequada. O descaso era também percebido com relação à educação superior, cuja oferta de cursos era proibida por Portugal, diferentemente do que ocorria nas colônias espanholas. “Não era de interesse da administração colonial, ou dos senhores de escravos, difundir essa arma cívica”. (CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 22-23.)

<sup>224</sup>*Ibid.*, p. 23-24.

<sup>225</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 12-13.

<sup>226</sup>*Ibid.*, p. 13-16.

<sup>227</sup>SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DO RIO DE JANEIRO. *Dicionário Histórico-Biográfico das Ciências da Saúde no Brasil (1832-1930)*. Online. Disponível em: <<http://www.dichistoriasaude.coc.fiocruz.br/iah/P/verbetes/stcasarj.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2011, não paginado.

<sup>228</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 14.

<sup>229</sup>SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DO RIO DE JANEIRO, *op. cit.*, não paginado.

Com a independência do Brasil, no ano de 1822, não houve uma mudança radical nesse contexto. O processo de independência, pacífico, foi marcado por um clima de negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, sob a mediação de Dom Pedro. Portugal aceitou a independência do Brasil, mediante o pagamento pela Inglaterra de uma indenização de 2 milhões de libras esterlinas. A adoção de uma monarquia constitucionalista – de influência inglesa e complementada por ideais do liberalismo francês pós-revolucionário – deveu-se, sobretudo, à preocupação das elites da época com a manutenção da ordem social no país.<sup>230</sup>

Nesse processo, “o papel do povo, se não foi de simples espectador, [...], também não foi decisivo, nem tão importante como na América do Norte ou mesmo na América Espanhola”.<sup>231</sup> O que houve de mais notável foi o surgimento de diversas organizações maçônicas, as quais, todavia, teriam o seu caráter civil questionado, dada a sua tendência partidária e duração precária – muitas morriam por se envolverem em questões de disputa de poder.<sup>232</sup>

A Constituição, que regeria o país até os fins da monarquia, foi outorgada em 1824. Ela regulou os direitos políticos, definindo os indivíduos que teriam o direito de votar e serem votados. Nessas condições, estariam os homens com 25 anos ou mais, que percebessem renda igual ou superior a 100 mil réis<sup>233</sup>. Mulheres e escravos encontravam-se, pois, destituídos do exercício de direitos políticos.<sup>234</sup> Muito embora a Constituição de 1824 tenha afirmado a inviolabilidade e liberdade no que tange aos direitos civis e políticos<sup>235</sup>, esta não previu, expressamente, o direito de associação, a base jurídica sob a qual poderiam ter sido criadas as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.

No período abolicionista, no entanto, não se pode deixar de considerar a premência da mobilização social, desde a década de 1830, notadamente, no Estado da Bahia. Além de revoltas, esse momento foi caracterizado pela realização de amplas campanhas pró-abolição,

---

<sup>230</sup>CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 25-27.

<sup>231</sup>*Ibid.*, p. 27-28.

<sup>232</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 19-20.

<sup>233</sup>Note-se que, no ano de 1881, a Câmara dos Deputados aprovou uma lei que passava para 200 mil réis a exigência de renda mínima para o exercício do direito ao voto.

<sup>234</sup>Artigos 94 e 95, da Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.

<sup>235</sup>Artigo 179, *caput*, da Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.



que contaram com a participação de diferentes atores sociais, originários, até mesmo, de centros urbanos. Algumas associações civis também contribuíram para esse processo, levado a cabo no ano 1888, com a assinatura da Lei Áurea e a consequente abolição da escravatura no Brasil. São exemplos de associações dessa época: Caixas Emancipacionistas, Clubes e Associações Abolicionistas, como o 28 de Setembro, grupos clandestinos, como o Caifazes e a Confederação Abolicionista, criada em 1885.<sup>236</sup>

Com a proclamação da República (1889) e o início do período de industrialização, nota-se uma progressiva quebra da simbiose entre Igreja e Estado. Este, numa perspectiva leiga e racionalista, buscou equipar-se de recursos técnicos e humanos para assegurar a prestação de serviços públicos até então entregues à Igreja. Esta, por sua vez, com o apoio da Santa Sé – regida pelo pontificado de Pio IX – procurou reformar-se e multiplicar-se, com a substituição de seus cleros e das antigas irmandades por novas, vindas da Europa. Assim, a Igreja Católica foi construindo novos laços com a sociedade, não só com a burguesia agrária, mas também com as elites e classe média urbana.<sup>237</sup>

Um feito constitucional importante – a afirmação da liberdade de culto na primeira Constituição republicana, datada de 1891<sup>238</sup> – possibilitou, ainda, a presença de novas correntes no campo religioso. Chegaram ao Brasil as igrejas evangélicas de imigração (Luteranos) e de missão (Congregacionais, Presbiterianos, Metodistas e Batistas), que passaram também a atuar, notadamente, no campo da educação, atraindo as classes médias e a elite, dada a sua reconhecida excelência acadêmica. Um grupo menos visível, formado por Espíritas e Afro-Brasileiros, também se proliferou, estabelecendo, contudo, laços com as camadas urbanas mais populares.<sup>239</sup>

Insta registrar, ainda, que a Constituição de 1891, ao lado da afirmação de direitos políticos – excluída a limitação de renda para o exercício do direito de votar e de ser votado – afirmou, pela primeira vez no Brasil, em sede constitucional, a liberdade de associação, ao assegurar, em seu artigo 7º, §3º, que “a todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública”.

---

<sup>236</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 19-20.

<sup>237</sup>*Ibid.*, p. 17.

<sup>238</sup>Artigo 72, § 3º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

<sup>239</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 17-19.

Todavia, mesmo diante de marcos históricos como a independência do Brasil, a abolição da escravatura e a proclamação da República, ressalta Leilah Landim não haver ocorrido uma proeminente atuação de organizações civis fortes, duradouras e solidificadas. Para ela, “não faltaram revoltas ou formas particulares de participação da população em diversos acontecimentos, mas sim organizações civis consolidadas”.<sup>240</sup>

Uma mudança significativa no cenário associativo brasileiro viria a ser percebida, paulatinamente, a partir no final do século XIX – período de início do processo de industrialização –, mediante a proliferação, em centros urbanos, de organizações da sociedade civil voluntárias. Nascia, então, uma série de sindicatos e sociedades beneficentes de fins mútuos, muitos dos quais trazidos por imigrantes europeus. Outra marca desse período é a oposição estabelecida entre “luta” e “previdência”. Como registrado por Landim, a sociedade da época era mais propícia a contribuir com as organizações de previdência e assistência – regidas sob a égide beneficente do mutualismo – do que com associações de luta. Nessa época, também, iniciava-se o desenvolvimento de entidades ligadas a setores médios em consolidação, seguidas pela criação das entidades de classes patronais.<sup>241</sup>

Nos anos 30, com Getúlio Vargas na regência de um governo populista, o país inaugurou uma fase de desenvolvimentismo nacional, marcada por um intenso centralismo estatal. Nesse período, a importância dos sindicatos tornar-se-ia ainda maior. Entretanto, eles estariam mais fortemente atrelados ao Estado e controlados por ele, o que os colocaria em uma posição de ambiguidade entre o público e o privado; o controle estatal e o controle pelas classes trabalhadoras.<sup>242</sup>

Em sede constitucional, foi promulgada a Constituição de 1934, que, seguindo a tendência da constituição anterior, manteve a previsão da liberdade de associação para fins lícitos, sendo que nenhuma associação poderia ser dissolvida, salvo por decisão judicial.<sup>243</sup> Outro traço característico dessa Constituição, fortemente influenciada pela Constituição alemã de Weimar<sup>244</sup>, foi haver afirmado, ao lado de direitos civis e políticos – inovados estes

---

<sup>240</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 19.

<sup>241</sup>*Ibid.*, p. 20-22.

<sup>242</sup>*Ibid.*, p. 23-25.

<sup>243</sup>Artigo 113, inciso 5, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

<sup>244</sup>ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 60.

últimos pela extensão do direito de voto às mulheres –, os direitos sociais, expressos em sua ordem econômica e social.<sup>245</sup> Em âmbito infraconstitucional, é também da mesma época a edição da Lei de Utilidade Pública Federal<sup>246</sup>, a qual determina as regras para essa declaração, servindo de instrumento de regulação da colaboração das entidades sociais com os objetivos do Estado.<sup>247</sup>

A experiência constitucional de 1934, entretanto, não duraria por muito tempo. Em 1937, em um golpe de Estado que dissolveu a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, Getúlio Vargas foi mantido no poder. Foi outorgada, então, uma nova constituição, inspirada no modelo fascista e dotada de um forte traço autoritário.<sup>248</sup> Apesar de todo autoritarismo, que representou um retrocesso na afirmação de direitos políticos, a Constituição de 1937 previu, entre os direitos civis, a liberdade de associação, desde que não fossem seus fins atentatórios à lei penal e aos bons costumes.<sup>249</sup>

Em uma tendência à maior regulação estatal das iniciativas sociais de particulares, Getúlio Vargas instituiu, em 1938, no âmbito do Ministério do Trabalho, o Conselho Nacional de Serviço Social. Este teria a função de credenciar as entidades sem fins lucrativos, habilitando-as a receber subsídios governamentais. Em 1942, Vargas criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que, presidida pelas primeiras-damas da República, tinha seu patrimônio constituído a partir de recursos públicos e doações particulares. Com a LBA, poderiam as entidades sem fins lucrativos, religiosas ou não, celebrar convênios para a prestação de serviços sociais.<sup>250</sup>

Segundo Leilah Landim, as organizações sem fins lucrativos, prestadoras de serviços nas áreas de saúde, educação e assistência, embora sujeitas a uma maior regulação estatal, não tiveram sua existência eliminada durante o governo de Vargas. Entretanto, o mesmo não pode ser dito em relação às associações civis de luta, a exemplo da Aliança Nacional Libertadora,

---

<sup>245</sup>Título IV, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

<sup>246</sup>Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935.

<sup>247</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 25.

<sup>248</sup>ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 60.

<sup>249</sup>Artigo 122, inciso 9º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

<sup>250</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 25-26.

da Liga de Defesa da Cultura Popular, do Clube de Cultura Moderna, da União Feminina do Brasil, entre outras, fortemente reprimidas, em especial, nos anos da ditadura getulista.<sup>251</sup> Insta dizer, à luz dos ensinamentos de José de Murilo de Carvalho, que, entre 1937 e 1945, “o país viveu sob um regime ditatorial civil, garantido pelas forças armadas, em que manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime”.<sup>252</sup> Em outras palavras, vivia-se em um ambiente pouco propício à aparição e ao desenvolvimento de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, interessadas na luta de direitos ou afirmação de interesses sociais.

Com o fim da ditadura de Vargas, uma nova Constituição é promulgada no ano de 1946, com inspiração em ideais expressos nas Constituições de 1891 e 1934. Restabelecia-se, pois, um Estado Democrático, em total repúdio ao Estado Totalitário enunciado na Constituição de 1937. Foram recuperados os ideais da democracia social de 1934<sup>253</sup>, assim como reconquistados direitos políticos e civis. Entre algumas das características dessa nova institucionalidade constitucional, estão o reconhecimento da liberdade de imprensa; a previsão de eleições para presidente, governador, prefeito, deputados federal e estadual, senadores e vereadores; e a existência de vários partidos organizados e funcionando livremente, à exceção do Partido Comunista, que teve seu registro cassado em 1947.<sup>254</sup>

Uma das poucas restrições sérias ao exercício da liberdade referia-se ao direito de greve. Greves só eram legais se autorizadas pela justiça do trabalho. Essa exigência, embora conflitante com a Constituição, sobreviveu até 1964, quando foi aprovada a primeira lei de greve, já no governo militar. O que não impediu que várias greves tenham sido feitas ao arrepio da lei.<sup>255</sup>

Quanto à liberdade de associação para fins lícitos, foram repetidos, em seu artigo 141, §12, os enunciados da Constituição de 1934. Nesse contexto, o movimento associativista buscava ganhar novos impulsos, especialmente a partir dos anos 1950. Entre as organizações sindicais, surgem os sindicatos dos trabalhadores rurais, pouco expressivos e compreendidos

<sup>251</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 26.

<sup>252</sup>CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 109.

<sup>253</sup>ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 61.

<sup>254</sup>CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 127.

<sup>255</sup>*Idem*.

no período anterior. No âmbito das associações civis, aparecem organizações ligadas ao movimento da reforma agrária, a exemplo da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, Movimento de Trabalhadores Sem Terra, Ligas Camponesas, cujas raízes remetem a sociedades mutualistas de auxílio funerário. Voltam ao cenário, repaginados e reconhecidos como os principais atores na luta pela democratização, a União Nacional dos Estudantes e os Centros Populares de Cultura. Pelas Igrejas, são criados o Serviço de Assistência Rural e o Serviço de Orientação Rural de Pernambuco. Já os intelectuais, da direita à esquerda, organizaram-se em torno de associações de estudo e de pesquisa, como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros, o Instituto Brasileiro de Ação Democrática, o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais, o Instituto Cultural do Trabalho, entre outros.<sup>256</sup>

Esse foi um período de efervescência da sociedade civil brasileira, no qual foram atores importantes *organizações sem fins lucrativos* de objetivos diversos – como lutas e pressões econômicas e políticas, promoção de direitos civis, cultura, pesquisa, educação, desenvolvimento comunitário, etc. – permeadas pelos debates ideológicos e forças políticas que então se defrontavam e tendo como referência a atuação através de, ou em colaboração com órgãos governamentais.<sup>257</sup>

Todavia, as vozes das organizações da sociedade civil viriam a ser fortemente reprimidas com o advento do Golpe de Estado de 1964, em que os militares se alçaram ao poder. Em 9 de abril do mesmo ano, eles expediram o Ato Institucional n.º 1, pelo qual mantiveram em vigor a ordem constitucional de 1946, impondo, contudo, a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos. Outros três Atos Institucionais foram editados pelos militares, até ser outorgada, em 24 de janeiro de 1967, uma nova Constituição. Esta, fortemente influenciada pela Carta Política de 1937, entraria em vigor em 15 de março de 1967. Ainda que previsse formalmente a liberdade de associação<sup>258</sup>, a nova ordem constitucional deu margens a ingerências dos militares, ao possibilitar-lhes a suspensão de direitos e garantias individuais.<sup>259</sup>

A Constituição de 1967 foi sucedida pela edição de uma série de Atos Institucionais. Com o AI-5, de 13 de dezembro de 1968 – talvez o mais violento de todos –, houve o rompimento da ordem constitucional até então vigente, e, com o AI-12, de 31 de agosto de

<sup>256</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 26-27.

<sup>257</sup>*Ibid.*, p. 28.

<sup>258</sup>Artigo 150, §28, da Constituição do Brasil, de 1967.

<sup>259</sup>SILVA, *op. cit.*, p. 86-87.

1969, o exercício do Poder Executivo passou para as mãos dos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar. Preparava-se o terreno para a edição da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, que entraria em vigor em 30 de outubro do mesmo ano. Para José Afonso da Silva, tratava-se de uma nova Constituição, tendo em vista a outorga de um texto constitucional integralmente reformulado.<sup>260</sup>

No período de endurecimento da ditadura militar, notadamente no final dos anos 1960 e durante o governo de Médici, muitas liberdades foram eliminadas, a exemplo das liberdades de imprensa, de opinião e de reunião. Os partidos políticos foram fortemente regulados pelo governo; sindicatos, ameaçados de intervenção; greves, proibidas; o direito de defesa, cerceado; a justiça, mitigada; a integridade física e a inviolabilidade do lar e de correspondência, violadas; a tortura em cárcere fez-se presente e o direito à vida foi desrespeitado.<sup>261</sup> Quanto às organizações e movimentos sociais, estes não foram senão violentamente reprimidos.<sup>262</sup>

Entretanto, ao mesmo tempo em que os governos militares intervieram negativamente sobre os direitos políticos e civis, investiram nos direitos sociais.<sup>263</sup> No campo das políticas públicas, notam-se, nesse período, investimentos como a universalização da previdência, a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (1966) – INPS –, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (1966) – FGTS –, do Fundo de Assistência Rural (1971) – Funrural –, do Banco Nacional de Habitação e do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974).<sup>264</sup> Essa intervenção estatal se fez, segundo Leilah Landim, conjugada com um processo de privatizações e orientada, sobretudo, pela lógica do mercado. Isso, todavia, provocou um crescimento no âmbito do setor empresarial e não no setor sem fins lucrativos. Na área da saúde, entidades sem fins de lucro se uniram ao setor empresarial, enquanto que, na área da educação, universidades foram criadas com essa insígnia. Todavia, uma total falta

---

<sup>260</sup>SILVA, *op. cit.*, p. 87.

<sup>261</sup>CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 163-164.

<sup>262</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 29.

<sup>263</sup>CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 170.

<sup>264</sup>*Ibid.*, p. 171-172.

de fiscalização e controle público, notadamente no financiamento a “falsos” estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos, ocasionaram uma desmoralização desse setor.<sup>265</sup>

A partir de meados dos anos 70, em resposta à crise dos canais de participação e à repressão militar sobre todas as formas de contestação pública, percebeu-se, segundo Rubens Naves, o deslocamento da vida associativa para as comunidades e seus interesses localizados.<sup>266</sup> Começava, então, a ocorrer, no Brasil, segundo Leonardo Avritzer, “o surgimento daquilo que se convencionou chamar de uma ‘sociedade civil autônoma e democrática’”.<sup>267</sup>

Nesse cenário, significativa foi a participação da Igreja Católica e suas Comunidades Eclesiais de Bases, de inspiração na Teologia da Libertação. Quanto a tal teoria, insta dizer que, inicialmente, a Igreja Católica encontrava-se dividida, mas acabou por adotá-la, predominantemente, a partir de 1968, quando a repressão militar chegou a seu ponto máximo, atingindo, inclusive, o corpo e as estruturas das organizações católicas. Assim, os espaços das Igrejas serviriam, a partir de então, para a gestão de uma série de movimentos sociais. Surgiram as Comissões de Justiça e Paz e diversos Centros de Defesa dos Direitos Humanos, com inspiração dada pela própria Igreja. Novas estruturas foram estabelecidas no âmbito da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, a exemplo da Comissão Pastoral da Terra e do Conselho Indigenista Missionário.<sup>268</sup>

Nos anos finais da década de 1970, ganharam força, ainda, os movimentos sindicais e as organizações estudantis, as quais, descontentes com o regime militar, ressurgiram como uma alternativa à guerrilha da esquerda, dizimada nos combates com o poder militar.<sup>269</sup> O país iniciava, portanto, um processo de abertura, rumo à democratização.<sup>270</sup>

---

<sup>265</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 29-30.

<sup>266</sup>NAVES, Rubens. Terceiro setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2005, p. 567-568.

<sup>267</sup>AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2007, p. 405.

<sup>268</sup>LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 31.

<sup>269</sup>NAVES, Rubens. Terceiro setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2005, p. 568.

<sup>270</sup>CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 173.

A partir de meados dos anos 80, parcelas significativas da sociedade foram incluídas pelos movimentos sociais, surgindo iniciativas voltadas à ecologia, à defesa dos direitos do consumidor, ao combate da epidemia de HIV-Aids, entre outras.<sup>271</sup> Na luta pelo ideal democrático, exerceram um papel de destaque instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), além de intelectuais e artistas.<sup>272</sup>

Dois momentos foram importantes para a reconstrução da democracia no país. O primeiro deles foi a mobilização social em torno do lançamento, em 1984, da campanha “Direitas Já”, que tinha por objetivo sensibilizar o Congresso a aprovar uma emenda constitucional que permitisse a realização de eleições diretas, no escrutínio eleitoral de 1985. Apesar das iniciativas sociais empreendidas nessa campanha, faltaram 22 votos para a aprovação de referida emenda.<sup>273</sup>

Tal fato, contudo, não foi um entrave ao avanço no processo de redemocratização do Brasil. Em 1986, foram realizadas, no país, eleições para formar uma Assembleia Constituinte. Esta, durante mais de um ano, trabalharia na elaboração de um novo texto constitucional, contando, inclusive, com a participação de e a consulta a especialistas e setores representativos e organizados da sociedade.<sup>274</sup>

Em 1988, foi promulgada aquela que viria ser reconhecida, por Ulysses Guimarães, como a Constituição Cidadã, uma constituição que reafirmou os direitos civis, políticos e sociais no Brasil.

Deve-se, contudo, assinalar que esse momento histórico coincide, também, com a expansão de ideais do neoliberalismo<sup>275</sup>. Nesse contexto, a relação do Estado com as organizações sem fins lucrativos se modificaria, notadamente a partir das iniciativas de reforma do Estado, iniciadas pelo Governo Collor e levadas a cabo por Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>271</sup> NAVES, Rubens. Terceiro setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2005, p. 569.

<sup>272</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 185-188.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 185-188.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>275</sup> NAVES, Rubens. Terceiro setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2005, *loc. cit.*



Os argumentos que justificam essa redefinição das atividades do Estado são financeiros, jurídicos e políticos e partem da premissa, não comprovada por nenhuma experiência histórica recente, de que haverá, ao final deste processo, uma melhoria da capacidade do Estado de atender às demandas sociais.<sup>276</sup>

Assim, de acordo com Sílvio Luís Ferreira da Rocha, foi apresentado o Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995, gestado no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Nesse plano, as funções típicas do Estado foram realocadas em quatro grupos de atividades, seguindo a lógica da Ciência da Administração. São eles: (a) o núcleo estratégico, no qual são tomadas as decisões estratégicas e corresponde aos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público; (b) as atividades exclusivas do Estado, que compreendem o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar; (c) os serviços não-exclusivos do Estado, que poderiam ser, simultaneamente, prestados por organizações públicas não-estatais e privadas, devido a sua relevância social e correlação com direitos fundamentais, a exemplo da educação e da saúde; e (d) grupo de produção de bens e serviços para mercado, que corresponde ao exercício da atividade econômica pelo Estado e sob o qual a iniciativa privada exerce seus objetivos livremente. Nesse plano, portanto, ao lado das propriedades pública e privada, foi admitida uma “propriedade pública não-estatal” – representada pelas organizações integrantes do Terceiro Setor – a quem poderia ser transferida, no novo modelo estatal, a execução de serviços não-exclusivos do Estado.<sup>277</sup>

A nova conformação do aparelho estatal – o Estado Mínimo –, com especial destaque para as possibilidades, no que tange aos serviços não-exclusivos, não permaneceu imune a críticas. Estas são, inclusive, retratadas pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>278</sup>, um de seus defensores:

Há três possibilidades em relação aos serviços não exclusivos: podem ficar sob o controle do Estado; podem ser privatizados; e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlado pela sociedade, i.e, ser transformados em organizações públicas não-estatais. O burocratismo e estatismo defendem a primeira alternativa; os neoliberais radicais preferem a segunda via; os sociais-liberais ou os social-democratas modernos (ou democratas liberais, na acepção norte-americana) defendem a terceira

<sup>276</sup>ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 38.

<sup>277</sup>*Ibid.*, p. 39-40.

<sup>278</sup>Luiz Carlos Bresser Pereira ocupou, entre os anos de 1995 e 1998, no governo de Fernando Henrique Cardo, o cargo de ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), onde iniciou o processo de Reforma do Estado de 1995.

alternativa. Há inconsistências entre a primeira alternativa e a administração pública gerencial; a administração pública gerencial tem dificuldades em conviver com a segunda alternativa, e é perfeitamente coerente com a terceira. Aqui, o Estado não é visto como produtor – como prega o burocratismo –, nem como simples regulador que garanta os contratos e os direitos de propriedade – como reza o “credo” neoliberal –, mas, além disso, como “financiador” (ou “subsidiador”) dos serviços não exclusivos. O subsídio pode ser dado diretamente à organização pública não-estatal, mediante dotação orçamentária – no Brasil estamos chamando este tipo de instituição de “organizações sociais” – ou, em uma mudança mais radical, pode ser dado diretamente, sob a forma de *vouchers*, ao cidadão, que com eles compra os serviços de educação e saúde que desejar. Em qualquer dos casos, os serviços sociais continuarão a ser financiados pelo Estado, na medida em que as sociedades contemporâneas, apesar da ofensiva neoliberal, entendem que estas atividades não devem ficar submetidas apenas à coordenação pelo mercado.<sup>279</sup>

Do contexto da Reforma do Estado, emergiram, portanto, duas modalidades de qualificações a serem concedidas às organizações integrantes do Terceiro Setor. A primeira delas consiste na qualificação de Organização Social (OS), surgida a partir da Medida Provisória n.º 1.591 de 1997, convertida na Lei n.º 9.637 de 1998, que também instituiria um “Programa Nacional de Publicização”.<sup>280</sup> A outra é a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), delineada na Lei n.º 9.790 de 1999. Ambas as qualificações não implementaram, contudo, nova natureza jurídica para instituição das organizações integrantes do Terceiro Setor. Elas são insígnias concedidas pelo poder público, que habilitam as associações e fundações privadas para o recebimento de recursos públicos, mediante a celebração de contratos de gestão – no caso das OS’s – e de termos de parceria – no caso das OSCIP’s –, e donde pode-se reconhecer uma tendência à substituição do Estado na prestação de serviços públicos.

O modelo neoliberal, no entanto, não se mostrou capaz de, com seus mercados abertos e competitivos, trazer prosperidade, em especial, para os países mais pobres. Na verdade, as condições de vida deles pioraram. Todavia, não se pode deixar de reconhecer, conforme sinalizado por Eduardo Szazi, que as transformações operadas no mercado, no Estado e na sociedade brasileira, nos últimos anos, contribuíram não só para uma redistribuição dos papéis de cada um na busca do bem comum, como também para o fortalecimento de uma sociedade

---

<sup>279</sup>BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégias e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 3, jul-set 1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/67-3.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2011, p. 35-36.

<sup>280</sup>REGULES, Luis Eduardo Patrone. *Terceiro setor: regimes jurídicos das OSCIPs*. São Paulo: Método, 2006, p. 57.

civil organizada<sup>281</sup>, que, além de se preocupar com questões sociais, manifesta-se também sobre questões de ordem política.<sup>282</sup>

### 2.3 Um conceito ampliado de Terceiro Setor. O Terceiro Setor substancial

Ainda que seja possível verificar a existência de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos em tempos mais remotos, a expressão Terceiro Setor é uma construção bastante recente. Os pesquisadores que a ela recorrem partem da constatação da existência de um primeiro e de um segundo setor. O primeiro setor representa as atividades estatais e governamentais, que, no Brasil, referem-se à “Administração Pública, dividida em vários órgãos, com a finalidade de gerir, guardar, conservar e aprimorar todos os bens, interesses e serviços da coletividade, para bem servir a todos os cidadãos”. Quanto ao segundo setor, este corresponde ao mercado, formado por empresas comerciais, indústrias, entidades agrícolas, conglomerados da construção civil, ou seja, todo setor de produção que tenha por escopo a obtenção de lucro.<sup>283 284</sup>

No contexto apresentado, famoso é o quadro elaborado por Rubem Cesar Fernandes, o qual, cruzando informações como agentes executores e finalidade das atividades por eles desenvolvidas, identifica a existência de um Terceiro Setor. Assim, segundo Fernandes, se os agentes são privados e exercem atividades com finalidade privada, está-se diante das estruturas do Mercado; se os agentes são públicos e cultivam atividades de fins públicos, tem-se identificado o Estado. Entretanto, quando os agentes são privados e desenvolvem suas atividades com finalidade pública, depara-se com o Terceiro Setor. Agora, se os agentes são públicos e seus fins são privados, verifica-se o fenômeno da corrupção.<sup>285</sup>

<sup>281</sup>SZAZI, Eduardo. *Terceiro setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2006, p. 21-22.

<sup>282</sup>Nesse sentido, vale recordar um fato recente, que marcou a histórica política do Brasil. Trata-se do movimento de aprovação da Lei Ficha Limpa, uma lei de iniciativa popular, que contou com o apoio de uma série de organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, congregadas em torno do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Mais informações sobre o referido movimento, Cf. <<http://www.mcce.org.br/>>.

<sup>283</sup>GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, Edson José. *Fundações privadas: doutrina e prática*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 6.

<sup>284</sup>Autores como Simone de Castro Tavares Coelho e Mário Aquino Alves posicionam-se de maneira diferente, reconhecendo, no mercado, o primeiro setor, e nas atividades estatais e governamentais, o segundo. (COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro Setor: em estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC, 2000, p. 59; ALVES, *op. cit.*, p. 7.)

<sup>285</sup>FERNANDES, Rubem Cesar. *Private but public: the Third Sector in Latin America*. Washington: Civicus, 1994, p. 9.

Nesse sentido, conforme afirmado por Ruth Cardoso, o Terceiro Setor

[...] descreve um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir na realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper a dicotomia entre público e privado, na qual o público era sinônimo de estatal e o privado de empresarial. Estamos vendo o surgimento de uma nova esfera pública não-estatal de iniciativas privadas com sentido público. Isso enriquece e complexifica a dinâmica social.<sup>286</sup>

Assim, em uma primeira análise residual, pode-se compreender o Terceiro Setor como o conjunto de organizações que não pertencem nem ao Estado nem ao Mercado. Na esteira de identificar quais organizações compõem o emergente setor público não-estatal, Augusto de Franco apresenta a seguinte relação:

[...], de uma maneira não muito precisa, pode-se afirmar que incluem-se no Terceiro Setor: as entidades beneficentes e assistenciais; as entidades culturais, científicas e educacionais; as entidades recreativas e esportivas; as fundações privadas (inclusive as empresariais) e as organizações não-governamentais. Incluem-se também no Terceiro Setor as entidades beneficentes, assistenciais, culturais, científicas, educacionais, recreativas e esportivas vinculadas a religiões, igrejas ou assemelhadas (seitas, sociedades, congregações, irmandades ou ordens de caráter filosófico ou teosófico - como as Maçonarias, as Teosofias, as Rosa+Cruzes etc.). Se incluem ainda no Terceiro Setor as organizações de caráter corporativo e as entidades representativas patronais e profissionais (como os sindicatos, as federações, as confederações e as centrais de empregados e de empregadores, as associações de classe e de categoria profissional estabelecidas por base territorial, por unidade produtiva ou por ramo de atividade). Da mesma forma incluem-se no Terceiro Setor as associações de benefício mútuo (caixas, fundos) ou de defesa de interesses setoriais não-difusos (como associações de mutuários, de moradores, de usuários de determinados serviços, de consumidores de determinados produtos etc.). Incluem-se igualmente aquelas organizações de defesa ou promoção de interesses e direitos gerais difusos e comuns (como as associações de defesa dos direitos dos consumidores, os grupos que lutam pelo respeito aos direitos humanos etc.). Fazem parte também do Terceiro Setor todas as associações voluntárias estruturadas na forma de redes, articulações e movimentos sociais, que lutam por objetivos de inclusão social e de cidadania no seu sentido mais amplo. Por último, embora possa parecer estranho e inusitado, incluem-se no Terceiro Setor as organizações religiosas e assemelhadas e as organizações políticas de caráter partidário.<sup>287</sup>

<sup>286</sup>CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005, p. 8.

<sup>287</sup>FRANCO, Augusto de. A reforma do Estado e o terceiro setor. In: PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 283-284.

Esse dilatado rol representa, nos dizeres de Augusto de Franco, um emaranhado de organizações da sociedade civil, listadas sem muito rigor, das quais podem ser extraídas, contudo, algumas características comuns, a saber: (a) encontram-se fora das estruturas formais do Estado; (b) não possuem fins lucrativos, por não distribuírem a seus associados ou diretores eventual *superávit* obtido em suas atividades; (c) são originárias da sociedade civil, consistindo pessoas de direito privado; (d) são de adesão voluntária; e (e) produzem bens e serviços de uso ou interesse coletivo.<sup>288</sup>

Nem todas as referidas organizações, contudo, possuem fins públicos, os quais, para Franco, somente seriam percebidos na atuação de um subconjunto de entidades que, de maneira complementar ou suplementar ao Estado, prestam serviços públicos; e, ainda, entre aquelas que, oriundas da sociedade civil, promovem a defesa e a construção de novos direitos. Dessa forma, diante de sua ressignificação dos fins públicos, Augusto de Franco propõe serem excluídas do universo do Terceiro Setor as entidades corporativas, representativas de interesses econômicos, partidos políticos, entidades de benefício mútuo, organizações religiosas e entidades reconhecidas como filantrópicas. Quanto às filantrópicas, embora reconhecida a importância de sua atuação e de seus serviços prestados a comunidades, possuiriam – para Augusto de Franco – finalidade lucrativa disfarçada, em razão de um suposto comportamento presidido, predominantemente, por uma racionalidade mercantil.<sup>289</sup>

As visões de Augusto de Franco sobre as filantrópicas não se apresentam alinhadas, contudo, a uma corrente predominante, que as considera como integrantes do Terceiro Setor. Seu posicionamento parece ser conduzido no sentido de desconsiderá-las como instituições do Terceiro Setor, não por sua fisiologia – serem organizações da sociedade civil e sem fins lucrativos, autogeridas e não compulsórias, instituídas fora do aparato estatal e em serviço de um bem coletivo –, mas sim por sua patologia – uma suposta finalidade lucrativa disfarçada. Ademais, se o posicionamento de Augusto de Franco for levado às últimas consequências, deveriam ser excluídas do universo do Terceiro Setor todas as organizações privadas, não-lucrativas e de fins públicos ou coletivos, que, de certa forma, organizam-se e planejam-se para obter resultados financeiros positivos, que garantam sua perenidade.

---

<sup>288</sup>FRANCO, *op. cit.*, p. 284-287.

<sup>289</sup>*Idem.*

Mas, como ressaltado por Simone de Castro Tavares Coelho, o conceito de prestação de serviços públicos, apresentado por Augusto de Franco, parece não ser suficiente para caracterizar as organizações que compõem o universo do Terceiro Setor. Isso se deve ao fato de tal conceito desconsiderar as amplas possibilidades de atividades a serem desenvolvidas em prol da comunidade e da coletividade, além de resistir à ideia de que existem organizações que prestam serviço público, mas que estariam fora das organizações do Terceiro Setor. Assim, na busca de enunciar um conceito para Terceiro Setor, a autora reafirma a existência de dois elementos comuns às organizações que o integram: “serem privadas, o que as difere das instituições governamentais; e sem fins lucrativos, o que as diferencia das empresas inseridas no mercado”.<sup>290</sup> Mas, como ressaltado pela autora, outros elementos podem ser inseridos com a finalidade de se operacionalizar um conceito para Terceiro Setor, a exemplo dos constantes do *Manual sobre Organizações Sem Fins Lucrativas no Sistema Nacional*, elaborado pela *Johns Hopkins University*, em cooperação com a Divisão de Estatística da União das Nações Unidas, já apresentados na primeira seção deste capítulo.<sup>291</sup>

Eduardo Sabo Paes, por sua vez, compreende o Terceiro Setor:

[...] como o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento.<sup>292</sup>

Para o citado autor, no direito brasileiro, as organizações integrantes do Terceiro Setor encontram-se formalmente constituídas sob formas de associação e fundação de direito privado. Ambas, dotadas de autonomia e administração própria, teriam por objetivo o “atendimento de alguma necessidade social ou a defesa de direitos difusos ou emergentes”, a exemplo da promoção dos direitos humanos, proteção do meio ambiente, assistência social, educação, saúde, cidadania, direitos de minorias, entre outros.<sup>293</sup>

Já José Eduardo Mauro e Rubens Naves o apresentam como o:

<sup>290</sup>COELHO, *op. cit.*, p. 60.

<sup>291</sup>“O setor não-lucrativo [– lê-se, o Terceiro Setor –] é definido como formado por (a) organizações que (b) são sem fins lucrativos e que, por lei ou costume, não distribuem qualquer excedente, que possa ser gerado para seus donos ou controladores; (c) são institucionalmente separadas do governo; (d) são auto-geridas; e (e) não-compulsórias.” (JOHNS HOPKINS UNIVERSITY; UNITED NATIONS STATISTIC DIVISION, *op. cit.*, p. 1.)

<sup>292</sup>PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. São Paulo: Forense, 2010, p. 134.

<sup>293</sup>*Ibid.*, p. 126.

Conjunto de atividades espontâneas, não governamentais e não lucrativas, de interesse público, realizadas em benefício geral da sociedade e que se desenvolvem independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora deles possa, ou deva, receber doações.<sup>294</sup>

A partir desse conceito ampliado de Terceiro Setor, Rubens Naves reconhece serem três suas fontes originárias: a filantropia, existente desde os tempos do Direito Romano e reeditada pela Igreja Católica no curso da história; os movimentos sociais, que, no Brasil, insurgiram especialmente nas décadas de 60 e 70 em meio à ditadura militar<sup>295</sup>; e as organizações não-governamentais (ONGs).<sup>296</sup>

Quanto às organizações não-governamentais – conforme já registrado em trabalho nosso – “seu conceito ganhou contornos [, no Brasil,] pela voz da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais)”.<sup>297</sup> Mesmo que, no censo comum, sejam utilizadas como sinônimo de Terceiro Setor, as ONGs, segundo a ABONG, representam um grupo de organizações, cuja “trajetória de luta contra o autoritarismo e uma pauta de reivindicações bastante precisa, centrada na autonomia dos sujeitos sociais,” são seus principais elementos caracterizadores<sup>298</sup>. O que pretendem os idealizadores dessa concepção é “estabelecer sua identidade política própria, diferenciado-se de um outro grupo de organizações sem fins lucrativos, formado por instituições filantrópicas e institutos empresariais”<sup>299</sup>, também integrantes de um conceito amplo do Terceiro Setor.

Boaventura de Souza Santos também estabelece o seu conceito para o Terceiro Setor. Segundo o português, trata-se de uma designação residual e vaga, que expressa o universo de

<sup>294</sup>MAURO, José Eduardo; NAVES, Rubens. Terceiro Setor e suas perspectivas. *Cadernos de pesquisa*. Universidade de Caxias do Sul – Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, Volume 7 – n. 2, p. 40, 1999 *apud* NAVES, Rubens. Terceiro setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2005, p. 574.

<sup>295</sup>Rubens Naves, contudo, parece dar indícios de que pretende excluir do universo do Terceiro Setor os movimentos populares e sociais dotados de um cunho ideológico claro, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. (NAVES, Rubens. Terceiro setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2005, *loc. cit.*). Entretanto, essa tese poderia ser afastada pelo simples fato de que, dificilmente, uma organização ou uma iniciativa – seja ela pública ou privada, com ou sem fins lucrativos – seria isenta de uma ideologia.

<sup>296</sup>*Ibid.*, p. 567.

<sup>297</sup>BENINE, Renato Jaqueta. Terceiro Setor e suas estratégias de influência em políticas públicas. *Revista USCS: Direito e humanidades*, ano XI, n. 18, jan.-jun./2010. Disponível em: <[http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_direito/article/view/938/865](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/view/938/865)>. Acesso em: 26 mar. 2011, p. 142.

<sup>298</sup>AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (org.). *A democracia no Brasil: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 409.

<sup>299</sup>ABONG. *Ação das ONGs no Brasil: perguntas e respostas*. São Paulo: ABONG, 2005. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 17 abr. 2010, p. 5.

“organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais”.<sup>300</sup>

A expressão Terceiro Setor não se persiste, contudo, imune a críticas. Na literatura sobre o tema, é possível encontrar autores como Leilah Landim que arrazoam a respeito de seu uso. Landim – uma das precursoras no estudo desse setor e autora de um dos poucos trabalhos sobre a sua evolução histórica no Brasil –, em pesquisas mais recentes, tem se apresentado como uma opositora à utilização dessa expressão, seja por considerar a ausência de uma densidade conceitual no termo, seja pela sua própria funcionalidade. Assim, juntamente com Neide Beres, posiciona-se no seguinte sentido:

De fato, freqüentemente a categoria do terceiro setor é utilizada, implícita ou explicitamente, para reproduzir a idéia equivocada de que o universo das organizações sem fins lucrativos é espécie de panacéia que substitui o Estado no enfrentamento de questões sociais – como a resolução do problema do emprego, por exemplo.<sup>301</sup>

Todavia, em meio a críticas, faz-se importante observar a discussão de Lester Salamon acerca das “três faces do Terceiro Setor”. A primeira delas consiste em compreendê-lo como “ideia”, ou seja, como um conceito ideal, no qual são encarnados valores muito caros à sociedade, como altruísmo, compaixão, sensibilidade para com os necessitados, solidariedade e compromisso com o direito de expressão, assentados sobre a base do direito de associação. “Pode-se, pois, dizer, que o Terceiro Setor [como ideia] é, em primeiro lugar, um conjunto de instituições que encarnam os *valores da solidariedade e os valores da iniciativa individual em prol do bem público*”.<sup>302</sup>

Contudo, ao lado do Terceiro Setor como ideia, haveria também o Terceiro Setor como realidade. Ele consistiria, segundo Salamon, na face mais oculta desse setor, tendo em vista não só razões empíricas – como o controvertido estabelecimento de dados estatísticos que tendem a anular as diversas iniciativas sociais na busca de uma renda precisa desse setor

---

<sup>300</sup>SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 284-287.

<sup>301</sup>LANDIM, Leilah; BERES, Neide. *As organizações sem fins lucrativos no Brasil: ocupações, despesas e recursos*. Rio de Janeiro: Nau, 1999, p. 9 *apud* ALVES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>302</sup>SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, Evelyn (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 2005, p. 91-92.



em todo globo –, mas também a ampla diversidade do setor e a resistência de certas organizações de serem compreendidas como integrantes de uma esfera que congregaria desde associações civis de luta por direitos humanos até entidades religiosas e assistenciais. Dessa forma, sustenta o autor que “carecendo de um conceito unificador, o todo vem a parecer menor que as partes constituintes. O resultado é que o Terceiro Setor tem permanecido estranhamente invisível como realidade, ainda que chame cada vez mais a atenção como idéia”.<sup>303</sup>

É diante de uma aparente invisibilidade do Terceiro Setor como realidade que ganha destaque a terceira de suas faces – o Terceiro Setor como ideologia –, o qual, com muita facilidade, acabaria por substituir, segundo Salamon, o Terceiro Setor como ideia ou realidade.

Por acaso ou de propósito, o Terceiro Setor passa a ser utilizado como oportuna cortina de fumaça para uma série de preocupações políticas e ideológicas conflitantes, que pouco têm a ver com a realidade ou a idéia de Terceiro Setor. No processo, o Terceiro Setor como mitologia e ideologia substitui facilmente o Terceiro Setor como “realidade” ou “idéia” na mente de muitas pessoas.<sup>304</sup>

Assim, Lester Salamon acaba por relacionar alguns mitos referentes ao Terceiro Setor. O primeiro deles consiste no “mito da insignificância ou incompetência”, alegado por algumas autoridades do governo ou defensores do monopólio estatal na solução dos problemas públicos. Esse mito significa compreender que as organizações do Terceiro Setor, na melhor das hipóteses, seriam “bisonhas operações amadorísticas”, sem repertório para o enfrentamento dos problemas sociais; e, na pior das hipóteses, “agitadoras irresponsáveis”, tão somente interessadas em apresentar exigências absurdas, com o objetivo de minar a autoridade governamental legítima. O segundo mito é o “mito do voluntarismo”, do qual decorreria a ideia de que o Terceiro Setor deve se apoiar única e tão somente na ação voluntária não remunerada e na caridade privada. O terceiro corresponde ao “mito da virtude pura”, segundo o qual “as organizações voluntárias [seriam] por natureza instrumentos com propósitos essencialmente públicos, responsáveis pelas camadas necessitadas e obedientes a normas democráticas”. O quarto e último mito é o “mito da imaculada concepção”, para o qual as noções de filantropia e voluntariado – acreditadas como manifestações ou fenômenos

---

<sup>303</sup>SALAMON, *op. cit.*, p. 93.

<sup>304</sup>*Ibid.*, p. 96.

novos – deveriam ser suplantadas e importadas para a reconstrução do setor da sociedade civil pelo mundo.<sup>305</sup>

Para Lester Salamon, os referidos mitos podem até conter uma parcela de verdade e impor desafios para a afirmação da identidade do Terceiro Setor. Entretanto, poderiam ser derrubados, se adequadamente analisados. Quanto ao “mito da incompetência”, sustenta o autor ser o setor sem fins lucrativos uma importante força econômica em várias partes do mundo.

Longe de serem ineficientes, essas organizações mostram habilidades especiais em seu trabalho. Por sua escala geralmente modesta e sua flexibilidade, elas conseguem responder com certa agilidade às necessidades e prestar serviços em escala humana. Por sua relativa independência estão aptas a defender causas impopulares ou enfrentar questões mal compreendidas. Têm a confiabilidade e vínculos com grupos e comunidades locais.<sup>306</sup>

Ademais, segundo Salamon, atribui-se ao Terceiro Setor um impacto ainda mais expressivo na perspectiva da democracia e do progresso. Seus hábitos contribuiriam decisivamente para a preservação da democracia e o desenvolvimento econômico, visto que, longe de serem ineficientes, imprimiriam à sociedade e ao mercado valores como reciprocidade e confiança mútua. Acerca do “mito do voluntarismo” e da suposta defesa de que as organizações do Terceiro Setor devem sobreviver, exclusivamente, a partir de contribuições privadas, Salamon, com base em uma pesquisa comparativa de contextos nacionais, advoga no sentido de reconhecer um sistema de interdependência do Terceiro Setor em relação não só ao mercado mas também ao Estado, a partir da viabilização de acesso a recursos públicos. Sobre os mitos da “pura virtude”, em que pese a grande flexibilidade dessas organizações, não estariam elas imunes às mesmas limitações que afligem outras instituições burocráticas, assim como não estariam isentas de adotar mecanismos e procedimentos internos antidemocráticos. Quanto ao último mito – o “da imaculada conceição” –, sustenta ser equivocado o entendimento de que tais entidades são um fenômeno recente. Os ideais de caridade e altruísmo, assim como os veículos para sua institucionalização, estão presentes no mundo desde tempos mais remotos. Não são, portanto, fenômenos importáveis ou exportáveis. E, no desenvolvimento de um Terceiro Setor, em

---

<sup>305</sup>SALAMON, *op. cit.*, p. 96-97.

<sup>306</sup>*Ibid.*, p. 98.

âmbito global, não se deveria deixar de considerar as tradições sociais, econômicas e culturais preexistentes.<sup>307</sup>

Todavia, diante de “tantos e tão variados componente desse Terceiro Setor, que sentido há em agrupá-los todos sob um mesmo nome”? Esse auto-questionamento é feito por Rubem César Fernandes, que, em sua resposta, apresenta razões manifestadas não só em discursos retóricos mas também na sua vida prática.<sup>308</sup>

A primeira razão para o agrupamento é de que esse setor faz um contraponto às ações de governo, ou seja, “destaca a idéia de que os bens e serviços públicos resultam não apenas da atuação do Estado, mas também de uma formidável multiplicação de iniciativas privadas”. Unidas sob um único termo, pode-se ter uma maior dimensão sobre as iniciativas públicas não-estatais. A segunda razão é fazer um contraponto às ações do mercado. Para o autor, este não se apresenta capaz de satisfazer as demandas geradas pelo desenvolvimento de suas próprias atividades econômicas, como, por exemplo, a dificuldade em repor os ativos humanos simbólicos e ambientais por ele usufruídos. Assim, uma parte substancial das condições que viabilizam a estruturação do mercado necessitaria ser atendida por iniciativas sem fins lucrativos. Ademais, o Terceiro Setor atuaria de maneira a pressionar as “culturas empresariais” a serem mais conscientes e responsáveis quanto a suas ações. A terceira razão apresentada por Rubem César Fernandes é de que o agrupamento dessas iniciativas empresta um sentido maior aos elementos que o compõem, rompendo com o padrão dicotômico – público e privado – oriundo da Segunda Guerra Mundial e realçando o papel político e econômico das ações voluntárias e sem fins lucrativos. Seriam, pois, recuperados valores até então esquecidos pela sociedade, como solidariedade, cidadania, voluntariado, tão caros para o restabelecimento do gosto da sociabilidade. A quarta e última razão é a de que um agrupamento das iniciativas projeta uma visão integradora da vida pública, enfatizando “a complementaridade que existe ou deve existir entre ações públicas e privadas”.<sup>309</sup>

Em verdade, não se pode deixar de considerar a existência de uma série de pontos controvertidos quando da afirmação da existência de um Terceiro Setor. O conjunto de organizações que o compõem é bastante heterogêneo e também sujeito a extensas críticas.

---

<sup>307</sup>SALAMON, *op. cit.*, p. 98-101.

<sup>308</sup>FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor?. In: IOSCHPE, Evelyn (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 2005, p. 29.

<sup>309</sup>*Ibid.*, p. 29-32.

Veja-se, por exemplo, a contradição existente sobre a inclusão ou não dos movimentos sociais em seu âmbito. Eles também se apresentam como iniciativas não-governamentais, portanto, fora do aparato do Estado, ainda que em interação permanente com ele; sem fins lucrativos; autônomos e autogovernados; além de não-compulsórios e voluntários. Quanto aos seus objetivos, estes, por vezes, são comuns aos das demais organizações integrantes do Terceiro Setor, ou seja, a conquista de um bem público ou coletivo.

Entretanto, conforme ressaltado por Simone de Castro Tavares Coelho, o que poderia ocasionar exclusão dos movimentos sociais do universo de organizações do Terceiro Setor seria o fato de “não possuírem uma estruturação formal feita para durar no tempo”. Movimentos sociais, nos dizeres da autora, são, na maioria das vezes, “episódicos e contextuais”, ao passo que as organizações do Terceiro Setor “vieram para ficar”. Mesmo assim, Simone parece não se dar por satisfeita quanto à exclusão dos movimentos sociais do universo do Terceiro Setor, especialmente, ao analisar iniciativas como o Movimento dos Sem-Terra, o qual possui, entre outras, características próprias das organizações do Terceiro Setor, a exemplo de uma estrutura formal diretiva e um sistema de captação de recursos. Isso poderia, novamente, colocá-los entre o universo do Terceiro Setor.<sup>310</sup> Assim, parece ser possível dizer que os movimentos sociais podem vir a integrar o universo do Terceiro Setor, se dotados, também, de uma estruturação organizacional mínima que garanta sua perenidade no tempo.

Outro ponto controvertido se refere à inclusão das organizações religiosas, no âmbito do Terceiro Setor. Quanto a elas, posiciona-se Acyr de Gerone, juntamente com Cabral Violin e José Augusto Delgado, de maneira a reconhecê-las como pertencentes à esfera pública não-estatal. Isso se dá, segundo o autor, porque o

[...] Terceiro Setor é a parte integrante da sociedade civil, onde, através de pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos, ou de movimentos sociais, são executadas ações de caráter altruísta, ou de prestação de serviços, sem intuito de lucro, voltadas, sobretudo, para o desenvolvimento holístico e sistêmico dos indivíduos, da família, das instituições e das políticas públicas sociais, sendo estas ações não exclusivas do Estado e não essenciais ao mercado.<sup>311</sup>

---

<sup>310</sup>COELHO, *op. cit.*, p. 76-79.

<sup>311</sup>GERONE, Acyr. As organizações religiosas e o Terceiro Setor. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.). *Direito do terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 153-154.

Nesse sentido, Acyr de Gerone apresenta uma série de razões para tal tese: (a) o fenômeno religioso teria contribuído para as questões sociais e políticas do país e continua a influenciá-lo; (b) a prática das capelanias em hospitais, quartéis e estabelecimentos de internato coletivo; (c) a capilaridade das organizações religiosas no país e sua constante solicitação na intermediação de conflitos em presídios e outros espaços sociais; (d) as organizações religiosas fariam parte do Terceiro Setor, se adotadas teorias de um conceito residual deste ou, ainda, quando a definição desse setor for utilizada no sentido não de privilegiar os atores, mas, sim, as atividades que eles desenvolvem.<sup>312</sup>

Dessa forma, ainda que haja críticas, é proposto, para fins desta dissertação, a compreensão de um Terceiro Setor em sentido amplo – ou, ainda, um Terceiro Setor substancial – composto não só por organizações da sociedade civil sem fins lucrativos formalmente constituídas – seu âmbito formal – mas também por movimentos sociais, dotados de estrutura organizacional mínima capaz de garantir sua perenidade.

#### **2.4 O âmbito formal do Terceiro Setor no Brasil. Dimensões e conteúdo**

No curso de reconhecer um âmbito formal do Terceiro Setor, notadamente no cenário nacional, é apresentada a pesquisa intitulada *Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – 2005 (FASFIL)*, elaborada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em parceria com a ABONG (Associação Brasileira de Organizações Governamentais) e GIFE (Grupo de Instituto Fundações e Empresas), a partir do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE.<sup>313</sup>

---

<sup>312</sup>GERONE, *op. cit.*, p. 153-159.

<sup>313</sup>“O CEMPRES cobre o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ –, do Ministério da Fazenda, que, no ano referência, declaram ao Ministério do Trabalho e Emprego exercer atividade econômica no Território Nacional. O Cadastro abrange tanto entidades empresariais como órgãos da administração pública e instituições privadas sem fins lucrativos. A atualização do CEMPRES é realizada anualmente, conjugando informações oriundas da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS –, do Cadastro Geral de Empregados – CAGED –, ambos do Ministério do Trabalho e Emprego, e das pesquisas anuais nas áreas da Indústria, Construção, Comércio e Serviços, realizadas pelo IBGE. Cabe ressaltar que as informações obtidas através de visitas diretas aos informantes prevalecem sobre as demais.” (IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005*. Estudos e Pesquisas – Informação Econômica, n. 8. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/fasfil.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2010, não paginado.)

Para a conceituação das organizações que compõem o objeto da presente pesquisa – as FASFIL (Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos) –, seus parceiros e pesquisadores adotaram como referência a metodologia presente no *Manual sobre Organizações não Lucrativas no Sistema de Contas Nacionais*, elaborado pela *Johns Hopkins University*, em cooperação com a Divisão de Estatística da União das Nações Unidas.

Neste sentido, foram consideradas FASFIL as organizações registradas no CEMPRE como Entidades sem Fins Lucrativos, segundo o seu código de natureza jurídica 3 [ – entidades sem fins lucrativos – ], e que se enquadrem, simultaneamente, nos cinco seguintes critérios:

- (i) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado;
- (ii) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades-fins;
- (iii) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas;
- (iv) auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e
- (v) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores.<sup>314</sup>

Diante da análise desses requisitos, algumas organizações, embora sem fins lucrativos, necessitaram ser excluídas do conceito das FASFIL, segundo critérios definidos pelos pesquisadores no quadro a seguir:

---

<sup>314</sup>IBGE, *op. cit.*, não paginado.

Quadro 2 – Critérios de exclusão de entidades de natureza jurídica 3 das fundações privadas e associações sem fins lucrativos (continua)<sup>315</sup>

<b>Tabela de Natureza Jurídica 2002 – Entidades sem fins Lucrativos</b>	<b>Notas Explicativas da Tabela de Natureza Jurídica 2002</b>	<b>Critérios de Exclusão das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos</b>
303-4 Serviço Notarial e Registral (Cartório)	Esta natureza jurídica compreende: os serviços notariais e registrais (cartórios), públicos ou privatizados.	Segundo a Lei de Registros Públicos (Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973), os serviços concernentes aos Registros Públicos ficam a cargo de serventuários privativos nomeados de acordo com o estabelecido na Lei de Organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e nas Resoluções sobre a Divisão e Organização Judiciária dos Estados. Os cartórios não atendem aos critérios de organizações privadas, auto-administradas e voluntárias, pois podem ser organizações públicas ou organizações privadas estabelecidas mediante uma concessão do Estado. Ademais, exercem uma função pública delimitada em lei, referente aos registros públicos no País.
307-7 Serviço Social Autônomo	Esta natureza jurídica compreende: as entidades pertencentes ao Sistema “S”: Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senat, Sest, Senar, Sebrae, SESCOOP, etc. As características dos serviços sociais autônomos são as seguintes: - criados ou autorizados por lei; - pessoas jurídicas de direito privado; - destinados a ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais; - mantidos por dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais; e - não têm finalidade lucrativa.	Os serviços sociais autônomos, embora sejam pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, são criados ou autorizados por lei. São também mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. Diante dessas características, foram excluídos do grupo das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, por não atenderem ao critério de organizações voluntárias, na medida em que não podem ser livremente constituídos por qualquer grupo de pessoas.

<sup>315</sup>IBGE, *op. cit.*, não paginado.

Quadro 2 – Critérios de exclusão de entidades de natureza jurídica 3 das fundações privadas e associações sem fins lucrativos (continua)

<b>Tabela de Natureza Jurídica 2002 – Entidades sem fins Lucrativos</b>	<b>Notas Explicativas da Tabela de Natureza Jurídica 2002</b>	<b>Critérios de Exclusão das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos</b>
308-5 Condomínio em Edifícios	Esta natureza jurídica compreende os condomínios em edifícios, horizontais ou verticais, residenciais, comerciais ou mistos, regulados pela Lei no 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Esta natureza jurídica não compreende as demais formas de condomínios.	Com o advento do novo Código Civil (Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002), os condomínios em edifícios passaram a ser regidos por essa lei. A Lei no 4.591, de 16 de dezembro de 1964, ficou restrita à normatização das incorporações imobiliárias e das construções de edificação em condomínio. Segundo o art. 1.332 e 1333 do Código Civil, institui-se o condomínio edifício por ato entre vivos ou testamento, registrado no Cartório de Registro de Imóveis. A convenção que constitui o condomínio edifício deve ser subscrita pelos titulares de, no mínimo, dois terços das frações ideais e torna-se, desde logo, obrigatória para os titulares de direito sobre as unidades, ou para quantos sobre elas tenham posse ou detenção. Embora seja uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, o condomínio é criado em razão de uma situação específica, que é a ocorrência fática de uma propriedade comum em edificações. Essa característica exclui os condomínios do critério de organização voluntária, na medida em que não podem ser livremente constituídos por qualquer grupo de pessoas. Eles devem ser criados compulsoriamente. Ademais, as regras da administração do condomínio, as competências do síndico, os principais direitos e deveres dos condôminos e outras regras gerais são definidos em lei, não havendo autonomia organizativa. Embora sejam auto-administrados, essa administração é limitada e condicionada ao disposto em lei.
309-3 Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola)	Esta natureza jurídica compreende as unidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: caixas escolares, conselhos escolares, associações de pais e mestres, círculos de mestres e similares.	Essas entidades são criadas a partir de exigências do governo para repasse de recursos públicos, não atendendo, portanto, ao critério de entidades que foram criadas de maneira voluntária.



Quadro 2 – Critérios de exclusão de entidades de natureza jurídica 3 das fundações privadas e associações sem fins lucrativos (continua)

<b>Tabela de Natureza Jurídica 2002 – Entidades sem fins Lucrativos</b>	<b>Notas Explicativas da Tabela de Natureza Jurídica 2002</b>	<b>Critérios de Exclusão das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos</b>
310-7 Comissão de Conciliação Prévia	<p>Esta natureza jurídica compreende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- as comissões de conciliação prévia de que trata o art. 1o da Lei no 9.958, de 12 de janeiro de 2000.</li> </ul> <p>Esta natureza jurídica não compreende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- as entidades de mediação e arbitragem previstas na Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996 (código 311-5)</li> </ul>	<p>A Lei no 9.958, de 12 de janeiro de 2000, facultou às empresas e aos sindicatos a possibilidade de instituírem Comissões de Conciliação Prévia, que devem ter composição paritária, com representantes dos empregados e dos empregadores, com a atribuição de tentar conciliar conflitos individuais do trabalho. A Lei citada, entre outras questões, define o número de membros da comissão, o mandato de seus membros, procedimentos e prazos para a resolução dos conflitos trabalhistas. Diante dessas características, foram excluídas do grupo das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos as comissões de conciliação prévia, por não atenderem ao critério de organização voluntária, na medida em que só podem ser constituídas por empresas e sindicatos a partir de exigências legais específicas.</p>
311-5 Entidade de Mediação e Arbitragem	<p>Esta natureza jurídica compreende as entidades de mediação e arbitragem (juízos arbitrais) previstas na Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996. Esta natureza jurídica não compreende as comissões de conciliação prévia previstas na Lei no 9.958, de 12 de janeiro de 2000 (código 310-7).</p>	<p>De acordo com a Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996, as pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.</p> <p>O árbitro escolhido pode ser qualquer pessoa capaz e que tenha a confiança das partes. Pode ser escolhido, também, um órgão arbitral institucional ou entidade especializada.</p> <p>Essas organizações, embora sejam privadas, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias, não atendem plenamente ao critério de “não- lucrativas”, pois são criadas, em sua maioria, visando uma finalidade lucrativa de prestação de serviço de arbitragem.</p>
312-3 Partido Político	<p>Esta natureza jurídica compreende os partidos políticos regulados pela Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995, alterada pela Lei no 9.259, de 09 de janeiro de 1996 e as coligações de partidos políticos, previstas no art. 6o da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997. Esta natureza jurídica não compreende as fundações (código 306-9) e associações (código 399-9) criadas e mantidas pelos partidos políticos.</p>	<p>Os partidos políticos são regidos por um arcabouço jurídico específico e controlados e fiscalizados pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Trata-se, pois, de um sistema de partidos ancorados no direito público. Para que a organização partidária possa funcionar, deve haver um reconhecimento do TSE, que irá verificar vários requisitos, entre eles o seu caráter nacional. Portanto, não podem ser livremente constituídos por qualquer grupo de pessoas. Tendo em vista estas especificidades, os partidos políticos não atendem ao critério de organização voluntária.</p>

Quadro 2 – Critérios de exclusão de entidades de natureza jurídica 3 das fundações privadas e associações sem fins lucrativos

<b>Tabela de Natureza Jurídica 2002 – Entidades sem fins Lucrativos</b>	<b>Notas Explicativas da Tabela de Natureza Jurídica 2002</b>	<b>Critérios de Exclusão das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos</b>
313-1 Entidade Sindical	<p>Esta natureza jurídica compreende os sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais, de trabalhadores ou patronais.</p> <p>Esta natureza jurídica não compreende as entidades de fiscalização do exercício profissional (código 110-4) nem as associações profissionais ou de classe (código 399-9).</p>	<p>No Brasil, a Constituição Federal assegura a liberdade de associação sindical ou profissional. Contudo, estabelece o regime da unicidade sindical, ou seja, é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município.</p> <p>A Constituição Federal estabelece, também, a contribuição sindical oficial, com desconto em folha de pagamento, para custeio do sistema confederativo da representação sindical. Cabe acrescentar que a Constituição Federal e a CLT (Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943) elencam várias prerrogativas que só podem ser exercidas por organizações sindicais, como a participação nas negociações coletivas de trabalho.</p> <p>Diante dessas características, foram excluídas as entidades sindicais do grupo das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, por não atenderem ao critério de organização voluntária, na medida em que não podem ser livremente constituídas por qualquer grupo de pessoas, pois a sua criação é condicionada a uma categoria profissional específica e a não existência de uma outra entidade sindical na mesma base territorial.</p>
321-2 Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior	<p>Esta natureza jurídica compreende as fundações e associações domiciliadas no exterior que possuam imóveis, aeronaves e demais bens sujeitos a registro de propriedade ou posse perante órgãos públicos localizados ou utilizados no Brasil (Portaria Interministerial, Ministro de Estado da Fazenda/Ministro de Estado das Relações Exteriores no 101, de 23 de abril de 2002).</p> <p>Esta natureza jurídica não compreende as filiais, no Brasil, de fundação ou associação estrangeiras (código 320-4).</p>	<p>Essa natureza jurídica não corresponde à atuação das fundações e associações estrangeiras no País. É apenas uma forma para registrar na Receita Federal as pessoas jurídicas (associações e fundações) residentes no exterior e que possuam bens ou direitos no Brasil.</p>

Fonte: IBGE, 2008, não paginado.

Com a finalidade de identificar e classificar as FASFIL, notadamente quanto a sua área de atuação, a pesquisa utilizou-se, ainda, da *Classification of the Purpose of Non-profit Institutions Service Households – COPNI* –, reconhecida e adotada, também, pela Divisão de Estatística da União das Nações Unidas. Os pesquisadores, contudo, com vista à adequação dessa classificação ao contexto brasileiro, acabaram por redefinir alguns de seus critérios, o que deu origem a uma “COPNI ampliada”. Num primeiro momento da pesquisa, o universo das organizações sem fins lucrativos somaram cerca de 601,6 mil entidades. Outro procedimento, porém, acabou por ser adotado para a identificação das FASFIL. Além das organizações expostas no quadro 2, os pesquisadores também excluíram desse universo entidades como:

- b) Conselhos, fundos e consórcios municipais (código 10.6 da “COPNI ampliada”) que não atendem ao critério de “privadas”. Com efeito, essas organizações são pessoas jurídicas de direito público. Aparecem de forma residual no CEMPRE como Entidades sem Fins Lucrativos, provavelmente devido a erros de classificação ou, ainda, a uma rigidez na Nota Explicativa da Tabela de Natureza Jurídica 2003.1, que não considera como sem fins lucrativos arranjos entre pessoas de direito público (consórcios municipais). Por estas razões optou-se por excluir estas entidades do grupo das FASFIL; e
- c) Cemitérios e funerárias (código 10.7 da “COPNI ampliada”). Estas organizações podem assumir a forma de uma pessoa jurídica de direito público ou de direito privado com ou sem fins lucrativos. A regulamentação é municipal, fazendo com que não ocorra uma padronização de sua natureza jurídica. Diante dessas características, foram excluídos do grupo por não atenderem aos critérios de organização privada, sem fins lucrativos e voluntária.<sup>316</sup>

Assim, foram identificadas cerca de 338 mil fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil, no ano de 2005, atuantes nas mais diversas áreas (Tabela 1), o que representava 5,6% do total de cerca de 6 milhões de entidades públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, constantes do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), no ano de referência.

---

<sup>316</sup>IBGE, *op. cit.*, não paginado.

Tabela 1 – Número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos – Brasil – 2005<sup>317</sup>

<b>Classificação das entidades sem fins lucrativos</b>	<b>Número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos</b>
<b>Total</b>	<b>338.162</b>
<b>Habitação</b>	<b>456</b>
Habitação	456
<b>Saúde</b>	<b>4.464</b>
Hospitais	2.068
Outros serviços de saúde	2.396
<b>Cultura e recreação</b>	<b>46.999</b>
Cultura e arte	14.796
Esporte e recreação	32.203
<b>Educação e pesquisa</b>	<b>19.940</b>
Educação infantil	3.154
Ensino Fundamental	7.910
Ensino médio	1.448
Educação superior	2.152
Estudos e pesquisas	2.441
Educação Profissional	447
Outras formas de educação/ ensino	2.388
<b>Assistência social</b>	<b>39.395</b>
Assistência social	39.395
<b>Religião</b>	<b>83.775</b>
Religião	83.775
<b>Associações patronais e profissionais</b>	<b>58.796</b>
Associações empresariais e patronais	4.321
Associações profissionais	19.645
Associações de produtores rurais	34.830
<b>Meio Ambiente e proteção animal</b>	<b>2.562</b>
Meio ambiente e proteção animal	2.562
<b>Desenvolvimento e defesa de direitos</b>	<b>60.259</b>
Associação de moradores	19.196
Centros e associações comunitárias	29.586
Desenvolvimento rural	1.752
Emprego e treinamento	722
Defesa de direitos de grupos e minorias	6.276
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	2.727
<b>Outras instituições privadas sem fins lucrativos</b>	<b>21.516</b>
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	21.516

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 2005.

<sup>317</sup>IBGE, *op. cit.*, não paginado.

Essas organizações se encontravam distribuídas pelo território nacional seguindo uma tendência da distribuição da população. Na Região Sudeste – líder no *ranking* das fundações privadas e associações sem fins lucrativos –, concentravam-se 42,6% dos brasileiros e encontravam-se 42,4% das FASFIL. O segundo lugar foi ocupado pela Região Nordeste, com o índice de 27,7% da população nacional e 23,7% das FASFIL. Em terceiro lugar, viria a Região Sul, que, diferentemente das anteriores, não apresentava uma proporção tão evidente. Seu índice de concentração populacional representava 14,6% dos brasileiros e as FASFIL correspondiam a 22,7% do contexto nacional. Na Região Norte, o cenário descoberto foi o inverso da Sul. Lá estavam 4,8% das FASFIL e 8,0% dos brasileiros. A Região Centro-Oeste foi a última no *ranking* das FASFIL, com 7,1% das entidades e uma população de 6,4% do contexto nacional.<sup>318</sup>

Quanto à idade das FASFIL, a pesquisa identificou o tempo médio de 12,5 anos, sendo que 41,5% delas foram criadas na década de 1990. Quanto à sua atuação, destacavam-se organizações voltadas à defesa de direito e aos interesses dos cidadãos, entendidas estas, pela pesquisa, como as incluídas nos subgrupos: associações de moradores; centro e associações comunitárias; defesa de direitos de grupos e minorias; desenvolvimento rural; emprego e treinamento; associações empresariais e patronais; associações profissionais; associações de produtores rurais; e outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos. O conjunto organizações, constante desses subgrupos, representava 35,2% do total das FASFIL. Nesse sentido, no cruzamento dos dois dados, a pesquisa se posicionou no sentido de reconhecer que “entre os diversos fatores que contribuíram, naquele momento, para o crescimento acelerado dessas entidades se destacam o fortalecimento da democracia e da participação da sociedade civil na vida nacional”.<sup>319</sup>

Vale, contudo, notar, na literatura sobre tema, um posicionamento complementar, sustentado por Sílvio Luis Ferreira da Rocha, o qual também reconhece não haver uma única explicação para o crescimento das organizações sem fins lucrativos no Brasil. Para ele, contudo,

[...] seu crescimento resulta do incentivo dado pela ‘Reforma do Estado’ à atividade administrativa de fomento, em decorrência da redescoberta do

---

<sup>318</sup>IBGE, *op. cit.*, não paginado.

<sup>319</sup>*Idem.*

princípio da subsidiariedade, e da suposta crise do Estado enquanto prestador eficiente de serviços públicos.<sup>320</sup>

Outro resultado obtido pela presente pesquisa se refere ao número de empregados registrados pelas organizações em estudo. Estes somavam cerca de 1,7 milhão de pessoas, o que representava “22,1% do total de empregados da administração pública do país e 70,6% do total do emprego formal no universo de 601,6 mil entidades sem fins lucrativos existentes no CEMPRE”<sup>321</sup>. Quanto ao porte das FASFIL, a pesquisa identificou uma média de 5,1 pessoas assalariadas por organização.

No entanto, a média não revela as diferenças significativas no porte das entidades por região e por área de atuação. Enquanto, por exemplo, os *Hospitais* contam com uma média de 174,1 trabalhadores, nas entidades que compõem do grupo de *Religião* e nas do grupo de *Desenvolvimento e defesa de direitos*, a média se restringe a 1,4 trabalhador por entidade. Por região, a média de trabalhadores assalariados nas FASFIL do Sudestes (6,8) é maior que o dobro da verificada no Nordeste (2,9).<sup>322</sup>

Um dado significativo, quanto ao porte das FASFIL, é de que 79,5% das entidades – uma maioria absoluta – não possuía, no ano de 2005, qualquer empregado formalmente registrado. Uma possível explicação para esse fenômeno seria, segundo a pesquisa, a forte presença de trabalho voluntário e informal no setor. Sobre a remuneração do contingente de trabalhadores das FASFIL, a média nacional equivalia a 3,8 salários mínimo da época, com significativas diferenças nos níveis salariais nas áreas de Saúde (média nacional de 3,6 salários mínimos), Educação e Pesquisa (5,1 salários mínimos) e Meio ambiente e proteção animal (4,3 salários mínimos). Em termos regionais, destacavam-se as diferenças de salários praticados no Nordeste (média regional de 2,7 salários mínimos), inferiores à média nacional. Essa diferenciação regional também pode ser percebida nas remunerações entre o mesmo tipo de entidade em diferentes regiões do país, a exemplo das entidades do subgrupo Emprego e treinamento, cuja média variava entre 1,3 salários mínimos na Região Norte e 6,7 salários mínimos na Sul.<sup>323</sup>

Outro dado expressivo da pesquisa – e que, quiçá, demonstra a progressiva importância desse setor no contexto nacional – é de que entre os anos de 1996 e 2005, “o

---

<sup>320</sup>ROCHA, *op. cit.*, p. 16.

<sup>321</sup>IBGE, *op. cit.*, não paginado.

<sup>322</sup>*Idem.*

<sup>323</sup>*Idem.*

crescimento das fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil foi da ordem de 215,1%” – quase quatro vezes maior do que a média de todos os demais grupos de entidades públicas e privadas que compõem o CEMPRE (74,8%) –, com uma desaceleração, contudo, registrada no período de 2002 a 2005.<sup>324</sup>

Diante da pesquisa FASFIL, pode-se dizer que o universo formal do Terceiro Setor, no Brasil, é formado por organização da sociedade civil sem fins lucrativos, constituída sob a natureza jurídica de associação e fundação privadas e organização religiosa – pessoas jurídicas de direito privado, conforme artigo 44, do Código Civil, de 10 de janeiro de 2002. O tratamento jurídico dessas organizações será objeto de análise na última seção deste capítulo.

Vale dizer, contudo, que, mesmo diante de sua significativa importância no cenário científico, a pesquisa FASFIL não se encontra imune a críticas. Veja-se que ela, indistintamente, inclui, em seu âmbito, clubes recreativos e associações que visam à defesa de interesses particulares de seus associados, a exemplo das associações de cunho empresarial e patronal que não necessariamente representam interesse social ou público, mas sim interesse econômico e específico dos seus membros. Nesse sentido, faz-se importante reconhecer a diferença estabelecida por Eduardo Szazi quanto às espécies de associações.

Buscando apoio nas ciências exatas, podemos definir as entidades de cunho associativo ou de benefício mútuo como aquelas de natureza endógena, ou seja, que dedicam suas ações ao benefício de seus quadros sociais. Já as entidades de cunho social ou de benefício público são aquelas de natureza exógena, que atuam em favor daqueles que estão fora de seus quadros sociais. [...]. Essa diferença [...] não existirá nas fundações, pois estas têm por definição um fim público, em benefício da coletividade.<sup>325</sup>

Embora haja fortes indícios de uma equivocada inclusão, no âmbito das FASFIL, das associações de cunho associativo e de benefício mútuo – em especial, as associações patronais e profissionais –, algo parece certo: a referida pesquisa vem a demonstrar o quanto é heterogêneo o âmbito formal do Terceiro Setor e, ainda, o quanto há que se caminhar nas discussões acerca da dimensão e conceituação da esfera “pública não-estatal” ou “privada, porém pública”.

---

<sup>324</sup>IBGE, *op. cit.*, não paginado.

<sup>325</sup>SZAZI, *op. cit.*, p. 28.

## 2.5 *Advocacy*. A faceta política do Terceiro Setor

Qual é a importância da democracia para o Terceiro Setor? Esse questionamento foi colocado por Joaquim Falcão em uma conferência intitulada *Las fundaciones como promotoras del cambio social*, proferida por ele em Madrid, no ano de 2002, em razão do *I Encuentro de fundaciones de Europa, América Latina y Caribe*. Em sua resposta, Falcão enuncia que a existência de um contexto democrático é essencial para a plena atuação dessas organizações, visto que, dificilmente, poder-se-ia imaginá-las em regimes ditatoriais, autoritários e autocráticos. “A democracia é para as fundações tão importante quanto o ar que respiramos”.<sup>326</sup>

Há, porém, outra pergunta: Qual é a importância do Terceiro Setor para a democracia? Em lembrança aos ensinamentos de Miguel Arango, Joaquim Falcão afirma que o objetivo dessas organizações vai, hoje, muito além do desenvolvimento de ações caritativas. No interior desse setor, são providas, também, ações de participação voluntária e organizada dos cidadãos nas decisões políticas de sua comunidade ou Estado.<sup>327</sup> Nesse contexto, afirma que:

A consolidação e expansão da cidadania democrática é assunto muito sério para ser deixado apenas nas mãos dos governos. Ou ser limitado apenas ao momento eleitoral. Ampliar a participação da sociedade civil no processo decisório de suas cidades é a principal tarefa, hoje, da própria sociedade civil. Na medida em que as fundações, assim como associações comunitárias, ONGs, e múltiplas entidades sociais, integram a sociedade civil, têm [elas] que contribuir para esta tarefa.<sup>328</sup>

Falcão segue em seus estudos, no sentido de reconhecer – assim como já registrado em outros trechos desta dissertação – viver a democracia representativa à beira de uma crise – uma crise de eficiência, em razão de sua dificuldade em dar respostas às extensas demandas decorrentes do convívio social. Outro ponto crítico da democracia representativa, conforme sustentado pelo autor, residiria na sua própria estruturação, mais especificamente, no fato de a representação social, nesse sistema, ser monopólio de partidos políticos. Segundo o autor, a solução para esses impasses poderia ser obtida mediante rompimento de tal monopólio e,

---

<sup>326</sup>FALCÃO, Joaquim. *Democracia, direito e terceiro setor*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 49-50.

<sup>327</sup>*Idem*.

<sup>328</sup>*Ibid.*, p. 51.



sobretudo, a partir do reconhecimento da legitimidade de outras formas de socialidade, a exemplo do Terceiro Setor e da sociedade civil mobilizada, organizada e participante.<sup>329</sup>

Joaquim Falcão, contudo, não pretende, com sua posição, apresentar uma visão ingênua de que o Terceiro Setor e a sociedade civil sejam “endogenamente democráticos”, mas “apenas dizer que entidades que se moldam, se comportam, perseguem e se comprometem com valores que têm aceitação universal como *public good*, se beneficiam da legitimidade que decorre deste compromisso”.<sup>330</sup>

Elizabeth J. Reid, em sua análise sobre a atuação das *nonprofits* nos Estados Unidos da América, reconhece a importância e a força dessas organizações na promoção e discussão de quase todas as questões políticas. Elas são hoje responsáveis, além da prestação de serviços sociais, pela promoção de interesses, de valores e de uma diversidade cultural que inclui tanto maiorias quanto minorias. Assim, as *nonprofits* têm se configurado como *lobbies* bem organizados; e, ao lado dos eleitos oficiais e de instituições formais do governo, apresentam-se, em especial, no contexto democrático norte-americano, como parte do sistema de representação democrática. Elas monitoram políticas, firmam posições, acordam ou desacordam com os governos, dando suporte ou mesmo impondo desafios às próprias autoridades públicas. No âmbito das relações governamentais, sua atuação perpassa desde os parlamentos até a estrutura dos poderes Executivo e Judiciário. E, em contato com a sociedade, mobilizam voluntários e recursos para atender a preocupações sociais. Na busca por sensibilizarem os governos para reformas, mobilizam e educam eleitores, além de tratarem de questões relativas à responsabilidade corporativa, com vistas à melhoria nos mecanismos de *accountability* de instituições financeiras internacionais e organizações multilaterais.<sup>331</sup>

Já o educador colombiano Bernardo Toro, em uma visão mais idealista do Terceiro Setor, manifesta-se no sentido de reconhecer nas organizações que o integram um papel essencial na manutenção e promoção de espaços democráticos e participativos. Toro é autor de quatro teses para discussão – assim intitula suas considerações – sobre o papel do Terceiro

---

<sup>329</sup>FALCÃO, *op. cit.*, p. 52-57.

<sup>330</sup>*Ibid.*, p. 57.

<sup>331</sup>REID, Elizabeth J. Advocacy and the challenges it presents for nonprofits. In: BORIS, Elizabeth T; STEUERLE, C. Eugene (editors). *Nonprofits & Government: collaboration & conflict*. Washington: The Urban Institute Press, 2006, p. 343-344.

Setor em sociedades de baixa participação. A primeira de suas teses é a de que a visão-missão do Terceiro Setor consiste em “contribuir para a construção de um projeto de nação”. Segundo ele, uma sociedade só se converte em nação quando é capaz de dar respostas, proativamente, aos desafios postos pela sua História.<sup>332</sup>

Um dos grandes desafios do Terceiro Setor é encontrar um ponto orientador para o conjunto das múltiplas ações institucionais que executa: desde os processos de autodesenvolvimento nas associações de base (organizações comunitárias, empresas de autogestão etc.), passando pelas ações de acompanhamento e serviços (assistência, socorro, assessoria, treinamento, apoio financeiro etc.) até a representação em grêmios e coordenação interinstitucional. Essa tese propõe como ponto orientador (visão-missão) a construção da democracia, a produtividade e a luta contra a pobreza. É o projeto de nação que pode dar sentido – local e nacional – às políticas e estratégias do Terceiro Setor.<sup>333</sup>

Em sua segunda tese, Toro sustenta que é função do Terceiro Setor, nos países de baixa participação, “contribuir para a formação e o fortalecimento do comportamento de cidadania e da cultura democrática”. De acordo com o educador, as ações desenvolvidas, no âmbito do Terceiro Setor, devem ser compreendidas como invenções sociais, capazes de modificar o pensar, o agir e o sentir de sua comunidade. Entretanto, se essas invenções são dotadas de caráter assistencialista, produzem dependência; se autoritárias, geram baixa auto-estima; se clientelistas, provocam uma cultura de adesão. Mas, se democráticas, criam cidadania e autonomia. Dessa forma, deve ser função do Terceiro Setor construir formas de intervenção social-democrática, capazes de converter os atores sociais em cidadãos dotados de autonomia, para a refundação de uma ordem social, da qual emergiria sua liberdade.<sup>334</sup>

A terceira tese de Toro é a de que “o Terceiro Setor deve contribuir para a reinstitucionalização do âmbito público a fim de aumentar a igualdade e fortalecer a governabilidade”. Conforme salienta o autor, as instituições públicas das antigas colônias hispânicas e lusitana não surgiram de propósitos e necessidades da sociedade civil. Foram, sim, importadas, por vezes, à margem da institucionalidade indígena e mestiça então existente, provocando um distanciamento entre sociedade e instituições públicas, o que, por

---

<sup>332</sup>TORO, *op. cit.*, p. 56.

<sup>333</sup>*Ibid.*, p. 56-57.

<sup>334</sup>*Ibid.*, p. 57-58.

sua vez, facilitaria a corrupção administrativa e política, dificultaria a governabilidade e fragmentaria a sociedade, diante da difícil tarefa de encontrar propósitos comuns.<sup>335</sup>

A reinstitucionalização do “público” implica, para o setor popular, ter em conta vários critérios, a saber:

- vincular os propósitos de intervenção social aos propósitos públicos, buscando sempre fortalecer os propósitos de nação.
- fortalecer todas as formas de organização social e sua vinculação consciente e inteirada com as instituições públicas que lhe prestam serviços, apoio, informações ou supervisão.
- fortalecer todos os processos de informação pública que permitam à população entender, compreender, controlar e usar os serviços institucionais do Estado.

Ainda que a democracia parta do pressuposto de que todos temos interesses diferentes, é no público que podemos construir a igualdade e gozar de interesses compartilhados. Por isso, o Terceiro Setor deve evitar o “corporativismo” do setor público (que o setor público sirva somente a uma camada da sociedade).

Quando o setor público satisfaz de igual maneira a todos (ou seja, quando é realmente público), a sociedade ganha em igualdade e, assim, em governabilidade. Do contrário, contribui para a desigualdade e, em sentido rigoroso, não se poderia chamar de serviço público. Isso é o que ocorre na educação e na saúde, em nossos países.

Fazer do setor público um bem de igual qualidade para todos é a forma de institucionalizar o Estado e uma das funções mais relevantes do Terceiro Setor.<sup>336</sup>

A quarta e última tese de Bernardo Toro é a de que o Terceiro Setor contribui com sociedades pouco participativas, “criando condições para possibilitar a democracia cultural; para que todos os diferentes sentidos e símbolos da diversidade cultural possam competir em igualdade de condições”. Segundo o autor, em países da América Latina, as organizações integrantes do Terceiro Setor têm empenhado esforços no fortalecimento de setores populares, a partir da melhoria de seus níveis de vida, do aumento dos investimentos e do fomento à participação social, ou seja, buscando criar situações para que os diferentes atores e pontos de vista da sociedade possam emergir no cenário competitivo, em igualdade de condições com os setores dominantes. “O Terceiro Setor deve, portanto, conseguir que as maneiras de ver, sentir, trabalhar e expressar-se dos setores minoritários ou pobres façam parte (em igualdade de condições) do universo simbólico que circula na sociedade”.<sup>337</sup>

---

<sup>335</sup>TORO, *op. cit.*, p. 58-59.

<sup>336</sup>*Ibid.*, p. 59.

<sup>337</sup>*Ibid.*, p. 60.

Nesse contexto, é apresentado o conceito de *advocacy*, a possível faceta política do Terceiro Setor. Tal expressão, originária do contexto democrático norte-americano e sem uma tradução literal na língua portuguesa, significa, para Márcia Avner, identificar, adotar e promover uma causa; consiste em uma das formas encontradas pelas organizações do Terceiro Setor de, mediante a elaboração de planos de ação, realizar seus objetivos em áreas como saúde, educação, assistência social, artes, direitos humanos, meio ambiente, entre outras.<sup>338</sup> Em sentido semelhante, a Ágere – agência de cooperação em *advocacy* sediada em Brasília – conceitua *advocacy* como a luta de “uma causa, por meio de conscientização da sociedade, capacitação de agentes transformadores, mobilização da população e acompanhamento da atuação do poder público”.<sup>339</sup>

Gabriela Breláz, em citação a O’Connell e Seltzer, sustenta que as atividades de *advocacy* compreendem um espectro bastante amplo e vão desde o desenvolvimento de atividades voltadas para a educação da população em determinado assunto (*public education*), contatos com representantes autoridades públicas envolvidas na definição de políticas (*lobbying*), comunicação destinada à promoção de uma causa – envolvendo a mídia e buscando colocar o tema na agenda pública – até a mobilização da própria sociedade, entre muitas outras.<sup>340</sup>

[...] [*Advocacy*] pode ser simplesmente chamar pessoas para tomar café e discutir como melhorar a escola dos nossos filhos, pode ser uma mobilização nacional para lidar com os perigos da energia nuclear, pode ser uma enorme campanha para que as pessoas saibam dos perigos de fumar e dos perigos de dirigir bêbado. Sendo assim, é educação pública, é também o contato com representantes do governo [...] *advocacy* é simplesmente toda a maneira possível pela qual as pessoas que estão preocupadas chamam a atenção do público e dos representantes para lidar com um assunto que é importante para a sociedade. (*tradução livre*)<sup>341</sup>

No sentido de corroborar o entendimento de que a prática de *advocacy* compreende uma ampla diversidade de atividades, Denise Dora afirma ser possível compreendê-la como uma série de ações de acompanhamento, influência e estímulo de discussões públicas acerca de causas específicas, que pode ou não culminar em ações junto aos poderes executivo, legislativo e judiciário. Ao reconhecer ser o *advocacy* uma prática cada vez mais comum no

<sup>338</sup> AVNER, *op. cit.*, p. 15.

<sup>339</sup> ÁGERE. Disponível em: <<http://www.agere.org.br/site/>>. Acesso em: 07 abr. 2011.

<sup>340</sup> BRELÀZ, *op. cit.*, p. 69.

<sup>341</sup> O’CONNELL *apud Idem*.

Terceiro Setor, Denise sinaliza a possibilidade de essas ações serem realizadas por meio de uma atuação direta, como agente no campo de debate, ou indireta, por meio de apoio e fomento a iniciativas de atuação direta.<sup>342</sup>

Em sentido semelhante, a *W.F. Kellog Foundation* manifesta-se no sentido de reconhecer que as ações de *advocacy* podem ou não compreender a alteração de uma legislação ou ordenamento jurídico. As atividades de *advocacy* – que, de acordo com a Fundação, consistem em um esforço para moldar a percepção do público com fins de efetivar mudanças de contextos –, podem compreender ações de educação pública, elaboração e emissão de pesquisas, iniciativas de educação de eleitores e cidadãos, desenvolvimento de ações de *grassroots* e, ainda, contato com autoridades, com vista à reforma ou refundação de uma política pública, ou seja, o desenvolvimento de ações de *lobbying*. O *lobbying* seria, portanto, somente uma das estratégias de *advocacy*, possível de ser adotada pelas organizações do Terceiro Setor. Em outras palavras, é o *lobbying* uma das espécies do gênero *advocacy*.<sup>343</sup>

No Brasil, conforme registrado em trabalho nosso<sup>344</sup>, na tentativa de identificar formas de participação política das organizações da sociedade civil, as redes Avina e Ashoka realizaram uma pesquisa com seus líderes e empreendedores sociais, questionando-os sobre as estratégias por eles adotadas, notadamente, para a influência no processo de construção de políticas públicas. Assim, foram identificados quatro grupos de atuação, a saber: (a) a participação e representação em espaços públicos de debate, a exemplo de fóruns de articulação política da sociedade civil e conselhos de direitos e de políticas públicas; (b) o exercício de pressão (*lobbying*) sobre autoridades do governo, agentes tomadores decisão; (c) a prestação de serviços públicos para governos, auxiliando no redesenho da política pública, a partir das práticas diárias; e, por fim, (d) o desenvolvimento de experiência sociais exemplares, que possam ao menos ser replicadas e adotadas pelos governo como parcela de políticas públicas.<sup>345</sup> Tais estratégias são somente ilustrativas, podendo muitas outras serem incorporadas a esse rol, com o fim de corroborar a percepção de uma faceta política do

<sup>342</sup>PORTAL IDIS. *Ações em advocacy trabalham para visão transformadora*. Disponível em: <<http://www.idis.org.br/acontece/noticias/acoes-em-advocacy-trabalham-para-visao-transformadora>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

<sup>343</sup>W. F. KELLOG FOUNDATION. *Types of advocacy including lobbying*. Disponível em: <<http://ww2.wkcf.org/Default.aspx?tabid=90&CID=280&ItemID=5000207&NID=5010207&LanguageID=0>>. Acesso em: 2 abr. 2011.

<sup>344</sup>BENINE, *op. cit.*, p. 148.

<sup>345</sup>LANZONI; CRUZ, *op. cit.*, p. 32-33.

Terceiro Setor e sua compreensão como um grupo de interesse, de pressão e *lobby*, em vias de consolidação.

Nesse sentido, vale observar, ainda, os ensinamentos de Monica Herman Salem Caggiano, que, em seu vasto estudo sobre a oposição na política, publicado em 1995, reconhecia, à época, que o panorama dos grupos de pressão – multifário e marcado, no Brasil, pela emergência da atuação política da Igreja Católica e suas Comunidades Eclesiais de Bases, de Organizações Não-Governamentais ambientalistas e de movimentos ocasionais como os dos “caras pintadas” – demonstra ser “equivocado o entendimento de que os denominados *pressure groups* personalizam apenas a força ou influência negativa exercida pelo poder econômico e pelo capital externo”.<sup>346</sup> Ainda, nos dizeres dessa autora, seria o direito de associação, bem como o de reunião – direitos dotados de fundamentalidade –, que dá lastro à expressão oposicionista de grupos de interesse e de pressão – e quiçá de organizações integrantes do Terceiro Setor –, possibilitando-lhes atuação política, inclusive junto ao polo decisional do poder.<sup>347</sup> Cláudio Lembo, por sua vez, reconhece, nos movimentos sociais, o objetivo de promover transformações sociais, econômicas e culturais, bem como a possibilidade de se constatar a existência de situações pré-revolucionárias, que podem exigir mudanças estruturais do Estado ou do comportamento de setores e autoridades.<sup>348</sup>

## 2.6 Tratamento jurídico do Terceiro Setor

### 2.6.1 Os fundamentos constitucionais do Terceiro Setor

A Constituição Federal de 1988 – a Constituição Cidadã, na expressão de Ulysses Guimarães – enuncia, entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, a cidadania, uma expressão que, ao longo da história, apresentou diversos significados. Derivada do latim *civis – civitas* (homem livre – cidade) e *activa civitas* (ação do homem livre

---

<sup>346</sup>CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 94.

<sup>347</sup>*Ibid.*, p. 87.

<sup>348</sup>LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 50.

na cidade e no Estado), possui, em seu núcleo conceitual inicial, a “idéia de participação dos homens livres no governo da *polis* grega e da *civitas* romana”.<sup>349</sup>

Nos séculos XVIII e XIX, com o desenvolvimento do conceito de nação, a cidadania passaria a ser compreendida como um atributo concedido somente aos nacionais eleitores. Tratava-se de uma visão mais conservadora da cidadania. Uma cidadania de dimensão vertical, segundo a qual o Estado conferiria a seus membros o direito de participar de suas decisões políticas, mediante o exercício de direitos eleitorais de votar e ser votado, pouco acrescentando, contudo, algo em relação às garantias sociais.<sup>350</sup>

Na França do século XVIII, segundo Ana Maria D’Ávila Lopes, a noção de cidadania restringia-se apenas à ideia de titularidade de direitos políticos e de alguns deveres políticos, a exemplo do patriotismo, da lealdade, do cumprimento das leis e do respeito ao governo. Esse traço característico da cidadania do século XVIII, segundo a autora, ficaria evidente em uma análise da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789. Nessa declaração, teria sido estabelecida uma distinção entre o *status personae* (personalidade jurídica) e o *status civitatis* (cidadania).

[...], a titularidade de todos os direitos foi atribuída ao homem (art. 1º), enquanto que ao cidadão foram conferidos apenas os direitos e deveres (os únicos) políticos (art. 6º). A separação entre homem e cidadão não apenas era uma simplista distinção terminológica presente no título da famosa *Declaração*, mas refletia uma concepção que buscava defender a idéia do indivíduo como um ser superior ao Estado, cujos direitos eram anteriores e contra este. Indivíduo que concentrava todos os direitos, mas cujos deveres eram mínimos. A rigor, a partir do momento em que se diferencia o homem do cidadão, o indivíduo torna-se praticamente um ser sem nenhum dever para com a sua sociedade.<sup>351</sup>

A partir de Marshall, nos anos 1950, percebe-se, no entanto, uma primeira superação das margens conceituais da cidadania liberal. Em sua obra *Cidadania, classe social e status*, o autor atribui ao vocábulo um conceito mais alargado, compreendendo-o como um *status* composto por três elementos: civil, político e social.

<sup>349</sup>TAVARES, André Ramos; et. al. (org.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva: Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais, 2007, p. 50.

<sup>350</sup>SMANIO, *op. cit.*, p. 336.

<sup>351</sup>LOPES, Ana Maria D’Ávila. A cidadania na Constituição Federal de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coord.). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 23.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...]. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...]. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.<sup>352</sup>

Mais recentemente, contudo, a cidadania teria assumido uma nova dimensão, notadamente em um cenário internacional cosmopolita. Mesmo com o advento da globalização econômica, a sociedade contemporânea não conseguiu resolver os problemas básicos dos direitos da cidadania expressos por Marshall. Assim, pautado no valor da dignidade humana, o papel de cada cidadão no interior do Estado se ressignificou, imprimindo à cidadania uma nova dimensão horizontal. Nesse contexto, para Gianpaolo Smanio, além de a cidadania inculcar uma condição objetiva de acesso a direitos, incorporou também o comprometimento da sociedade para com os interesses de toda a comunidade, a exemplo da defesa do meio ambiente, da responsabilidade social, da transferência nos negócios públicos, da distribuição de renda e da inclusão social. A cidadania, portanto, seria compreendida como um direito, mas também indicaria uma intersubjetividade entre os cidadãos, de forma a reconhecer entre eles a existência de um dever de solidariedade.<sup>353</sup>

Ainda hoje, é possível encontrar autores, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que compreendem a cidadania como um atributo da nacionalidade e do exercício exclusivo de direitos políticos, talvez influenciado pelo conceito liberal de cidadania. Assim, afirma o autor que “a cidadania (em sentido estrito) é o *status* de nacional acrescido de direitos políticos (*stricto sensu*), isto é, o poder participar do processo governamental, sobretudo pelo voto”. O autor sustenta, ainda, ser possível identificar uma cidadania ativa – o poder conferido, pela Constituição, aos “cidadãos” de escolherem seus representantes – e uma cidadania passiva – o poder de ser escolhido para o exercício de um mandato político.<sup>354</sup>

Em sentido semelhante, Alexandre de Moraes, em análise ao artigo 14 e seguintes da CF/88, afirma serem os direitos políticos – direito ao sufrágio, alistabilidade, elegibilidade,

<sup>352</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 63-64.

<sup>353</sup> SMANIO, *op. cit.*, p. 336-337.

<sup>354</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 141-142.



iniciativa popular de lei, ação popular e organização e participação em partidos políticos – “direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status activae civitis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania”.<sup>355</sup>

José Afonso da Silva também reconhece a cidadania como um “atributo político, decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política”. Os direitos de cidadania, segundo o autor, seriam adquiridos mediante o alistamento eleitoral. José Afonso diferencia, no entanto, nacionalidade de cidadania, embora reconheça haver entre elas uma conexão. “Nacionalidade é o conceito mais amplo do que cidadania, e é o pressuposto desta, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão”.<sup>356</sup>

Apesar da reconhecida contribuição doutrinária desses autores, Gianpaolo Smanio sustenta ter a CF/88 rompido com a tradição liberal de cidadania. Na esteira de Marshall, a CF/88 teria incluído em seu conceito de cidadania, além dos direitos políticos, os direitos civis e sociais. E, ao prever, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária<sup>357</sup>, teria ainda assegurado à cidadania uma dimensão horizontal, compreendendo, além de direitos políticos e fundamentais, um dever de solidariedade de todos os cidadãos.<sup>358</sup>

É nesse conceito ampliado de cidadania que se encontram os fundamentos constitucionais da existência e evolução do Terceiro Setor. Note-se, ainda, que a CF/88 elencou, entre os fundamentos de nossa democracia, o pluralismo político, o que significa reconhecer ser a nossa sociedade formada por elementos plurais, por vezes até dissonantes, os quais, contudo, não devem ser abafados, e sim enaltecidos, para que seja mantido o nosso caráter democrático. As organizações do Terceiro Setor encontram, também, no pluralismo a possibilidade de se afirmarem como atores de nossa democracia.

O conceito ampliado de cidadania inclui em seu âmbito os direitos civis que também advogam a favor do reconhecimento de um fundamento constitucional do Terceiro Setor.

---

<sup>355</sup>MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 547.

<sup>356</sup>SILVA, *op.cit.*, p. 345-346.

<sup>357</sup>Artigo 3, inciso I, da Constituição Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

<sup>358</sup>SMANIO, *op. cit.*, p. 340-341.

Nesse sentido, a CF/88 afirmou entre os direitos individuais e coletivos, expressos no artigo 5º, a plena liberdade de associação para fins lícitos, sendo vedada a de caráter militar (inciso XVII). Previu, também, que a criação de associações independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal (inciso XVIII). “As associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado” (inciso XIX). Ademais, “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou permanecer associado” (inciso XX). “As entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente” (inciso XXI). No que tange à vida associativa fundada em preceitos religiosos, apregoa, ainda, ser a liberdade de crença inviolável, assegurado “o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e suas liturgias” (inciso VI).

Nos dizeres de Cláudio Lembo, “a liberdade de associação aponta para a possibilidade de uma união voluntária e estável das pessoas”, uma liberdade que “diz respeito a todos os tipos de formações sociais, salvo a familiar, na qual o vínculo deixa de ser voluntário para se tornar obrigatório”<sup>359</sup>. Em sede constitucional, são elementos da associação, segundo José Afonso da Silva: a existência de uma base contratual; a permanência, o que a diferenciaria da reunião temporária; e a perseguição de um fim lícito, não contrário ao direito.<sup>360</sup>

Como salientado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a liberdade de associação não se encontrava reconhecida nas primeiras declarações de direitos, dada à forte influência das ideias de Rousseau, que desacreditava na existência de agrupamentos, agremiações ou associações atuando como intermediários da relação entre os indivíduos e o Estado. Segundo Ferreira Filho, essa posição viria a ser revista, no século XIX, sob a influência de Stuart Mill e Alexis de Tocqueville<sup>361</sup>. No Constitucionalismo Brasileiro, conforme relatado em uma das seções deste capítulo, a liberdade de associação ganhou o *status* constitucional somente a partir da Constituição de 1891. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a ausência de previsão constitucional da liberdade de associação na Carta de 1824 e a mudança de posição na

---

<sup>359</sup>LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007, p. 196.

<sup>360</sup>SILVA, *op. cit.*, p. 267.

<sup>361</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 330.

Constituição de 1891 é reflexo da evolução histórica das declarações de direitos por todo o mundo.<sup>362</sup>

Recentemente, é possível notar, ainda, a emersão de posições como a de Robert Dahl, que, ao tecer considerações sobre o seu conceito de poliarquia – a democracia real de larga escala –, reconhece, na liberdade e na autonomia de criação de associações, uma das exigências mínimas para que determinado Estado esteja mais próximo do ideal democrático. Assim, de acordo com Dahl, “para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações e organizações relativamente independentes”<sup>363</sup>, a exemplo daquelas integrantes do Terceiro Setor.

### 2.6.2 O tratamento legal do Terceiro Setor

No direito brasileiro, as organizações integrantes do Terceiro Setor, quando formalmente constituídas, são pessoas jurídicas de direito privado que podem assumir três naturezas jurídicas, expressas no artigo 44, do Código Civil, de 10 de janeiro de 2002. São elas as organizações religiosas, associações e fundações privadas.

As organizações religiosas foram incluídas no rol das pessoas jurídicas de direito privado, com o advento da Lei n.º 10.825, de 22 de dezembro de 2003, e consistem, segundo a doutrina, em “entidades confessionais caracterizadas pela vivência e propagação de uma fé fundamentada numa ideologia, doutrina ou filosofia religiosa”<sup>364</sup>. O Código Civil de 2002 expressa, em seu artigo 44, §1º, ser livre a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, não podendo o poder público negar-lhes reconhecimento ou registro de seus atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento.

Afora o fato de o Código Civil haver repetido em seu artigo 44, §1º, o preceito constitucional da liberdade de crença, não haveria na legislação civil, segundo Aristeu de Oliveira e Valdo Romão, maiores referências quanto a uma definição e um tratamento

---

<sup>362</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 330.

<sup>363</sup>DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 100.

<sup>364</sup>GERONE, *op. cit.*, p. 128.

jurídico-legal das organizações religiosas. Assim, sinalizam os autores a possibilidade de buscar uma normatização para essas, notadamente na solução de contendas judiciais, em instituições que a elas se assemelham. Nesse caso, para os autores, a referência mais próxima seriam as associações privadas.<sup>365</sup>

Por associações privadas compreendem-se as organizações constituídas “pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos”, não havendo entre seus associados direitos e obrigações recíprocos<sup>366</sup>. A expressão “fins não econômicos”, segundo Maria Nazaré Lins Barbosa e Carolina Felipe de Oliveira, deve ser compreendida como equivalente à expressão “fins não lucrativos”. Para as autoras, as associações não estariam impedidas de desempenhar atividades econômicas para geração de sua renda, mas sim proibidas de distribuir eventual *superávit*, decorrente dessas atividades, para seus associados, controladores e diretores a qualquer título.<sup>367</sup>

O primeiro ato para a constituição de uma associação consiste na realização de uma reunião entre as pessoas interessadas na sua criação, na qual serão elaborados seu Estatuto Social e sua Ata de Constituição. Na ata de constituição de uma associação, deverão ser relatadas as discussões havidas na reunião, assim como registradas a aprovação de seu estatuto e a eleição de seus dirigentes.<sup>368</sup> Sob pena de nulidade, no Estatuto Social da associação, deverão estar contidas, no mínimo, as seguintes disposições:

- I – a denominação, os fins e a sede da associação;
- II – os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;
- III – os direitos e deveres dos associados;
- IV – as fontes de recursos para sua manutenção;
- V – o modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos;
- VI – as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução;
- VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.<sup>369</sup>

<sup>365</sup> OLIVEIRA, Aristeu; ROMÃO, Valdo. *Manual do Terceiro Setor e Instituições Religiosas*. São Paulo: Atlas, 2006, p.11.

<sup>366</sup> Artigo, 53, *caput* e parágrafo único, do Código Civil de 2002.

<sup>367</sup> BARBOSA, Maria Nazaré Lins; OLIVEIRA, Carolina Felipe de. *Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica*. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 14.

<sup>368</sup> TORRES, Vivian A. Gregori. *A face inexplorada do terceiro setor: instrumento de acesso à justiça*. São Paulo: Plêiade, 2010, p. 169.

<sup>369</sup> Artigo 54, do Código Civil de 2002.

Para adquirir personalidade jurídica, as associações devem ser registradas junto ao Cartório Civil de Registro de Pessoas Jurídicas, mediante a apresentação de requerimento de registro, acompanhado de sua ata de constituição, estatuto social e ata de eleição de seus dirigentes.<sup>370</sup>

A definição da estrutura interna das associações é livre, podendo compreender órgãos de natureza deliberativa ou decisória (Diretoria e Assembleia Geral), fiscalizadora (Conselho Fiscal) ou consultiva (Conselho Consultivo). A Diretoria – órgão colegiado ou instância individual de deliberação – e a Assembleia Geral – composta pela reunião de membros da organização – são sempre obrigatórias. De acordo com o artigo 59, do Código Civil de 2002, à Assembleia Geral compete, privativamente, as atribuições de destituir os administradores e alterar seu estatuto social. Quanto aos órgãos de natureza fiscalizadora, a exemplo do Conselho Fiscal, são exigidos somente em alguns casos. Já os órgãos consultivos são sempre facultativos.<sup>371</sup>

Por fundações privadas, entendem-se as organizações criadas por um instituidor, a partir da dotação especial de bens, por meio de testamento ou escritura pública, para o desenvolvimento de atividades com fins culturais, religiosos, morais e de assistência<sup>372</sup>. Um elemento caracterizador das fundações privadas – diferentemente das associações – é a necessidade de possuir um patrimônio suficiente para a consecução de seus fins, sob pena de, não o sendo, ser incorporado em outra fundação que se disponha a atuar em finalidade semelhante ou igual.<sup>373</sup> De acordo com o artigo 66 do Código Civil de 2002, velará pelas fundações – acompanhando-as durante toda a sua existência – o Ministério Público do Estado ou, ainda, o Ministério Público Federal, na hipótese de estarem estas sediadas no Distrito Federal.

Nos casos em que a instituição da fundação se der pela via do testamento, não será necessário levar o esboço de seu estatuto para análise do Ministério Público, tendo em vista que este só terá conhecimento do ato após a abertura do respectivo inventário. Entretanto, quando constituída por negócios jurídicos entre vivos, após a separação do patrimônio, deverá seu instituidor elaborar o estatuto, ou ainda denominar alguém que o faça, submetendo o seu

---

<sup>370</sup> Artigo 45 do Código Civil de 2002, combinado com a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

<sup>371</sup> BARBOSA; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 19.

<sup>372</sup> Artigo 62, *caput* e parágrafo único, do Código Civil de 2002.

<sup>373</sup> Artigo 63, do Código Civil de 2002.

“esboço” à apreciação do Ministério Público.<sup>374</sup> Os estatutos das fundações deverão, obrigatoriamente, conter as seguintes disposições, extraídas do artigo 120 da Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973):

- a) denominação, os fins e a sede da fundação, bem como o tempo de duração, se houver;
- b) o modo por que se administra e se representa a fundação, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;
- c) a possibilidade e o modo de o estatuto ser reformado no tocante à administração;
- d) a responsabilidade dos membros pelas obrigações sociais;
- e) as condições de extinção da fundação e o destino do seu patrimônio, nesse caso;
- f) a qualificação dos instituidores da fundação e dos membros da diretoria.<sup>375</sup>

Com a aprovação do estatuto, é autorizada pelo Ministério Público a lavratura da escritura definitiva em Tabelião de Notas de livre escolha de seu Instituidor, que, na presença do Promotor de Justiça Civil de Fundações como interveniente, fará nascer a nova entidade fundacional. Lavrada a escritura, esta deverá ser, também, registrada no Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas, adquirindo a fundação sua personalidade jurídica.<sup>376</sup>

Para seu pleno funcionamento, associações e fundações privadas devem, ainda, proceder a registros junto: à Secretaria da Receita Federal, onde obtêm o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); à Prefeitura, para inscrição no Cadastro de Contribuinte Municipal e obtenção de seu alvará de funcionamento; ao INSS; e à Caixa Econômica Federal, em função do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.<sup>377</sup>

Às associações e fundações privadas, é facultado, ainda, dirigir-se a órgãos do Poder Público para pleitear títulos, certificados ou qualificações, a exemplo, em âmbito federal, do Título de Utilidade Pública, da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e das qualificações de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e de Organização Social (OS). Não se tem a pretensão de, nesta dissertação, elucidar cada um desses institutos, tratados em leis específicas<sup>378</sup>, mas reconhecer que, diante de suas

<sup>374</sup>GRAZZIOLI; RAFAEL, *op. cit.*, p. 96.

<sup>375</sup>*Ibid.*, p. 102.

<sup>376</sup>*Ibid.*, p. 96.

<sup>377</sup>TORRES, *op. cit.*, p. 174-175.

<sup>378</sup>O título de utilidade pública federal está previsto na Lei n.º 91, de 1935, e é concedido para as associações e fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade e que não remuneram os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos. Já o Certificado de

concessões, o Estado busca outorgar a tais organizações maior credibilidade, impondo, inclusive, novas exigências àquelas que as possui e, por vezes, concedendo benefícios tributários e mecanismos alternativos de acesso a recursos públicos e privados.

Somente para citar alguns exemplos, quanto às exigências suplementares, as organizações qualificadas como OSCIP devem prever, em seus estatutos, a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, além de estarem obrigadas a possuir, em sua estrutura interna, um Conselho Fiscal ou órgão equivalente, responsável por emitir parecer acerca de seus relatórios de desempenho fiscal, contábil e operações patrimoniais realizadas.<sup>379</sup>

Quanto a benefícios tributários, organizações certificadas como beneficentes de assistência social encontram-se imunes ao pagamento das contribuições sociais<sup>380</sup>. Sobre o acesso a recursos privados incentivados, as organizações reconhecidas como de utilidade pública ou qualificadas como OSCIP podem receber doações de pessoas jurídicas, dedutíveis para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição sobre o lucro líquido, até o limite de dois por cento do lucro operacional.<sup>381</sup> Sobre a previsão de mecanismos alternativos de acesso a recursos públicos, organizações qualificadas como OSCIP e OS encontram-se habilitadas a celebrar com o poder público, respectivamente, termos de parcerias<sup>382</sup> e contratos de gestão.<sup>383</sup>

Acerca da relação das associações e fundações privadas com partidos políticos e candidatos, insta dizer que a Lei n.º 9.504, de 30 de dezembro de 1997, em seu artigo 24, veda as doações em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedentes de: associações ou fundações detentoras do título de utilidade

---

Entidade Beneficente de Assistência Social, regulado na Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de 2009, é concedido às organizações prestadoras de serviços de saúde, assistência social e educação, atendidos os requisitos constantes na referida lei. As qualificações de OS e OSCIP são reguladas, respectivamente, pelas leis n.º 9.637, de 15 de maio de 1998, e n.º 9.790, de 23 de março de 1999. Poderão ser qualificadas como OS as organizações sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. A qualificação de OSCIP é concedida às organizações que atuem nos objetivos sociais expressos no artigo 3º da Lei n.º 9.790/99, excluídas as naturezas jurídicas elencadas no artigo 2º da mesma lei.

<sup>379</sup> Artigo 4º, da Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999.

<sup>380</sup> Artigo 195, §7º, da Constituição Federal de 1988.

<sup>381</sup> Artigo 13, §2º, III, da Lei n.º 9.249, de 26 de dezembro de 1995, combinado com artigo 59 da Medida Provisória n.º 2.158-35, de 24 de agosto de 2001.

<sup>382</sup> Artigos 9º a 15, da Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999.

<sup>383</sup> Artigo 5º a 9º, da Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998.

pública (inciso V); pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior (inciso VII); entidades beneficentes e religiosas (inciso VIII); entidades esportivas (inciso IX); organizações não governamentais que recebam recursos públicos (inciso X); e associações ou fundações qualificadas como OSCIP (inciso XI).



### 3 LOBBYING DO TERCEIRO SETOR: MECANISMO ALTERNATIVO DE PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRACIA

#### 3.1 Conceito de *lobbying*

##### 3.1.1 O *lobbying* como atividade/processo de participação

O *lobbying* – a atividade de representação de interesses junto a autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – é uma expressão de origem inglesa e consiste numa derivação da palavra *lobby*, a qual, em uma tradução literal, significa entrada, átrio, vestíbulo, corredor, antessala, antecâmara, existentes em hotéis, câmaras dos vereadores, assembleias e em qualquer edifício público. Para João Bosco Lodi, “o nome do lugar pode também caracterizar a sua função ou a ação que nele se exerce”. Daí a expressão *lobbying* equivaler “ao comportamento público ou social, ao exercício de uma ação ou ao trabalho no saguão”.<sup>384</sup>

Em sentido semelhante, Andrea Cristina de Jesus Oliveira, em lembrança aos ensinamentos de Jair Borin, sustenta que, por extensão, o *lobby* – “o lugar onde ficavam as pessoas que procuravam influenciar as autoridades e/ou políticos” – acabou por designar, também, a ação ou a atividade de pressão, muitas vezes legal, exercida por profissionais e grupos de modo a conduzir os tomadores de decisão à aprovação de projetos ou medidas em benefício dos interesses ora representados.<sup>385</sup>

A origem do termo – associado à ideia de ser um mecanismo de participação no processo decisório – não é, contudo, uma unanimidade entre seus estudiosos. Para Luiz de Magalhães Mello, o *lobbying* remete ao corredor principal do Capitólio – edifício no qual se encontram instalados a Câmara e o Senado norte-americano –; local onde se posicionavam pessoas interessadas em contatar os parlamentares, responsáveis pela tomada de decisão em

---

<sup>384</sup>LODI, João Bosco. *Lobby: os grupos de pressão*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1986, p. 3.

<sup>385</sup>OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 168, out./dez. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/928>>. Acesso em: 22 nov. 2010, p. 30.

projetos do interesse delas.<sup>386</sup> Para Gianfranco Pasquino, além dos corredores parlamentares americanos, a expressão remete às salas de ingresso nos hotéis, onde ficavam hospedados esses mesmos parlamentares.<sup>387</sup>

Saïd Farhat, por sua vez, apresenta outras duas origens para essa expressão. A primeira, situada na Inglaterra, refere-se ao *lobby* da Câmara dos Comuns, onde se reuniam aqueles que, de alguma maneira, desejavam pleitear algo aos membros do parlamento. Outra origem do termo, à semelhança de Pasquino, seria, para Farhat, uma referência ao vestíbulo dos hotéis, onde, contudo, se hospedavam os presidentes eleitos nos Estados Unidos da América, antes de empossados e conduzidos a morar na Casa Branca.<sup>388</sup>

Apesar de toda a contradição na origem do *lobby*, Patrick Romagni sustenta que, na sequência de seu reconhecimento pela Inglaterra e pelos Estados Unidos, todos os países de estrutura democrática redescobriram essa atividade nas origens de sua história institucional. “Sob os imperadores, os reis e os presidentes da República, houve sempre homens e mulheres influentes.”<sup>389</sup>

Outro ponto controvertido, encontrado nos textos analisados para fins deste estudo, consiste na utilização, indiscriminada, dos termos *lobby e lobbying* para se referir à atividade de representação de interesses perante autoridades públicas. Dessa forma, a fim de promover uma unidade terminológica, será preferida, para fins desta dissertação, a utilização da expressão *lobbying* para se referir à atividade de representação de interesses e *lobby*, quando se estiver diante da identidade física de um grupo de interesse ou de pressão ou de qualquer organização que desenvolva ações de *lobbying*.

Mais do que uma instituição, uma organização ou uma entidade, o *lobbying* é, segundo Gianfranco Pasquino, uma atividade ou um processo “por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou

---

<sup>386</sup>MELO, Luiz de Magalhães. *Lobby e democracia: pressupostos legais*. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife, 1992, p. 20.

<sup>387</sup>PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: *Curso de Introdução à Ciência política: Grupo de pressão e mudança política e social*. Unidade VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 11.

<sup>388</sup>FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 50.

<sup>389</sup>ROMAGNI, Patrick. *O lobbying: viagem ao centro dos grupos de pressão e dos círculos de influência: guia prático da arte de influenciar uma decisão*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994, p. 57.

de *decision-makers* os desejos de seu grupo”.<sup>390</sup> De acordo com o autor, trata-se “sobretudo [de] uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados) que podem ou não fazer o uso da ameaça ou de sanções”.<sup>391</sup>

Saïd Farhat – o qual sinaliza também a utilização da palavra lobismo no Brasil – compreende o *lobbying* como “toda a atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”<sup>392</sup>. Diferentemente de Pasquino, Farhat, em seu conceito – quiçá um conceito puro de *lobbying* –, busca afastar dessa prática o uso de meios escusos ou ilícitos. Seguindo seus estudos, o autor ressalta ser a expressão “dentro da lei”, constante em seu significado de *lobbying*, uma premissa fundamental no trabalho de representação de interesses junto às autoridades públicas.

Não se pode, contudo, deixar de dizer ser comum a associação da prática de *lobbying* ao uso de meios escusos, inidôneos e fora da lei, tendentes a conduzir a decisão de autoridades públicas em determinado sentido. Como sinalizado no trabalho elaborado pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB –, no âmbito do projeto *Pensando o Direito*, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, essa correlação, em cenário nacional, se deve, sobretudo, ao discurso da imprensa, que insiste em confundir a atividade de *lobbying* com certas práticas de organizações ou grupos que, diferentemente de se configurarem como o exercício de uma participação legítima no processo decisório dos poderes públicos, encontram-se enquadradas em tipos penais específicos, a exemplo do tráfico de influência e da corrupção ativa e passiva.<sup>393</sup>

Saïd Farhat, em suas análises, menciona, ainda, ser a palavra *lobbying* utilizada, tradicionalmente, em dois sentidos:

---

<sup>390</sup>PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: *Curso de Introdução à Ciência política: Grupo de pressão e mudança política e social*. Unidade VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 11.

<sup>391</sup>*Idem*.

<sup>392</sup>FARHAT, *op. cit.*, p. 50-51.

<sup>393</sup>MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. Samantha Ribeiro (coord.). *Grupos de interesse (lobby)*. Brasília: UNICEUB: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 8), p. 14.

- *Sentido restrito, mais preciso*: designa a prática de influenciar as decisões governamentais, por meio de agentes que servem àqueles interesses, com o objetivo de levar as autoridades a fazer – ou deixar de fazer – alguma coisa a bem daqueles interesses.

- *Sentido amplo*: indica todo esforço, por meio de quaisquer meios lícitos, até mesmo os meios de comunicação, destinado a influenciar decisões governamentais.<sup>394</sup>

Luigi Grazziano, assim como Fahrhat, busca conceituar a atividade de *lobbying* afastando de sua fisiologia a adoção de práticas ilícitas ou a utilização de meios inidôneos para se atingir determinada decisão governamental.

Fazer *lobby* não é corrupção. Apesar de algumas ‘áreas cinzentas’, há uma clara percepção entre os representantes de interesses privados e as autoridades públicas dessa diferença. Não surpreende, portanto, que a área na qual o *lobby* e a corrupção se interpenetram de maneira mais perigosa seja a do financiamento de campanhas eleitorais.

Todavia, em princípio, a linha de demarcação é bastante nítida. O *lobby* é a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores. O próprio fato de que instituições de prestígio — desde universidades respeitadas, como Princeton e Harvard, até governadores de estados e a Conferência da Igreja Católica Americana (organização dos bispos americanos), e uma série de outras — recorram normalmente ao *lobby*, diretamente ou por intermédio das suas associações, reforça aos olhos do público a distinção entre a fisiologia e a patologia do *lobby*.

De um modo geral, pode-se dizer que o *lobby* e a corrupção tendem a se excluir mutuamente. O *lobby* é um empreendimento caro e de resultados incertos. Não haveria necessidade de armar esquemas tão dispendiosos se houvesse disponibilidade de meios mais diretos e eficazes, embora talvez a custos comparáveis.<sup>395</sup> (*grifo nosso*)

Antônio Carlos Rodrigues do Amaral mantém-se na corrente de não considerar o *lobbying* uma prática ilícita ou desenvolvida a partir do uso de meios escusos para se alcançar determinado fim. Assim, posiciona-se o autor de maneira a reconhecer que *lobbying* não é corrupção, mas sim “a legítima defesa de interesses também legítimos junto a Poderes Públicos, de forma lícita e transparente”. Para Amaral, a defesa de interesses inconfessáveis a partir da utilização de meios escusos, imorais e aéticos deve estar inserida no campo da marginalidade, devendo ser tratada à luz da legislação penal.<sup>396</sup>

<sup>394</sup>FARHAT, *op. cit.*, p. 51.

<sup>395</sup>GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out. 2009, não paginado.

<sup>396</sup>AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. *Ética social e governamental: advocacy e lobby: uma proposta para o exercício da cidadania na democracia contemporânea*. São Paulo: HotTopos, 1997, p. 130.

Para João Lodi,

*lobby[ing]* é a ação de influenciar sobre o tomador de decisão na esfera do poder público. A atuação persuasora sobre o poder público. O esforço para influenciar, a tentativa de, a ação para. Por extensão, pode-se chamar de *lobby* também o grupo de pessoas que exerce essa influência, ou o mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público.<sup>397</sup>

Jordi Xifra, por sua vez, apresenta o seguinte significado de *lobbying*:

[...] *lobbying* é o processo planejado de comunicação de conteúdo predominantemente informativo, no contexto de uma política de relações públicas, de uma empresa ou organização com os poderes públicos, exercido diretamente por esta, ou através de um terceiro mediante remuneração, cuja função é intervir sobre uma decisão pública (norma ou ato jurídico; em projeto ou em aplicação) ou promover uma nova, a partir da transmissão de uma imagem positiva baseada na credibilidade dos argumentos defendidos, capaz de criar um ambiente normativo e social favorável, e com o fim de orientar a tomada de decisão no sentido desejado e favorável aos interesses representados. (*tradução livre*)<sup>398</sup>

Dessa forma, entre os elementos constitutivos do *lobbying* estariam, segundo Xifra, ser este (a) um processo de comunicação persuasiva, empenhado de maneira a influenciar a tomada de decisão dos poderes públicos mediante ações de comunicação. Trata-se de (b) um processo planejado, não espontâneo, visto que seu exercício é precedido pela elaboração de um planejamento estratégico de ações. Encontra-se inserido no âmbito de (c) uma política de relações públicas, tendo, contudo, como público concreto e direto autoridades públicas. Suas mensagens são (d) majoritariamente informativas, no sentido de se fazerem chegar a essas autoridade informações necessárias para sua tomada de decisão. O *lobbying* é uma atividade exercida por (e) uma empresa ou por um grupo de pressão, (f) diretamente ou por terceiro, mediante celebração de um contrato de prestação de serviço. Os sujeitos passivos de uma ação de *lobbying* são (g) os poderes públicos<sup>399</sup>, responsáveis por uma tomada de decisão. Sua

<sup>397</sup>LODI, *op. cit.*, p. 3.

<sup>398</sup>“[...] *el lobbying es el proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de relaciones públicas, de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta, o a través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico; en proyecto o en aplicación) o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativo y social favorable, y con finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses representados.*” (XIFRA, Jordi. *El lobbying: cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*. Barcelona: Gestión, 2000, p. 24-25.)

<sup>399</sup>Xifra, no entanto, não considera o poder Judiciário como um dos destinatários de uma ação de *lobbying*. Tal orientação, contudo, parece não estar afinada ao atual contexto do Judiciário brasileiro e ao emergente fenômeno da judicialização das políticas públicas. Nesse cenário, o Poder Judiciário, notadamente o Supremo Tribunal

função é (h) intervir em um processo de tomada de decisões públicas, (i) a partir da transmissão de uma imagem positiva, baseada na confiança e na credibilidade, criando um ambiente normativo e social favorável para que (j) a tomada de decisão seja orientada a favor dos interesses então representados.<sup>400</sup>

Na busca de um conceito mais sintético, Xifra reinterpreta o *lobbying* como sendo “o processo de comunicação de relações públicas de uma organização, dirigido aos poderes públicos e destinado a conseguir a adesão destes, de modo que orientem sua tomada de decisão no sentido desejado e favorável aos interesses da organização.” (*tradução livre*)<sup>401</sup>

Na esteira de Xifra, Lodi também entende que as ações de *lobbying* se realizam sob a forma de uma comunicação social, assim como também ocorre nas relações públicas e no *marketing*. No entanto, conforme ressaltado pelo autor, essas atividades se diferem. O *lobbying* se faz objetivando um fim ou um resultado concreto e específico – influenciar as autoridades tomadoras de decisão em determinado sentido – e tem por objeto os poderes públicos e suas respectivas tomadas de decisão. Já as relações públicas possuem um fim e um objeto muito mais amplos, ou seja, o estabelecimento de um relacionamento com diversos públicos. O *marketing*, diferentemente do *lobbying*, consiste numa ação comercial que objetiva a venda de um produto e que tem como objeto o comprador ou o cliente.<sup>402</sup>

Luigi Graziano, por sua vez, reconhece que fazer *lobbying* não é apenas exercer pressão sobre o tomador de decisão – autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Para esse autor, o *lobbying* é um processo multifacetado, que inclui diversas ações planejadas, como a coleta de informações, a elaboração de uma opinião ou projeto de política, a definição de uma estratégia de atuação, a procura de aliados, entre outras providências. A pressão seria, portanto, somente o último estágio desse processo, isto é, o

---

Federal, tem assumido um papel de destaque, cobrindo, com suas decisões, lacunas nas tomadas de decisão dos Poderes Executivo e Legislativo, e apresentando-se, portanto, como um poder permeável ao desenvolvimento de ações de *lobbying*.

<sup>400</sup>XIFRA, *op. cit.*, p. 25-26.

<sup>401</sup> “[...] *el lobbying es el proceso de comunicación de relaciones públicas de una organización, dirigida a los poderes públicos y destinada a conseguir la adhesión de éstos para que orienten su toma de decisiones en el sentido deseado y favorable a los intereses de la organización.*” (*Ibid.*, p. 26.)

<sup>402</sup>LODI, *op. cit.*, p. 3-4.

momento em que são entregues às autoridades públicas os subsídios para sua tomada de decisão.<sup>403</sup>

Nesse sentido, Graziano aponta ser o *lobbying*, ainda, uma atividade de representação técnica e especializada – que muito difere da representação não especializada exercida pelos políticos eleitos –, visto que quem a exerce é, por vezes, detentor de informações técnicas dotadas de certo grau de especialidade, essenciais, inclusive, à definição de uma legislação ou regulamentação administrativa.<sup>404</sup> Tal é também o posicionamento afirmado por Roberto Jenkins Lemos, o qual sustenta que, “na essência, [...], o *lobby* deve ser visto, funcionalmente como informação objetiva, disponível para, em tempo hábil, instrumentar a melhor decisão”.<sup>405</sup> Para Lemos, o *lobbying*

[...] nada mais é do que o diálogo entre as organizações (pessoas jurídicas) e os poderes públicos, através do qual os representantes daquelas poderão colocar, à disposição dos agentes destes, as informações técnicas e econômicas que possam ilustrar com prioridade o processo decisório governamental, quer no âmbito do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário – não apenas para uso das empresas, mas de todas as organizações que sejam constituídas *na e pela sociedade*.

A fundamentação da propriedade deste diálogo é muito simples: ninguém estará melhor qualificado para apresentar a perspectiva setorial que diz respeito à empresa do que a própria empresa, e no que diga respeito a qualquer entidade, do que a própria entidade, pois seus ramos e seus ambientes fazem parte dos *seus negócios* e *seus negócios* são suas próprias razões de ser; no outro lado da mesa, estará o interlocutor da área governamental, ao qual caberá avaliar as informações que lhe forem oferecidas, de modo que os interesses das organizações não se sobreponham ao interesse público, pois este é o seu campo de competência, por assim dizer, o *seu negócio e, ao menos na tese deste esquema, o seu negócio* será nada mais e nada menos que a elaboração do suporte legal que aprimore as condições da *nossa sobrevivência* enquanto sociedade.<sup>406</sup>

Como mecanismo alternativo de participação nos processos decisórios dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o *lobbying* é, destarte, praticado não só por organizações dotadas de caráter econômico – embora originalmente tenha servido, com exclusividade, para atendimento desse fim. É também realizado por entidades integrantes do chamado Terceiro Setor. Como registrado no capítulo anterior, as organizações desse emergente setor público

<sup>403</sup> GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out. 2009, não paginado.

<sup>404</sup> *Idem*.

<sup>405</sup> LEMOS, Roberto Jenkins de. *Lobby: direito democrático*. Porto Alegre: Sagra, 1986, p. 43.

<sup>406</sup> *Ibid.*, p. 42-43.

não-estatal adotam o *lobbying* como uma das estratégias de *advocacy* possível na promoção das causas a que se propõem atuar, nas áreas de educação, saúde, assistência social, esporte, cultura, lazer, entre muitas outras. Nesse sentido, Márcia Avner afirma que as *nonprofits* não só podem realizar ações de *lobbying*, como é papel essencial destas subsidiar as autoridade públicas em suas tomadas de decisão<sup>407</sup>, especialmente quando estiverem em discussão temas e políticas relativas ao seu âmbito de atuação.

Em sentido semelhante, Elizabeth T. Boris afirma que a interação das *nonprofits* com os governos – notadamente no cenário democrático americano – é dinâmica e complexa, podendo ora ser conflituosa, ora conciliatória. Como defensores de uma causa, as *nonprofits* realizam, destarte, atividades de *lobbying* a favor de ou contra políticas de governo, que afetem a sua circunscrição ou os interesses por elas defendidos<sup>408</sup>. Na esteira dessas autoras, Ricardo José Pereira Rodrigues, em cenário doméstico, sustenta que “nenhuma atividade de *lobbying* poderia ser mais legítima do que a exercida por grupos organizados da sociedade civil” – incluídas aqui as organizações integrantes do Terceiro Setor –, visto tratar-se esta de uma “pressão feita de baixo para cima, do cidadão para o governante, em favor de uma causa comum ou bem público”.<sup>409</sup>

### 3.1.2 Grupos de interesse, de pressão e *lobbying*

Ao se falar sobre *lobbying*, não se pode, contudo, deixar de analisar dois conceitos oriundos da ciência política contemporânea. Trata-se dos grupos de interesse e dos grupos de pressão. Segundo Graham Wootton, os estudos sobre essas expressões se encontram marcados por uma constante imprecisão conceitual.<sup>410</sup> Prova disso são os conceitos consolidados pelo autor no seguinte quadro esquemático:

<sup>407</sup> AVNER, *op. cit.*, p. 15.

<sup>408</sup> BORIS, Elizabeth T. Nonprofit organizations in a democracy – roles and responsibilities. In: BORIS, Elizabeth T.; STEUERLE, C. Eugene. *Nonprofit & government: collaboration & conflict*. Washington: The Urban Institute Press, 2006, p. 1-2.

<sup>409</sup> RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Consultoria legislativa*, Brasília, ago. 2000. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1374>>. Acesso em: 31 out. 2009, p. 3.

<sup>410</sup> WOTTOM, Graham. *Grupos de interesse, grupos de pressão e “lobbying”*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972, p. 11-12.



Quadro 3 – Grupos de interesse, de pressão e *lobby*: definições não faltam<sup>411</sup>

[1] [Grupo de interesse] são todos os grupos ou associações que procuram influenciar a política pública na direção que eles próprios escolhem, ao mesmo tempo em que se recusam a aceitar a responsabilidade direta pelo governo do país. <sup>412</sup>	[2] [Um grupo de pressão] é qualquer organização que procura influenciar a política do governo sem, ao mesmo tempo, estar disposta a aceitar a responsabilidade do cargo público. <sup>413</sup>
[3a] [Um grupo de interesse] é um grupo de atividades compartilhadas que faz certas exigências a outros grupos na sociedade. <sup>414</sup>	
[3b] Se e quando [um grupo de interesse] faz suas exigências através de qualquer das instituições do governo, ou a elas, ele se torna um grupo de interesse político. <sup>415</sup>	[4] Quando os grupos de interesse atuam no nível político, eles são chamados de grupos de pressão. <sup>416</sup>
[5] Usa-se alternativamente grupo de interesse e de pressão. <sup>417</sup>	
[6] <i>Lobbying</i> quer dizer homens que agem para influenciar as decisões de governo. <sup>418</sup>	[7] [Fazer <i>lobby</i> é] assediar e preocupar os membros das legislaturas com persuasões para votar a favor ou contra um projeto de lei... <sup>419</sup>

Fonte: Wottom, 1972, p. 11-12.

Como assevera o autor, se comparados os conceitos constantes dos itens 1 e 2, percebe-se que uma mesma atividade ou função recebe denominações diferentes. Já ao se compararem os itens 1 e 3a, denota-se que uma mesma expressão abarca em seu interior noções ou atividades diversas. Na comparação entre os itens 3b e 4, novamente uma mesma ideia recebe insígnias distintas. No confronto dos itens 6 e 7, uma mesma expressão é utilizada em sentido semelhante, embora seja um mais restritivo do que o outro. No item 7, por exemplo, o termo *lobbying* é apresentado somente como a atuação exercida frente a um tipo específico de decisão governamental, isto é, uma produção legislativa.<sup>420</sup>

<sup>411</sup>WOTTOM, *op. cit.*, p.11-12.

<sup>412</sup>FINER, S. E. *Interest groups on four continents*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1958, p. 237 *apud* WOTTOM, *op. cit.*, p. 12.

<sup>413</sup>HUNT, N. C. *Pressure groups in the USA*. *Ocident*, v. XII, 1956, p. 114 *apud* WOTTOM, *op. cit.*, p. 12.

<sup>414</sup>TRUMAN, David. *The governmental process*. Nova York: Alfred A Knof Inc., 1951, p. 37 *apud* WOTTOM, *op. cit.*, p. 12.

<sup>415</sup>TRUMAN, David. *The governmental process*. Nova York: Alfred A Knof Inc., 1951, p. 37 *apud* WOTTOM, *op. cit.*, p. 12.

<sup>416</sup>REY-NAUD, Jean Daniel. *Lês syndicats en France*. Paris: Armand Colin, 1963, p. 15 *apud* WOTTOM, *op. cit.*, p. 12.

<sup>417</sup>ANDERSON, Totton J. *Pressure groups and intergovernmental relations*. *The Annuals*, v. 359, n. 6, maio 1965, p. 120 *apud* WOTTOM, *op. cit.*, p. 12.

<sup>418</sup>LANE, Edgar. *Lobbying and the Law*. Berkeley: University of Califórnia Press, 1964, p. 8-9 *apud* WOTTOM, *op. cit.*, p. 12.

<sup>419</sup>BRYCE, James. *Modern democracies*. V. II. Londres: Macmillan & Co. Ltda., 1929, p. 529 *apud* WOTTOM, *op. cit.*, p. 12.

<sup>420</sup>WOTTOM, *op. cit.*, p. 12-13.

Segundo Gianfranco Pasquino, as discussões acerca dos grupos remetem seus estudiosos às formulações de dois autores da contemporaneidade, pioneiros nas análises acerca da atuação grupal no processo governamental. São eles: Arthur Bentley e David Truman.

De acordo com Pasquino, Arthur Bentley, autor de *The process of government* (1908), “procurava, com sua exposição polêmica, chamar a atenção e o interesse de politicólogos das instituições jurídico-formais para as atividades informais desenvolvidas por vários grupos da sociedade”.<sup>421</sup> Para Bentley,

a política é o processo por meio do qual os valores sociais são indicados imperativamente; este é feito por meio de decisões; as decisões são produzidas por atividades; cada atividade não está separada das outras, mas essa massa de atividades tem tendência comum a respeito das decisões; esta massa de atividades são os grupos; assim, a luta entre grupos (ou interesses) determina o tipo de decisões que devem ser tomadas.<sup>422</sup>

O estudo de Bentley não consistia, segundo Gianfranco Pasquino, na elaboração de uma teoria política propriamente dita, mas sim num instrumento analítico acerca do processo governamental. Pasquino ressalta existirem impropriedades nessa formulação de Bentley, visto que os grupos não são considerados um conjunto de indivíduos que interagem para determinado fim, como quer a definição sociológica mais difundida. Eles seriam compreendidos, na leitura de Pasquino sobre Bentley, como uma massa de atividades que tendem numa direção política. Ademais, os grupos só seriam vistos como tal se, em interação com os poderes públicos, viessem a produzir ações ou decisões governamentais. Assim, sustenta Pasquino haver desaparecido, nos estudos do referido autor, a distinção entre os diversos tipos de grupos presentes em uma sociedade, estando também incluídos nesse conceito os organismos governamentais, a burocracia e, até mesmo, o exército.<sup>423</sup>

Ainda de acordo com Pasquino, com David Truman, em seu *The governmental process* (1951), teria surgido a expressão grupo potenciais, “que são atitudes de grupos, interesses largamente difundidos na sociedade que incidem sobre o processo político mesmo sem estarem organizados formalmente”. Truman, dessa forma, teria catalogado as regras do

---

<sup>421</sup>PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: *Curso de introdução à ciência política: grupo de pressão e mudança política e social*. V. VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 9.

<sup>422</sup>*Ibid.*, p. 10.

<sup>423</sup>*Idem.*

jogo e os procedimentos de uma certa sociedade na categoria de grupos potenciais. Essas reflexões, no entanto, não teriam ficado imunes a críticas, tendo em vista, segundo Pasquino, o fato de Truman considerar o protagonismo efetivo dos indivíduos nos processos políticos só enquanto membros de um grupo, bem como o fato de conceber os governantes somente como árbitros dos conflitos estabelecidos entre estes.<sup>424</sup>

Leda Boechat Rodrigues atribui, também, a Truman o pioneirismo no uso da expressão “grupo de interesse”, em substituição a “grupo de pressão”, para se referir a “qualquer grupo que, baseado em uma ou mais atitudes compartilhadas, faz certas exigências a outros grupos sociais, para o estabelecimento, manutenção ou melhora das formas de comportamento implícitas nas atitudes compartilhadas”.<sup>425</sup>

Contudo, conforme adverte Pasquino, essa definição ampliada de grupo de interesse pode se deparar com três inconvenientes: (a) é apresentada por alguns autores de maneira genérica, fazendo com que, na prática, qualquer grupo crescente seja encarado como um grupo de interesse; (b) é utilizada por outros para se referir somente a grupos de interesse econômico; (c) pouco diz sobre as modalidades de interação dos vários grupos e suas formas de atuação.<sup>426</sup> Mas, segundo Leda Boechat Rodrigues, a partir dessa ampla conceituação de grupo de interesse de Truman, é possível identificar a existência de vários grupos potenciais dispersos na sociedade, assim como de grupos de interesses já constituídos, além dos grupos de pressão, categoria na qual podem os grupos de interesse se transformar a qualquer momento.<sup>427</sup>

As fronteiras conceituais entre grupos de interesse e de pressão podem ser obtidas, no entanto, em estudos como os de Celso Ribeiro Bastos, Paulo Bonavides e Karl Loewenstein. Para Celso Ribeiro Bastos, os grupos de interesse são conglomerados humanos existentes em uma sociedade que, decorrente do princípio associativo, constitui-se com a finalidade de atingir “múltiplos fins sociais diferentes dos de influir ou pressionar”. Esse grupos – nem sempre constituídos sob a forma de pessoas jurídicas – podem, contudo, passar a atuar em um

---

<sup>424</sup>PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: *Curso de Introdução à Ciência política: Grupo de pressão e mudança política e social*. Unidade VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 10.

<sup>425</sup>RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesse. In: *Curso de introdução à ciência política: grupo de pressão e mudança política e social*. V. VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 23.

<sup>426</sup>PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: *Curso de Introdução à Ciência política: Grupo de pressão e mudança política e social*. Unidade VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982., p. 11.

<sup>427</sup>RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesse. In: *Curso de introdução à ciência política: grupo de pressão e mudança política e social*. V. VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, loc. cit.

campo de ação junto aos poderes públicos, objetivando obter medidas governamentais que atendam aos seus reclamos ou interesses. Nesse caso, estar-se-ia diante de um grupo de pressão.<sup>428</sup>

Em sentido semelhante, Paulo Bonavides diz serem os grupos de interesse aqueles “organizados e ativos sem, contudo, exercerem a pressão política”. Já os grupos de pressão, nas lições desse autor, são constituídos para o exercício de uma pressão ou influência sobre o poder político e visam a conduzir os tomadores de decisão em um sentido que favoreça aos interesses grupais representados.<sup>429</sup>

Karl Loewenstein, por sua vez, reconhece que uma variedade infinita de interesses dispersos na sociedade se encontra constituída na forma de grupos pluralistas. Quaisquer desses grupos seriam potencialmente um grupo de pressão, embora possam existir e exercer considerável influência sem recorrer aos métodos utilizados por esses últimos. Os grupos pluralistas podem se preocupar, exclusivamente, com os interesses de seus membros e permanecer completamente neutros e silenciosos frente ao processo do poder, restringindo-se a manter sua posição ou defender-se de seus competidores. Segundo Loewenstein, tal comportamento é, no entanto, bastante raro, o que implicaria dizer que esses grupos podem vir a transpor a posição original de inércia para atuar como verdadeiros grupos de pressão. Assim, por grupo de pressão, entende Loewenstein “um grupo pluralista que tende deliberadamente a promover os interesses de seus membros influenciando os detentores do poder e a opinião pública”.<sup>430</sup>

O estudo elaborado pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB –, no âmbito do projeto *Pensando o Direito*, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, na esteira desses autores, manifesta-se no sentido de reconhecer que:

Formam um grupo de interesse pessoas que compartilham das mesmas idéias e interesses, buscando assim um objetivo comum. Porém, não necessariamente irão usar de um comportamento tático, estratégico e planejado para influenciar diretamente o Poder Público. Os grupos de interesse ligam pessoas com determinadas filosofias e aspirações, mas que

<sup>428</sup>BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 122.

<sup>429</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 461.

<sup>430</sup>“Bajo un grupo de presión se debe de entender un grupo pluralista que tiende deliberadamente a promover los intereses de sus miembros influyendo en los detentadores del poder y la opinión pública.” (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 425.)

podem permanecer em um estado de inércia, sem nunca adotar uma postura de pressão política. Atitude essa clara dos grupos de pressão, que adotam uma postura direta de influência e pressão sobre as autoridades públicas, principalmente na esfera dos Poderes Executivo e Legislativo.<sup>431</sup>

Mas, afinal, o que seriam os *lobbies*? Para Luiz de Magalhães Melo, “em síntese, o *lobby* é a caracterização física do grupo de pressão”.<sup>432</sup> Finer, por sua vez, o conceitua como “o conjunto de organizações que se ocupam, em qualquer momento, de influir sobre a política (*policy*) dos organismos públicos em seus próprios interesses”<sup>433</sup>. Os *lobbies* se diferenciariam dos partidos políticos, por não pretenderem assumir diretamente o governo de um país como desejam as agremiações partidárias<sup>434</sup>. Para Finer, o elemento caracterizador de um *lobby* é sua intenção de influir no governo.<sup>435</sup>

Loewenstein conceitua *lobby* como “uma tropa de choque do grupo pluralista, sua cabeça ativa, cuja tarefa é levar a luta por interesses à arena pública”. Ainda segundo o autor, os *lobbies* “funcionam como os comandos móveis dos grupos de pressão que representam”.<sup>436</sup> Mas, como já sinalizado anteriormente, mais do que um grupo, é o *lobbying* uma atividade

<sup>431</sup>MEYER-PFLUG, *op. cit.*, p. 16.

<sup>432</sup>MELO, *op. cit.*, p. 15.

<sup>433</sup>“Siempre que en este libro uso la palabra ‘lobby’, quiero decir: ‘El conjunto de organizaciones que se ocupan, en cualquier momento, de influir sobre la política (‘policy’) de los organismos públicos en su propio interés; [...]’” (FINER, S. E. *El imperio anónimo*. Madrid: Tecnos, 1966, p. 98.)

<sup>434</sup>De acordo com Gianfranco Pasquino, três funções diferenciam os grupos de pressões e os *lobbies* das agremiações partidárias. Nesse sentido, afirma: “As funções de transmissão do questionamento político, de mediação entre sociedade e governo, de recrutamento político, de participação política e de integração social são todas desenvolvidas, de uma forma ou de outra, por ambas as estruturas. É todavia possível especificar pelo menos três funções que são desenvolvidas apenas pelos partidos e não pelos grupos de pressão de pressão: a função de *competição eleitoral*, a função de *gestão direta do poder* e talvez a função de *expressão democrática*”. (PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: *Curso de Introdução à Ciência política: Grupo de pressão e mudança política e social*. Unidade VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 12.). Luiz Alberto dos Santos, por sua vez, reconhece que os partidos políticos, os grupos de pressão e os *lobbies*, embora sejam diferentes, apresentam uma interface, sobretudo quando da criação, no interior dos Parlamentos, de bancadas suprapartidárias ou frentes parlamentares temáticas. (SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)– Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://bdt.d.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5367](http://bdt.d.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5367)>. Acesso em: 25 out. 2009, p. 83.)

<sup>435</sup>FINER, S. E. *El imperio anónimo*. Madrid: Tecnos, 1966, *loc.cit.*

<sup>436</sup>“[...] un lobby – término americano meramente figurativo, derivado de la primitiva costumbre de «coger del brazo» a los diputados en el pasillo, el lobby del Parlamento – es una tropa de choque del grupo pluralista, su cabeza activa, cuya tarea es llevar la lucha por los intereses a la arena pública. Los lobbies pueden identificarse absolutamente con el grupo pluralista, pero este no suele ser generalmente el caso; funcionan como los comandos móviles de los grupos de presión que representan y cuyo avance es más lento.” (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 425.)

desempenhada com o fim de incidir e influenciar, de forma legítima e dentro dos ditames legais, o processo de construção de uma decisão política.

Nesse cenário, outra pergunta que pode ser feita, como já formulada no estudo realizado pela UniCEUB: o *lobbying*, considerado um mecanismo de participação no processo decisório, seria uma atividade exclusiva dos grupos de interesse e de pressão? De plano, seus respondentes sinalizam a ausência de um consenso entre os estudiosos sobre o tema.<sup>437</sup> Mas, conforme sustentado por João Bosco Lodi, “fazem *lobby[ing]* todos os grupos da sociedade, todas as pessoas físicas e jurídicas, os grupos de interesses, representantes de ideologias de direita e de esquerda”.<sup>438</sup>

Ao se tentar responder a essa pergunta, é possível se deparar, ainda, com um dado de realidade: empresas individualmente realizam ações de *lobbying*, bem como organizações integrantes do Terceiro Setor, destituídas de um corpo associativo, a exemplo das fundações, também realizam ações tendentes a influenciar os tomadores de decisão a partir da elaboração de subsídios técnicos. Na busca de uma solução a esse impasse, Jeffrey Berry e David R. Arons manifestam-se no sentido de reconhecer que a literatura tradicional sobre os grupos de interesse não vê problemas em encontrar um espaço para o *lobbying* praticado por entidades sem membros. Isso porque, segundo os autores, o que faz dessas organizações *lobbies* é, sobretudo, seu objetivo de influenciar as autoridades públicas em seu processo de tomada de decisão.<sup>439</sup>

Na tentativa de apresentar uma síntese sobre os conceitos de grupos de interesse e de pressão e *lobby*, Luiz Alberto do Santos sustenta que:

[...] assim como os grupos de interesse são um desdobramento da sociedade a partir dos grupos latentes ou potenciais, os grupos de pressão seriam uma derivação daqueles, enquanto que os *lobbies* seriam os grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influenciar, mas sem se constituírem em partidos políticos. Num sentido mais amplo, *grupos de interesse* e *grupos de pressão* seriam, somente, interesses organizados, em oposição aos *não-organizados*, no âmbito da sociedade, atuem ou não sob essa forma.<sup>440</sup>

<sup>437</sup>MEYER-PFLUG, *op. cit.*, p. 20.

<sup>438</sup>LODI, *op. cit.*, p. 8.

<sup>439</sup>BERRY, Jeffrey M.; ARONS, David F. *A voice for nonprofit*. Washington: Brookings Institution Press, 2003, p. 27.

<sup>440</sup>SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados*

### 3.2 Uma tipologia para a atividade de *lobbying*: *lobbying* específico e *lobbying* público

Não é raro encontrar, notadamente no senso comum, afirmativas no sentido de reconhecer que o desenvolvimento de ações de *lobbying* se restringe à defesa de interesses do poder econômico. Assim se posiciona, por exemplo, Liszt Vieira, ao se pronunciar sobre os grupos de interesse. Na visão dele, o elemento característico desses grupos seria o fato de estarem regidos pela lógica de interesses econômicos particularistas e pela defesa de interesses privados específicos.<sup>441</sup>

Tal não é, contudo, a posição afirmada por pesquisadores e estudiosos sobre o tema, especialmente aqueles que desenvolveram suas pesquisas nos Estados Unidos da América, país onde a prática de *lobbying* é um fenômeno corrente na vida política<sup>442</sup>. Assim, posicionam-se esses autores no sentido de reconhecerem a existência de grupos de pressão, de interesse e *lobbies* públicos e específicos. Segundo Luigi Graziano, para aqueles que rejeitam a ideia de classificação dos interesses em públicos e específicos, falta-lhes uma base de estudo sobre a própria vida social e política, bem como a percepção de dois fenômenos atuais, como a consolidação do *Welfare State* e o surgimento de diversos movimentos de defesa de direitos humanos. Diante de tal cenário, o autor reconhece, inclusive, a emergência de grupos e organizações imbuídas do ideal de clamar por direitos, ao invés de interesses.<sup>443</sup>

Paulo Bonavides – para quem estabelecer uma tipologia dos grupos não é tarefa fácil, devido à dificuldade de um enquadramento rígido dos grupos em qualquer classificação –, também reconhece a preferência de alguns autores na categorização dos grupos a partir da identificação da natureza dos interesses por eles representados. Segundo o autor, basicamente seriam identificados dois grupos: os que se ocupam apenas de interesses e vantagens materiais específicas, e os que promovem ou representam interesses menos egoístas e mais altruístas. Na primeira categoria, estariam, virtualmente, as organizações patronais, entidades rurais e

---

*Unidos e Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)– Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5367](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5367)>. Acesso em: 25 out. 2009, p. 83.

<sup>441</sup>VIEIRA, *op. cit.*, p. 61.

<sup>442</sup>Entre esses autores, somente para citar alguns, encontram-se Luigi Graziano, italiano, estudioso da prática de *lobbying* no cenário norte-americano; e Jeffrey Berry, autor de livros como *Lobbying for the people* (Princeton: Princeton University Press, 1977); *The New Liberalism: the rising power of citizen groups* (Washington: Brookings Institution Press, 2000) e *A voice for nonprofits* (Washington: Brookings Institution Press, 2003), escrito em co-autoria com David F. Arons.

<sup>443</sup>GRAZIANO, Luigi. *Lobbying, pluralism and democracy*. Nova York: Palgrave, 2001, p. 157.

associações empresarias. Na segunda, encontrar-se-iam as “organizações filantrópicas”, aparentemente desinteressadas.<sup>444</sup>

Por grupos de interesse privado específico ou *lobbies* específicos compreendem-se aqueles engajados na defesa de interesses específicos e particularistas de seus membros, isto é, implicados na defesa de interesses endógenos do grupo, cujo benefício decorrente de sua representação tenderá a beneficiar seletivamente seus membros. Já os grupos de interesses públicos ou *lobbies* públicos ou de cidadãos perseguem, primariamente, um bem coletivo – interesses mais gerais de uma sociedade, a exemplo da defesa do meio ambiente, cultura, esporte, educação, interesses eminentemente “públicos” – cujo benefício, decorrente de sua representação, não é seletivo nem possibilita um ganho material e psicológico, exclusivamente, para seus membros ou ativistas.<sup>445</sup>

Uma ressalva, contudo, notadamente em relação aos *lobbies* públicos, merece ser apresentada à luz das reflexões de Ricardo José Pereira Rodrigues:

[...], a despeito das nobres causas que possam defender, todo e qualquer grupo, mesmo os advindos especificamente da sociedade civil, promovem um conceito particular do chamado bem público. O bem público não é o termo concreto, mas sim um conceito abstrato cujo teor varia de indivíduo para indivíduo e de grupo para grupo. Cada grupo promove basicamente sua visão particular do que seja o bem público e é essa visão que norteará sua atuação na prática de *lobby*. Veja o caso dos grupos Pró-vida e Pró-aborto nos Estados Unidos. Ambos defendem o bem comum, mas para o primeiro o bem comum passa pela proibição do aborto, uma vez que seus integrantes equiparam a prática a um assassinato. Já o segundo grupo promove o direito da mulher de escolher levar a gravidez adiante ou não.<sup>446</sup>

Mas, como adverte Luigi Graziano, o interesse público, para fins dessa classificação, não é senão um conceito operacional, decorrente do comportamento dos grupos de defenderem interesses mais gerais da sociedade<sup>447</sup>, causas, portanto, exógenas ao grupo. Jeffrey Berry ressalta, ainda, que, ao se denominar os grupos como de interesse público, não

<sup>444</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 465.

<sup>445</sup>BERRY, Jeffrey M. *Lobbying for the people*. Princeton: University Press, 1977, p. 7. GRAZIANO, Luigi. *Lobbying, pluralism and democracy*. Nova York: Palgrave, 2001, p. 158-163.

<sup>446</sup>RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Consultoria legislativa*, Brasília, ago. 2000. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1374>>. Acesso em: 31 out. 2009, p. 5.

<sup>447</sup>GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out. 2009, não paginado.



se possui a intenção de dizer que somente eles detêm objetivos que possam coincidir com o interesse público nacional ou universal. Mesmo os grupos de interesse privado específico, afirma o autor, podem adotar ações de *lobbying* pelos mesmos bens coletivos perseguidos por grupos de interesse público. Entretanto, esses não são caracterizados como tal, pois o fazem de maneira secundária.<sup>448</sup>

Paulo Bonavides adverte que nem todos consideram essa tipologia do grupo – a partir da identificação da natureza do interesse por ele representado – como idônea e precisa.<sup>449</sup> Celso Ribeiro Bastos, por sua vez, considera inócua qualquer classificação nesse sentido.<sup>450</sup> Talvez eles tenham razão, se tal classificação for levada às últimas consequências, ou seja, se, para ser compreendido na categoria *lobby* público, deva o grupo atuar, com exclusividade, na promoção de interesses “públicos”; ou, ainda, se para ser categorizado como de interesse específico, tenha o grupo que desenvolver, apenas, ações de *lobbying* na defesa de interesses específicos e particularista de seus membros. Contudo, não é assim que se posicionam os defensores de referida classificação. Como já sinalizado, Jeffrey Berry reconhece que grupos de interesses específicos podem representar interesses que coincidem com o interesse público, assim como grupos de interesse público podem atuar no sentido de defender um interesse específico de seu grupo ou de sua organização.

Todavia, na tentativa de se evitarem maiores contestações, é proposta, para fins desta dissertação, a transposição da teoria classificatória dos grupos – conforme a natureza do interesse representado – para uma possível classificação da atividade de *lobbying*. Assim, os grupos e os *lobbies* continuariam destituídos de qualquer classificação, mas realizando ora atividades de *lobbying* específico – representando interesses endógenos de seus membros – ora atividades de *lobbying* público – advogando em causas exógenas e de interesse de toda a coletividade.

A nova proposta de classificação da atividade de *lobbying*, em público e específico, também se apresentaria mais adequada diante da análise do universo de organizações integrantes do Terceiro Setor. Estas, no desenvolvimento de suas ações de *lobbying*, transitam

---

<sup>448</sup>BERRY, Jeffrey M. *Lobbying for the people*. Princeton: University Press, 1977, p. 9-10.

<sup>449</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 465.

<sup>450</sup>BASTOS, *op. cit.*, p. 121.

nos corredores do poder ora representando interesses específicos, ora defendendo interesses mais gerais da sociedade.

O emprego de *lobbying* específico pelo Terceiro Setor pode ser percebido, por exemplo, quando essas organizações se manifestam perante os tomadores de decisão na defesa de questões tributárias e fiscais relativas a suas atividades. Caso emblemático de um *lobbying* específico do Terceiro Setor – e também já sinalizado em trabalho nosso<sup>451</sup> – refere-se à luta fratricida estabelecida entre representantes de organizações atuantes nas áreas de cultura e esporte, quando da discussão, no final do 2006, no Congresso Nacional, de um projeto de lei que criou um incentivo fiscal para iniciativas voltadas ao desporto e que, assim, concorreria com a faixa de renúncia fiscal já prevista para projetos de incentivo e fomento à cultura, descritos na Lei Rouanet.<sup>452</sup>

Já o *lobbying* público do Terceiro Setor pode ser identificado, quando diante da defesa de questões relativas à preservação do meio ambiente ou, ainda, frente à afirmação de direitos humanos. Quanto ao último caso, possível recordar, a título exemplificativo, as pressões empenhadas perante o Congresso Nacional, no ano de 2008, a favor da ratificação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

As organizações e movimentos sociais envolvidos naquela discussão buscavam sensibilizar os congressistas a ratificar a referida convenção nos termos do artigo 5º, §3º da Constituição Federal de 1988, modificado pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004. Ou seja, objetivava-se a aprovação de dita convenção em quórum qualificado de 3/5 e em dois turnos, de modo a garantir a esse tratado internacional de direitos humanos o *status* de emenda constitucional. A princípio, pode parecer estar-se diante de um *lobbying* específico, que beneficiaria somente as pessoas com deficiência, objeto central dessa convenção. No entanto, os direitos nela expressos e afirmados – direito a não discriminação, direito à acessibilidade, direito a uma educação inclusiva, entre outros – podem trazer benefícios a toda a sociedade, produzindo transformações sistêmicas no agir social perante toda e qualquer diferença ou diversidade humana. Daí entender-se estar diante do desenvolvimento de uma ação de *lobbying* público.

---

<sup>451</sup>BENINE, *op. cit.*, p. 153-154.

<sup>452</sup>PANNUNZIO, Eduardo; SOUZA, Aline Gonçalves de. Incentivos fiscais para iniciativas de interesse público. In: PANNUNZIO, Eduardo; BENINE, Renato Jaqueta; DEGENSZAJN, Andre (coord.). *Perspectivas para o marco legal do terceiro setor*. São Paulo: Gife, 2009, p. 62.

### 3.3 *Lobbying*: efeitos sobre a democracia. Mecanismo benigno ou maligno da democracia

Segundo Karl Loewenstein, a multiplicidade de grupos pluralistas de uma sociedade – incluem-se aqui, para fins desta dissertação, as organizações do Terceiro Setor – consiste em um dos controles verticais do poder político.<sup>453</sup> A presença de grupos pluralistas, conforme Loewenstein, pode ser percebida em tempos bastante remotos, antes mesmo de eles adquirem, nos ensinamentos de Montesquieu e Tocqueville, a respeitabilidade científica como *corps intermédiaires* entre o povo e o Estado.<sup>454</sup>

Assim, sustenta Loewenstein ser a história rica de exemplos de autênticos grupos pluralistas atuantes como detentores oficiosos do poder e limitadores do poder estatal. No Império Romano e no Estado Bizantino, Loewenstein identifica na burocracia um corpo autônomo, que atuava de maneira a estabelecer-se como um verdadeiro contrapeso à seguridade jurídica. Nas agremiações medievais, reconhece, ainda, a existência de grupos organizados de interesses, originalmente de caráter econômico. No *Ancien Régime*, prevê a presença de grupos pluralistas de profissionais, ainda que com um número muito limitado de membros. Já na República de Veneza, observa a existência de grupos pluralistas, notadamente representados pelas aristocracias de mercadores, que buscavam atuar na estruturação da máquina estatal com o fim exclusivo de beneficiar os interesses de suas classes.<sup>455</sup>

No entanto, os grupos e sua respectiva participação no processo do poder teriam atingido o seu ponto máximo de desenvolvimento com o advento da revolução industrial, donde teria emergido, também, uma sociedade tecnológica de massa, marcada pela crescente tensão de setores sociais diversos e por uma ampla heterogeneidade racial e étnica. Assim, sustenta Loewenstein que nenhuma sociedade estatal moderna pode ser analisada, exclusivamente, à luz de suas instituições constitucionais e legais, necessitando ser observado também o papel que desempenham os grupos pluralistas no processo político, sobretudo, se levado em consideração que o vitorioso ideal democrático se compreende complementado e estruturado sob bases pluralistas.<sup>456</sup>

---

<sup>453</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 422-423.

<sup>454</sup> *Ibid.*, p. 426.

<sup>455</sup> *Ibid.*, p. 426-427.

<sup>456</sup> *Ibid.*, p. 427.

De acordo com Celso Ribeiro Bastos, a sociedade individualista dos fins do século XVIII cedeu lugar à emergência de outra, complexa, que abriga, no seu interior, grupos formados a partir da existência de interesses comuns entre seus membros. Nas visões de Celso Bastos, esse fato teria evoluído com tanta intensidade que, hoje, seria, praticamente, irreal pensar que indivíduos e cidadãos sejam entes autossustentáveis de per se e independentes do conglomerado que os envolva. Nos dizeres do autor, “surge então o indivíduo socialmente situado” e proliferam-se organizações que acobertam interesses grupais.<sup>457</sup>

Tal fenômeno é a repercussão natural dos fundamentos em que se alicerçam as sociedades democráticas do Ocidente. Na medida em que se consagram o direito de reunião e associação, o de expressão do pensamento, o de petição e outros, é natural que num dado momento se cristalizem interesses em determinados organismos que vão procurar fazer vingá-los exercendo pressão ou influência sobre quem exerça poder dentro do Estado. Esta a razão pela qual os destinatários principais da ação destes grupos são os órgãos governamentais: o Legislativo, o Executivo e, em menor escala, o próprio Judiciário.<sup>458</sup>

Na esteira de Celso Ribeiro Bastos, Luiz Alberto dos Santos apregoa que, a partir do início do século XX,

[...] vem-se disseminando, em todo o mundo, uma característica original do sistema político americano: a atuação dos grupos de interesse se dá em todos os campos e em todas as categorias de políticas implementadas pelos governos. A crescente complexidade da sociedade civil, os novos temas que se inserem na agenda política e econômica, as novas atividades que se organizam, os novos direitos que surgem e são reivindicados, manifestam-se através da proliferação de grupos de interesse, de organizações não-governamentais que atuam como grupos de interesse econômico e não-econômico, de interesse público ou privado, de *lobbies* empresariais e de categorias profissionais que, antes, não eram atores identificáveis na arena política.<sup>459</sup>

Nesse cenário, Luiz de Magalhães Melo, em referência a Temístocles Brandão Cavalcanti, sustenta que todos os sistemas políticos estão vulneráveis à atuação de grupos de pressão, em especial aqueles sistemas em que não há um razoável controle da opinião pública ou um eficaz sistema de separação de poderes. Alega também que, embora constantemente o

---

<sup>457</sup>BASTOS, *op. cit.*, p. 121.

<sup>458</sup>*Idem.*

<sup>459</sup>SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)– Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5367](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5367)>. Acesso em: 25 out. 2009, p. 71.

Congresso Nacional e a imprensa façam alusão aos grupos, ainda não haveria no Brasil uma exata noção sobre a importância de sua atividade para os Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário e, até mesmo, para os demais grupos. Mas aqueles que reconhecem a sua importância “chegam a considerá-los como uma espécie de ‘terceira câmara’ (*la troisième assemblée législative*) ou um gênero do governo invisível (*le gouvernement invisible*)”.<sup>460</sup>

Sílvio Dobrowolski, por sua vez, reconhece que “nos países onde a sociedade não está subjugada, em que os poderes sociais têm vitalidade, o Estado não se encontra apenas frente a *indivíduos e Partidos Políticos*”. Neste contexto, os grupos, assim como as organizações atuam também como interlocutores entre Estado e sociedade. O autor declara que a constante intervenção do poder político na ordem socioeconômica faz com que a atuação e a influência de forças sociais sobre os órgãos governamentais sejam essenciais para a própria sobrevivência de todos os poderes.<sup>461</sup>

Dobrowolski sinaliza também ser a democracia – especialmente dotada de cores pluralistas – fundamental para a afirmação e o desenvolvimento de grupos sociais. Em regimes autoritários ou totalitários, os grupos e organizações seriam fatalmente abafados, em razão da estrutura monolítica do poder político.<sup>462</sup> Certo é, portanto, que a democracia, na perspectiva pluralista, é uma condição essencial para a existência e o desenvolvimento dos próprios grupos ou organizações empenhadas em atuar junto às autoridades públicas mediante o desenvolvimento de ações de *lobbying*.

Mas quais seriam os efeitos do *lobbying* e dos grupos e organizações envolvidos nessa tarefa sobre a democracia? Tal questão divide opiniões entre os estudiosos sobre o tema. Segundo Leda Boechat Rodrigues, uma corrente doutrinária sustenta que organizações e grupos, ao implementarem uma ação de *lobbying*, agem de maneira a suplementar a atuação de “partidos políticos, geograficamente mal distribuídos, de caráter amorfo, e cuja principal atividade se esgota na eleição presidencial”. Os grupos, para essa corrente, promoveriam o interesse público, a partir do exercício do direito de petição, dando vozes às minorias e possibilitando que elas obtenham um mínimo de justiça nas decisões governamentais.

---

<sup>460</sup>MELO, *op. cit.*, p. 11-12.

<sup>461</sup>DOBROWOLSKI, Sílvio. Notas sobre a atuação dos grupos sociais no cenário político. *Revista de informação legislativa*, v. 22, n. 87, p. 239-248, jul./set. 1985. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181563>>. Acesso em: 22 nov. 2010, p. 239-240.

<sup>462</sup>*Ibid.* p. 240-241.

Ademais, para essa corrente, segundo Boechat, a atividade de representação decorrente da prática de *lobbying*

incluiria mais do que a advocacia de providências favoráveis aos grupos, estendendo-se, também, à contínua vigilância do processo legislativo, a fim de apontar e, tanto, quanto possível, evitar as ameaças aos grupos interessados, contidas em cláusulas aparentemente inócuas.<sup>463</sup>

Para Luiz Alberto dos Santos,

A prática do *lobbying* é um importante instrumento no âmbito de um sistema democrático, à medida que provê um fórum para a resolução de conflitos entre pontos de vista diversos e concorrentes e institui um sistema de “*check and balances*” que permite a competição entre os grupos de interesse. Além disso, provê informação, análise e opinião a legisladores e líderes de governo permitindo [uma] tomada de decisão informada e equilibrada.<sup>464</sup>

Outra corrente, contudo, observa Boechat, insiste em reconhecer graves inconvenientes nas ações de *lobbying*, como, por exemplo, a luta desenfreada de interesses particulares em detrimento do interesse geral, o exercício do poder sem responsabilidade, a promoção de uma desunião dos membros da comunidade, e, ainda, a contribuição para dispersão ou atomização do poder.<sup>465</sup>

Na esteira de reconhecer efeitos benignos e malignos do *lobbying* sobre a democracia, Luiz de Magalhães Melo afirma que “às vezes, a ação de um *lobby* pode traduzir uma real colaboração do ponto de vista do bem-estar público”; e, com mais frequência, entretanto, pode representar um interesse de um grupo, de uma classe ou de um estamento.<sup>466</sup>

Não será demais dizer que, até certo ponto, os grupos de pressão podem significar uma ameaça aos regimes democráticos. O certo é que eles existem e lutam com o Estado que, como poder superior, dotado de uma ação acima dos demais grupos, não pode ser indiferente ao que se passa com reflexos na

<sup>463</sup>RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesse. In: *Curso de introdução à ciência política: grupo de pressão e mudança política e social*. V. VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 22.

<sup>464</sup>SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)– Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5367](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5367)>. Acesso em: 25 out. 2009, p. 88.

<sup>465</sup>RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesse. In: *Curso de introdução à ciência política: grupo de pressão e mudança política e social*. V. VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, *loc. cit.*

<sup>466</sup>MELO, *op. cit.*, p. 13.

sua própria estrutura. Impõe-se assim, uma atitude em função do bem comum, do qual é representante máximo perante a Nação.<sup>467</sup>

Luiz de Magalhães complementa suas análises dizendo:

No Brasil, especialmente, os grupos de pressão, além de atuarem com a maior liberdade possível nas eleições, no Parlamento, junto aos numerosos organismos administrativos e, em escala mais reduzida, influenciando decisões do Poder Judiciário, estão ainda bloqueando as estruturas das organizações partidárias, com graves prejuízos para a democracia, regime político mais consentâneo com a índole do povo e não apenas com as suas elites.

É que entre nós os partidos políticos não dispõem de meios financeiros próprios para atender aos grandes gastos eleitorais e pré-eleitorais, nem se procura uma forma mais adequada. Dessa situação se aproveitam os grupos de interesse e, não raro, os grupos de pressão, contribuindo financeiramente para a eleição de presidente, governadores e congressistas. Com isso se tornam simpáticos credores dos eleitos, que mais facilmente satisfarão, no futuro, os seus desejos.<sup>468</sup>

Os malefícios da prática de *lobbying* podem, contudo, sobrevir quando essa atividade incorre em vícios ou efeitos colaterais. Não se tem pretensão, nesta dissertação, de se reconhecerem esses vícios como relativos à fisiologia da prática do *lobbying*. Eles são, dessa forma, compreendidos como a patologia de tal prática. O primeiro dos vícios ou efeitos colaterais do *lobbying*, maléficos à democracia, consiste na captura do governo pela sociedade ou, ainda, na captura da sociedade pelo governo.

Essa captura se daria, sobretudo, quando, diante da interação estabelecida entre o Estado e sociedade, fossem abolidas as fronteiras que os delimitam. Como ressaltado por Marcos Augusto Perez, na cooptação realizada pelo Estado, a sociedade passaria a ser compreendida somente como um setor deste. No caso dos movimentos sociais – aqui incluídas, para fins desta dissertação, as organizações integrantes do Terceiro Setor –, isso importaria em uma involução de seu caráter democrático e representativo, tornando seus mecanismos de participação – entre eles o *lobbying* – falhos e ineficazes, visto que passariam somente a ecoar uma política de governo<sup>469</sup>, deixando de realizar o efetivo controle do processo decisório. Outra face dessa captura seria aquela em que a cooptação recaí sobre o Estado, muito evidente, segundo Perez, nas relações entre regulador e regulado. O efeito

---

<sup>467</sup>MELO, *op. cit.*, p. 15.

<sup>468</sup>*Ibid.*, p. 16.

<sup>469</sup>PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 172.

colateral da referida relação seria, portanto, “a captura ou a colonização do regulador pelos interesses econômicos que estes deveriam regular, passando [o Estado] a atuar em favor dos interesses de segmentos do mercado ou de poderosos grupos”.<sup>470</sup>

Outro vício ou efeito colateral do *lobbying* e deformador da democracia seria a corrupção. Por esta, segundo Monica Herman Salem Caggiano, pode-se compreender “quaisquer ações praticadas de forma camuflada, a partir da zona de penumbra, à margem das linhas comportamentais, norteadas pela lei e pela moral”, com vistas à obtenção de vantagens individuais ou grupais ilícitas.<sup>471</sup> Mas, como já salientado anteriormente, a corrupção não deve ser entendida como sinônimo de *lobbying*, embora possa acabar sendo utilizada por certos grupos, pessoas ou organizações que desejam incidir nos processos decisórios e influenciá-los, a partir de mecanismos escusos e inidôneos. Nesse sentido, frente à adoção de práticas de corrupção – capazes de tornar patológica a prática de *lobbying* –, sustenta Marco Augusto Perez que políticas públicas podem ser sacrificadas em favor de interesses pessoais de alguns.<sup>472</sup>

O desenvolvimento de ações de *lobbying* pode também ser maléfico à democracia, quando empenhado de maneira a proporcionar que “a formulação, decisão e execução de políticas públicas politize-se de modo tão extremado que retire dessas atividades todo o conteúdo técnico ou de planejamento necessário a sua concretização”<sup>473</sup>, ou, ainda, quando os “processos decisórios resultar[em] em decisões contraditórias, inconsistentes e não consentâneas com os esforços dos demais agentes envolvidos na condução de políticas públicas”.<sup>474</sup>

Todavia, conforme salientado por Karl Loewenstein, a liderança do processo político encontra-se consignada constitucionalmente aos detentores oficiais do poder, sendo eles o governo, o parlamento e o eleitorado. Os grupos intercalam-se entre eles; buscam influenciá-los em suas tomadas de decisões, agindo como detentores oficiosos do poder. No entanto, é de se esperar que o governo, o parlamento e o eleitorado – e também o poder Judiciário – sejam capazes de agir de maneira a harmonizar os diversos interesses contrapostos representados e

---

<sup>470</sup>PEREZ, *op. cit.*, p. 174.

<sup>471</sup>CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de direito constitucional e internacional*, São Paulo, ano 10, n. 41, out.-dez. 2002, p. 219.

<sup>472</sup>PEREZ, *op. cit.*, p. 173.

<sup>473</sup>*Ibid.*, p. 174.

<sup>474</sup>*Ibid.*, p. 175.



dispersos na sociedade – corrigindo eventuais práticas abusivas dos grupos e *lobbies* –, com vistas a extrair em suas decisões políticas o derradeiro interesse comum.<sup>475</sup>

### 3.4 A fisiologia constitucional do *lobbying* do Terceiro Setor

#### 3.4.1 *Lobbying* do Terceiro Setor: sua fundamentalidade

No ordenamento jurídico norte-americano, assevera Luigi Graziano que a prática de *lobbying* encontra proteção constitucional na Emenda n.º 1, de 1791<sup>476</sup>. Esta expressa direitos como a liberdade de expressão, de opinião e direito de petição, oferecendo respaldo constitucional ao desenvolvimento de ações de *lobbying* nos processos decisórios dos Poderes Executivo, Legislativo e, quiçá Judiciário. Nesse país, a referida atividade possui, ainda, uma regulamentação infraconstitucional, originalmente datada de 1946 – intitulada *Lobbying Disclosure Act* –, e alterada em 1995, originando o *Public Disclosure Act*, que, além de regulamentar o contato com o Congresso Nacional, como previsto no texto de 1946, dispõe sobre a inter-relação estabelecida também perante a administração pública norte-americana.<sup>477</sup>

No Brasil, a atividade de *lobbying* encontra-se pendente de regulamentação, embora, conforme registrado em trabalho nosso, seja objeto de uma série de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.<sup>478</sup> Ainda que diante de uma lacunosa e nebulosa

<sup>475</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 422-423.

<sup>476</sup> Insta dizer que a Emenda n.º 1 era, originalmente, a de número 3. Isso se explica pelo fato de que o Congresso Americano, em 25 de setembro de 1789, apresentou, inicialmente, 12 emendas a sua Constituição. Entretanto, dessas foram rejeitadas as duas primeiras e ratificadas as outras dez, em 15 de dezembro de 1791.

<sup>477</sup> GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out. 2009, não paginado.

<sup>478</sup>“(a) Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) n. 203, de 1989, de autoria do Senador Marco Maciel (DEM/PE), que “dispõe sobre o registro de pessoas físicas e jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional”. O PLS foi aprovado pelo Senado Federal e encaminhado à apreciação da Câmara dos Deputados, onde, autuado sob o n. 6.132, de 1990, aguarda votação do Plenário, após ter recebido parecer pela constitucionalidade da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); (b) Projeto de Lei (PL) n. 1.202, de 2007, de autoria do Deputado Federal Carlos Zarattini (PT/SP), que “disciplina a atividade de lobby e a atuação dos grupos de pressão e de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”. A proposição encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, aguardando apresentação de parecer do relator, Deputado Federal Bruno Araújo (PSDB/PE); (c) Projeto de

regulamentação, não se pode, contudo, deixar de considerar iniciativas do Congresso Nacional, mais especificamente da Câmara dos Deputados, no sentido de imprimir um comportamento legal à prática do *lobbying* realizada nos corredores da tribuna do povo. No regimento interno dessa Casa, encontram-se previsões como o registro de profissionais, atuantes na representação de interesses da sociedade em geral.<sup>479</sup> Mas, afinal, quais seriam os fundamentos constitucionais da prática de *lobbying* no Brasil, notadamente do *lobbying* desenvolvido por organizações integrantes do Terceiro Setor?<sup>480</sup>

Inicialmente, cumpre recordar que a Constituição Federal de 1988 elencou, entre fundamentos do nosso Estado Democrático, a cidadania e o pluralismo político. Quanto à cidadania, observou-se, no capítulo anterior, ser ela compreendida, à luz de Marshall, como o conjunto de direitos políticos, sociais e civis. A cidadania como um direito – ao qual corresponde, também, em sua ressignificação atual, um dever de solidariedade para com os demais membros da sociedade<sup>481</sup> – possibilita aos cidadãos, à luz da democracia semidireta expressa no artigo 1º, parágrafo único, da CF/88, a participação ativa dos cidadãos na vida política de nosso país, não só em momentos eleitorais mas também, de maneira direta e participativa, ao longo de todo o processo decisório dos poderes públicos.

Já o pluralismo compreende, na linguagem política contemporânea, um modelo de sociedade “composta de vários centros de poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de o eliminar, o centro de

---

Resolução da Câmara dos Deputados (PRC) n. 87, de 2000, de autoria do ex-Deputado Federal Ronaldo Vasconcelos (extinto PFL/MG), que “disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados”. O PRC recebeu despacho para tramitar pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. Após, deverá ser apreciado pelo Plenário da Casa; (d) Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados n. 203, de 2001, de autoria do Deputado Federal Walter Pinheiro (PT/BA) e coautores, que “disciplina a atuação dos grupos de pressão e de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados”. A proposição foi recebida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde aguarda a designação de relator; (e) Projeto de Lei n. 6.928, de 2002, de autoria da Deputada Federal Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), que “cria o Estatuto para o Exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II, e III do artigo 14 da Constituição Federal”. O PL encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, aguardando apreciação de parecer do relator, Deputado Federal Geraldo Pudim (PMDB/ RJ), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, no mérito, pela sua aprovação.” (BENINE, *op. cit.*, p. 154-155.)

<sup>479</sup>Título VII, Capítulo IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução n.º 17, de 1989).

<sup>480</sup>Vale registrar que, ao se questionarem os fundamentos constitucionais do *lobbying* – notadamente aquele realizado por organizações integrantes do Terceiro Setor – é tomada como referência a prática de *lobbying* pura, sua fisiologia, extraída de conceitos como o de Saïd Farhat, Luigi Graziano e outros autores citados na primeira seção deste capítulo. Não se tem a pretensão, de maneira alguma, de encontrar respaldo constitucional à patologia do *lobbying*, visto que esta deve ser combatida e, por vezes, tratada à luz da legislação penal.

<sup>481</sup>LOPES, Ana Maria D’Ávila. A cidadania na Constituição Federal de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coord.). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 24.

poder dominante, historicamente identificado com o Estado”.<sup>482</sup> Embora reconheça o conflito entre grupos, o pluralismo político convive bem com a democracia. Ambas as teorias são compatíveis, na opinião de Norberto Bobbio, uma vez que a multiplicação de associações livres – característica marcante de uma sociedade pluralista – pode significar um estímulo ou uma contribuição à participação política – elemento essencial aos regimes democráticos.<sup>483</sup>

Nas lições de José Afonso da Silva, a CF/88, ao elencar o pluralismo político entre os fundamentos de seu Estado Democrático de Direito, sagra a opção por uma sociedade “que respeita a pessoa humana e sua liberdade, em lugar de uma *sociedade monista* que mutila os seres e engendra as ortodoxias opressivas”. Para o autor, o pluralismo é também uma realidade, tendo em vista ser a sociedade composta por uma pluralidade de categorias, classes e grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos. Assim, salienta o constitucionalista que “optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos”.<sup>484</sup>

Em lembrança a André Hauriou, José Afonso da Silva sustenta, ainda, que o pluralismo consagrado em âmbito constitucional se traduz

“pelo *pluralismo das opiniões* entre os cidadãos, a *liberdade de reunião* onde as opiniões não ortodoxas podem ser publicamente sustentadas (somente, em princípio, a passagem às ações contrárias à ordem pública são vedadas); a liberdade de associação e o pluralismo dos partidos políticos, o pluralismo das candidaturas e o pluralismo dos grupos parlamentares com assento nos bancos das Assembléias”.<sup>485</sup> Daí falar-se em pluralismo social, pluralismo político (art. 1º), pluralismo partidário (art. 17), pluralismo econômico (livre iniciativa e livre concorrência, art. 170), pluralismo de idéias e de instituições de ensino (art. 206, III), pluralismo cultural que se infere dos arts. 215 e 216 e pluralismo de meios de informação (art. 220, *caput*, e §5º). Enfim, a Constituição consagra, como um de seus princípios fundamentais, o princípio pluralista, o que vale dizer encaminha-se para a construção de uma *democracia pluralista*.<sup>486</sup>

Na visão de Celso Ribeiro Bastos,

<sup>482</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 2008, p. 928.

<sup>483</sup>*Idem*.

<sup>484</sup>SILVA, *op. cit.*, p. 143.

<sup>485</sup>HAURIOU, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Montchrestien, 1972, p. 225-226 *apud Idem*.

<sup>486</sup>SILVA, *op. cit.*, *loc. cit.*

A democracia pluralista não visa à unanimidade que, de resto, é sempre impossível. O que ela objetiva é, precisamente, uma institucionalização do dissenso, o que significa dizer que os representantes dos mais variados interesses são livres para promoverem a sua causa desde, é óbvio, que adotados meios legais e democráticos.<sup>487</sup>

A exemplo do ordenamento jurídico norte-americano, a nossa CF/88 relaciona, ainda, uma série de direitos e garantias fundamentais capazes de garantir a proteção e o reconhecimento constitucional à prática de *lobbying*, notadamente aquela realizada por organizações integrantes do Terceiro Setor. Vejam-se, a princípio, os direitos de reunião e de associação. Estes se encontram expressos no artigo 5º, incisos XVI e XVII da Constituição Federal de 1988, respectivamente. Por reunião, nas visões de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, deve-se compreender

um agrupamento de pessoas, organizados mas descontínuos, para o intercâmbio de idéias ou tomada de posição comum. O agrupamento, para ser reunião, deve ser organizado, ou seja, ter uma direção e englobar pessoas unidas por uma intenção comum<sup>488</sup>.

Já o direito de associação carrega em seu conceito uma noção de união associativa feita para durar no tempo e compreende não só o direito dos seres humanos de se associarem ou aderirem a uma associação existente, mas, sobretudo, o direito de existência de uma associação, ou seja, o direito à vida da própria associação.<sup>489</sup> Direitos de reunião e de associação consistem, portanto, em liberdades civis, sobre as quais se assenta a própria condição de existência das organizações integrantes do Terceiro Setor, que, ao agirem em função de fins lícitos, podem vir a se configurar como verdadeiros grupos de interesse, de pressão e *lobbies*. Insta dizer, ainda, que os incisos XVIII e XXI do artigo 5º, da CF/88, respectivamente, asseguram o pleno funcionamento de associações – e, por extensão, de toda organização integrante do Terceiro Setor – bem como possibilitam que referidas entidades, quando autorizadas, representem seus afiliados judicial e extrajudicialmente.

No curso de reconhecer uma multiplicidade de grupos a atuar junto ao polo decisional do poder – onde, no entendimento desta dissertação, estariam incluídas também as organizações do Terceiro Setor –, Monica Herman Salem Caggiano reconhece nos direitos de reunião e de associação – consagrados constitucionalmente como direitos fundamentais –

<sup>487</sup>BASTOS, *op. cit.*, p. 64.

<sup>488</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 329.

<sup>489</sup>*Idem*, *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 42-43.

bases propícias para o exercício de uma expressão opocionista<sup>490</sup> e, quiçá, para o desenvolvimento da prática de *lobbying*.

Entretanto, como ressaltado nas seções anteriores deste capítulo, mais do que um grupo ou uma organização, é o *lobbying* uma atividade de representação de interesses, exercida perante as autoridades públicas tomadoras de decisão.<sup>491</sup> Trata-se de um processo multifacetado, realizado mediante o desenvolvimento de uma série de ações planejadas, como a coleta de informações – inclusive públicas –, a elaboração de um posicionamento técnico ou de uma opinião política, a definição de uma estratégia de atuação, entre outras providências. Esse processo se finaliza, contudo, com a pressão exercida pelos grupos por meio da entrega às autoridades públicas de subsídios para instrumentalizar sua tomada de decisão.<sup>492</sup> Adotado como base esse conceito, concorrem para a proteção da prática de *lobbying* uma série de direitos e garantias fundamentais, expressos na CF/88.

Quanto ao acesso a informações quaisquer, prescreve a CF/88, em artigo 5º, inciso XIV, ser assegurado a todos o acesso à informação, resguardado o sigilo de fonte, quando necessário para o exercício de uma atividade profissional. Como leciona Vidal Serrano Nunes Júnior, “do extrato normativo de tal dispositivo, pode-se afirmar que a Constituição desobstruiu o caminho de acesso a qualquer fonte de informação”, assegurando a todos o direito de se informar.<sup>493</sup>

O direito de se informar não é, conforme ensina Luis Gustavo de Carvalho, de titularidade exclusiva dos profissionais da informação – leiam-se jornalistas –, mas sim um direito garantido a todos os cidadãos. “Titular da faculdade de investigar é o homem – pela Constituição brasileira é o nacional e o estrangeiro residente no País – mas é usualmente delegada aos profissionais do jornalismo”.<sup>494</sup> No que tange às informações relativas à própria pessoa, constantes de registros ou banco de dados públicos de entidades governamentais ou de

<sup>490</sup>CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 87-94.

<sup>491</sup>PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: *Curso de Introdução à Ciência política: Grupo de pressão e mudança política e social*. Unidade VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 11.

<sup>492</sup>GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out. 2009, não paginado.

<sup>493</sup>NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística*. São Paulo: FDT, 1997, p. 32.

<sup>494</sup>CARVALHO, Luis Gustavo Grandetti Castanho de. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994, p. 52.

caráter público, preceitua o artigo 5º, inciso LXXII, ser, ainda, possível o seu acesso, e até mesmo a sua retificação, mediante a interposição de um remédio constitucional – o *habeas data*.

Ainda na esteira de garantir o direito de acesso a informações, em especial, a informações públicas, a CF/88 prescreve em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que “todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo e geral”. Esse dispositivo, cumulado com o artigo 37, *caput* e §1º, da Constituição, asseguraria a todos os cidadãos o direito de ser informado, e ao Estado, o dever de informar sobre fatos e assuntos relativos ao desenvolvimento de suas atividades estatais<sup>495</sup>, ressalvados aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do próprio Estado.

Frente às diversas informações obtidas, uma ação de *lobbying*, no conceito adotado para fins desta análise, pode ser sucedida pela realização de um juízo de valor, com a conseqüente elaboração de uma opinião política; ou, então, ser seguida da elaboração de notas técnicas fundadas somente em preceitos legais e estudos sociais e econômicos. No primeiro caso – quando se realiza um juízo de valor –, estar-se-ia diante do exercício dos direitos de opinião e de expressão e manifestação de pensamento. O ato interno de reflexão – embora inviolável a liberdade de consciência (artigo 5º, inciso VI, da CF/88) e assegurada a liberdade de crença religiosa e de convicção filosófica e política (artigo 5º, inciso VIII, da CF/88) –, é um momento inapropriável e, portanto, desprovido de regulamentação legal.<sup>496</sup> Isso, contudo, não pode ser dito em relação a sua exteriorização. Ela encontra-se assegurada pela CF/88, em seu artigo 5º, inciso IV, no qual se prescreve ser livre a manifestação de pensamento, sendo vedado, contudo, o anonimato. Diante do segundo caso – elaboração de notas técnicas desprovidas, em princípio, de um juízo de valor –, sua manifestação e exteriorização encontram proteção constitucional no artigo 5º, inciso IX, da CF/88, no qual se enuncia ser livre a manifestação de atividade intelectual, científica e outras, independente de censura ou licença do Poder Público.

O último estágio a completar uma ação de *lobbying* é, sobretudo, o momento em que são levados aos tomadores de decisão, autoridades dos poderes Executivo, Legislativo e

---

<sup>495</sup>NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística*. São Paulo: FDT, 1997, p. 33.

<sup>496</sup>*Ibid.*, p. 24.

Judiciário, os subsídios produzidos ao longo do processo e que servirão para instrumentalizar, ainda que de maneira parcial, suas tomadas de decisão. Nas lições de Cláudio Lembo, o *lobbying* encontra fundamento constitucional no exercício do “direito” de petição<sup>497</sup>, expresso na CF/88, em seu artigo 5º, inciso XXXIV, e reforçado pelas seguintes figuras:

- do direito de reclamação contra a prestação de serviços públicos (art. 37, §3º, I, da Constituição Federal);
- do direito de representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (art. 37, §3º, III, da Constituição Federal).<sup>498</sup>

O “direito” de petição – que, por si só, segundo estudo elaborado pela UniCEUB, já seria suficiente para garantir a proteção constitucional à prática de *lobbying*<sup>499</sup> – encontra-se disposto nas constituições brasileiras, desde os tempos do Império, figurando sempre entre as seções, títulos e capítulos destinados a tratar dos Direitos e Garantias Fundamentais dos cidadãos. Na Constituição de 1824, foi previsto, em seu artigo 179, inciso XXX, para o qual “todo o Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores”.

Previsão semelhante pode ser também encontrada em nossa primeira Constituição republicana, datada de 1891, que, em seu artigo 72, §9º, enuncia ser “permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade de culpados”. Disposições de igual teor foram repetidas pela Constituição de 1934, em seu artigo 113, inciso 10. Já a Constituição de 1937, em seu artigo 122, inciso 7º, previu, entre seus direitos e garantias individuais, “o direito de representação ou petição perante as autoridades, em defesa de direitos ou do interesse geral”.

Seguindo essa tendência de considerar o “direito” de petição entre os direitos e garantias fundamentais, a Constituição de 1946 o previu em seu artigo 141, §37, ao assegurar “a quem quer que seja o direito de representar, mediante petição dirigida aos Poderes Públicos, contra abusos de autoridades, e promover a responsabilidade delas”. Em sentido semelhante, a Constituição de 1967, em seu artigo 150, §30, e a Emenda Constitucional n.º 1,

<sup>497</sup>Para José Afonso da Silva, o “direito” de petição, embora receba a insígnia de “direito”, consiste, contudo, em uma garantia fundamental. (SILVA, *op. cit.*, p. 416.)

<sup>498</sup>LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007, p. 205.

<sup>499</sup>MEYER-PFLUG, *op. cit.*, p. 36.

de 1969, em seu artigo 153, §30, enunciaram ser “assegurado a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou contra abusos de autoridade”.

Afora os direitos e garantias fundamentais já tratados – que, conforme também expresso por Luiz Alberto dos Santos, são autorizadores do exercício de *lobbying*<sup>500</sup> –, outras disposições em nossa CF/88, algumas delas arroladas em estudo realizado pela UniCEUB<sup>501</sup>, manifestam-se no sentido de atribuir a tal prática amparo e proteção constitucionais. Entre essas disposições estariam: (a) a possibilidade de qualquer contribuinte examinar, apreciar e questionar a legitimidade das contas públicas dos Municípios (artigo 31, § 3º, da CF/88); (b) a participação do usuário na administração pública direta e indireta, nos termos da lei (artigo 37, § 3º, da CF/88); (c) a possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante do Tribunal de Contas da União (artigo 74, § 2º, da CF); (d) o reconhecimento da participação da comunidade como uma das diretrizes das ações e serviços públicos de saúde (artigo 198, da CF); (e) a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas e no controle das ações de assistência social (artigo 204, inciso II, da CF); (f) a gestão democrática do ensino público (artigo 206, inciso VI, da CF); (g) a colaboração da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (artigo 216, § 1º, da CF); entre outras. Cristiane Avizú, por sua vez, reconhece que uma efetiva proteção constitucional do *lobbying* pode decorrer, ainda, da afirmação constitucional de mecanismos de participação direta dos cidadãos nas decisões políticas do nosso país, como plebiscito (artigo 14, inciso I, CF/88), referendo (artigo 14, inciso II, da CF/88), iniciativa popular de leis (artigo 14, inciso III, da CF/88) e ação popular (artigo 5º, inciso LXXIII).<sup>502</sup>

Mas, afinal, seria o *lobbying* um direito ou uma garantia fundamental? Segundo José Afonso da Silva, a diferenciação das duas expressões remete seus estudiosos aos

---

<sup>500</sup>SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)– Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5367](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5367)>. Acesso em: 25 out. 2009, p. 408-409.

<sup>501</sup>MEYER-PFLUG, *op. cit.*, p. 36.

<sup>502</sup>AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão: atuação e direito*. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito Constitucional)– Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5264](http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5264)>. Acesso em: 29 maio 2009, p. 112-119.



ensinamentos de Rui Barbosa. Para esse autor, por direitos fundamentais, ter-se-iam, pois, as disposições meramente declaratórias e que imprimem existência legal aos direitos nelas reconhecidos. Já as garantias fundamentais seriam as disposições assecuratórias, que, na defesa dos direitos, limitam o poder.<sup>503</sup>

No entanto, conforme ressalvado por José Afonso da Silva, não “é decisivo, em face da Constituição, afirmar que os direitos são *declaratórios* e as garantias, *assecuratórias*, porque as garantias, em certa medida, são declaratórias e, às vezes, declaram-se os direitos de forma *assecuratória*”. Segundo o autor, isso se deve ao fato de a Constituição não adotar uma terminologia uniforme ao expressar direitos e garantias fundamentais, deixando a cargo da doutrina separar cada um desses elementos.<sup>504</sup> Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, seguindo a linha de pensamento de Rui Barbosa, lecionam que “enquanto os direitos teriam por nota de destaque o caráter declaratório ou enunciativo, as garantias estariam marcadas pelo seu caráter instrumental, vale dizer, seriam os meios voltados para a obtenção ou reparação dos direitos violados”.<sup>505</sup>

As garantias, segundo Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, não devem ser confundidas, contudo, com os remédios constitucionais.<sup>506</sup> Esse também é o entendimento afirmado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para o qual “as garantias consistem nas prescrições que vedam determinadas ações ao Poder Público que violariam direito reconhecido. São barreiras erigidas para a proteção dos direitos consagrados”, buscando prevenir a violação de direitos e não os reparar, como querem os remédios constitucionais.<sup>507</sup>

Quanto à diferenciação entre direitos e garantias fundamentais, Manoel Gonçalves a exemplifica a partir do enunciado no artigo 5º, inciso IX, da CF/88, que, ao prever a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, estaria por afirmar um direito fundamental ao qual, contudo, corresponderia uma garantia fundamental – ser exercido tal direito independentemente de censura ou licença do Poder Público.<sup>508</sup>

---

<sup>503</sup>SILVA, *op. cit.*, p. 186.

<sup>504</sup>*Idem.*

<sup>505</sup>ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 67.

<sup>506</sup>*Idem.*

<sup>507</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 319.

<sup>508</sup>*Idem.*

No que tange à fundamentalidade da prática de *lobbying* por organizações do Terceiro Setor, esta é afirmada frente à concorrência de diversos direitos e garantias fundamentais. Trata-se de um caso *sui generis*, visto que, compreendido como um processo multifacetado, é impossível precisar ser ele um direito ou uma garantia fundamental. Certo é, contudo, que o desenvolvimento de ações de *lobbying* encontra proteção constitucional tanto em direitos fundamentais quanto em garantias fundamentais.

### 3.4.2 Os limites constitucionais do *lobbying* do Terceiro Setor

Os limites constitucionais da prática de *lobbying* por organizações integrantes do Terceiro Setor podem ser extraídos, a princípio, dos próprios direitos a garantir a proteção de referida prática. Esse é o caso dos direitos de reunião e de associação. Ao prescrever o direito de reunião, a Constituição Federal determinou que o conglomerado humano garantido pelo disposto em seu artigo 5º, inciso XVI, pode reunir-se, desde que de forma pacífica e sem armas. Já quanto ao direito de associação, este pode ser exercido livre e plenamente desde que para fins lícitos. Assim, em uma interpretação sistemática desses dois dispositivos, pode-se reconhecer estar impedido, na prática de *lobbying* por organizações do Terceiro Setor, o uso de forças ou mecanismos de barganha que levem à configuração de tipos penais, a exemplo, do tráfico de influência<sup>509</sup>; corrupção ativa<sup>510</sup> e passiva<sup>511</sup>; advocacia administrativa<sup>512</sup>;

<sup>509</sup>Artigo 332, do Código Penal – “Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função: (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995):

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995)

Parágrafo único - A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário. (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995).”

<sup>510</sup>Artigo 333, do Código Penal – “Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.”

<sup>511</sup>Artigo 317, do Código Penal – “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.”

<sup>512</sup>Artigo 321, do Código Penal – “Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:

prevaricação<sup>513</sup>; violação de sigilo profissional<sup>514</sup>; e formação de quadrilha<sup>515</sup>, além de outras condutas reprováveis, reconhecidas como “atos de improbidade administrativa”, constantes da Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992.<sup>516</sup>

Outro enunciado a garantir proteção constitucional à atividade de *lobbying*, e do qual também se pode extrair um dos seus limites, consiste na cidadania – um dos fundamentos do nosso Estado Democrático de Direto, conforme artigo 1º, inciso II, da CF/88. Como já observado no capítulo anterior, à luz dos ensinamentos de Gianpaolo Smanio, o conceito de cidadania adotado pela Constituição Federal de 1988 teria superado o antigo paradigma liberal, que a compreendia como um *status* de participação política concedido aos nacionais, mediante o exercício dos direitos políticos de votar e ser votado. Para Smanio, a cidadania – composta também dos direitos civis e sociais, nas visões de Marshall – teria também assumido, hodiernamente, uma dimensão horizontal. A partir da constatação dessa nova dimensão – consagrada pela nossa Carta Magna –, teria sido acrescido ao conceito de cidadania um compromisso ou um dever de todos os cidadãos para com os interesses de sua comunidade, a exemplo da defesa do meio ambiente, da responsabilidade social, da transparência das contas e dos negócios públicos, da distribuição de renda e da inclusão social.<sup>517</sup> Nota-se, pois, o surgimento de uma cidadania amalgamada também pelo princípio

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo:

Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa.”

<sup>513</sup>Artigo 319, do Código Penal – “Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.”

<sup>514</sup>Artigo 325, do Código Penal – “Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, se o fato não constitui crime mais grave.

§ 1º Nas mesmas penas deste artigo incorre quem: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

I - permite ou facilita, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

II - se utiliza, indevidamente, do acesso restrito. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

§ 2º Se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)”

<sup>515</sup>Artigo 288, do Código Penal – “Associarem-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes:

Pena - reclusão, de um a três anos. (Vide Lei 8.072, de 25.7.1990)

Parágrafo único - A pena aplica-se em dobro, se a quadrilha ou bando é armado.”

<sup>516</sup>SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)– Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5367](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5367)>. Acesso em: 25 out. 2009, p. 411.

<sup>517</sup>SMANIO, *op. cit.*, p. 336-337.

da solidariedade, cuja ideia se encontra expressa na CF/88, em seu artigo 3º, inciso I. De acordo com Fábio Konder Comparato, a solidariedade deve ser compreendida como

[...] o fecho da abóbada do sistema de princípios éticos, pois complementa e aperfeiçoa a liberdade, a igualdade e a segurança. Enquanto a liberdade e a igualdade põem as pessoas umas diante das outras, a solidariedade as reúne, todas no seio de uma mesma comunidade. Na perspectiva da igualdade e da liberdade, cada qual reivindica o que lhe próprio. No plano da solidariedade, todos são convocados a defender o que lhe é comum. Quanto à segurança, ela só pode realizar-se em sua plenitude quando cada qual zela pelo bem de todos e a sociedade pelo bem de cada um dos seus membros.<sup>518</sup>

As organizações do Terceiro Setor, como já salientado no capítulo anterior à luz dos ensinamentos de Bernardo Toro, devem – no plano do “mundo do dever-ser” – assumir o compromisso de contribuir para com a construção de um projeto de nação<sup>519</sup>, e quiçá de Estado. Esse compromisso, no entendimento da presente dissertação, parece ser reflexo da nova dimensão horizontal de cidadania. O nosso projeto de Estado – constitucionalmente organizado – pode ser extraído de toda a nossa Constituição Federal, a qual, em seu artigo 3º, elencou aqueles que se constituem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e igualitária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras discriminações.

Dessa forma, a série de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil pode servir de alvo a ser perseguido pelas organizações do Terceiro Setor, não só em suas atividades caritativas e de prestação de serviços nas mais diferentes áreas, mas, sobretudo, no desenvolvimento de ações de *lobbying*, notadamente aquelas classificadas como *lobbying* público.

Se não for possível reconhecer nos objetivos fundamentais um limitador da prática de *lobbying* por organizações integrantes do Terceiro Setor, deve-se ao menos extrair dessas disposições elementos capazes de harmonizar tal atividade aos ditames constitucionais.

<sup>518</sup>COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 577.

<sup>519</sup>TORO, *op. cit.*, p. 56-57.

Ademais, como ressaltado por Peter Habërle, em sua teoria de interpretação constitucional, em uma sociedade pluralista, são intérpretes da constituição não somente os juristas, os advogados, a doutrina e os poderes públicos, como também todo e qualquer integrante de uma sociedade constitucionalmente organizada<sup>520</sup>. Assim, se admitidas como intérpretes da Constituição Federal, as organizações do Terceiro Setor, no desenvolvimento de suas ações de *lobbying*, não devem desprezar as disposições constitucionais e nem mesmo agir à margem de seus preceitos e, muito menos, dos próprios objetivos nela expressos.

Outro limite à prática de *lobbying* de organizações do Terceiro Setor pode ser extraído do reconhecimento de que todos são iguais perante a lei (Artigo 5º, *caput* da CF/88) e, por extensão, todos são dotados de iguais direitos no desenvolvimento de uma articulação política. Nesse sentido, já sustentara Robert Dahl ser a igualdade política um objetivo a ser perseguido no alcance do ideal democrático.<sup>521</sup> E, na esteira de apresentar os princípios a reger uma teoria abstrata de justiça, John Rawls, por sua vez, sustenta que:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos.<sup>522</sup>

Dentre as liberdades expressas em seus enunciados, Rawls relaciona as liberdades política, de expressão, de reunião, de consciência e de pensamento. Essas liberdades, segundo o autor, devem ser concedidas a todos de maneira igual, embora nem sempre o seja a distribuição de rendas e riquezas. Estas, mesmo que desiguais, necessitam, para um conceito de justiça, ser vantajosas tanto aos mais favorecidos quanto aos menos favorecidos, ao mesmo tempo em que os cargos e as responsabilidades também devem estar acessíveis a todos.<sup>523</sup> Roberto Dahl, em leitura sobre os ensinamentos de John Rawls, reconhece nesse autor argumentos poderosos para a igualdade política. Ao prever a necessária condição de igualdade no que se refere às liberdades, Rawls estaria, na visão de Dahl, por identificar

<sup>520</sup>HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabri, 1997, p. 11-18.

<sup>521</sup>DAHL, Robert A. *La igualdad política*. Trad. Liliana Andrade Llanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2008, passim.

<sup>522</sup>RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 73.

<sup>523</sup>*Ibid.*, p. 74.

também, em seu conceito de justiça, a igualdade política entre os cidadãos, mesmo que presentes algumas desigualdades na distribuição de rendas e riquezas.<sup>524</sup>

Assim, seguindo o entendimento desses dois autores, nenhuma atividade de *lobbying* desenvolvida por uma organização integrante do Terceiro Setor poderá ser engendrada no sentido de eliminar ou impedir a participação de outros grupos de interesses contrapostos ou não. Pois, afinal, da afirmação constitucional da democracia pluralista – um dos fundamentos da própria prática de *lobbying* –, emerge também a ideia de ser a institucionalização do dissenso um elemento essencial para a construção de uma sociedade justa e igualitária.

---

<sup>524</sup>DAHL, Robert A. *La igualdad política*. Trad. Liliana Andrade Llanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2008, p. 47-49.

## CONCLUSÃO

Desde os tempos mais remotos, a democracia – o governo do povo, pelo povo e para povo, na visão de Abraham Lincoln – vem sendo construída sob as mais diversas formas operacionais. Dos antigos, extraiu-se sua forma direta, em que povo, reunido em praça pública, decidia sobre os rumos políticos de sua comunidade ou Estado. Na modernidade, esse modelo de democracia se mostrou inoperante, notadamente em função da criação dos novos Estados de larga escala. Surgia, portanto, a democracia representativa ou indireta, segundo a qual o cidadão, dotado de direitos de votar e ser votado, escolhia aqueles que seriam os responsáveis pela tomada das decisões políticas.

Na contemporaneidade, no entanto, o conceito de democracia proliferou-se, bem como se multiplicaram as teorias em torno desse ideal. Também não faltaram à democracia indireta acréscimos tendentes a buscar garantir-lhe maior legitimidade e representatividade, como a criação dos partidos políticos, agremiações que teriam como função colher e executar os anseios da sociedade, a partir da conquista do poder pelo escrutínio eleitoral.

Entretanto, frente a uma sociedade cada vez mais complexa, os partidos políticos parecem não atender aos objetivos que levaram a sua criação. Assim, a democracia representativa e a classe política parecem vivenciar uma crise de legitimidade e de eficiência. E quanto ao direito ao voto – essencial para a operacionalização da democracia representativa –, este tem demonstrado ser um mecanismo insuficiente para garantir a efetiva participação do povo nas decisões e rumos políticos de seus Estados.

Nesse sentido, no campo científico, constata-se o surgimento das teorias democráticas participativa e deliberativa, as quais buscam elucidar mecanismos alternativos que possibilitem ao povo sua efetiva participação na vida política. Já no campo fático, verifica-se a existência de uma sociedade civil organizada, ávida a encontrar novas formas de sociabilidade, hábeis a garantir referida participação popular. É, justamente, dessa sociedade em busca da revitalização da arte política que se constata a emersão das organizações integrantes do Terceiro Setor.

A expressão Terceiro Setor é uma construção histórica e doutrinária, desprovida, contudo, de uma definição jurídico-legal. Conforme demonstrado, seu surgimento data da década de 1970, nos Estados Unidos da América, apesar da existência de organizações enquadráveis em tal setor em tempos ainda mais remotos. A proliferação e consolidação do Terceiro Setor remetem, no entanto, aos anos de 1990, como resultado de uma série de acontecimentos ocorridos no final da década anterior, como, por exemplo, os processos de redemocratização dos países do Leste Europeu e da América Latina.

O Terceiro Setor não deve ser compreendido como sinônimo de sociedade civil, visto que esta não se limita ao conjunto de instituições que integram aquele. Mas é da sociedade civil organizada que surgem as entidades a comporem esse novo setor “público não-estatal”, ou “privado, porém público”. À semelhança da *Johns Hopkins University* e da Divisão de Estatística das Nações Unidas<sup>525</sup>, por organizações do Terceiro Setor entendem-se aquelas que, sem fins lucrativos, são dotadas de uma mínima institucionalidade, capaz de garantir sua perenidade no tempo, são auto-geridas, possuem caráter não compulsório, e atuam de maneira a atender objetivos coletivos e públicos, não integrando, contudo, o primeiro setor – o Estado – e nem mesmo o segundo – o Mercado. Dessa forma, têm-se reconhecidas como integrantes do Terceiro Setor, em sentido amplo e substancial, as organizações religiosas, as associações e fundações privadas – essas três a comporem o seu âmbito formal –, bem como os movimentos sociais, dotados de uma mínima institucionalidade e perenidade.

Apesar da inexistência de um conceito jurídico-legal, o Terceiro Setor encontra fundamentos para sua existência e seu desenvolvimento em disposições constitucionais e infra-constitucionais. Na Constituição Federal de 1988, é garantido o amparo constitucional ao Terceiro Setor, visto ser a cidadania e o pluralismo político (artigo 1º, incisos II e V, da CF/88) reconhecidos como fundamentos de nosso Estado Democrático de Direito. Ademais, a CF/88 afirma a plena liberdade de associação para fins lícitos entre os seus direitos e garantias fundamentais (artigo 5º, incisos XVII a XXI). E, no que tange à vida associativa fundada em preceitos religiosos, esta se apresenta assegurada, também, no artigo 5º, inciso VI, da CF/88. De maneira a complementar o tratamento jurídico-legal às organizações do Terceiro Setor, são encontradas, no Código Civil e em outras leis, disposições quanto à sua criação, gestão,

---

<sup>525</sup>JOHNS HOPKINS UNIVERSITY; UNITED NATIONS STATISTIC DIVISION, *op. cit.*, p. 1-2.



funcionamento, certificação e titulação, além de também ser regulada sua relação com outras organizações, a exemplo dos partidos políticos.

No gozo de sua plena liberdade associativa, hodiernamente, constata-se que as organizações de Terceiro Setor, além de atuarem no desenvolvimento de ações caritativas e na prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, entre outros, têm agido também de maneira a complementar a atuação das representações político-formais. Dessa forma, o Terceiro Setor tem desenvolvido ações de *advocacy* e *lobbying*. Por *advocacy* – a faceta política do Terceiro Setor –, compreende-se o conjunto de atividades realizadas com vistas a tornar público o debate de um determinado tema. E, entre as diversas estratégias adotadas para tanto, pode estar o desenvolvimento de ações de *lobbying*.

O *lobbying*, como verificado, é uma expressão constantemente associada à defesa exclusiva de interesses econômicos e particularistas de determinado grupo – o que se denominou *lobbying* específico – e ao uso de meios escusos e ilícitos tendentes a influenciar os tomadores de decisão em determinado sentido. Todavia, conforme constatado, a prática de *lobbying* é utilizada também para a defesa de interesses mais gerais de uma comunidade, cujo benefício, decorrente de sua representação, não é seletivo nem possibilita um ganho material ou psicológico, exclusivamente, aos membros ou ativistas do grupo que a promove<sup>526</sup>. Nesse caso, estar-se-ia diante do exercício de *lobbying público*. Quanto às organizações do Terceiro Setor, ao agirem como grupos de interesse, de pressão e *lobbies*, elas atuam, realizando ora atividades de *lobbying* específico, ora de *lobbying* público.

No que tange ao desvirtuamento de uma ação de *lobbying*, notadamente a partir de adoção de meios escusos e ilícitos, não deve este ser compreendido como um elemento caracterizador de sua fisiologia, mas sim representar sua patologia, seus vícios ou efeitos colaterais indesejáveis. A patologia, especialmente pelo seu caráter deformador da democracia, necessita ser combatida, corrigida e eliminada, sem, contudo, excluir o próprio desenvolvimento de ações de *lobbying*. Excluída e corrigida a patologia, pode o *lobbying* configurar-se como um mecanismo alternativo de participação na democracia, sobretudo por trazer aos tomadores de decisão os anseios sociais nem sempre absorvidos pelas representações político-partidárias formais.

---

<sup>526</sup>BERRY, Jeffrey M. *Lobbying for the people*. Princeton: University Press, 1977, p. 7. GRAZIANO, Luigi. *Lobbying, pluralism and democracy*. Nova York: Palgrave, 2001, p. 158-163.

Assim, combinando elementos constantes dos conceitos de Saïd Farhat<sup>527</sup> e Luigi Graziano<sup>528</sup>, por *lobbying* pode-se compreender um processo multifacetado de representação de interesses, desenvolvido dentro da lei e da ética. Suas ações planejadas perpassam pela colheita de informações, inclusive públicas, pela elaboração de um posicionamento ou uma opinião política e pela definição de estratégias de atuação. Esse processo é finalizado com o momento de pressão, em que são apresentados às autoridades públicas subsídios tendentes a influenciar e instrumentalizar, ainda que de maneira parcial, sua tomada de decisão.

Embora pendente de regulamentação no Brasil, o desenvolvimento do *lobbying* por organizações do Terceiro Setor encontra sua proteção em diversos dispositivos da CF/88. Exemplo disso é o reconhecimento da cidadania e do pluralismo político como fundamentos do Estado Democrático de direito, combinado com a dimensão democrática participativa expressa em seu artigo 1º, parágrafo único. A fundamentalidade do *lobbying* decorre, ainda, da afirmação de direitos e garantias fundamentais, entre eles: (a) liberdades de reunião (artigo 5º, inciso XVI, da CF/88); (b) liberdade de associação (artigo 5º, incisos XVII a XXI, da CF/88); (c) direito de se informar (artigo 5º, inciso XIV, da CF/88); (d) direito à informação (artigo 5º, inciso XXXIII); (e) direito de opinião e liberdade de manifestação de pensamento (artigo 5º, incisos IV, VI e VIII, da CF/88); (f) liberdade de manifestação de atividade intelectual, científica e outras (artigo 5º, inciso IX); (g) direito de petição (artigo 5º, inciso XXXIV, da CF/88).

Quanto aos limites a tal prática, estes são percebidos, a princípio, nos próprios dispositivos constitucionais a lhe garantirem a referida proteção. Das liberdades de reunião e associação, deduz-se que o *lobbying* desenvolvido por organizações do Terceiro Setor deve ser realizado para fins lícitos, sob pena de se enquadrar em tipos penais ou de incorrer em práticas de improbidade administrativa. Já da cidadania – compreendida esta como um dever de solidariedade para com os demais membros da sociedade –, decorre o entendimento de que o Terceiro Setor, em uma ação de *lobbying*, deve estar atento aos anseios da sociedade, como aqueles expressos entre os objetivos fundamentais da nossa república federativa (artigo 3º, da CF/88). Outro limite consiste na igualdade política – uma extensão do princípio de igualdade perante a lei (artigo 5º, *caput*, da CF/88) –, segundo a qual todos são dotados dos mesmos

---

<sup>527</sup>FARHAT, *op. cit.*, p. 50-51.

<sup>528</sup>GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out. 2009, não paginado.

direitos e liberdades no desenvolvimento de uma ação política. Assim, nenhuma ação *lobbying* desenvolvida por organizações integrantes do Terceiro Setor poderia ser engendrada de maneira a eliminar ou impedir a participação de outros grupos de interesses, contrapostos ou não, pois o dissenso consiste em um elemento essencial à democracia pluralista.

E, frente à atuação de diversos setores sociais na esfera política, cabe aos detentores oficiais do poder uma tarefa de extrema importância: sopesar e harmonizar os argumentos, os interesses e os subsídios trazidos e retratados pelos grupos, de maneira a extrair decisões políticas, pautadas em preceitos legais e no interesse comum.

## BIBLIOGRAFIA

ABONG. *Ação das ONGs no Brasil: perguntas e respostas*. São Paulo: ABONG, 2005. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 17 abr. 2010.

ALVES, Mário de Aquino. Terceiro Setor: as origens do conceito. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. *Anais*. Salvador: ENANPAD, 2002. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=49&cod\\_evento\\_edicao=6&cod\\_edicao\\_trabalho=2605](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=49&cod_evento_edicao=6&cod_edicao_trabalho=2605)>. Acesso em: 03 fev. 2011.

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. *Ética social e governamental: advocacy e lobby: uma proposta para o exercício da cidadania na democracia contemporâneo*. São Paulo: HotTopos, 1997.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.

ARENDDT, Hannah. *O que é política? Fragmentos das obras póstumas compilados por Ursula Ludz*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2007.

ARISTÓTELES. *Política*. Trad. Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2006.

ARGENTI, Paul A.; FORMAN, Janis. *The power of corporate communication: crafting the voice and image of your business*. New York: McGraw-Hill, 2002.

AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão: atuação e direito*. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito Constitucional)– Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5264](http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5264)>. Acesso em: 29 maio 2009.

AVNER, Marcia. *The lobbying and advocacy handbook: shaping public policy at the state and local level*. Saint Paul: Amherst H. Wilder Foundation, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins; OLIVEIRA, Carolina Felipe de. *Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. São Paulo: Saraiva, 1995.

BENINE, Renato Jaqueta. Terceiro Setor e suas estratégias de influência em políticas públicas. *Revista USCS: Direito e humanidades*, ano XI, n. 18, jan.-jun./2010. Disponível em: <[http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_direito/article/view/938/865](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/view/938/865)>. Acesso em: 26 mar. 2011.

BERRY, Jeffrey M. *Lobbying for the people*. Princeton: University Press, 1977.

\_\_\_\_\_. *The New Liberalism: the rising power of citizen groups*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Nonprofit organizations as interest groups: the politics passivity. In CIGLER, Allan J., LOOMIS, Burdett A (edited). *Interest groups politics*. Washington: CQ Press, 2007.

\_\_\_\_\_; ARONS, David F. *A voice for nonprofit*. Washington: Brookings Institution Press, 2003.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

\_\_\_\_\_. *Estado, governo, sociedade: uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurelio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

\_\_\_\_\_. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coord.). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006.

BORIS, Elizabeth T. Nonprofit organizations in a democracy – roles and responsibilities. In: BORIS, Elizabeth T.; STEUERLE, C. Eugene. *Nonprofit & government: collaboration & conflict*. Washington: The Urban InSTITUTE Press, 2006.

BRELÀZ, Gabriela. *Advocacy das organizações da sociedade civil: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégias e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 3, jul-set 1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/67-3.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2011.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuck. *O diálogo democrático: Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl*. São Paulo: Juruá, 2006.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais X Representação política*. São Paulo: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

\_\_\_\_\_. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angellotti, 1995.

\_\_\_\_\_. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de direito constitucional e internacional*, São Paulo, ano 10, n. 41, out.-dez. 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. A Construção da democracia: a revitalização da arte da política. In: ZANETI, Hermes (org.). *Democracia: a grande revolução*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

CARVALHO, Fagner dos Santos. O papel dos grupos de interesse e de pressão na formatação e fortalecimento da democracia brasileira: o caso do Departamento Intersindical Assessoria Parlamentar (DIAP) durante o processo da Constituinte (1987/1988) Brasileira. *Aurora*, ano III, n. 5, p. 32-39, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/CARVALHO.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandetti Castanho de. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. *E-democracia: a democracia do futuro?*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)– Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro Setor: em estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC, 2000.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Trad. Roberto Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COMISSÃO DE DIREITO DO TERCEIRO SETOR DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SECCÃO SÃO PAULO. *Cartilha: terceiro setor*. São Paulo: OAB/SP, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. Trad. Delamar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. *La igualdad política*. Trad. Liliana Andrade Llanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2008.

\_\_\_\_\_. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_; BOSSETTI, Giancarlo. *Entrevista sobre el pluralismo*. Trad. Guillermo Piro. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2007.

DATAFOLHA. *Reprovação ao Congresso Nacional passa de 39% para 33%*. Disponível em: <[http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver\\_po.php?session=956](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=956)>. Acesso em: 25 set. 2010.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de filosofia do direito*. Trad. António José Brandão. Coimbra: Arménio Amado Editores, 1951.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Estado*. Trad. António Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957.

DOBROWOLSKI, Sílvio. Notas sobre a atuação dos grupos sociais no cenário político. *Revista de informação legislativa*, v. 22, n. 87, p. 239-248, jul./set. 1985. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181563>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

DUGUIT, Léon. *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*. Trad. Pablo Pérez Tremps. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

DUTRA, Yamil E. Sousa. “Lobbies” e grupos de pressão como agentes de informação para o poder legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 27, n. 107, p. 245-248, jul./set. 1990. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/175803>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

FALCÃO, Joaquim. *Democracia, direito e terceiro setor*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Revista de Cultura e Política: Lua Nova*, n.º 50, ano 2000.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Private but public: the Third Sector in Latin America*. Washington: Civicus, 1994.

FERNANDES, Rubem Cesar. O que é o terceiro setor?. In: IOSCHPE, Evelyn (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 2005.

FERREIRA, Aluizio. *Direito à informação, direito à comunicação: direitos fundamentais na constituição federal*. São Paulo: Celso Bastos, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1974.

\_\_\_\_\_. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERRERI, Janice Helena. Democracia e partidos políticos. In: GARCIA, Maria (coord.). *Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil*. São Paulo: Instituto brasileiro de direito constitucional, 1997.

FINER, S. E. *El imperio anônimo*. Madrid: Tecnos, 1966.

FRANCO, Augusto de. A reforma do Estado e o terceiro setor. In: PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

GALVÃO, Carlos Fernando; MEFFE, Corinto. *Democracia: do conceito à prática: da representação à participação*. São Paulo: Claridade, 2010.

GERONE, Acyr. As organizações religiosas e o Terceiro Setor. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (Coord.). *Direito do terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GONZALÉZ, Jesús Primitivo Rodríguez. La ciudadanía europea como presupuesto de la carta de derechos fundamentales. In: LEMBO, Cláudio. *Culturalismo jurídico: São Paulo 450 anos: Seminário Brasil Espanha*. Barueri: Manole; DF: Instituto Tancredo Neves, 2004.

GRAZIANO, Luigi. *Lobbying, pluralism and democracy*. Nova York: Palgrave, 2001.

\_\_\_\_\_. O lobby e o interesse público. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 out. 2009.

GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, Edson José. *Fundações privadas: doutrina e prática*. São Paulo: Atlas, 2009.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabri, 1997.



HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.

HERÓDOTO. *História*. [On line]: eBooksBrasil, 2006. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/54559991/herodoto-historia>>. Acesso em: 05 set. 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005*. Estudos e Pesquisas – Informação Econômica, n. 8. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/fasfil.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2010.

JOHN HOPKINS UNIVERSITY; UNITED NATIONS STATISTIC DIVISION. *Manual sobre organizações não-lucrativas no sistema de contas nacionais*. Disponível em: <[http://www.setor3consultoria.com.br/imagens/manual\\_onu.pdf](http://www.setor3consultoria.com.br/imagens/manual_onu.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2011.

LANDIM, Leilah. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

LANZONI, Luciana; CRUZ, Célia. Estratégias da sociedade civil. In: GHANEM, Elie (org.). *Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira*. São Paulo: Ashoka: Avina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

\_\_\_\_\_. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007.

LEMOS, Roberto Jekins de. *Lobby: direito democrático*. Porto Alegre: Sagra, 1986.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Petrópolis: Vozes, 2001.

LODI, João Bosco. *Lobby: os grupos de pressão*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1986.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

LOPES, Ana Maria D'ávila. A cidadania na Constituição Federal de 1988: redefinindo a participação política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coord.). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, Jonh. *O federalista*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional*. São Paulo: EDUSP, 2008.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1859/01/prefacio.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Atlas, 2010.

MEHTA, Nayantara. Nonprofits and lobbying. *Business law today*, [Oakland], vol. 18, n. 4, mar./apr. 2009. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=37193414&site=ehost-live>>. Acesso em: 29 out. 2009.

MELO, Luiz de Magalhães. *Lobby e democracia: pressupostos legais*. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife, 1992.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord.). *Grupos de interesse (lobby)*. Brasília: UNICEUB: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 8).

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.

NAVES, Rubens. Terceiro setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2005.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística*. São Paulo: FDT, 1997.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política)– Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000316902>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 168, out./dez. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/928>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

OLIVEIRA, Aristeu; ROMÃO, Valdo. *Manual do Terceiro Setor e Instituições Religiosas*. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Flávia Regina de. Liberdade de organização e funcionamento. In: PANNUNZIO, Eduardo; BENINE, Renato Jaqueta; DEGENSZAJN, Andre (coord.). *Perspectivas para o marco legal do terceiro setor*. São Paulo: Gife, 2009.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. São Paulo: Forense, 2010.

PANNUNZIO, Eduardo, SOUZA, Aline Gonçalves de. Incentivos fiscais para iniciativas de interesse público. In: PANNUNZIO, Eduardo; BENINE, Renato Jaqueta; DEGENSZAJN, Andre (coord.). *Perspectivas para o marco legal do terceiro setor*. São Paulo: Gife, 2009.

PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: *Curso de Introdução à Ciência política: Grupo de pressão e mudança política e social*. Unidade VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PÓLIS. Política pública como garantia de direitos. *Repente: participação popular na construção do poder local*, São Paulo, n. 26, p. 1-4, dez. 2006.

PORTAL IDIS. *Ações em advocacy trabalham para visão transformadora*. Disponível em: <<http://www.idis.org.br/acontece/noticias/acoes-em-advocacy-trabalham-para-visao-transformadora>>. Acesso em: 16 jan. 2009.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

QUEIROZ, Antonio Augusto de. *Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis*. Brasília: DIAP, 2006.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Autoritarismo e democracia: o exemplo constitucional espanhol*. São Paulo: WVC, 1998.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REESE-SCHÄFER, Walter. *Compreender Habermas*. Trad. Vilmar Schneider. Petrópolis: Vozes, 2008.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. *Terceiro setor: regimes jurídicos das OSCIPs*. São Paulo: Método, 2006.

REID, Elizabeth J. Advocacy and the challenges it presents for nonprofits. In: BORIS, Elizabeth T; STEUERLE, C. Eugene (editors). *Nonprofits & Government: collaboration & conflict*. Washington: The Urban Insitute Press, 2006.

RIBEIRO, João Ubaldo. *Política: quem manda, por que manda, como manda*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor*. São Paulo: Malheiros, 2006.

RODRIGUES, Fernando. Políticos são últimos colocados em ranking de credibilidade. In: *Uol Blogs: Fernando Rodrigues*. Disponível em: <[http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2010-06-20\\_2010-06-26.html](http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2010-06-20_2010-06-26.html)>. Acesso em: 25 set. 2010.

RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesse. In: *Curso de introdução à ciência política: grupo de pressão e mudança política e social*. Unidade VI. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Consultoria legislativa*, Brasília, ago. 2000. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1374>>. Acesso em: 31 out. 2009.

ROMAGNI, Patrick. *O lobbying: viagem ao centro dos grupos de pressão e dos círculos de influência: guia prático da arte de influenciar uma decisão*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Contrato social*. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2010.

SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, Evelyn (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 2005.

SANSON, Alexandre. *Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)– Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DO RIO DE JANEIRO. *Dicionário Histórico-Biográfico das Ciências da Saúde no Brasil (1832-1930)*. Online. Disponível em: <<http://www.dichistoriasaude.coc.fiocruz.br/iah/P/verbetes/stcasarj.htm>>. Acesso em: 9 mar. 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)– Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em : <[http://bdt.d.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5367](http://bdt.d.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5367)>. Acesso em: 25 out. 2009.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Vol. I. São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Vol. II. São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *Qué es la democracia?*. Trad. Miguel Angel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon, Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2007.

\_\_\_\_\_. *La democracia en 30 lecciones*. Trad. Alejandro Pradera. Buenos Aires: Taurus, 2009.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <<http://www.ordemlivre.org/ebooks/Joseph+Schumpeter++Capitalismo,+Socialismo+e+Democracia#>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SINTOMER, Yves. *O poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa*. Trad. André Rubião. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In: MORAES, Alexandre de. *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. As dimensões da cidadania. *Revista jurídica: Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, ano II, jan.-jun. 2009.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2006.

TACHIZAWA, Takeshy. *Organizações não governamentais e Terceiro Setor: criação de ONGs e estratégias de atuação*. São Paulo: Atlas, 2004.

TAVARES, André Ramos; et. al. (org.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva: Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1987.

TORRES, Vivian A. Gregori. *A face inexplorada do terceiro setor: instrumento de acesso à justiça*. São Paulo: Plêiade, 2010.

TORO, Jose Bernardo. *A construção do público: cidadania, democracia e participação*. Rio de Janeiro: Senac Rio: (X) Brasil, 2005.

UGARTE, Pedro Salazar. *La democracia constitucional: una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2006.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

W.F. KELLOG FOUNDATION. *Types of advocacy including lobbying*. Disponível em: <<http://ww2.wkkf.org/Default.aspx?tabid=90&CID=280&ItemID=5000207&NID=5010207&LanguageID=0>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

WHITE HOUSE, the. *About the White House: Presidents: Abraham Lincoln*. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/about/presidents/abrahamlincoln>>. Acesso em: 26 set. 2010.

WOTTOM, Graham. *Grupos de interesse, grupos de pressão e “lobbying”*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.