

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA EM CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

Juliana Machado Fraga

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À
CORRUPÇÃO E SEU DESENVOLVIMENTO NO BRASIL E EM PORTUGAL

Santa Cruz do Sul

2015

Juliana Machado Fraga

**A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À
CORRUPÇÃO E SEU DESENVOLVIMENTO NO BRASIL E EM PORTUGAL**

Dissertação apresentada ao programa da Pós-Graduação - Mestrado – Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, na Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal
Coorientadora: Profa. Dra. Andreia Sofia Pinto
Oliveira

Santa Cruz do Sul

2015

Juliana Machado Fraga

**A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À
CORRUPÇÃO E SEU DESENVOLVIMENTO NO BRASIL E EM PORTUGAL**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Dr. Rogério Gesta Leal
Orientador - UNISC

Profa. Dra. Andreia Sofia Pinto Oliveira
Coorientadora – UMINHO

Professor Examinador - UNISC

Professor Examinador - UMINHO

Professor Examinador Externo

Santa Cruz do Sul
2015

Ao Oneide e à Sirlange por todo amor e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Dizem que o agradecimento é a memória do coração. Nestes dois anos de tanto esforço, abdicção e trabalho, realizei o meu mais almejado sonho. A conquista de, enfim, me tornar mestre. Sempre reconheci na docência as características mais intensas do ser humano. A capacidade de socializar o conhecimento, mediando o processo de ensino-aprendizagem de forma tão humilde, sempre me cativou. Acreditei e vivi intensamente este período de formação, e, sem dúvidas, devo o sentimento de dever cumprido ao auxílio de muitas pessoas.

Mesmo sendo imensurável o meu sentimento de gratidão, registro aqui meu eterno agradecimento aos meus pais que sempre me auxiliaram com muito apoio, amor e dedicação, para que eu pudesse enfrentar essa jornada acadêmica da forma mais tranquila possível. À minha mãe pelo carinho e pelas palavras de incentivo. E, em especial, agradeço ao meu pai. Pai na vida e na profissão. Meu maior símbolo de força e determinação.

Ao meu orientador, Professor Doutor Rogério Gesta Leal, o imenso agradecimento pelos ensinamentos e total disponibilidade em lecionar e contribuir de forma tão significativa na minha formação profissional, e, acima de tudo, por acreditar no meu trabalho. É um belo exemplo do que é ser um verdadeiro mestre. À minha coorientadora, Professora Doutora Andreia Sofia Pinto Oliveira, por toda paciência e presteza. Pode estar certa de que seus ensinamentos, certamente, foram imprescindíveis na construção da pessoa e profissional que me tornei. Sem dúvidas, um ser humano melhor.

Agradeço aos docentes que encontrei no mestrado, Professor Clóvis Gorcevski, fica o meu muito obrigada pelo auxílio e conhecimento passados, e, claro, pelos empréstimos de livros, que muito me foram úteis. À Professora Caroline Müller Bitencourt, por me fazer pensar diferente e reaprender o direito a cada nova leitura. Por ser sempre tão solícita, saiba que você é o maior exemplo de humildade que conheci nesta jornada.

Ao Pedro, agradeço por toda compreensão e companheirismo. À Leane Machado por sempre estar ao meu lado, e, principalmente, ser uma

incentivadora dos meus estudos. Aos colegas que agregaram tanto conhecimento ao meu trabalho e contribuíram para o meu crescimento. Agradeço, ainda, aos amigos de todas as horas por compreenderem a minha ausência e por me incentivarem na busca pelos meus sonhos.

Impossível deixar de mencionar minha gratidão pelas queridas Enivia, Rosana e Rosane que são anjos do PPGD e sempre me auxiliaram com tanta disposição. Aos colegas e equipe EAD pelas risadas e companheirismo.

Não posso deixar de agradecer a todos os mestres que fizeram parte da minha formação desde os primeiros passos no caminho dos mais diversos saberes e que me foram fonte de inspiração. Espero um dia possuir a grandeza e sabedoria com que me ensinaram, e tenham a certeza de que vocês são os modelos que carregam de profissionalismo e ética.

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho, registro o meu mais sincero: muito obrigada!

*“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.”
(Arthur Schopenhauer)*

RESUMO

Este estudo versa sobre a participação política e sua construção na democracia atual, analisando em específico as experiências brasileira e portuguesa, e como esse exercício de cidadania ativa se dá no combate à corrupção. Sabe-se que o cenário mundial vem sofrendo diversas alterações no que tange à cidadania. Nesse sentido, é de suma relevância a compreensão da cidadania ativa como o exercício dos direitos civis, políticos e sociais estabelecidos em nossa Carta Magna, os quais sempre andam unidos com os direitos e deveres individuais do cidadão. Dessa forma, tendo em vista as vertentes corruptivas introduzidas no Estado é preciso que se vislumbre formas de combate efetivo a tais práticas e observa-se que a priori a participação política demonstra-se, provavelmente, como o meio mais eficaz de combate à corrupção atual e à crise de governança que sofrem os Estados. A problemática deste trabalho é justamente analisar de que forma a participação política e o desenvolvimento da cidadania ativa podem auxiliar no combate à corrupção, em especial a partir dos referenciais teóricos desenvolvidos no corpo do texto, assim como de algumas experiências participativas de inclusão cidadã no Brasil e Portugal. Objetiva-se adentrar na esfera do combate à corrupção através da inserção popular e analisar como se dão as experiências sociais no Brasil e em Portugal acerca deste fenômeno. Conclui-se a partir desta reflexão e análise que a participação política é fundamental para o desenvolvimento de um Estado, e, muito embora haja avanços legislativos, tanto no Brasil quanto em Portugal, ainda há muito que almejar quanto à informação e inserção popular acerca dos modos efetivos de participação política perante os assuntos públicos. O presente trabalho de dissertação se ajusta à linha de pesquisa do Constitucionalismo Contemporâneo, ao passo que visa compreender o fenômeno constitucional em seu aspecto de consolidação jurídica de garantias próprias de uma sociedade altamente complexa, em razão da pluralidade normativa que lhe é característica. Estruturou-se o trabalho em apreço na análise inicial da evolução democrática, perfazendo a construção dos direitos políticos, chegando-se aos efeitos da democracia na cidadania ativa. No terceiro capítulo vislumbrou-se a corrupção como resultado de relações institucionais e pessoais de poder e a participação política como forma de combate a tais práticas. No quarto capítulo analisaram-se as experiências de combate à corrupção envolvendo a realidade brasileira e portuguesa. Destaca-se que, para realização deste trabalho, utilizou-se o método dedutivo e como método auxiliar, valeu-se do método histórico. Utilizou-se, também, o método de procedimento monográfico e, como técnica, a pesquisa bibliográfica, visando realizar o desenvolvimento do tema proposto a partir de referencial teórico.

Palavras-chaves: Democracia. Cidadania ativa. Participação política. Direitos Humanos. Corrupção.

RESUMEN

Este trabajo se ocupa de la participación política y su construcción en la democracia actual, analizando en particular las experiencias brasileñas y portuguesas y cómo este ejercicio de la ciudadanía activa se lleva a cabo en la lucha contra la corrupción. Es de conocimiento que el escenario mundial ha sufrido varios cambios con respecto a la ciudadanía. Por lo tanto, es de suma importancia la comprensión de la ciudadanía activa como el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales establecidos en nuestra Constitución, que siempre están unidos a los derechos individuales y los deberes de los ciudadanos. De acuerdo con las vertientes de la corrupción introducidas en el estado es necesario vislumbrar formas de combatir eficazmente este tipo de prácticas, y se observa que la participación política a priori se presenta, probablemente como el medio más eficaz para combatir la corrupción y la actual crisis de gobernabilidad que sufren los estados. La problemática de este trabajo es justo analizar cómo la participación política y el desarrollo de la ciudadanía activa pueden ayudar en el combate a la corrupción, sobre todo desde el marco teórico desarrollado en el texto, así como algunas experiencias de Brasil y Portugal. El objetivo de este estudio es adentrarse en el ámbito de la lucha contra la corrupción a través de la inclusión popular y analizar cómo ocurren las experiencias sociales en Brasil y Portugal acerca de este fenómeno. Así, se puede concluir que la participación política es fundamental para el desarrollo de un estado, y aunque haya avances legislativos, tanto en Brasil como en Portugal, aún se tiene mucho para aspirar de información y de la inserción popular sobre formas eficaces de participación política en relación a los asuntos públicos. Este trabajo de tesis se ajusta a la línea de investigación del constitucionalismo contemporáneo, mientras que tiene como objetivo comprender el fenómeno constitucional en su aspecto de garantías de consolidación legales en una sociedad muy compleja, debido a las reglas de mayoría relativa a la misma función. El trabajo se ha estructurado en consideración en el análisis inicial de desarrollo democrático, por lo que la construcción de los derechos políticos, llegando a los efectos de la democracia en la ciudadanía activa. En el tercer capítulo previsto a la corrupción como resultado de las relaciones institucionales y personales de poder y participación política como una forma de combatir este tipo de prácticas. En el cuarto capítulo se analizan las experiencias de lucha contra la corrupción que implica la realidad brasileña y portuguesa. Para llevar a cabo este trabajo se ha utilizado el método deductivo para acercarse a la investigación y, como método auxiliar, el método histórico. Además, se ha empleado el procedimiento monográfico y, como método técnico, la pesquisa bibliográfica con el fin de llevar a cabo el desarrollo del tema propuesto por medio de referenciales teóricos.

Palabras clave: Democracia. La ciudadanía activa. Participación política. Derechos Humanos. Corrupción.

ABSTRACT

This study is about the political participation and its concern with the current democracy, analyzing specifically the Brazilian and the Portuguese experience and how this active citizenship exercise works out in avoiding corruption. It is known that in this current world scenery, it has been having diverse alterations concerning the citizenship. In this sense it is of major relevance the comprehension of active citizenship such as a way to exercise the political, civil and social rights established in the Magna Carta, which are always following the individual rights and obligations of the citizen. Due to the fact of the corruptive sources induced in the State it is necessary to survey effective manners to avoid such practices and the priori to political participation displays, most likely, the most effective way to avoid the current corruption and the government crisis the States have been suffering. The difficulty of this work is specifically to analyze in which way the political participation and the active citizenship development can assist in the combat against corruption, specially from the theoretical references developed throughout this text, as well as some participative experiences of citizen inclusion from Brazil and Portugal. We aim to enter the combat sphere against corruption through the popular insertion and analyze the outcome of those social experiences in Brazil and Portugal concerning this phenomena. We can conclude from this reflection and analysis that the political participation is fundamental for the development of a State, and although there may be many legislative advances, as much in Brazil as in Portugal, there is still a lot to achieve concerning the information and popular insertion for the effective methods of political participation facing the public issues. The present dissertational work is in the same way of the Contemporary Constitutionalism research, as it aims to comprehend the constitutional phenomenon in its aspects of jurisdiction consolidation and its own guarantee of a high complex society, because of its plurality norm characteristic. The work was structured in the initial analysis of the Democratic evolution, retaking the steps of the political rights constructions and achieving the effects of the democracy in the active citizenship. In the third chapter the corruption as a result of the institutional and personal relationship was studied with power and political participation to avoid such practices. In the fourth chapter the experiences against corruption were analyzed involving the Brazilian and Portuguese reality. We highlight that for doing such work the deduction method was used as an aid, using also the historic method. The monograph procedure was also used as much as the bibliographic research aiming to develop the proposed issue with the theoretical reference.

Key - Words: Democracy. Active Citizenship. Political Participation. Human Rights. Corruption.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 RITOS DE PASSAGEM DE FORMAÇÃO DA DEMOCRACIA: DA DEMOCRACIA LIBERAL À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	16
2.1 Evolução histórica do Estado Moderno na formação da cidadania	27
2.2 Direitos políticos: antecedentes, evolução e poder constituinte	32
2.3 As Constituições brasileiras e o poder político	40
3 EFEITOS DA DEMOCRACIA NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA	47
3.1 A participação política como direito-dever cívico-político	50
3.2 Participação como pressuposto para a concretização dos Direitos Humanos e sua expressão como cidadania ativa	58
3.3 Direito Humano fundamental de participação política e seu caráter universal de igualdade.....	66
4 A CORRUPÇÃO ENQUANTO RESULTADO DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E PESSOAIS DE PODER E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO DESSA PRÁTICA.....	76
4.1 A corrupção em seu aspecto filosófico, político e sociológico	80
4.2 Impactos sociais da corrupção e seu problema institucional.....	87
4.3 Análise das manifestações corruptivas e possibilidades de combate à corrupção.....	91
5 ELEMENTOS EXEMPLIFICATIVOS DE EXPERIÊNCIAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO ENVOLVENDO A REALIDADE PORTUGUESA E BRASILEIRA.....	102
5.1 Participação política e a efetividade no combate à corrupção.....	103
5.2 A difícil realidade de combate às múltiplas facetas da corrupção em face à cidadania ativa	111
5.3 Comparativo da experiência social de combate à corrupção no Brasil e Portugal	117
6 CONCLUSÃO	131
REFERÊNCIAS.....	135

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva abordar a participação política como uma forma eficaz de combate à corrupção. Identifica os diversos espaços de participação política dos cidadãos, destacando a sua contribuição na construção de uma sociedade democrática e igualitária. Visa-se demonstrar a relevância da defesa dos direitos do cidadão e os entraves para o desempenho do seu papel proativo. A problemática deste trabalho é analisar de que forma a participação política e o desenvolvimento da cidadania ativa podem auxiliar no combate à corrupção.

Discorrer-se-á, ao longo desta pesquisa, acerca dos ritos de formação da democracia desde a liberal até a participativa, tratando-se da evolução histórica do Estado moderno, abordando, por conseguinte, os direitos políticos com seus antecedentes, evolução e poder constituinte. No primeiro capítulo, destacam-se as gradativas conquistas de direitos ao longo do período republicano brasileiro, bem como demonstra os retrocessos sofridos ao longo da trajetória, que contou, ainda, com inúmeras formas de distorção eleitoral na história do país.

Identificando-se os efeitos da democracia na construção da cidadania ativa, é possível analisar os Direitos Humanos em face ao cidadão brasileiro e como a participação política, enquanto direito-dever cívico-político apresenta-se como um pressuposto para a cidadania ativa. Logo, no segundo capítulo, remontam-se historicamente as limitações enfrentadas pelo povo para a conquista e efetividade de concretização material dos direitos políticos.

Adentra-se, no terceiro capítulo, a esfera da igualdade de participação e como este Direito Fundamental se desenvolve nas sociedades democráticas. Nesse sentido, analisa-se a participação política como forma de combate à corrupção, fenômeno este que se identifica como resultado das relações institucionais e pessoais de poder. Aborda, ainda, os aspectos filosóficos, políticos e sociológicos dos atos corruptivos, bem como seus impactos sociais frente a análise das manifestações de corrupção.

Cumpra destacar que, por vezes, o cidadão se desmotiva com a condição com a qual está acostumado, tornando-se desiludido e apático. O discurso frequente é de que “odeia política”, a fim de justificar tamanho desinteresse. Contudo, essa conduta inerte e até esta repulsa política resultam do desconhecimento das repercussões das decisões políticas sobre o cotidiano de todos nós, cidadãos.

Todas as decisões políticas têm influência direta em nosso cotidiano, e, por isso, é fundamental a participação de todos os cidadãos para se chegar a uma democracia eficiente e igualitária, e, essencialmente, que esteja voltada ao bem comum.

Percebe-se, então, uma falta de compreensão da abrangência das decisões políticas e da aplicabilidade destas em nosso dia a dia. Os métodos de inserção popular são incipientes ainda, pois não há uma efetividade de busca pela participação, seja através dos meios comuns como órgãos de transparência, plebiscitos, ações populares, ou, seja pela representação em sindicatos ou ONG's do terceiro setor, etc.

Entretanto, evidencia-se cada vez mais a conscientização de uma parcela significativa da população em relação ao seu papel/ dever como cidadão(ã), buscando mecanismos que propiciem conhecimento acerca das ações governamentais. Faz-se necessária a percepção de que acima de um direito, a participação configura-se como um dever a ser cumprido perante a sociedade civil e o Estado.

Nesta feita, é preciso compreender que a participação é constituída de uma forma ímpar de controle social, ao passo que os governantes ficam adstritos às ações diante dos olhos do povo. Dessa forma, sendo a corrupção um fenômeno tão complexo e multifacetado é imprescindível que seja fiscalizado por todos aqueles que são lesados por tais atos, ou seja, a coletividade.

A corrupção demonstra-se como um problema comum a todas as culturas, regimes e sociedades, e, certamente, é um fenômeno que ultrapassa todas as fronteiras devido ao seu grau de desenvolvimento. É uma realidade transcultural. A maior prova disto são as diversas formas de sua incidência, o

que a torna quase que incontrolável. Importa salientar que é um mecanismo não apenas presente nas sociedades democráticas, contudo, sua exposição é mais frequente pela abertura da democracia.

Tem-se, então, que a corrupção afronta a todos os Direitos Fundamentais presentes em uma democracia: direitos de igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade e outros tantos.

Nesse sentido, a participação demonstra-se, a priori, como uma garantia de controle das autoridades, as quais podem facilmente ser levadas à corrupção. Contudo, quando a população participa ativamente da fiscalização, os serviços públicos, bem como a aplicação de verba pública, tendem a ser mais bem empregada.

Uma sociedade com baixos níveis de confiança e insatisfeitos com seu governo acaba por tornar-se um meio propício para a ocorrência de atos corruptivos, ao passo que a descrença popular e apatia em face aos assuntos do Estado, tornam-se uma demonstração de que a população não está preocupada em fiscalizar o ente público. Desta feita, a incidência de organizações e formas de inserção popular são extremamente relevantes para um controle efetivo do emprego do dinheiro público e dos atos dos governantes.

Assim, o quarto capítulo ocupa-se de uma breve análise acerca dos elementos comparativos de experiências sociais de combate à corrupção, envolvendo a realidade portuguesa e brasileira, assim como a efetividade destas práticas por meio da participação política no desenvolvimento da ação de refreamento dos atos corruptivos. Outrossim, adentra a difícil realidade de combate à corrupção no Brasil e Portugal, trazendo alguns dados comparativos de ambos países.

Dentre os dados comparativos colheram-se inúmeros marcos legislativos como demonstração de uma preocupação em punir os atos corruptivos e inserir, no ordenamento, dispositivos capazes de refrear tais condutas. Evidencia-se que tanto o Brasil quanto Portugal passam por situação de uma crise de governança, na qual o povo exige modificações acerca do combate à corrupção.

No Brasil houve recentes manifestações públicas reclamando da impunidade dos corruptos no país. Em Portugal também recentemente ocorreu a prisão do ex-primeiro-ministro, José Sócrates, preso por fraude fiscal. São avanços muito favoráveis ao combate da corrupção e, até mesmo, para que sirva de exemplo aos demais praticantes destes atos. Entretanto, peca-se na ausência da participação política pouco incisiva em ambos os países.

Dessa forma, tem-se que o intuito deste trabalho é estimular os debates acerca de um aprofundamento do tema e estender a valorização da participação política como um exercício de um Direito Fundamental, e, também, como forma efetiva de controle social.

2 RITOS DE PASSAGEM DE FORMAÇÃO DA DEMOCRACIA: DA DEMOCRACIA LIBERAL À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A palavra corrupção advém do latim *corruptio*, que transmite a ideia de corromper, inclusive, chega a ser conceituada como uma fraqueza moral enraizada na alma humana, conforme aduz Leal (2013). Contudo, hodiernamente tem-se entendido a corrupção como modo atentatório aos cofres públicos e desvio de ética, lesando o patrimônio coletivo.

Sousa (2011) menciona que a corrupção não tem fronteiras, não é meramente um fenômeno cultural, tampouco pode ser descrita como identificável apenas em sistemas democráticos. É um abuso de funções, seja em âmbito privado ou público, seja pela prática de atos contrários às funções, princípios e expectativas do cargo que o agente ocupa. Assim, para tratar da amplitude deste conceito abordar-se-á neste trabalho a corrupção como patologia corruptiva, a fim de abranger todas as formas de incidência deste organismo.

Imprescindível que se situe o ponto de partida da análise deste trabalho, tratando-se da nossa história, a fim de compreender o estágio de desenvolvimento atual deste fenômeno, conforme salientam diversos doutrinadores.

Certamente não é recente que as condutas corruptivas imergiram em nosso ordenamento, configurando-se como um fenômeno dos primórdios, que, inclusive, teve previsão na Lei da XII Tábuas, na qual se punia as condutas desonestas daqueles competentes ao julgamento dos demais, ou seja, os juízes. Pode-se perceber que a preocupação com o dano propenso ao bem público sempre esteve no foco do legislador, ainda que nos tempos mais remotos (LEAL, 2013).

O alvo deste capítulo é justamente a análise dos modelos de democracia moderna e contemporânea, com a apreciação do seu desenvolvimento a fim de atender as necessidades da sociedade, passando, também, pelos modelos de democracia liberal à participativa atrelando o surgimento do Estado como alvo passível de condutas corruptivas, sendo esse

um problema mundial em expansão, conforme demonstrar-se-á ao longo deste trabalho.

Ressalta-se que dentro de um possível espaço público surge a ideia conceitual de sociedade, a qual subsiste em uma habilidade de poder visível e invisível de interferir na convivência humana. Este poder influencia todas as esferas da vida, sob uma ótica essencialmente de organização política (LEAL, 2000).

A cultura grega já expunha a necessidade de uma formação política organizada, em face das desigualdades sociais entre os cidadãos, e, com isso, passou a sustentar que nenhum Deus instituiu qualquer cidade/Estado e que este foi meramente uma criação dos homens. O Estado foi então concebido no início da Idade Moderna como uma alternativa para a civilização, produto da razão e da sociedade racional que se contrapunha à anarquia estabelecida, consoante destaca Leal (2000).

Com a Idade Moderna, após o período absolutista, advém a concepção de democracia, intimamente ligada à figura do indivíduo, consubstanciado no poder que emana do povo, sendo este o único poder legítimo que se sustenta. O Estado passa a ser considerado como pressuposto de participação efetiva, ainda que restrita, do indivíduo no processo de decisão política, sendo este submerso em uma amplitude de sistemas dentro da sociedade (LEAL, 2000).

A democracia é, então, um processo histórico, balizador da convivência humana, traduzindo-se como modo de garantia dos Direitos Fundamentais do homem. Nesse sentido, não se pode compreender a democracia como meramente um aspecto político abstrato e estático, mas sim como a afirmação do povo perante o Estado na forma de primar pelos Direitos Humanos, consoante destaca Pateman (1992).

Touraine (1996, p. 175) aduz que “a democracia é indispensável para que a liberdade possa administrar as relações entre a racionalização e as identidades”. Logo, o sujeito não se confunde com a razão individual, para tal é importante que este entenda as bases e predicados que a democracia representa para o indivíduo e para a coletividade. Assim, Bonavides (2006, p. 294) entende que a democracia tem como principais bases:

[...] a soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.

Touraine (1996, p. 25) menciona que “o regime democrático é a forma de vida política que dá maior liberdade ao maior número de pessoas, que protege e reconhece a maior diversidade possível”. Isso significa dizer que o que assegura a democracia não é apenas um conjunto de garantias institucionais, mas sim a afirmação de uma coletividade social, ou seja, a democracia se apoia em uma cultura política e não em leis.

O desenvolvimento teórico da democracia foi resultado de inúmeros e sucessivos tipos de governos – que, por diversas vezes, intitulavam-se democráticos, mas apenas mantinham um cunho formalmente democrático – porém, tem-se claro que a democracia é consubstanciada essencialmente nas prerrogativas de proteção dos Direitos Humanos (FERREIRA FILHO, 2011).

Nesse processo evolutivo, delineou-se também a noção de povo. Por este motivo, a percepção de democracia e de povo tem variado ao longo da história, pois, obviamente, a consideração grega de “povo” não é a mesma dos dias atuais, tampouco a democracia burguesa capitalista se assemelha com a democracia popular. Entretanto, acertada é a citação de Lincoln¹ de que democracia é um regime político “do povo, pelo povo e para o povo”. Entende-se, com isso, a democracia como um processo histórico de relacionamento interpessoal (SILVA, 2012).

Ao longo dos anos houve inúmeros tipos de democracia buscando um sistema capaz de coincidir a vontade governamental e de seus tutelados, conforme expõe Ferreira Filho (2011). Rawls (1971) defendeu uma teoria da democracia e justiça baseada na política, porém sem se desvincular das

¹ Abraham Lincoln, político norte-americano em seu Discurso de Gettysburg de 1863, referiu a célebre frase que virou sinônimo de igualdade e liberdade.

relações sociais e da análise de valores culturais, estabelecendo, assim, uma mediação entre poder e direito natural.

Podem-se diferenciar essencialmente dois tipos, a democracia direta e indireta, esta última que ainda abarca a categoria semidireta, tendo como exemplo a democracia representativa. A democracia direta evidenciava a resolução de questões na forma de que as decisões eram tomadas pelos cidadãos em forma de assembleia, como o modelo de Atenas (PATEMAN, 1992). Destaca-se que esse modelo é considerado como a democracia plena, pois foi defendido por Aristóteles (2008), o qual conceituou democracia como poder soberano do povo, porém atrelado aos órgãos de deliberação e julgamento. Também foi defendido por Rousseau (1989) como único modelo eficaz na resolução de conflitos, visto que seria a forma de ouvir todos os cidadãos. Já a democracia indireta é aquela em que o povo governa por meio de representantes escolhidos por ele, como exemplos têm-se a democracia plebiscitária e representativa.

Certamente esses modelos foram insuficientes para abarcar a quantidade de demandas sociais ao longo dos anos, pois o modelo ateniense jamais se sustentaria nos dias atuais, ao passo que todos os cidadãos reuniam-se e debatiam antes de promulgar determinada lei, perfazendo uma democracia direta de participação como um princípio de forma de bem viver, o que seria impossível atualmente. De outra banda, a democracia indireta encontrou alguns entraves para sua efetiva concretização, visto que seus modelos, em suma, mantinham uma falácia de igualdade entre os cidadãos, permitindo a continuidade do poder entre os mais “sábios e capazes”, pois era considerada a participação na vida pública como uma atividade complexa e limitada (HELD, 1987).

Acerca do modelo representativo, Montesquieu² (2000) ponderou que a maioria dos cidadãos não tem conhecimento e capacidade para reger a vida política e determinar o melhor para a coletividade, ficando a cargo da sabedoria

² Filósofo iluminista, autor de “O espírito das Leis” (1748). Considerava que os cidadãos de sua época não eram capazes de determinar o melhor para a coletividade. Conceituou a democracia e a aristocracia um mesmo tipo de governo (agrupados na república) e ao falar de despotismo como um tipo em si e não a corrupção de outro (neste caso, da monarquia), mostra-se mais preocupado com a forma com que será exercido o poder: se é exercido seguindo leis ou não.

do povo reconhecer os cidadãos mais capazes para elegê-los como seus representantes. Por óbvio este tipo de governo acabou possuindo um caráter aristocrático, quando da existência do sufrágio censitário, o qual excluía os pobres da votação, e, ainda, pelo conhecimento, visto que apenas os mais ricos possuíam capacidade política. Tinha-se, então, o conceito de políticos profissionais e um verdadeiro abismo entre representantes e representados, ao passo que a atuação do povo se dava estritamente no ato do voto.

Tem-se que a democracia liberal - que também possui nomes mais tradicionais, como democracia constitucional, república constitucional, república democrática, democracia representativa, e república representativa - caracteriza-se como a forma de governo na qual se espera que o Estado abstenha-se de interferir na esfera de direitos dos cidadãos e na economia, mantendo uma autorregulação. Este perfil de Estado andou em conjunto com a democracia.

Conforme expõe Touraine (1996), o Estado de Direito concedeu foco principalmente à limitação do poder do Estado e no reconhecimento de Direitos Fundamentais através da lei. Foi um marco histórico importantíssimo, pois se adaptou a uma representatividade limitada dos governantes.

Ferreira Filho (2011) ressalta que a democracia representativa insurge-se como resposta às revoluções liberais a partir do século XVIII com o objetivo de institucionalizar a aristocracia de governo. Visava dar poder à minoria dos capazes eleitos pelo povo. Isso significa dizer que em grande parte do século XX, acreditou-se que a forma representativa pudesse ser um modelo ideal para os cidadãos, ao passo que teoricamente visava assegurar a liberdade e igualdade de todos. Entretanto, hoje se evidencia que os representantes já não conseguem mais identificar as reais demandas da sociedade, tampouco podem atendê-las.

As exigências dos cidadãos vêm se tornando mais complexas e pontuais, deixando evidente a necessidade da participação em conjunto entre representantes e representados.

O sistema de democracia representativa vem recebendo diversas críticas, devido às denúncias a respeito da má administração do poder público. De acordo com Manfredini (2008, p. 25):

[...] o que tem se vivenciado no Brasil é a crise desse modelo. Os representantes já não representam o povo; este, por sua vez, já não se interessa pelos assuntos políticos. O número de partidos cresce, mas as ideologias continuam as mesmas, e, o poder legislativo ainda não logrou sua independência, continua a operar com preponderância do executivo.

Certamente o modelo de democracia representativa foi importante para a fomentação da participação política, logo que os cidadãos passaram a preocupar-se com sua própria atuação mais efetiva nos assuntos da coletividade. Assim, este modelo não se sustentou com as severas críticas recebidas, e, deu início ao desenvolvimento de questões ligadas aos direitos políticos e Fundamentais.

A principal crítica acerca das ideias da democracia representativa é que suas percepções são utópicas e, por diversas vezes, incoerentes, pois de fato não há representação, visto que não é um governo que exprime a vontade popular e sim a vontade autônoma do governante, sendo que o parlamento deixa de concretizar a participação popular efetiva sem preocupar-se em atender os anseios do povo. Assim, a democracia liberal (ou representativa) acaba fundando-se em uma falácia de ideal igualitário em abstrato perante a lei, assentada no princípio individualista que considera participação apenas o momento de votação (DAHL, 2001).

É neste contexto que começa a se delinear uma democracia diferente dos modelos que a antecederam, a qual está diretamente conectada com suas questões de Direitos Fundamentais, cidadania e integração da sociedade, assim como mantem a premissa do voto universal e da representatividade, já assegurados anteriormente, trazendo consigo a materialidade de direitos políticos que qualificam de fato a participação cidadã.

Cabrera (2008, p. 16) expõe que

[...] hay democracia participativa cuando el gobierno lo ejerce el pueblo; a diferencia de la democracia representativa que se da cuando el pueblo delega el gobierno em unos representantes, renunciando a ejercer el gobierno directamente.

Nesse sentido, Cabrera (2008) menciona que a democracia participativa se perfaz através de um rigoroso mandato imperativo do desempenho do cargo que pode ser revogado a qualquer momento pelos eleitores.

A democracia participativa demonstra-se, então, como uma evolução do processo político e traz consigo a inserção de elementos que promovem maior ligação entre representantes e representados, assim como introduz novos papéis ao povo, com os partidos políticos, associações, comunidades e sindicatos (CABRERA, 2008). Nesse tocante, insurge-se o sistema de representatividade proporcional, favorecendo a maior equitatividade eleitoral e representativa do povo.

Bellamy (2009, p. 13) destaca que a antiga noção de participação política foi alterada com a chegada do reconhecimento das liberdades, conforme se evidencia no trecho que segue:

[...] with the ancient liberty of political participation modified by the modern liberties of freedom of choice, the exercise of autonomous judgement about how to lead one's life, and the separation of public and private, their practices are shaped by cultural bonds [...]

Nesse contexto, a democracia participativa objetivou responder às críticas das formas democráticas que a antecederam, visto que buscou ser mais aberta às participações populares. Tal feito configura-se, fundamentalmente, pela participação direta e pessoal da cidadania nos atos do governo, admitindo a iniciativa popular para apresentação de projetos de lei quando apresentados por um número considerável de eleitores, pelo referendo popular, que se caracteriza pela submissão de projetos aprovados pelo legislativo à vontade popular, pelo plebiscito que também é uma consulta popular para decidir previamente uma questão política e através da ação popular (PATEMAN, 1992).

Miranda (2014, p. 33) ressalta que

[...] o nome democracia participativa antolha-se prima facie pleonástico, porquanto, por definição, democracia implica exercício tanto de direitos

fundamentais de liberdade quanto de direitos de participação política dos cidadãos.

Na teoria, Rousseau (1989) destacou o exercício de soberania de todos os indivíduos na capacidade de inserção nos assuntos da coletividade, ou seja, da participação política, referindo que o poder advém do povo, pelo qual através de contrato social abdicaria de sua parcela de poder em prol do Estado para que este realizasse tarefas mínimas de segurança e paz social.

Assim, Bellamy (2007, p. 163) assenta sua concepção de democracia na premissa que a participação política é uma característica vital para a sociedade, conforme colaciona:

[...] so the argument that democracy is an expression of individual autonomy only proves coherent on a somewhat implausible view of positive liberty, in which political participation serves as a vital component to individual self-realization and leads to a consensus on the common good.

Basicamente, a democracia participativa está consubstanciada na ideia de bem comum e igualdade de sufrágio, ao passo que todos votam em um representante que deverá executar políticas públicas que atendam ao bem-estar da coletividade e de seus tutelados. Assim, o grande diferencial da democracia participativa perante suas antecessoras, consiste na possibilidade de intervenção cívica dos cidadãos para a realização individual e coletiva, não só pela via estreita do sufrágio, mas pela participação ativa em outros espaços públicos.

Bobbio (2000, p. 07) menciona que

[...] por democracia entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e oligarquia.

Entende-se, então, que a democracia participativa nada mais é que um regime pelo qual se pretende garantir mecanismos efetivos de controle e participação, que possam ser exercidos pela sociedade civil perante a administração pública, sem que o papel democrático seja reduzido apenas ao

voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social, assim, enquadrando-se perfeitamente no conceito trazido por Bobbio (2000) acerca da forma do verdadeiro exercício da democracia.

Tem-se que os valores democráticos são basicamente a igualdade e a liberdade. A democracia participativa, então, constituiu um dos grandes campos sociais e políticos, nos quais a emancipação social está sendo reinventada (FERREIRA FILHO, 2011).

A participação busca intensificar a democracia, reivindicando a legitimidade da democracia participativa, seja pressionando as instituições democráticas representativas a fim de torná-las mais inclusivas, ou, ainda, buscando formas de unificar as democracias participativa e representativa.

Gonzalo; Requejo (1998) mencionam que a participação, essencialmente, difere-se da representação, quando possibilita aos cidadãos que efetivamente decidam por meio de algum mecanismo de inserção popular, seja por referendo ou pela consulta popular, por exemplo, manifestando sua vontade, sem depender de um corpo restrito de indivíduos eleitos para falarem pelos demais cidadãos.

Nesse sentido, Sell (2006, p. 93) menciona que a democracia participativa é compreendida como:

[...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública.

Assim, muito embora a participação política e a democracia participativa tenham se inserido no ordenamento jurídico como forma essencial de bem viver em uma sociedade democrática que preze a igualdade e liberdade entre seus tutelados, tem-se que a cidadania anda de mãos dadas com a política, e a participação em algumas formas de democracia se traduz apenas com o direito ao voto. Inevitavelmente as alterações sociais e políticas traduzem-se nos mecanismos de inserção cidadã, pois na medida em que um

cidadão deseja evoluir e buscar adentrar as esferas sociais de sua comunidade é preciso que o Estado esteja receptivo para tal feito, delineando formas próprias para essas ações.

Em grande parte, a preocupação contemporânea com a cidadania pode ser vista como reflexo da opinião de que atualmente estamos testemunhando uma continuação da transformação da política das comunidades, e assim da cidadania, produzidos pelos impactos da globalização e multiculturalismo. De maneiras diferentes, esses dois processos sociais estão testando a capacidade dos Estados-nações para coordenar e definir as vidas coletivas de seus cidadãos, alterando o próprio caráter de cidadania ao longo do caminho (BELLAMY; PALUMBO, 2010).

Destacam-se as palavras de Bellamy; Palumbo (2010, p. 9) que demonstram os anseios da população, evidenciando uma frequente desilusão perante seus governantes. Embora se tenha mais acesso a fontes de informação acerca das decisões públicas, ainda assim falta maior mobilização para que sejam abordadas as preocupações específicas do bem comum.

[...] on the one hand, the wider population is better informed than ever before of the activities of those that govern them and the consequences of their decisions. As societies have become more wealthy, so the expectations of citizens have grown and with it their tendency to criticise those who work on their behalf. On the other hand, though committed to the ideal of democracy, these same citizens have become ever ore disillusioned with its actual working as a means for holding politicians and bureaucrats to account. In part, that disillusionment reflects the shift from government to governance both within and beyond the state, which has weakened or dispersed in complex ways the responsibility of politicians for many key areas of public policy. In part, it also reflects the desire for citizens for more individually tailored and particularistic forms of accountability that address their specific concerns rather than those of the collective welfare. As a result, a whole new machinery for standard setting and monitoring political behaviour has developed.

Com efeito, evidencia-se que os processos de democracia representativa não conseguiram manter a ideia de democratização, pois aos olhos do povo era seletiva demais e pouco participativa, ou seja, não abrangeu a pluralidade cultural, o que exigiu redefinições democráticas (DAHL, 2001).

Atualmente a democracia participativa encontra-se em evolução, já sendo considerada como democracia deliberativa, a qual está consubstanciada na alteração das formas de participação da sociedade civil. Isso significa dizer que a democracia deliberativa é uma forma de exercício da democracia participativa, na qual se entende que a participação cidadã vai além do processo eleitoral, com maior interlocução dos indivíduos com a esfera pública. Em outras palavras, as questões sociais e coletivas devem ser objeto de apreciação de todos, ou seja, todas as questões devem ser pautadas pelo discurso e argumentação. Esse modelo volta-se à premissa inicial de democracia sustentada por Aristóteles, ao passo que as decisões devem ser tomadas por todos os cidadãos, e os representantes eleitos são meramente instrumentos da vontade popular, estando constantemente atrelados às necessidades do povo.

Tanto a democracia participativa quanto a deliberativa estão inseridas no mesmo campo teórico, visto que se ocupam de igual problema, ou seja, como instituir e dar efetividade à participação social e participação dos processos de decisões públicas (FOLLESDAL, 2006). Conforme Leal (2011), o conceito deliberativo refere-se a complexos conjuntos teóricos, enquanto a participação implica aspectos aplicativos.

Leal (2011, p. 48) menciona que a doutrina especializada entende a possibilidade de convívio entre a democracia participativa e a representativa, com a transmutação dos polos de legitimidade democrática de cada uma, a partir dos alicerces e ensejos compostos pela democracia deliberativa, “os quais vão fazer migrar a lógica da negociação (qualquer que seja) e do voto como consequência desta, para a interlocução e o convencimento justificado enquanto base de sustentação do sufrágio”.

Dessa forma, a democracia participativa incorporou ao debate político propostas de reconhecimento cultural e inclusão social, porém, atualmente, confrontam-se tais preceitos, ao passo que é preciso se desvincular dos modelos ortodoxos de democracia contemporânea e reavaliar os modelos já existentes, de forma que estes possam dialogar, sempre objetivando nova

evolução da cidadania, capaz de abarcar as complexidades dos modelos democráticos, discutindo estes com maior transversalidade.

Ao longo da história a democracia passou por diversos processos de mudança, ao passo que muitos modelos surgiram em tentativas de adequação perante a sociedade, que clamava por seus Direitos Fundamentais, direitos políticos e de participação. Vale destacar que a democracia surgiu na Antiguidade Clássica, como foi mencionado anteriormente, porém, teve sua retomada durante o século XVIII com as guerras revolucionárias e apareceu mais efetivamente após as Grandes Guerras. O contorno da democracia presente no século XX em muito pouco se assemelhava com o conceito inicial. Entretanto, essas alterações se fizeram necessárias para que se pudesse atentar para as questões sociais presentes na atualidade.

A sociedade se modificou e delineou os conceitos de democracia trazidos da antiguidade, demonstrando, de forma analítica, que a evolução do conceito de democracia une-se aos Direitos Humanos e à percepção de cidadania. A remodelagem do Estado se deu com a alteração do homem enquanto cidadão. Hodiernamente, percebe-se uma sociedade que entende a participação política como seu dever de bem-estar social comum e como um direito de inclusão nos assuntos do Estado.

A fim de compreender a evolução democrática inserida nesse sistema de organização política, analisar-se-á a seguir a evolução do Estado Moderno.

2.1 Evolução histórica do Estado Moderno na formação da cidadania

O Estado pode ser compreendido como um fenômeno histórico, no qual se aprofunda a compreensão acerca de sua evolução no decorrer do tempo. Certamente é possível entender a criação do Estado, analisando desde as primeiras formas de organização: como a sociedade nômade, o Estado-cidade, o império burocrático e o Estado feudal.

Importante para a realização de uma análise mais pontual acerca do desenvolvimento da democracia atual é a compreensão da evolução do estado

e como ela influenciou diretamente a conquista dos direitos e garantias Fundamentais.

Para a ciência política é necessário analisar mais a fundo o sistema formativo do Estado Moderno. Sabe-se que a denominação de Estado emergiu do latim "status" que significa firme, ideia centralizada ao poder de permanente convivência, entrelaçada à política. O Estado, então, caracteriza-se como um organismo dotado de função própria, ou seja, o modo de ser da sociedade politicamente organizada, sendo uma das formas de manifestação do poder (LEAL, 2013).

Os países europeus passaram a desenvolver a expressão de Estado aplicando às pequenas propriedades rurais particulares. Embora com nomes diversos, a sistemática é igual àquelas que a precederam, visto que possuía a autoridade superior, fixando as regras de convivência de seus membros. Tem-se que o primeiro ensaio empregando o termo Estado moderno foi realizado por Maquiavel concebendo-o como uma sociedade política organizada com autoridades e normas predefinidas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Partindo dessa definição, salienta-se que em remotos tempos a Grécia antiga já se utilizava da expressão "polis", a qual continha um cunho civilista. Mais tarde, na Idade Média e na Idade Moderna também se passou a utilizar os termos remontando esta realidade, tais como Reino, República, dentre outros, para indicar a acepção do verbete Estado e sua conceituação, conforme expõe Leal (2013).

Acerca do Estado moderno, Matias-Pereira (2010, p. 216) elucida que

[...] desde o seu surgimento, apresenta dois elementos que diferem dos Estados que existiram no passado: o primeiro é a autonomia, na qual se verifica a plena soberania o Estado; e o segundo é que o Estado se torna uma organização distinta da sociedade civil, embora seja expressão desta.

Nesse sentido, o Estado moderno inicia-se na segunda metade do século XV, na Europa, dotado de autonomia e possuindo um caráter unitário. A partir de então, insurgem reflexões acerca da concepção de Estado, que adveio

como ocorrência das monarquias instauradas pelo Estado feudal, no qual um rei dominante assegurado através de força militar, leis unificadas no território do Estado, burocracia administrativa com tarefas de administração pública, tributação de impostos e idioma oficial, passa a reger determinada região, utilizando-se de instrumentos de controle político (SOUSA, 2011).

Matias-Pereira (2010) assevera que o Estado moderno se estendeu durante algumas fases, sendo iniciado na Monarquia, passando pelo Estado liberal, chegando às ideologias fascistas e comunistas, e, por fim, ao Estado democrático liberal, sendo essa uma evolução de mais de três séculos. Vale ressaltar que para a Europa há, também, a incidência do Estado-providência.

Assim, o Estado Liberal, que se deu a partir das Revoluções Liberais da França e Inglaterra, foi o precursor dos Direitos do Homem e da separação dos poderes.

Importante mencionar que no estado social de direito a democracia se constitucionaliza, e os direitos culturais e socioeconômicos são implementados. Entretanto, tal aplicação se dá em um contexto desvirtuado e, assim, formam-se os regimes nazista, fascista e stalinista, denominados regimes autocráticos ou autoritários.

Com esse novo modelo de Estado surge uma nova forma de observar os direitos, que passam a ser reconhecidos, garantindo além da liberdade a consagração constitucional dos Direitos Fundamentais de caráter econômico, social e cultural com a responsabilização do equilíbrio das contas públicas por parte do Estado. Tem-se que a democracia, real ou substancial, depende da regulamentação jurídica de seus valores, o que passa a ocorrer neste período, ainda que de forma incipiente. Nesse passo, a constituição torna-se o fundamento inicial de validade do ordenamento jurídico para abarcar valores democráticos (WARAT, 2001).

O contexto histórico que preside o nascimento do Estado de Direito é caracterizado pela ascensão da burguesia e hegemonia do liberalismo. Em suma, propõe-se a garantir segurança, liberdade e propriedade aos seus cidadãos, assentado, essencialmente, na divisão de Estado e sociedade e na redução da atividade do Estado (NOVAIS, 2014).

Nesse tocante, Leal (2000, p. 64) destaca o início das garantias constitucionais que delimitariam o poder exercido pelo Estado.

[...] já desde o Estado Moderno, pois, é possível percebermos o surgimento de um discurso ideológico que pretende assegurar uma carta lógica aos poderes instituídos, fazendo com que as divisões e as diferenças sociais apareçam como simples diversidade das condições de vida de cada cidadão, e a multiplicidade de instituições forjadas pelo e no Estado, longe de representar pluralidades conflituosas, surgem como conjunto de esferas identificadas umas às outras, harmoniosas e funcionalmente entrelaçadas [...]

Surge, então, uma nova ordem social e constitucional. As aspirações sociais são traduzidas através dos textos constitucionais e elevadas ao patamar de princípios, valendo-se dos Tribunais Constitucionais para sua garantia. De outra banda, abandona-se a ideia de liberdade e igualdade como limitação do Estado perante a sociedade (LEAL, 2000).

Assim, baseadas nas Constituição Mexicana (1917) e na Constituição de Weimar da Alemanha (1919) seguidas de outras Constituições surgem as garantias individuais como legado do Estado Liberal com a reconstrução da relação sociedade e Estado (NOVAIS, 2014). Tem-se o início do Estado democrático de Direito já consubstanciado nos direitos e garantias individuais.

Cumprir salientar que Pérez-Luño (2010) expõe que, ainda integrando o Estado Liberal, teve-se a incidência do Estado Social de Direito, o qual teve um início híbrido, ao passo que foi fruto de conquistas do socialismo democrático, mas também foi uma vitória do pensamento liberal progressista, incorporando direitos sociais juntamente com os direitos civis.

Embora haja incongruências filosóficas na conceituação de Estado tem-se que, conforme Leal (2008), o povo, o território, a soberania e o poder político formam um Estado, que existe fundamentalmente para realizar o bem comum, trazendo segurança, bem-estar e justiça a seus cidadãos. Tal conceito assenta-se perfeitamente com o ideal formado pela democracia, ao que tange sua matriz principiológica como uma sociedade de homens livres e iguais, que se regem sob a vontade essencial do povo.

Leal (2006, p. 18) destaca também que

[...] de qualquer sorte, o poder político, nesse diapasão, passa a ser entendido como proveniente de um processo histórico e mundano de constituição do social, mediado por mecanismos de gestão operacional dos interesses sociais e privados e, enquanto tal, será criticamente localizado num tempo e num espaço específico.

Acerca do poder político, Weber (2005) menciona que este só pode ser exercido e condicionado pela situação de interesses, relacionado a vantagens e desvantagens por quem obedece, sendo esta uma relação entre atores. Lukamba; Barracho (2012) expõem que o poder em si é, literalmente, a capacidade de agir, deliberar e comandar. Dessa forma, em um Estado Democrático, o poder nada mais é do que a ferramenta do povo para agir e comandar.

Nessa linha de pensamento, acentua-se que a teoria moderna e, também, a contemporânea têm de enfrentar e justificar a representação política enquanto estrutura Estatal representante dos direitos dos cidadãos. Para Weber (2005), política significa o esforço de participar no poder de influir na distribuição deste.

Acerca da representação imprescindível, destaca-se a concepção de Sieyès³ (1997) ao afirmar que o voto deveria ser paritário, e, ainda, que o povo decidiria deliberando sobre as necessidades públicas. Apenas posteriormente a esta decisão, o poder público, por meio de seus representantes, atuaria, deixando a vontade real para o povo exercê-la.

Nesse sentido, a filosofia política fundamenta a noção de poder político com matrizes teocráticas, argumentos laicos e coerentes com o espírito científico do pacto social, emancipando o exercício do poder daquelas vertentes até então acreditadas, ou seja, o poder dividido e a sua transmissão.

³ Sieyès foi um dos participantes mais ativos na criação da Assembleia Nacional de 1789. Baseou-se na doutrina do contrato social, vislumbrando a existência de um poder imanente à nação, superior aos poderes ordinariamente constituídos e por eles imodificáveis: o poder constituinte. Além de legitimar a ascensão do Terceiro Estado (o povo) ao poder político, a obra traça, portanto, as linhas mestras da Teoria do Poder Constituinte, ainda hoje relevante para o estudo do Direito Constitucional.

Em análise à situação de formação do Estado, pode-se entender, também, a facilidade com que se atingiram os altos níveis de corrupção que se presencia no cenário mundial atual. É preciso que se entenda o surgimento do Estado e o início de um quadro democrático que, embora possuísse interesses diversos, acabou por possibilitar a transferência de responsabilidades, assim como cargas tributárias ao detentor do poder de segurança, ora Estado, facilitando aos seus agentes o contato direto com verbas públicas e condutas sem fiscalizações severas, ao passo que se compunham como representantes do poder institucionalizado (LOPES, 2011).

Dessa forma, abarcar-se-á nesse próximo momento a formação e evolução dos direitos políticos. É essencial uma análise perpassando a historicidade a fim de compreender mais facilmente os motivos pelos quais a realidade corruptiva mantém-se em tão alto patamar, visto que o país de análise inicial, Brasil, possui em seu ordenamento altas penalidades para estes crimes, assim como princípios idôneos regidos pela Carta Magna, e, estes direitos caracterizam-se como meios de combate aos atos corruptivos.

2.2 Direitos políticos: antecedentes, evolução e poder constituinte

Os Direitos Fundamentais formaram-se ao longo dos anos com o decorrer da história da humanidade. A fim de elucidar o presente estudo, faz-se relevante analisar seus antecedentes e os principais movimentos históricos que contribuíram para a formação e desenvolvimento destes direitos.

Leal (2000) assevera que o entendimento dos Direitos Humanos está intimamente ligado à história, e, sua análise é de suma importância para um estudo consciente acerca do tema. Tem-se que estes direitos garantem a possibilidade de o cidadão participar da formação da vontade do Estado como um todo, assim como ser um membro ativo da comunidade política através do exercício de seu direito/dever (PÉREZ-LUÑO, 1984).

Para uma breve conceituação, Moraes (2001) menciona os Direitos Fundamentais de primeira dimensão como direitos de defesa dos cidadãos, bem como podem ser compreendidos como uma limitação ao poder.

Os direitos de defesa do cidadão ou Direitos Fundamentais podem ser observados sob a análise de que se constituem em formas de proibição de ingerência na esfera jurídica individual e implicam no exercício pleno dos Direitos Fundamentais dos poderes públicos (CANOTILHO, 1998).

Importa salientar que os Direitos Fundamentais recebem diversas classificações, porém a mais difundida é a que agrupa os direitos conquistados em gerações e, também, aceita pela Organização das Nações Unidas (ONU). Essa divisão é devida à extensão histórica recebida por tais direitos (CORREA, 2000).

Os direitos de primeira geração são aqueles chamados de direitos de liberdade, já os de segunda geração são os direitos de igualdade, e, os de terceira geração são os direitos de fraternidade. Bonavides (1998), inclusive, menciona que as revoluções, em especial a francesa, foram o marco primordial da sequência dos direitos a serem assegurados pelas gerações e sua gradativa institucionalização.

Hodiernamente, com o avanço das tecnologias, fala-se até mesmo em uma quarta geração de direitos, que seria relativa à proteção do patrimônio genético humano, enquanto indivíduo e espécie (PIOVESAN, 2010).

Esclarecidos alguns pontos iniciais, é importante que se compreenda o avanço dos Direitos Fundamentais na medida em que se analisa sua historicidade. Nesse tocante, conforme expõe Andrade (2012), os Direitos Fundamentais ganharam relevo, politicamente, no fim do século XVIII, por isso, aparecem como liberdades na esfera de autonomia do indivíduo em face ao poder do Estado, e, logo evidencia-se seu destaque no cenário mundial.

O liberalismo, então, traduziu-se como forma de oposição aos desmandos do absolutismo, visando limitar e dividir o poder. Assim, conforme exposto anteriormente, passa a haver uma representação formal, consubstanciada em uma falácia de igualdade, visto que apenas os favorecidos pela fortuna possuíam o direito ao sufrágio. Já no final do século XIX, a situação toma outro rumo com a universalização da representação através do sufrágio universal, porém, ainda com a condição do voto masculino apenas. Com esse momento histórico, diversas vitórias liberais são fortalecidas, e, como consequência, os Direitos Humanos passam a ser reconhecidos pela ordem legal (FERREIRA FILHO, 2011).

No liberalismo ocorreu a restrição da atuação do Estado, entretanto, contrapondo-se a isso, a sociedade se amplia e torna-se detentora de poder ilimitado. O choque de concepções entre a monarquia absoluta, que representa a fundamentação no poder divino dos reis, versus o liberalismo, com a ideia de poder transferido para o povo, confronta-se diretamente. Contudo, começam a surgir ideais e princípios que serviram de base para o futuro dos Direitos Fundamentais.

Salienta-se, também, que na França em 1789, ocorreu uma das maiores revoluções mundiais, a qual visava, essencialmente, a concretização da democracia, sendo esta influenciada pelas ideias iluministas⁴, objetivando extinguir uma realidade de extremas desigualdades com o terceiro estado.

Tem-se que o poder político da burguesia advém da Revolução Francesa, graças à terrível situação econômica existente na França, marcada pela miséria popular devido aos altos impostos cobrados do terceiro Estado, ou seja, da classe trabalhadora, com o objetivo de sustentar o clero e os nobres. Assim, agredindo frontalmente a vida digna e dando ensejo a uma série de outras reivindicações, conforme expõe Leal (1997).

Com a ascensão da burguesia, passa-se a valorizar o ser humano como indivíduo dotado de direitos naturais, o que forma os fundamentos para a Revolução Francesa. Com isso, em 1789 surge a Declaração do Homem e do Cidadão, projetada pelos filósofos Lafayette e Sièyes, a qual foi adotada pelos franceses após a vitória do movimento revolucionário. Posteriormente, a França teve sua Constituição escrita e positivou todos os direitos políticos contidos na Declaração, conforme afirma Menezes (1995).

A Revolução Francesa foi o ponto essencial de concretização dos Direitos Fundamentais, em especial a realização dos direitos políticos, ao passo que evidenciou sua importância como fator histórico que transcendeu o absolutismo, agregando novos valores que perduram até os dias atuais.

Nesse espectro que advém o poder constituinte, com a premissa de limitação de poder do Estado sob a égide do direito natural de auto-organização baseada nas ideias de Sieyès, surgindo como uma nova forma de

⁴ Os pensadores que defendiam os ideais iluministas acreditavam que o pensamento racional deveria ser levado adiante substituindo as crenças religiosas e o misticismo, que, segundo eles, bloqueavam a evolução do homem. O homem deveria ser o centro e passar a buscar respostas para as questões que, até então, eram justificadas somente pela fé.

poder contida na soberania nacional e soberania popular que afronta a monarquia, conforme Bonavides (1998).

O poder constituinte passa a ser considerado como a suprema manifestação da vontade política do povo, aliando-se à premissa de Constituições escritas, visando a delimitação do poder estatal, assim como a definição de direitos e garantias individuais (MORAES, 2001).

Canotilho (1998, p. 59) apresenta um conceito para poder constituinte:

[...] o poder constituinte se revela sempre como uma questão de “poder” ou “força” ou de “autoridade” política que está em condições de, numa determinada situação concreta, criar, garantir ou eliminar uma Constituição entendida como lei fundamental da comunidade política.

O poder constituinte é incumbido de fornecer existência aos preceitos jurídicos constitucionais, que se concentram no mais alto grau da ordem jurídica. Entretanto, cumpre destacar que o poder constituinte apenas é utilizado em casos excepcionais por mutações constitucionais profundas que não são absorvíveis pelo ordenamento jurídico, enquanto as regras constitucionais mantêm-se em vigor normalmente (BASTOS, 2001).

É sabido que há dois tipos de poder constituinte, sendo o poder originário, também conhecido como de primeiro grau, e, o poder derivado ou de segundo grau, que é subdividido em reformador e decorrente. O poder originário resulta da elaboração de uma carta Constitucional para um novo Estado, a fim de estabelecer como será sua organização, bem como ressaltar os interesses predominantes daquele Estado, consoante assevera Moraes (2001).

De outro lado, o poder constituinte derivado está inserido na Constituição, este, por sua vez, está sujeito aos limites expressamente impostos pela Carta Magna, e, inclusive, é objeto de controle de constitucionalidade.

Esse poder possui três características essenciais, conforme destaca Moraes (2001). É um poder proveniente do poder originário, obtendo sua força normativa a partir deste; possui limitações por regras constitucionais, sem a possibilidade de oposição a estas; e, também, é um poder considerado subordinado.

Importa salientar, também, a supremacia da Constituição, a fim de evidenciar sua relativa rigidez e impossibilidade de alteração dos direitos nela contidos. Sabe-se que a Constituição ocupa um lugar no topo do sistema jurídico, sendo a norma suprema do Estado, a qual designa a estruturação e organização deste, assim como define os princípios e Direitos Fundamentais nela abrangidos.

Ferreira Filho (1988) menciona que a Constituição é suprema tanto no aspecto formal quanto material, ao passo que independentemente da situação, seja por lei estabelecida pelo poder legislativo, ou por qualquer ato de um dos poderes que não pode ser contrário à Constituição. Assim, surge a noção de constitucionalidade e inconstitucionalidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil é um exemplo de lei fundamental, suprema e rígida, a qual fixa os poderes, limitações, atribuições e competências dos entes federados.

Salienta-se que, na Constituição Federal Brasileira, os direitos políticos estão devidamente previstos no capítulo IV, título II, nos artigos 14 a 16 como parte das garantias fundamentais. Já no artigo 1^a da CF/88 estabelece a forma de governo, bem como a primazia da Constituição em assegurar que todo poder emana do povo.

O Brasil estabelece que um de seus fundamentos seja a cidadania, e, evidencia, ao longo do que fora disposto no corpo da Constituição Federal, formas de incidência do exercício deste e de outros direitos.

Moraes (2001) entende que os direitos políticos são, na verdade, direitos públicos subjetivos, capazes de permitir que o cidadão exercite sua liberdade de participar nos atos da vida pública e adquira predicados de cidadania. Vale lembrar que a Constituição emprega o termo direitos políticos em sentido estrito, ou seja, quase como sinônimo de atividade eleitoral.

Destacam-se as palavras de Pérez-Luño (1984, p. 180) quando aduz os direitos políticos como uma progressiva ampliação da atividade política dos cidadãos, conforme menciona:

[...] si considerados en el vértice de las libertades públicas los derechos políticos aparecen como instrumentos de articulación interna del orden democrático del Estado de Derecho, considerados desde el punto de vista de los ciudadanos representan una progresiva ampliación de su consciencia y actividad política. En suma, a través del ejercicio de estos

derechos se posibilita, en el plano objetivo, la garantía de la legitimación democrática del poder [...]

Cabe salientar, que o marco democrático brasileiro, a Constituição Federal de 1988, ampliou consideravelmente o rol de direitos e garantias, sendo considerada uma das mais avançadas do mundo, conforme expõe Piovesan (2010).

Assim, dentre as garantias asseguradas ao cidadão brasileiro encontram-se os direitos políticos que podem ser considerados como direitos cívicos de segurança do cidadão perante o poder público, os quais autorizam o povo a exercer autoridade nacional e manifestar opiniões acerca do Estado (BASTOS, 2001).

Moraes (2001) destaca que os direitos políticos materializam-se então no direito ao sufrágio, alistabilidade, elegibilidade, iniciativa popular de lei, ação popular e a organização e participação de partidos políticos.

Assim, tem-se que os direitos de cidadania, conforme expõe Lapierre (2003), são frutos das transformações sociais do poder político de prevenção contra o dogmatismo ideológico e são essenciais à cultura do ser humano para que este compreenda seu papel na sociedade em que está inserido.

Referindo-se à cidadania, Silva (2002, p. 346) aduz que

[...] o eleitor é cidadão, é titular da cidadania, embora nem sempre possa exercer todos os direitos políticos. É que o gozo integral destes dependem do preenchimento das condições que só gradativamente se incorporam no cidadão. Não nos parece que isso importe em grau de cidadania política. Esta é atributo jurídico-político que o nacional obtém desde o momento em que se torna eleitor.

É fundamental entender que a aquisição por completo dos direitos políticos é gradual em fases consecutivas, conforme exposto na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Sanadas as questões preliminares, cabe abordar as formas mais efetivas de inserção dos direitos políticos em nosso ordenamento, tal sendo o direito ao sufrágio.

Acerca do sufrágio, entende-se que este se traduz em dois âmbitos, a capacidade eleitoral ativa e passiva. O primeiro refere-se a capacidade de votar, enquanto o segundo diz respeito a elegibilidade. Muito importante

acrescentar que para a Constituição Federal Brasileira o sufrágio e o voto, assim como o escrutínio não são considerados sinônimos. Para melhor entender, o sufrágio é o direito em si, enquanto o voto é o exercício deste direito. Já o escrutínio é um modo deste exercício (SILVA, 2002).

Acerca disso Silva (2012, p. 350) menciona que

[...] as palavras sufrágio e voto são empregadas comumente como sinônimas. A Constituição, no entanto, dá-lhes sentidos diferentes especialmente no seu art. 14, por onde se vê que o sufrágio é universal e o voto é direto, secreto e tem valor igual. A palavra voto é empregada em outros dispositivos, exprimindo a vontade num processo decisório.

O sufrágio apresenta-se como uma extensão à igualdade, pois não consiste em nenhum tipo de discriminação, bem como está assentado no princípio da universalidade, ou seja, abrange a todos os cidadãos.

Necessário observar que podem existir requisitos técnicos para o exercício do sufrágio sem que isso suprima sua característica fundamental da universalidade. Ressalta-se, contudo, que diversos autores não concordam com o sufrágio universal, pois consideram que a percepção de sociedade para os analfabetos e para os alfabetizados é completamente diferente, assim como a percepção das pessoas com grau superior é diferente daquelas de grau médio, e assim por diante (SOARES, 2002).

Assevera-se que há outros tipos de sufrágio, como o capacitário, o restrito e o censitário, porém nenhum destes é aceito em uma sociedade democrática, visto que o primeiro baseia-se nas condições intelectuais dos eleitores, concedendo direito ao voto apenas àqueles que possuem certo grau de instrução. De outra banda, o voto restrito é aquele concedido aos indivíduos com condições econômicas superiores ou capacidades especiais, e, o voto censitário, é aquele cedido às pessoas com determinada qualificação econômica, ou seja, posse de bens imóveis, determinada renda ou pagamento de determinada quantia a título de impostos (DAHL, 2001).

O sufrágio pode ainda ser distinguido em igual ou desigual, ou seja, o primeiro equivale a quando cada eleitor possui a mesma valoração de votos, e o segundo é quando há majoração de votos de alguns eleitores, conforme aduz Moraes (2001).

Consoante exposto anteriormente, a forma de regime de determinado Estado é extremamente importante para o regimento de todas as políticas públicas inseridas neste. O Brasil a partir da Constituição Cidadã de 1988 deixou para trás uma série de restrições políticas contidas anteriormente nas outras Constituições. Inclusive, no Brasil Imperial o voto censitário era a única forma de sufrágio prevista.

A participação política insere-se na Constituição Federal de 1988 e passa a fazer parte do espectro de ações do cidadão perante o Estado. Desenvolvem-se, assim, questões de direitos civis, políticos, de cidadania e governabilidade. A Constituição Cidadã prevê, então, diversas formas, além do voto, como meio de inserção nos assuntos políticos, a fim de realizar um controle social, colocando o cidadão como protagonista de sua história.

Pateman (1992) entende que o regime político é essencialmente relacionado com as formas de sufrágio presentes em determinado Estado, porém, ainda que o sufrágio universal seja pressuposto para uma democracia, o contrário não se traduz, ou seja, ainda que exista sufrágio universal em determinado Estado não significa que este adote efetivamente um regime democrático.

Assim, a Constituição Federal brasileira adota a forma de sufrágio de forma democrática, a qual preconiza em seus artigos que o voto é universal, igualitário e direto. Logo, pode-se evidenciar que os titulares a votar são os eleitores e do direito de ser votado são os elegíveis, sendo que ambos devem estar em dia com os requisitos necessários para tais qualidades, conforme já tratado. Nesse passo, a capacidade eleitoral ativa se traduz através da forma que o indivíduo se insere na democracia.

Entende-se, dessa forma, que os direitos políticos atualmente são devidamente resguardados e assegurados em inúmeros documentos legais (MARTINS, 2014). Entretanto, em suma, os direitos políticos atuais são consubstanciados apenas no direito ao voto e à representação política, o que os torna insuficientes diante das demandas sociais, visto que são baseados na democracia liberal representativa. Logo, tais direitos demonstram-se defasados, pois não acompanham a evolução atual da sociedade, que necessita de maior participação e inserção nos assuntos do Estado.

Nessa seara, é imprescindível que se analise a materialização formal destes direitos, através das Constituições com a devida titularidade do Poder Constituinte, na premissa básica de poder advindo do povo, conforme passa-se a explicar.

2.3 As Constituições brasileiras e o poder político

Objetivando adentrar a esfera dos direitos políticos no Brasil, é necessário que se analise a história das Constituições Federais brasileiras desde seus primórdios, ou seja, é preciso que se adentre a historicidade da positivação de tais direitos nas Cartas Magnas de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, e, por fim, a Constituição Cidadã de 1988.

Corriqueiramente, fala-se que o povo não sabe votar, porém pouco se comenta acerca da história do Brasil e dos impeditivos do exercício do voto ao longo dos anos. O modelo social ao qual estamos inseridos acaba por tolher direitos políticos em face à exclusão. Entretanto, esta exclusão reflete no ato concreto de falta de exercício da cidadania (PEDROSO, 1992). Objetiva-se, então, abordar uma retrospectiva evolutiva da história do nosso país, a fim de demonstrar formas eficientes de retomada da cidadania e reconstrução dos direitos políticos.

A primeira Constituição do Brasil foi a Imperial de 1824. Esta Carta Constitucional trouxe a previsão dos direitos políticos acerca das pessoas que eram consideradas nacionais, sendo todos aqueles nascidos no Brasil (ingênuos ou libertos), ainda que filhos de pais estrangeiros. Também se considerava brasileiros todos os nascidos em Portugal e em suas possessões, e, ainda os estrangeiros naturalizados, independentemente de sua religião (PEDROSO, 1992).

Evidenciou-se a possibilidade de perda dos direitos de cidadania dos brasileiros, tais como: naturalização em país diverso, admissão de emprego, pensão ou condecoração sem autorização do Império em governo diverso, e, também quando fosse expulso através de alguma sentença.

Ademais, trouxe a previsão de suspensão dos direitos políticos em razão de incapacidade, seja física ou moral, e, por sentença condenatória à prisão ou

degrede, neste último caso apenas enquanto seus efeitos permanecerem eficazes, conforme preconizava o artigo 8º.

Ressalta-se que era possibilitado o voto aos brasileiros em pleno gozo de seus direitos políticos e aos estrangeiros naturalizados, contudo os menores de 25 anos não poderiam votar, com exceção dos casados e militares (maiores de 21 anos), bacharéis formados e clérigos, consoante preconizava os artigos 91 e 92 da referida Constituição.

A Constituição de 1824 determinava eleições indiretas e com voto censitário. Note-se também que não existia a diferenciação entre nacional e cidadão (VIANNA, 1987).

Já a Constituição de 1891, instaurou-se durante o início do período Republicano e tratou dos direitos políticos em seus artigos 69 a 71. A inovação se deu quanto aos estrangeiros que se encontravam no Brasil na data da proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, e não manifestassem a intenção de manter sua nacionalidade anterior, durante o período de seis meses, seriam estes considerados nacionais (PEDROSO, 1992). Além disso, também estabeleceu a definição daqueles que eram considerados cidadãos, sendo estes os maiores de 21 anos desde que devidamente alistados. Notou-se uma forte influência norte-americana, assim como do liberalismo na premissa do *laissez faire* sem abranger direitos sociais (MORAES, 1985).

Assevera-se que a exigência de comprovação de renda constante na Constituição anterior não foi colocada na Constituição da República de 1891, contudo, aos mendigos era proibido que participassem das eleições, e apenas homens alfabetizados podiam votar, sendo este o “voto literário”, conforme menciona Pedroso (1992).

A Constituição de 1934 surgiu com a regulamentação dos direitos políticos em seus artigos 106 a 112, que definia aqueles que eram considerados eleitores, e referia os casos de impossibilidade de alistamento, ou seja, os mendigos, analfabetos e os que estivessem de forma temporária com os direitos políticos suspensos não poderiam votar.

Salienta-se que tanto homens quanto mulheres deveriam se alistar para votar, e, inclusive, incidia sanção para o caso da não realização deste ato. Assim, colaciona-se o referido artigo:

Art 109 - O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.

Aqui, importa ressaltar que houve a distinção entre igreja e sociedade, o que passou a se evidenciar na formulação da Constituição e seu rol de direitos (WOLKMER, 1989). Destaca-se que nesta Constituição a maioria é estabelecida aos 18 (dezoito) anos de idade, configurando uma inovação trazida pela Carta Constitucional.

Com o golpe de Getúlio Vargas e a Constituição outorgada em 1937, passou-se a abordar os direitos políticos em seus artigos 117 a 121, considerando-se como eleitores todos os maiores de 18 anos, devidamente alistados, independente do sexo. Contudo, passa a figurar como hipótese para perda de direitos os casos de rejeição de serviço ou encargo, ou, também, a concessão de alguma condecoração estrangeira.

Ferreira Filho (2011) destaca que nesta Constituição restou omissa a questão sobre a obrigatoriedade do voto, tornando os militares inalistáveis, porém elegíveis. Também, cumpre mencionar que é esta a primeira Constituição a diferenciar cidadania de nacionalidade, trazendo o caso de inelegibilidade absoluta.

A Constituição de 1946 trouxe a “democratização” do governo Vargas, visto que por 10 anos manteve-se um governo sem liberdades políticas e constantes oposições sociais à ditadura, clamando por uma redemocratização. O presidente apresentou alterações no processo eleitoral com a previsão dos direitos políticos em seus artigos 131 a 140. Contudo, expõe que não é permitido alistamento para as hipóteses de pessoas analfabetas e àquelas que não têm conhecimento da língua nacional, e, também, às pessoas privadas de seus direitos políticos temporariamente (PEDROSO, 1992).

Houve o indicativo de que nenhum cidadão poderia perder seus direitos políticos por princípios religiosos, filosóficos ou políticos, no entanto, não poderia utilizar-se dos mesmos para se isentar de determinado encargo (BONAVIDES, 1997). Também nesta Constituição é inserido o sufrágio universal e direto.

Sobreveio, então, a Constituição de 1967, a antecessora da Constituição Cidadã. Tem-se que esta Constituição disciplinou os direitos políticos em seus

artigos 147 a 151, e, demonstrou a necessidade de representação proporcional dos partidos políticos na forma estabelecida pela lei. Vale ressaltar que o regime militar era preponderante nesta época, e o Brasil encontrava-se no seu período ditatorial, o qual perdurou de 1964 a 1985 (AGRA, 2002). Fez-se a distinção de nacional e cidadão, assim como se verificou o voto universal, direto e secreto para a maioria de 18 anos.

O Brasil passou por longos anos de recessões democráticas, sem qualquer garantia de Direitos Fundamentais, com a promulgação de Atos Institucionais de cerceamento de direitos individuais e coletivos e das liberdades políticas. Esse conjunto de arbitrariedades e atos teratológicos demonstrou a onipotência dos governantes (PEDROSO, 1992).

Logo, a Constituição Cidadã adveio em 1988 e deu início ao período democrático no Brasil, afirmando que todo poder emana do povo, assegurando a soberania popular, concedendo o direito ao voto a todos os cidadãos, e, normatizando que um dos princípios balizadores de seu regimento é a cidadania.

Tem-se que as Constituições brasileiras foram, ao longo dos anos, evidenciando o crescimento democrático do Brasil. Sabe-se que os direitos políticos, assim como todos os direitos sociais foram conquistas de clamores populares e só se desenvolveram graças às inúmeras lutas travadas pelo povo, conforme expõe Sarlet (2002). Embora o golpe militar tenha ocorrido em 1964, iniciando oficialmente o período ditatorial no Brasil, de 1937 até 1945 não ocorreram eleições no Brasil, visto que o então presidente Getúlio Vargas as suspendeu.

Por motivos tão relevantes que a Constituição de 1988 foi e é tão respeitada e venerada pelos brasileiros, pois o período que a antecedeu foi de direitos formais, que não preconizaram a primazia dos Direitos Fundamentais, tampouco se ocupou de fomentar a cidadania, mantendo os direitos políticos de seus cidadãos em caráter puramente abstrato.

Com a evolução da democracia e das Constituições Brasileiras, chega-se à Constituição de 1988 com um caráter democrático amplo e com o elemento central consubstanciado na dignidade da pessoa humana, com uma gama de Direitos Fundamentais expressos na Carta Constitucional, assim como inserindo a participação política dos cidadãos através de diversos mecanismos

que não se atrelavam somente ao exercício do voto, consoante destaca Leal (2004).

Essa constituição revolucionou ao inserir princípios e Direitos Humanos que passaram a ser convertidos em Direitos Fundamentais, trazendo ações constitucionais para efetivar tais direitos. Tem-se, então, uma alteração de pensamento social, uma vez que o cidadão passa a se preocupar com os assuntos da coletividade e deixa de apenas exercer o voto como forma de decisão (WARAT, 2001).

Gonzalo; Requejo (1998, p. 29) mencionam que embora o atual estágio democrático tenha demonstrado inúmeros avanços e conquistas de premissas universais de Direitos Humanos, ainda apresenta pontos em déficit em seus regimes políticos representativos, demonstrando que

[...] el concepto de democracia que se ha impuesto progresivamente desde el siglo XIX se refiere a las relaciones entre Estado y sociedad y no a los deberes en relación a la comunidad, y denota una forma de gobierno en la que el poder político del Estado pertenecería en derecho a toda la población, es decir, al <<pueblo>> entendido como el conjunto universal de ciudadanos sin exclusiones por razones de clase social o sexo, y no meramente a un grupo específico y limitado de gentes.

Porém, mesmo com essa conceituação tão abrangente de aquisição de direitos, a democracia atual exige que o cidadão deixe de ser apenas o votante e assuma a posição de indivíduo participante ativamente na tomada de decisões (LEAL, 1997). Sabe-se que a democracia representativa foi alvo de inúmeras críticas pelo distanciamento entre representantes e representados. Assim, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de transformações no Estado e na sociedade, buscando alterar a concepção tradicional de representação, porém, além de trazer direitos formais, é preciso inseri-los no cotidiano dos cidadãos e justamente esse é um entrave para a concretização dos direitos políticos na sociedade democrática atual.

Ressalta-se que no desenvolvimento da democracia representativa, a tendência dos partidos políticos sempre foi de monopólio da ação política, favorecendo assim a formação de oligarquias com a alta incidência de burocracia (DALLARI, 1988).

Com esses problemas acerca da democracia representativa, delineou-se a concepção de democracia participativa ou semidireta, a qual integra a

democracia representativa com a participação cidadã, incitando a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, o veto popular, a revogação dos mandatos e orçamento participativo.

Entretanto, sabe-se que a consolidação dos mecanismos de participação direta no Estado Constitucional não foi pacífica. A democracia semidireta provocou críticas por parte daqueles que temiam a desestruturação do Estado representativo. Observa-se, porém, que em contextos democráticos, os mecanismos de participação direta concedem maiores possibilidades de intervenção do povo nas decisões políticas. Este é o resultado da prática da democracia semidireta em vários países (BONAVIDES, 2006).

Outrossim, é necessário lembrar que não se propõe a extinção das instituições representativas, mas a conjugação dessas com os mecanismos de participação. Dallari (1988, p. 195) defende essa conjugação como forma de aproximar a sociedade do ideal democrático:

[...] isso não deve significar, por enquanto, a eliminação do representante, mas menos representação, mais democracia e mais participação direta do povo. Quanto maior for a participação direta do povo, mais próximos estaremos de uma sociedade democrática.

Bobbio (1979) destacou que a democracia representativa e a participação cidadã não são conceitos antagônicos, ao contrário, um complementa o outro, ao passo que uma não pode substituir a outra, porém pode servir utilmente para a sua manutenção.

Percebe-se que a democracia participativa foi a grande fomentadora da cidadania e evoluiu para um regime ao qual se pretende estabelecer efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública (LEAL, 2011).

Hodiernamente, há quem entenda a democracia participativa como sinônimo de democracia deliberativa, porém, evidencia-se que a democracia deliberativa é apenas uma das formas de exercício da democracia participativa, sendo esta considerada como um modelo que exige a justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação (LEAL, 2011).

Fala-se, então, na evolução da democracia participativa para a democracia deliberativa, onde a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que é regido pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, concedendo, assim, um reordenamento na lógica de poder político tradicional. A democracia deliberativa é então uma forma de participação em um modelo normativo contemporâneo que não renuncia a construção racional do ser humano, e, sim, alia-se às premissas comuns de uma sociedade bem desenvolvida (SEGOVIA, 2009).

A democracia passou a se constituir como pressuposto da vontade popular, conforme afirma Dahl (2001), porém modernamente a democracia deliberativa apresenta-se como uma melhora dos segmentos democráticos, unindo-se aos modelos anteriores com a caracterização de um conjunto de pressupostos teórico-normativos que acionam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está basicamente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas resulta da deliberação pública entre cidadãos livres e iguais. É uma saída para os anseios sociais da atual crise democrática, uma vez que os sistemas governamentais não se alinham às demandas da sociedade civil.

Dessa forma, a democracia participativa está sendo construída e alicerçada com bases na evolução da democracia deliberativa, as quais se encontram intimamente ligadas com o desenvolvimento dos Direitos Fundamentais de participação política. No entanto, para o efetivo desenvolvimento da cidadania há um longo caminho a ser percorrido, visto que é preciso aprofundar os estudos acerca dos efeitos democráticos na construção dos direitos e deveres de cidadão, a fim de compreender como se dão os Direitos Humanos, e, principalmente, a percepção do direito-dever de participação política, perfazendo a cidadania ativa, conforme irá abordar o capítulo que segue.

3 EFEITOS DA DEMOCRACIA NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Após analisarmos a construção democrática, é importante elucidar acerca dos efeitos da democracia na efetivação dos direitos de cidadania. Nesse sentido, cumpre destacar que toda a teoria política e democrática, principalmente a desenvolvida por Rousseau (1989) em “O contrato social”, se sustenta na participação individual exercida por cada cidadão no processo de tomada de decisões. Entretanto, tem-se que a participação é mais do que meramente um complemento das relações institucionais, ela gera um fenômeno psicológico nos indivíduos que se inserem nos processos decisivos, assegurando uma inter-relação entre o funcionamento das instituições e as atitudes psicológicas daqueles que interagem nelas.

Analisando justamente este aspecto da participação é que se pode distinguir a teoria da democracia participativa, da teoria democrática geral, consoante assevera Pateman (1992). Esses pontos distintivos acerca das teorias são de extrema relevância, ao passo que a construção da cidadania advém desta evolução aquisitiva de direitos consubstanciados nestas propostas teóricas.

Importante destacar que a teoria proposta por Rousseau foi anterior às instituições democráticas e baseou-se em uma cidade-estado não industrial. Dessa forma, o autor defendia que a igualdade e a independência econômica são fundamentais para a executabilidade de sua teoria, ao passo que, evidentemente, existiriam diferenças, porém não deveria haver desigualdade social a ponto de que nenhum cidadão fosse tão pobre para precisar se vender e nenhum fosse rico o suficiente para comprar o outro (ROUSSEAU, 1989).

O cidadão deveria ser impotente para realizar qualquer coisa sem a cooperação dos demais. Haveria, então, uma dependência da polis e igual dependência entre todos os cidadãos acerca uns dos outros. Os homens seriam regulados pela lógica da cooperação de sua situação política, impossibilitando a criação de governantes individuais (PATEMAN, 1992).

Assim, os argumentos trazidos por Rousseau (1989) passam a formar a teoria da democracia participativa, a qual aduz que os benefícios e encargos

são compartilhados, assegurando uma igualdade política consubstanciada na vontade geral, cumprindo o interesse coletivo. A tomada de decisões seria individual sem a formação de grupos, dessa forma, interligaria participação e controle, integrando o cidadão à sua comunidade.

Entende-se, então, que a democracia só pode ser compreendida por meio da participação. A participação desenvolve o cidadão e o torna apto para a vida pública e ao exercício da democracia. Aborda-se a teoria de Rousseau (1989) para evidenciar que a democracia surgiu justamente com a finalidade de regular essas situações de desigualdades, de forma a inserir o cidadão nas tomadas de decisões e, ainda, regular o bem social.

Desde os primórdios, Aristóteles (2008) já mencionava que cidadão era aquele com poder de tomar parte na administração da cidade, seja deliberativamente ou judicialmente. A palavra cidadão vem do latim e refere-se à pessoa que habita a cidade (*civitas*). Contudo, em Roma tal expressão continha um cunho mais amplo, indicando tratar-se de um homem livre com direitos e deveres perante o seu Estado, sendo este o “cidadão” (GORCZEVSKI; MARTÌN, 2009).

Dessa forma, entende-se que quando se aborda o tema da democracia participativa, tem-se quase um pleonasm, visto que o conceito de democracia envolve, essencialmente, o exercício de Direitos Fundamentais de liberdades, assim como o de participação política, consoante destaca Miranda (2014).

Sen (2012) menciona que os direitos políticos e civis, assim como a democracia tendem a reforçar outras espécies de liberdades, sendo estes uma construção continuada da democracia atual. Logo, compreende-se que a democracia surgiu para trazer alterações sociais como segurança e igualdade entre os cidadãos, já hoje se perfaz no exercício da cidadania.

A grande diferença entre as teorias democráticas clássicas está na forma de executá-la. Porém, é primordial o entendimento de indivíduo como componente fundamental da democracia, perfazendo esta em coletividade, socializando e participando do seu meio. Hodiernamente, sabe-se que a principal função da participação é educar para os procedimentos democráticos,

pois o processo participativo é uma forma de interação público-privada de decisões coletivas (PATEMAN, 1992).

Contemporaneamente, as teorias da democracia atingem uma caracterização de aquisição de direitos de igualdade e participação, contudo, a democracia em si já é uma forma pressuposta de participar. Não há democracia sem participação, assim, evidenciando o exercício de cidadania. É exatamente nesse sentido que se delinea a construção da democracia ao longo dos anos, pois tal conceito se dá como evolução histórica que adveio da Grécia Antiga e se perfaz até os dias atuais. Basicamente, com o avançar democrático advieram os efeitos democráticos, os direitos sociais e de cidadania que passaram a ser garantidos e efetivados.

Não há como mencionar a construção democrática da cidadania sem citar a concepção de Marshall que, em 1949, com as disputas entre o capitalismo e o marxismo realizou a teoria sociológica da cidadania, na qual introduziu os direitos civis, políticos e sociais como fundamentos, entendendo, então, que cidadão é aquele inserido em uma comunidade política, estando apto para gozar dos direitos civis (liberdades individuais), políticos (participação) e sociais (trabalho, educação, saúde e moradia), conforme destaca Heater (2007)

Pinsky (2003) elucidou que a cidadania se dá com o direito à vida, propriedade e igualdade, mas também com a participação democrática, pois a cidadania é uma condição de pessoas que vivem em uma sociedade livre, não sendo possível em sociedades arbitrárias que coabitem com a tirania. Pérez-Luño (1984) assevera, também, que a cidadania não é obrigatória e sim voluntária, sem ser imposta a ninguém, visto que é fundamentada em um pacto social que se desdobra em direitos e deveres (GORCZEVSKI; MARTÍN, 2009).

Conforme o posicionamento de Kant (1985), o qual refere que a cidadania, essencialmente, se consubstancia na igualdade entre as pessoas, na independência entre os membros de uma comunidade e na liberdade de cada um enquanto membro de uma sociedade. Assim, segundo expõem Gorczewski i Martín (2009) pode-se perceber que a cidadania não é um conceito estático, pois decorre de um processo histórico, o qual iniciou no ocidente a partir do século XVIII, com a Declaração dos Direitos do Homem e

Cidadão, firmando-se no século XIX com a conquista do sufrágio universal e finalmente se impondo no século XX com a conquista dos direitos econômicos e sociais.

Nesse sentido, a cidadania evoluiu e está intimamente ligada à sociedade democrática, e, sem dúvidas, é fruto da evolução e construção da democracia, pois sem liberdade e igualdade não há exercício de cidadania. Em suma, a democracia afeta a cidadania e vice-versa. Lapierre (2003) menciona que os cidadãos sustentam a democracia com a opinião pública, afinal, o espaço democrático forma-se justamente com a sociedade civil buscando poder político, podendo-se considerar esta abrangência da cidadania como um grande reflexo da evolução democrática.

Com essas breves considerações acerca dos efeitos democráticos de incitação de participação e aquisição das liberdades e direitos sociais na formação da cidadania, passa-se à análise da participação política como um efeito democrático de exercício dos direitos do cidadão e como direito/dever cívico-político.

3.1 A participação política como direito/dever cívico-político

Objetiva-se abordar, neste capítulo, uma nova forma de realização da cidadania ativa, demonstrando a participação política como um direito, e também como uma incumbência de qualificação do cidadão em si, na concretização democrática do dever cívico-político.

Tem-se que a palavra representação pode conceder inúmeras interpretações diferentes, contudo, sua epistemologia está ligada à ideia de fazer presente aquele que não se encontra. Para os juristas a representação política nada mais é do que uma representação voluntária, consoante refere Amaral (2012).

A participação política em si advém do conceito de representatividade e pode ser evidenciada na Constituição Federal de 1988, que regulamenta em seu capítulo IV, Título II, artigos 14 a 16 os direitos e garantias fundamentais,

regidos sob o princípio democrático de que todo poder soberano resulta do povo e por meio de seus representantes, conforme mencionado anteriormente. Assim, colaciona-se o art. 1º de nossa Carta Magna:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Os dispositivos constitucionais referentes aos direitos políticos têm por objetivo regular a atuação da soberania popular. Niess (2000) expõe que o povo é soberano e dele emana o poder, assim, dentre os Direitos Fundamentais dos cidadãos situa-se o poder de exercer a cidadania participativa, ou seja, adentrar a seara dos direitos políticos de seu município, estado ou país. A Constituição Federal, por sua vez, conduz regras básicas para a aquisição, exercício, restrições e suspensões quanto à perda do direito de eleger e ser eleito como representante do povo, conforme já especificado em item anterior. Aduz, também, todas as demais ações concernentes aos mandatos e condições para a realização de candidaturas e eleições.

Certamente, a visão de Niess (2000) encontra opositores que divergem da ideia central de poder popular, e, de outra banda, há correntes diversas que referem o poder como a representação dos dominantes das esferas economicamente favorecidos.

Moraes (2002) elucida que os direitos políticos são públicos e subjetivos, nos quais o indivíduo exercita sua liberdade de escolha, participando dos predicados da cidadania. Nesse contexto, o Estado Democrático de Direito nada mais é que a representação da maioria popular, a qual utiliza a votação e participação procedendo à escolha de seus representantes, como método de escolha, a fim de que estes consagrem a vontade popular.

Ademais, vale salientar que muitos teóricos defenderam posições conservadoras de aquisição de direitos, conforme ressalta Martín (2005) que para Hobbes (2000), e, também, para Locke (2000) a ideia de contrato social está baseada na premissa de contratualismo, na qual deveria haver lealdade e obediência ao monarca, sustentando que a propriedade definiria o conceito de cidadãos. Certamente, ao longo dos anos, a visão teórica do assunto se alterou e a palavra participação que adveio da expressão latina *participatio*, que significa “tomar parte em”, assumiu um novo significado.

Nesse passo, atualmente, compreende-se a participação como uma forma de interligação entre grupos com objetivos semelhantes, ou seja, cuja finalidade seja a influência do processo político. A fim de manter o valor heurístico da definição deste conceito, pode-se abarcar a identificação de interesses gerais e comuns; e adentrar a participação como forma estratégica de exercício de algum grau de distribuição de poder para aqueles que reivindicam sua parcela de participação no sistema organizacional político (AVELAR, 2007).

Certo é que a participação abrange diversas manifestações empíricas e manifesta-se com grande dificuldade no repertório das democracias contemporâneas. Kelsen (2000, p. 142) elucida que

[...] a participação no governo, ou seja, na criação e aplicação das normas gerais e individuais da ordem social que constitui a comunidade, deve ser vista como a característica essencial da democracia. Se esta participação se dá por via direta ou indireta, isto é, se existe uma democracia direta ou representativa, trata-se em ambos os casos, de um processo, um método específico de criar e aplicar a ordem social que constitui a comunidade, que é critério do sistema político apropriadamente chamado de democracia.

A participação, nesse tocante, possui muitos canais de formação e execução, sendo os três principais: o canal eleitoral, que se considera todo tipo de participação eleitoral e partidária, conforme o regramento constitucional; os canais corporativos que se dão pelas instâncias intermediárias de defesas de interesse de classes; e, o canal organizacional que são, pelo perdão do pleonismo, organizações coletivas da sociedade civil, sendo os movimentos sociais sua maior concretização, consoante analisa Avelar (2007).

Embora diversas análises ainda atenham-se apenas às atividades eleitorais e partidárias, em grande maioria apreciando apenas o voto como meio indutor de participação, considera-se tal concepção como minimalista, visto que, mesmo com todas as formas explicitadas anteriormente, jamais se esgotará os meios de inserção do cidadão no cunho democrático, ao passo que é seu direito e dever insurgir-se em face dos possíveis desmandos de seus governantes e representantes.

De acordo com as palavras de Leal (2008, p. 193), acerca da participação do cidadão na condução dos assuntos políticos,

[...] ocorre que a concepção hegemônica no âmbito daqueles direitos civis e políticos tem sido restringida a uma dimensão meramente institucionalista e minimalista, haja vista que se contenta com espaço minúsculo de ação social, sem maior reflexividade e mobilização política das comunidades, adotando, por exemplo, o voto como o grande e quiça único instrumento e momento de participação no governo e nos interesses públicos.

Entende-se que o cidadão também possui o dever de participação, logo que se pressupõe uma sociedade aberta aos questionamentos e intervenções sociais, a fim de não permitir aos governantes abordarem suas questões sem considerar o interesse público enquanto a sociedade se mantém inerte à sua conduta.

Embora a participação seja tratada fundamentalmente como um direito, é importante manter a concepção desta como dever social do cidadão. Muito se criticou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Assembleia das Nações Unidas em 1948, por não abordar a participação como dever. Entretanto, a Declaração Americana⁵ trouxe referência em seu texto acerca do assunto e elencou outros deveres de seus cidadãos (GORCZEVSKI, 2005).

⁵ A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem foi proclamada pela 9ª Conferência Internacional Interamericana, em 02 de maio de 1948.

Posteriormente, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Pacto São José⁶ também passaram a prever deveres aos seus cidadãos. Em âmbito nacional, tem-se que a Constituição Federal Brasileira não foi silente quanto aos deveres de seus cidadãos, visto que determinou um rol de deveres tanto para o Estado, quanto para a sociedade e cidadãos.

Na Carta Magna, em seu artigo 227, expõe-se que assegurar à criança e ao adolescente todos os seus direitos é dever da família, e, no artigo 229 menciona o dever dos pais para com os filhos menores, bem como dos filhos para com os pais na velhice. Com o dispositivo 230, entende-se que a família tem o dever de amparar as pessoas idosas e garantir-lhes boas condições de vida (LEAL, 2008). Pode-se evidenciar que a Constituição Cidadã preocupou-se em tutelar as relações sociais não apenas concedendo direitos aos cidadãos, mas incumbindo-lhes alguns deveres individuais e sociais da coletividade como, também, a preservação do meio ambiente.

Leal (2008, p. 64) explica que

[...] está se falando, em verdade, também do dever de solidariedade que a Constituição Brasileira de 1988 impõe a estas relações, chamando à responsabilidade de cada qual para que contribuam na constituição de uma sociedade justa e democrática, condição de possibilidade de uma República e Estado de Direito.

Contudo, salienta-se que o dever social mais conhecido é o referente à participação política, ou seja, o voto obrigatório para escolher os representantes do poder executivo e legislativo. Dessa forma, a participação pode ser considerada um direito-dever, pois através dele o cidadão torna-se apto para promover o efetivo cumprimento de seus direitos.

Acerca do tema, Loureiro (2009) expõe que a cidadania traduz-se no direito de ter direitos, além do dever de lutar por estes. A cidadania consiste, também, na necessidade de reconhecer novos direitos. E, implicitamente, compreende-se que o reconhecimento de novos direitos apenas se concretiza com a busca dos cidadãos por estas conquistas.

⁶ O Pacto de São José foi aprovado em 21 de novembro de 1969, na Costa Rica, e, somente entrou em vigor em 18 de julho de 1978 quando 11 Estados já haviam depositado os respectivos instrumentos de ratificação na Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA.

Importante ressaltar que, embora atualmente a forma de Estado Democrático esteja pacificada em nosso ordenamento, há inúmeros direitos políticos e de participação inseridos no regime democrático que sequer são conhecidos pelos cidadãos, os quais apenas atentam-se ao sufrágio. Contudo, esses direitos são plenamente exequíveis, tais como direito de petição, informação política, participação em atividades subordinadas do Estado, iniciativa, ação popular, dentre outros (MIRANDA 2014).

Todos os direitos mencionados são formas de inserção cidadã e formam um novo tipo de participação nos assuntos políticos, que é fruto da democratização. Acerca disso, Rousseau (2012) referia que a necessidade das instituições políticas advém da necessidade humana natural, mencionando que "as causas que nos tornam perversos, nos tornam igualmente escravos" (ROUSSEAU, 2012, p.55). Pode-se entender que, ao mesmo tempo em que temos a necessidade de formar um Estado apto a nos representar, necessitamos nos fazer ouvir por estes representantes, para que as ações sociais sejam realmente fruto dos anseios dos cidadãos.

Em outras palavras, Canotilho (2014) ensina que a democracia pode ser compreendida como uma técnica de seleção e destituição pacífica de dirigentes quando devidamente exercido o direito/dever do cidadão, possuindo, assim, uma estrutura básica de limitação de poder, baseada na soberania popular.

A participação política decorre, fundamentalmente, de três elementos: a percepção da importância dos fenômenos políticos pelos cidadãos, o interesse na discussão destes assuntos e a vontade de interferir na sociedade. Embora seja pouco abordada, a participação constitui um dever social do cidadão, haja vista que é uma forma de controle social, conforme referem Pedroso; Biz (1992).

Pedroso; Biz (1992, p. 10) afirmam que:

[...] o desconhecimento do impacto das decisões políticas sobre nossas vidas denuncia a insuficiente politização da sociedade, isto é, com frequência, vivemos as consequências das decisões políticas e não nos apercebemos que, queiramos ou não, estas decisões nos afetam. E muitas vezes negativamente.

Nessa feita, Lapierre (2003) menciona a necessidade de sermos cidadãos vigilantes e ativos, pois, embora o termo cidadania esteja degradado pelas inúmeras expressões como “empresas cidadãs”, “cidadãos mundiais”, “televisão cidadã”, etc, entende que apenas o ser humano pode ser cidadão, por se tratar de uma pessoa singular, possuindo as características básicas para o verdadeiro exercício da cidadania que, em seu ponto de vista, se traduz no bem viver social, no respeito às diferenças e aos Direitos do Homem rechaçando qualquer crime contra a humanidade.

É importante que os cidadãos não se atenham ao papel negativo/passivo de seus direitos, pois a não participação pressupõe poder ilimitado aos governantes, conforme trata Vieira (1997). Nesse sentido, Franco (2005, p. 331) menciona que

[...] hoy, la nueva Doctrina es pretender una participación directa de la ciudadanía, basicamente en determinados asuntos que son socialmente importantes, no obstante la misma resulta incipiente. Es un intento válido, para lograr que el Gobierno sea para el Pueblo y por el Pueblo, porque los intereses del participante siempre son coincidentes del Estado para lograr una sociedad igualitaria y solidaria, bajo los principios del respeto al derecho o sea a la justicia.

Contudo, mesmo sendo conhecida a participação política como um direito de todos os cidadãos, cumpre salientar que de acordo com pesquisas desenvolvidas⁷, a participação tem sido associada a posição social do indivíduo. Isso significa dizer que a consciência cidadã está relacionada com a quantidade de recursos, e, automaticamente, com o conhecimento de seus direitos e deveres perante o Estado. Certamente há exceções, mas pode-se compreender que, como regra geral, a política é vista como uma arena para os letrados, visto que passam a ocupar altos cargos de hierarquia política, consoante assevera Avelar (2007).

Streck (2006) menciona que a crise participativa é uma junção de elementos, nos quais têm se unido a baixa constitucional com a formação de um sentimento de resistência da comunidade jurídica nas iniciativas

⁷ Baseado no modelo de centralidade, o qual menciona que a participação política varia de acordo com a posição social do indivíduo e quanto mais central sua posição social, maior será sua participação. (AVELAR, Lúcia. Sistema político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Editora Unesp, 2007, 2ª ed., p. 271).

parlamentares com o fomento de cotidiana capacidade de indignação dos juristas. Conforme Martín (2005), enquanto alguns setores preconizam maior participação, outros se mostram céticos e partidários frente ao aumento de participação, alegando que, com isso, haveria mais lentidão na tomada de decisões, majoração de custos sem agregar valor à decisão tomada. Assim, alguns entendem que a participação é meramente uma descrença na máquina estatal.

Sabe-se que em maioria, os indivíduos que adentram a seara política são de costume aqueles que se mantêm em uma esfera central, seja por serem economicamente favorecidos com alta educação, seja por estarem geograficamente bem situados. Esses elementos explicam a razão da dificuldade de inserção dos menos favorecidos no meio político, e, principalmente, a dificuldade de percepção de que a participação é essencial ao pleno desenvolvimento da sociedade e, por isso, tem a característica de direito/dever (AVELAR, 2007).

Embora a participação política seja um dever de todos, sendo essencial sua existência e execução, poucos setores da sociedade percebem que através da efetiva participação é que se pode declarar e exercer a sua vontade na tomada de consciência do que é decidido em âmbito coletivo. Pode-se compreender, então, que a participação, em suma, traduz-se como um poder fiscalizador das políticas públicas, que não deve ficar adstrito a um pequeno número de indivíduos que ditam as normas (DALLARI, 2004).

Dallari (2004, p. 33) expõe, ainda, que “os indivíduos não devem ficar inertes, em atitude passiva, deixando as decisões para outros, porque correm o risco de que outros acabem dominando, sem resistências”. Assim, demonstra-se a necessidade premente de buscar a concretização do direito-dever constante na Constituição Federal, pois a grande população desconhece a sua “tarefa” participativa social, demonstrando desapego e até descrença nas formas de participar dos assuntos políticos.

Na sequência, abordar-se-á os pressupostos para a efetividade da participação política enquanto Direito Humano e como se dá sua abrangência e expressão na cidadania ativa atual, a fim de compreender como este direito-dever se concretiza em nosso ordenamento.

3.2 Participação como pressuposto para a concretização dos Direitos Humanos e sua expressão como cidadania ativa

Inicialmente, há um ponto extremamente relevante a ser destacado na diferenciação de Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. Tem-se que os Direitos Humanos são frutos da própria qualidade de pessoa humana pelo fato dela pertencer a essa espécie, ou seja, são valores do plano axiológico. Já os Direitos Fundamentais são compreendidos como os Direitos Humanos que já foram positivados dentro do ordenamento jurídico.

Acerca disso, Moraes (2001) refere que os Direitos Fundamentais apenas consagraram a necessidade de insculpir um rol de Direitos Humanos em um documento escrito, derivado diretamente da soberana vontade popular. Nesse sentido, embora diversos autores não realizem distinção de conceituação acerca do assunto, abordar-se-á neste trabalho tal diferenciação de conceitos, a fim de proporcionar maior amplitude de informações acerca dos Direitos Humanos, visto que são direitos plenamente reconhecidos em nosso ordenamento.

Nessa feita, tem-se que os Direitos Humanos possuem uma íntima vinculação e abrangência com os direitos políticos, que são direitos públicos e subjetivos, capazes de civilizar o indivíduo, inserindo-o em uma comunidade para que possa ser ouvido e representado por um de seus pares.

Uma conceituação destes direitos se dá através da compreensão de que prerrogativas, atributos, faculdades e poder de intervenção dos cidadãos ativos, formam, então, os direitos cívicos. Estes direitos também autorizam o cidadão a integrar a formação do exercício de autoridade nacional (GORCZEVSKI, 2005).

Os direitos políticos, então, consubstanciados como Direitos Humanos, encontram-se preceituados na Constituição Federal de 1988, conforme já mencionado anteriormente, sendo estes direitos assegurados no sufrágio, alistabilidade, voto, elegibilidade, ação popular e participação em partidos políticos. Nesse passo, a participação está devidamente ressalvada em nossa Carta Magna como Direito Humano/Fundamental do nosso ordenamento.

Ademais, os Direitos Humanos estão incorporados no sistema jurídico brasileiro e, também, no patrimônio comum da humanidade, ao passo que a vida em sociedade exigiu a criação de garantias que assegurassem os direitos do homem. Aristóteles (2008, p. 56) esclarece que o homem está destinado a viver em sociedade e aquele "que não vive em sociedade ou não necessita dela para viver porque se basta em si mesmo, deve ser uma besta ou um deus".

Kelsen (2000) considera que os Direitos Humanos são "um direito ideal, natural, imutável, que se identifica com a justiça". Logo, a ideia de Direitos Humanos surge intimamente ligada aos problemas históricos de paz e democracia, conforme abordado anteriormente (CORREA, 2000).

Bobbio (2003) menciona que os direitos do homem, democracia e paz são elementos necessários para o movimento de cidadania, ou seja, são partes intrínsecas da formação dos direitos do homem que, após estas conquistas, passam a ser reconhecidos e protegidos. Entende-se que sem democracia não existem condições mínimas para a solução pacífica de conflitos.

Por esse condão, Gorczewski (2005, p. 17) aduz que os Direitos Humanos:

[...] são direitos inerentes ao ser humano. Inerentes no sentido de que não são meras concessões da sociedade política, mas nascem com o homem, fazem parte da própria natureza humana e da dignidade que lhe é intrínseca; e são fundamentais, porque sem eles o homem não é capaz de existir, de se desenvolver e participar plenamente da vida; e são universais, porque exigíveis de qualquer autoridade política em qualquer lugar. Eles representam as condições mínimas necessárias para uma vida digna.

Esta ligação entre a participação política e os Direitos Humanos deve ser analisada mais profundamente para que se tenha uma apreciação mais abrangente acerca do tema. Sabe-se que o direito nasce diante das realidades do mundo, e a participação política nada mais é que o povo fazer valer seu direito natural ao tomar parte nas realizações de sua comunidade/espço local para que se possa alterar de forma objetiva e propícia as realidades sociais.

Dellari (2004) expõe que a política é uma "conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum", assim

compreende-se política como uma forma de conciliar opiniões e interesses. Nessa linha de raciocínio, tem-se que a participação política como Direito Fundamental advém do conceito principiológico de democracia, ou seja, é o governo do povo e para o povo. Sob a perspectiva de Kelsen (2000, p. 143) entende-se que:

[...] a democracia enquanto sistema político, isto é, enquanto certo tipo de convenção institucional cuja finalidade é promover decisões políticas, legislativas e administrativas, é incapaz de construir um fim em si própria, independentemente das decisões que venha a forjar sob determinadas condições históricas.

Logo, pode-se perceber que a democracia é uma forma de governo voltada ao interesse popular; e a participação efetiva deste governo é vista como importância secundária, ao passo que o poder é exercido com base no sufrágio universal, igualitário, livre e secreto.

Acerca disso, discorre Leal (2008, p. 56) que

[...] a estabilidade de uma democracia moderna não depende somente da justiça de sua “estrutura básica”, mas também das qualidades e atitudes de seus cidadãos: seu sentimento de identidade, sua capacidade de tolerar e trabalhar junto a indivíduos diferentes, assim como seu desejo de participar do processo político a fim de promover o bem público.

Conforme mencionado por Leal (2008), pode-se compreender o cidadão brasileiro que atualmente encontra-se apático diante da miserabilidade e da fragilidade entre a relação governantes e governados, como também em face da segregação social existente. Em consequência, o Estado passou a assumir um posicionamento assistencialista, deixando o cidadão descaracterizado de sua real função. Este, por sua vez, não é um consumidor dos serviços estatais e tampouco deve se ver dessa maneira.

Em outras palavras, o cidadão deve perceber que o exercício da cidadania ativa lhe é um direito-dever e pressupõe que o governado está em pé de igualdade com seus representantes, devendo sentir-se apto para realizar cobranças das atitudes de bem comum e participar dos assuntos políticos coletivos. Infelizmente a cidadania atual se restringe ao exercício do voto, visto

que os cidadãos acostumaram-se com a concepção hegemônica restrita dos direitos civis e políticos, ou seja, com a redução meramente institucionalista e minimalista sem flexibilidade e mobilização política, consoante assevera Leal (2000).

No Brasil o voto é obrigatório, logo, constitui-se em dever cívico, devidamente previsto na Constituição Federal, devendo ser exercido plenamente sem que haja desconfianças entre representantes e seus representados. A participação cidadã tem justamente a finalidade de refrear condutas corruptas e fiscalizar os atos dos governantes. Nesse sentido, julga-se importante a reflexão acerca das palavras de Cabrera (2008, p. 76) ao afirmar que:

[...] la falta de concienciación y organización en la sociedade es la principal causa del déficit de participación ciudadana, añadido a que en el plano político institucional, las clases dirigentes han visto siempre con desconfianza el incremento de participación.

Assim, o Estado passa a ser considerado meramente como um órgão paternalista, no qual a sociedade apoia-se para valer seus direitos, esquecendo-se dos deveres que lhe competem, afinal, a proatividade cidadã confere a todos os tutelados uma garantia de seus direitos e a fiscalização para com seus representantes. Em contrapartida, o não exercício do direito-dever de participação pode acarretar até mesmo a perda destes direitos. Tem-se, então, que a omissão popular é favorável à primazia dos interesses privados, e, também, inimiga do bem comum, permitindo aos governantes atuarem a seu bel-prazer (MARTÍN, 2005).

Lapierre (2003) destaca que fazer política é estar presente e ser ativo, respeitando as regras normativas. Existem muitas formas de participar, porém normalmente reduzimo-nos a meramente praticarmos a cidadania através do voto. Da mesma forma, é importante a compreensão de que o pleno exercício da participação favorece a oposição quanto aos abusos de poder dos governantes. As ONG's e demais associações cívicas são grandes representantes da luta dos direitos do homem e direitos civis através da participação política.

O indivíduo deve ter consciência de que seu papel atual ultrapassou as barreiras de meramente seguir normas e ser governado. Hodiernamente, o ser humano passou a ser cidadão e possui os predicados de tal feito. A cidadania é um *status* e apresenta uma conotação especial que remete a problemas comuns nas sociedades contemporâneas, como, por exemplo, a situação da falta de inserção nos assuntos públicos, desigualdades políticas, intolerâncias sociais e barbáries, conforme assevera Martín (2005).

De acordo com as ideias de Kant (1985), a cidadania representa o elo entre cidadão e Estado em um conjunto de direitos e deveres, sendo o cidadão a pessoa física titular desta situação jurídica.

Nessa senda, tem-se que os Direitos Fundamentais elencados no art. 5º da Constituição Federal possuem a força de impulsionar o sistema, servindo como meio de instigar a participação política, desde que o cidadão saiba e queira exercê-lo, conforme ilustra Leal (2000, p. 27):

[...] embora a Constituição Brasileira de 1988 assevere que os Direitos Humanos são objetos de proteção nacional; entretanto, como já firmado, tais direitos não têm recebido a devida atenção dos operadores jurídicos e das instituições oficiais (especialmente da tutela jurisdicional do Estado), por diversas razões e, principalmente, porque inexistente no universo reflexivo dos operadores do direito uma hermenêutica que leve em conta os seus significados multifacetados e sua importância social.

Corroborando com o supramencionado, Gorczewski (2005) atesta que não é apenas nos regimes totalitários que há a inibição da participação em razão da falta de liberdade de manifestação e respeito ao indivíduo, mas também nas sociedades democráticas há condutas prejudiciais à incitação da participação política, como é o caso do paternalismo e assistencialismo com o aceite dos cidadãos acerca da tutela estatal, não permitindo, assim, o desenvolvimento da cidadania plena, que não pode ser outorgada ou concedida, apenas é conquistada por meio da participação e empenho dos próprios indivíduos.

Sobre tal tema, Leal (2006, p. 194) refere que

[...] na verdade, enquanto os direitos civis e políticos à autodeterminação foram aplicados somente à esfera do governo, a democracia esteve restrita ao voto periódico ocasional, contando pouco na determinação da qualidade de vida das pessoas. Para que a autodeterminação possa ser

conquistada, aqueles direitos humanos e fundamentais precisam ser estendidos do Estado a outras instituições centrais da sociedade, pois a estrutura do contemporâneo mundo corporativo internacional torna essencial que as prerrogativas civis e políticas dos cidadãos sejam ampliadas permanentemente por um conjunto similar e variado de deveres, centrados na ideia de responsabilidade coletiva que marca a gestão dos interesses comunitários. Por tais razões, é certo sustentarmos a tese de que ao lado desses direitos há deveres importantes a serem observados tais como: (a) o da solidariedade; (b) o da tolerância; (c) o do envolvimento orgânico e efetivo da cidadania nos assuntos públicos; (d) o controle da administração pública, dentre outros.

Importante ressaltar, ainda, que a falta de participação do povo configura-se, muitas vezes, pelo desinteresse dos governantes, uma vez que deixam de propiciar ambientes de inserção popular e não fomentam a participação na tomada de decisões públicas (AMARAL, 2012). É de conhecimento de todos que as consultas populares, por exemplo, são muito pouco divulgadas e a falácia de orçamento participativo é apenas uma demonstração de termos técnicos e linguagem tão impopular que o cidadão comum, ainda que queira adentrar a esfera participativa, não vê alternativas de como fazê-lo, ao passo que sequer consegue compreender os temas debatidos.

O direito-dever de participação é uma necessidade social premente, pois integra elementos fundamentais para a concretização da cidadania. Para tal feito, exige-se que os cidadãos tomem consciência do quão relevante é sua proatividade no campo público. Streck (2006) discorre sobre uma série de elementos necessários para o estabelecimento do sentimento constitucional de participação, que resultaria na formação de cidadãos proativos.

Oliveira (2012) destaca que entre os deveres dos cidadãos encontra-se o dever de participação, o qual deve ser entendido como qualquer outro dever moral, seja na prestação de auxílio a outrem, seja no pagamento de seus impostos. A participação é um fundamento básico e uma premissa fundamental do Estado e do cidadão, não sendo passível de aceitação que se mantenha uma postura inerte diante de um dever social, ao passo que antes de ser um direito, a participação deve ser entendida como um dever.

Nota-se que há uma nova conquista a ser almejada acerca dos Direitos Humanos. É preciso que se busque uma conscientização da população quanto à participação como um direito-dever cívico político, a fim de que os cidadãos entendam a postura de cidadania ativa que devem ter em suas vidas políticas.

A cidadania ativa traduz-se na inserção integral das pessoas no processo político do Estado. Ressalta-se que tal inserção não se resume apenas ao exercício do sufrágio, considerando que, no atual estágio evolutivo social, os cidadãos não se acomodam com a mera utilização dos meios de participação tradicionais, ou seja, buscam cada vez mais novos meios legítimos de participação efetiva, formando assim o que conhecemos como sociedade civil (SANTIN; MARCANTE, 2012).

A participação cria cidadãos mais ativos e conscientes. O controle social serve também de incentivo à criação de políticas públicas compartilhando responsabilmente as consequências (boas e más) das decisões tomadas pelos governantes, afinal estas passaram pelo crivo popular. Os efeitos benéficos da participação comungam com a percepção de que a democracia e suas práticas são o componente essencial do desenvolvimento da autonomia individual (DAGNINO, 2006).

A inclusão da sociedade civil nos assuntos do Estado é um pressuposto básico para a existência da democracia. Uma sociedade ativa e fiscalizadora não permite desmandos e atos corruptivos, mas sim demonstra aos seus governantes que o poder emana do povo e é por essa razão que os governantes devem atender à população, visando sempre o bem comum. Com o pensamento de controle social os cidadãos poderão de fato exercer seu direito e dever constitucional de participar dos assuntos públicos, a fim de opinar e fiscalizar as decisões de seus representantes.

Vale mencionar que os direitos de cidadania são aqueles que tentam dizimar as desigualdades, igualando fortes e fracos, e garantindo o mínimo existencial, como salário digno, moradia, assistência médica, dentre inúmeros outros direitos. Contudo, a participação política está intimamente ligada a tal conceito, pois acima de um direito adquirido em nosso ordenamento é um pressuposto de uma sociedade democrática e livre (LAPIERRE, 2003).

As massas despolitizadas ou pouco informadas apenas preocupam-se em participar, efetivamente, na defesa de seus próprios interesses sem pensar no bem comum. Sabe-se que a massa, de modo geral, não possui o espírito de sacrifício para refletir sobre seus interesses versus o bem coletivo, pois não possui competência para emitir juízo acerca dos problemas políticos complexos que cercam o ente público, consoante expõe Cabrera (2008).

De acordo com esse pensamento, Leal (2006) menciona que com o estado de fragilidade econômica que passa a sociedade brasileira e tendo em vista a atual capacidade neocapitalista que se fortifica, impõe-se ao Estado a tarefa de criar condições, a partir de procedimentos democráticos para ações de política gestacional de demandas comunitárias. Logo, para o efetivo exercício do poder executivo, deve-se contar com instrumentos de acesso à cidadania e administração, seja através dos conselhos municipais, seja pela consulta pública, audiência pública, referendo, etc. As formas possíveis de diálogos com os detentores da soberania matriarcal de todo poder instituído devem ser possibilitadas sob pena de agravamento de uma autoridade déspota.

Entende-se que o exercício dos Direitos Humanos é o próprio exercício da cidadania, sendo este ato que nos torna cidadãos, pois tal vocábulo compreende justamente a ideia de coletividade de indivíduos, organizada segundo normas e crenças com procedimentos que regulam e condicionam a vida comum mediante ações individuais, para enfrentar conflitos de esfera pública (MARTÍN, 2005).

Com isso, a consciência cidadã se faz com a execução dos Direitos Humanos, essa é a sua verdadeira identificação na cidadania ativa. Sua expressão atual nos conduz ao cidadão capaz de lutar e gerir seus direitos e deveres de participação nos assuntos políticos e coletivos, conforme destaca Martín (2005).

Diante do supracitado, é possível perceber a relevância social da participação política como meio propulsor da efetiva concretização dos Direitos Humanos e a contribuição necessária do cidadão para com o sistema, ao passo que a realização de medidas eficientes não incumbe tão somente ao Estado, mas também àquele que busca a efetivação da cidadania. Assim, o elemento civil é composto de direitos necessários para a liberdade individual, consoante expõe Heater (2007).

Evidencia-se, então, que a participação é um pressuposto fundamental para a efetiva concretização dos Direitos Humanos, demonstrando-se como premissa de uma sociedade civil ativa e consciente.

Dessa forma, faz-se mister o entendimento da participação enquanto Direito Humano/Fundamental para que se possa entender a relevância do

nascimento conceitual do caráter universal e igualitário desse direito, e entender o porquê de todos os cidadãos possuírem os mesmos direitos de participação política.

3.3 Direito Humano fundamental de participação política e seu caráter universal de igualdade

Os princípios fundamentais do sistema dos Direitos Humanos são classificados em duas ordens: os princípios axiológicos supremos e os direitos do princípio axiológico da liberdade. A primeira diz respeito à tríade afirmada na tradição republicana francesa e reafirmada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: liberdade, igualdade e fraternidade (ou solidariedade). E, a segunda, traz a ideia de autonomia e submissão às normas por ele mesmo editado. Uma sociedade livre é aquela que obedece às leis por ela estabelecidas e governantes por ela escolhidos, consoante elucida Comparato (2008).

Nesse passo, o Direito Fundamental é o embaixador da igualdade entre todos os cidadãos. Assim, não poderia ser diferente ao que tange a participação política, haja vista que entre todas as pessoas há igualdade quanto ao direito/dever de voto e o valor deste.

Historicamente, sabe-se que apenas podiam votar os homens, alfabetizados e que tivessem posses. Atualmente, todos os cidadãos brasileiros podem e devem exercer seu direito ao voto, ainda que alguns se sintam mais ou menos "privilegiados" ou "desprivilegiados" quanto ao resultado deste voto, mas, ainda assim, é indubitável que o voto é universal, secreto e igual, ou seja, o voto de todos os brasileiros possui o mesmo valor.

Portanto, nos resta analisar o porquê de possuímos a mesma "valoração" quanto ao voto, e como as decisões tomadas por nossos líderes interferem em nossas vidas, seja drástica ou sutilmente.

Inicialmente, tem-se que a igualdade perante a lei garante aos seres humanos dignidade e isonomia de direitos e deveres. Rawls (1997) menciona que a cultura política de uma sociedade democrática é costumeiramente marcada por diversas religiões, políticas, doutrinas filosóficas e morais. O

liberalismo político encara toda essa diversidade, como resultado do exercício da capacidade humana. Assim, os cidadãos devem ser plenamente iguais e livres para o exercício justo e estável de suas condições peculiares. Porém, o autor questiona se é correto que as liberdades políticas – e apenas estas – devam ter seu justo valor garantido.

Rawls (1997), em complemento ao exposto, questiona se a doutrina filosófica poderá encontrar uma base partilhada e apropriada de instituições que assegurem a efetiva igualdade democrática. Pensando na cultura pública, de acordo com os princípios básicos conhecidos com o desenvolver da história da humanidade, há a necessidade de uma formulação de ideias suficientemente claras acerca da combinação de concepções políticas de justiça social, com convicções cabíveis de execução pública. Isso quer dizer que é preciso haver uma justificação de cooperação social, visto que a pluralidade de culturas na sociedade democrática dificulta uma concepção única ou intimista do consenso de justiça social. Logo, para exercer a cidadania é preciso ao mínimo um consenso de justiça pública de benefícios mútuos coletivos.

Entretanto, a capacidade de compreensão não é inerente a todos os cidadãos, mas os direitos de igualdade e liberdade, assim como de participação são pressupostos fundamentais e predicados da mera qualificação humana. Há, então, um contraponto levantado por Rawls (1997) quando aduz que é uma realidade e um problema social a questão de como tratar cidadãos em um ambiente democrático “livre e igual” se não há cooperação social, ou seja, como tratar um cidadão que não participa e não tem compreensão deste direito-dever perante uma sociedade que lhe dispõe tal predicado?

Sabe-se que os Direitos Humanos na concretização da cidadania assegura o direito universal de igualdade entre os cidadãos. Isso significa que todos possuem o mesmo direito ao voto e participação política em nosso ordenamento. Contudo, passa-se a analisar neste momento os motivos que embasaram as ponderações de Rawls acerca da igualdade universal perante a participação política.

Preliminarmente, salienta-se que a dignidade humana entendida como responsabilidade moral encontra reconhecimento político na autonomia do

direito à liberdade, como também do direito à igualdade. A inegociabilidade da dignidade humana reside, justamente, na exata igualdade entre as pessoas. Todos são iguais e possuem os mesmos direitos, dessa forma, ninguém pode sobrepor outrem, ainda que esteja em camadas de diferenciação social ou prestígio (BIELEFELDT, 2000).

O princípio jurídico da igualdade tem sua origem muito antes da positivação de nossas normas, pois foi aduzido por Platão em “A República”, afirmando que, ainda aqueles com poder de mando, não seriam diferentes ou valeriam mais do que os outros, visto que todos seriam iguais. A igualdade entre os homens pode ser considerada como uma consequência da afirmação do indivíduo (BEDIN, 1998).

Como é possível perceber, a igualdade é um ideário perseguido desde o início da formação das sociedades, visto que a desigualdade não é um problema inovador do mundo contemporâneo. Com os processos de evolução da humanidade, torna-se perceptível uma gradual redução dos parâmetros de desigualdade, porém essa ocorrência sempre foi algo presente na sociedade. Há muitos exemplos acentuados como as sociedades greco-romanas que entendiam que as mulheres eram seres inferiores, dentre outros tantos exemplos que emergiram ao longo dos anos (NIESS, 2000).

Princípios como o da igualdade, justiça, liberdade e inúmeros outros se tornaram objetivo fundamental de concretização do bem-estar social, bem como se tornou alvo de tratados e declarações, tais como a Revolução Francesa, a Revolução Russa, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, dentre outros.

A Carta Magna brasileira consubstanciou o princípio da igualdade, ou da isonomia, no art. 5º. Entretanto, a força moral deste princípio significa muito mais do que meramente um tratamento igualitário, mas implica, também, em tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de suas diferenças. São as chamadas discriminações positivas que visam concretizar a igualdade material corrigindo desvantagens que as minorias têm sofrido ao longo da evolução social (BEDIN, 1998). Dessa forma, a realização da participação política igualitária está intimamente interligada a este conceito, pois diante de uma construção tão inconstante e de tantas desigualdades,

principalmente ao longo do período ditatorial no qual se tolheram muitos direitos políticos, hoje é possível compreender e vislumbrar um ordenamento que, mesmo diante de falhas, garante aos seus cidadãos a mesma importância social, os mesmos direitos, e, ainda, que a sua voz, através de seu voto ou de sua inserção cidadã, possui a mesma valoração como de qualquer outro que o faça.

Nesse tocante, Alexy (2008) expõe que é uma obrigação do Estado criar ações e políticas que tornem as igualdades jurídicas, leiam-se formais, em igualdades fáticas, ou seja, materiais. Compete ao Estado garantir e primar pela fomentação da participação, para que esta se dê de forma igual entre seus cidadãos.

Acerca da igualdade jurídica e fática de participação, Cittadino menciona que,

[...] em outras palavras, como o cidadão já não é nem simples participante de um jogo mercantil, nem um mero cliente de burocracias de bem estar, mas ao contrário, atua decisivamente no âmbito da sociedade civil e da esfera pública política, a sua vontade e opinião, ainda que informais, interagem e influenciam as decisões e deliberações tomadas no âmbito do sistema político. É precisamente por isso que o entendimento acerca da correta relação entre igualdade jurídica e igualdade fática pertence exclusivamente, segundo Habermas, a cidadãos plenamente autônomos. (CITTADINO, 2004, p. 210).

Sendo um dos princípios estruturantes do regime geral de Direitos Humanos/Fundamentais, o princípio da igualdade menciona que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Assim, considera-se que esta igualdade é pressuposto para a concretização de liberdades individuais. A igualdade jurídica surge, então, como elemento indissociável da própria liberdade individual (CANOTILHO, 2014).

A afirmação de que todos os cidadãos são iguais perante a lei remete à exigência de igualdade na aplicação do direito, ao passo que as leis devem ser executadas sem olhar às pessoas. Na medida em que consideramos a liberdade e igualdade como princípios constitucionais superiores, podemos considerar que a dignidade humana está interligada a estes princípios e são fundamentos de valores resguardados pelos Direitos Humanos (CUNHA, 2014).

Amaral (2012) expõe que a igualdade deve ser um critério de realização de justiça social entre os cidadãos, contudo, ressalva que a ideia de igualdade não deve ser relacionada com o tratamento igualitário entre as pessoas, ao passo que, conforme já mencionamos, cabe ao Estado garantir a justiça através de meios que minimizem as desigualdades, tratando como desiguais todos que se mantêm nesta condição.

Dessa forma, os direitos civis e políticos são garantidos formalmente em nosso ordenamento. Entretanto, ainda que estejam positivados e tenham um caráter igualitário e humanitário, muitas vezes não são materialmente garantidos (MARTINS, 2014). Nota-se que no Estado Liberal as exigências de igualdade eram essencialmente para garantir a participação de todos os cidadãos, porém o povo constituído era formado apenas por letrados, do sexo masculino, brancos e proprietários. Na forma de vontade geral a abstração e a generalidade eram características formais tidas como mecanismo de efetivar a justiça e a lei na garantia da liberdade e igualdade (NOVAIS, 2014).

Assim, mesmo quando a lei conferia direitos e deveres a todos, a generalidade da norma encobria a própria fonte discriminatória já que a impedia de realizar diferenciações entre os cidadãos. Mantinha-se, e até aprofundava-se, situações de injustiças e desigualdades. Nesse sentido, com a evolução social e a percepção de que as expectativas de justiça englobam mais do que a igualdade formal, foram se reconhecendo os abusos cometidos pelo próprio legislador, adquirindo-se uma consciência da importância da igual participação democrática na produção da igualdade, conforme menciona Novais (2014).

Fernandes (2004) refere que o princípio da igualdade ultrapassa a igualdade formal, compreendendo também a igualdade substantiva, que são as formas de exercer esse princípio através de condições específicas de direitos e deveres, com oportunidades e igualdades também na sujeição às normas e assunção das responsabilidades. Desse modo, o princípio da igualdade decorre, fundamentalmente, da pessoa e da unidade humana.

Surgiu, então, a preocupação com a igualdade do sufrágio e a concepção de universalização e generalização dos direitos políticos como

dimensão basilar do Estado democrático de direito, não mais se limitando à igualdade formal ou jurídica (NOVAIS, 2014).

A nossa Constituição acolheu expressamente todas as dimensões de igualdade, não apenas consagrando genericamente o princípio da igualdade associado materialmente à dignidade da pessoa humana, mas também proibiu expressamente condutas discriminatórias.

Quiroga (2006, p. 122) menciona que

[...] así como la igualdad política (un hombre, un voto) es la condición necesaria para la existencia de la realización de la ciudadanía moderna, la igualdad social lo es para su realización efetiva. Lo contrario sería colocar a una masa importante de ciudadanos en una situación de vulnerabilidad. La desigualdade social supone, pues, dejar indefesos a unos ciudadanos con respecto a otros.

O exercício pleno de cidadania moderna requer uma posição de igualdade mínima. Porém, apesar da visão democrática universalista igualitária, a desigualdade dos desiguais está cada vez mais evidente, visto que com a crescente pluralidade cultural há, gradativamente, divergências de situações e pensamentos que o direito e a justiça social não conseguem acompanhar. Assim, infelizmente, a participação enquadra-se nessa ocorrência também, pois não comporta a efetiva igualdade objetiva almejada (QUIROGA, 2006).

Os direitos formais não outorgam automaticamente a cidadania ou seu exercício, e esta condição está associada intrinsecamente a uma atuação comum entre cidadão e sociedade com a garantia do exercício do direito-dever democrático.

Rodríguez-Arana (2011, p. 289) menciona que a participação cidadã possui um caráter de formação universal de igualdade quando pressupõe que se

[...] configura como un objetivo político de primer orden ya que constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación política que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula solamente como objetivo político, sino que una política centrista exige la práctica de la participación como método político.

Ser o centro significa entender as preocupações e interesses da sociedade em seus diversos setores e grupos, sejam indivíduos ou coletividade. Pressupõe-se, então, uma ligação com o diálogo e a conexão real dos cidadãos com elementos comuns (RODRÍGUEZ-ARANA, 2011).

Nesse sentido, pode-se compreender que a igualdade de direitos ainda não supera as desigualdades, embora as razões do desenvolvimento da igualdade moderna tentem fazê-lo. A cidadania exprime pobreza de participação e conscientização de direitos. Os cidadãos modernos acabam por designar tempo demais para garantir sua sobrevivência através do trabalho e, por conseguinte, pouco tempo para de fato administrar a vida em sociedade e desenvolver os assuntos políticos, esse é um dos grandes defeitos do homem moderno perante o desenvolvimento da cidadania ativa (QUIROGA, 2006).

Entretanto, salienta Quiroga (2006) que, na verdade, não é a totalidade de cidadãos que se ocupa dos assuntos políticos. Assim, se não são todos os cidadãos que participam efetivamente deste âmbito, por que todos os cidadãos gozam de igualdade de votos podendo eleger e serem eleitos?

Quiroga (2006) entende que a igualdade de política se dá justamente como uma forma de tratamento aos desiguais, como fora mencionado anteriormente. É fato que nem todos possuem as mesmas condições de acesso ao poder, seja devido às questões patrimoniais, sejam culturais, falta de informação ou pela posição social. Contudo, com a segurança do exercício completo de cidadania, através do voto, qualquer pessoa, independentemente de raça, nível social ou cultural, poderá fazer sua voz ser ouvida, visto que a igualdade de inclusão universal do voto concede que todas as pessoas sejam efetivamente consideradas iguais e possam se fazer ouvidas por meio de seus representantes eleitos.

Nesse sentido, Rodríguez-Arana (2011, p. 291) expõem que a

[...] participación, en efecto, supone el reconocimiento de la dimensión social del individuo, la constatación de que sus intereses, sus aspiraciones, sus preocupaciones trascienden el ámbito individual o familiar y se extienden a toda la sociedad en su conjunto. Sólo un ser

absolutamente deshumanizado sería capaz de buscar con absoluta exclusividad el interés individual.

É na constatação dos interesses da coletividade que o representante irá trabalhar para o povo. A sociedade em conjunto, e, ao mesmo tempo, cada ser individualmente, irá decidir de forma justa e igualitária, pelos seus representantes.

Sathanapally (2009, p. 12) refere que a melhor forma de se representar o povo é entendendo seus anseios:

[...] there are a variety of ways in which members of the legislature may represent the people. One type of representation is descriptive, wherein the representative resembles those being represented [...].

Dessa forma, cabe ao legislador, assim como ao representante eleito, preocupar-se com os cidadãos. Contudo, cabe salientar que a cláusula da igualdade não existe para conceder meramente o mesmo tratamento ou benefício a todos os cidadãos. O princípio da igualdade é uma garantia de que, no processo de formação da vontade política e na concessão de benefícios ou até mesmo na imposição de sacrifícios por parte do Estado, o cidadão não será tratado com igual preocupação e respeito, logo, não garante o mesmo tratamento, mas sim o tratamento como igual (NOVAIS, 2014).

Pode parecer inicialmente como um jogo de palavras, mas isso explica a motivação de imposição de participar da vida pública. Cada ser humano é único, e as diferenças devem ser respeitadas, e para que estas diferenças sejam efetivamente respeitadas e asseguradas que é importante que todos participem politicamente. Veja-se que sem esse dever muito provavelmente grupos de minorias não possuiriam suas representações ativas nas bancadas.

Tendo em vista o princípio da igualdade, ressalta-se o outro lado deste direito, que enquanto imposição tolhe-se o arbítrio. Logo, há uma obrigatoriedade em usufruir o direito de igualdade. Soa como absurdo, mas foi uma medida necessária para se chegar a uma inclusão social de participação política – que, diga-se de passagem – ainda não se alcançou com efetividade. Entende-se, então, que o princípio da igualdade possui um apelo virtuoso,

entretanto, não deveria ser tratado como obrigação, ao passo que “o igual não deve ser tratado *arbitrariamente* como desigual”, conforme menciona Novais (2014, p. 112).

Por tais motivos este princípio é quase um mantra da dignidade da pessoa humana e da ideia de justiça social efetiva. Pode-se compreender que perante a realidade brasileira ainda é preciso que exista a obrigatoriedade de participação, pois há inúmeras formas de desigualdades, perfazendo uma sociedade complexa que possui

[...] circunstâncias como a pobreza extrema, enfermidades, falta de habitação, alimentação, analfabetismo, inexistência de informação e educação, na maior parte das vezes, inviabilizam as condições e possibilidades de efetividade de inserção cidadã, motivos pelos quais se impõe repensar formas alternativas de viabilização da participação conjuntamente situada, levando em conta as particularidades dos sujeitos de fala e suas desigualdades materiais e subjetivas. (LEAL, 2008, p. 16)

Importante, também, que se altere a visão paternalista e assistencialista que a sociedade possui do Estado. Certamente, é dever do Estado garantir e efetivar direitos, porém, sabe-se que ambos possuem direitos e deveres, tanto o Estado quanto a sociedade, e o não cumprimento destes deveres pode acarretar perda dos direitos.

Seguramente o Estado, ou seus governantes, muito pouco se interessam com a propagação destas informações, visto que aos mal-intencionados em muito os auxilia a omissão popular, pois sem participação iguala-se a falta de fiscalização e cobrança de seus atos. Ademais, a participação como fonte direta de fiscalização deve ser estimulada e elucidada como forma de exercício da democracia e de formação de cidadãos proativos (LEAL, 2008).

A participação é o real exercício da cidadania, pois faz o cidadão pertencer a uma comunidade, integrando e respondendo aos desafios dos novos tempos (GORCZEWSKI, 2014). Assim, percebe-se que a participação política e seu caráter universal de igualdade configuram uma medida necessária em nossa realidade social.

Nesse sentido, analisados os fundamentos da participação, faz-se mister a compreensão da forma que a corrupção, enquanto resultado de relações

institucionais e pessoais de poder, afeta os direitos políticos e lesa o ordenamento jurídico, conforme será abordado no capítulo que segue.

É sabido que o progresso de uma sociedade sempre se interliga com a ideia de justiça. Assim, o estado e o direito determinam a própria sobrevivência da sociedade, ao passo que esses institutos são responsáveis por garantir a paz, a liberdade e a felicidade dos homens. Logo, é imprescindível que se analise a corrupção inicialmente em seu âmbito filosófico, político e sociológico, a fim de, posteriormente, adentrar os impactos sociais das manifestações corruptivas, conforme se passa a explanar.

4 A CORRUPÇÃO ENQUANTO RESULTADO DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E PESSOAIS DE PODER E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO DESSA PRÁTICA

Neste capítulo, abordar-se-á a corrupção em seu aspecto filosófico, político e sociológico apontando os principais problemas institucionais desse fenômeno, bem como analisando as manifestações corruptivas e as possibilidades de combate a esta prática.

As democracias mundiais têm vivido momentos de extrema crise face às transformações do que é ou não aceitável em uma sociedade moderna (LEAL, 2013). Com isso, a alteração do que é considerado ético ou corrupto passou a ser discutido severamente nos canais de comunicação. Assim, Johnston (2005, p. 11) menciona que os limites entre o certo e o errado já se tornaram discutíveis ao referir que “in rapidly changing societies the limit between what is corruption may be applied broadly”.

Algumas transformações nos processos de decisão têm afetado e colocado em risco a aplicação dos princípios de ética que deveriam governar a *res pública*. O constante distanciamento dos governantes perante seus tutelados, o autismo dos governantes face aos problemas populares e a insuficiência do Estado para com a economia global demonstram a fragilidade do sistema mundial diante das condutas corruptivas que surgem com cada vez mais força em nosso ordenamento (SOUZA; TRIÃES, 2008).

A corrupção tem evidenciado ao longo dos anos inúmeras faces e diferentes formas. No entanto, atualmente os cidadãos possuem maior conhecimento dos atos corruptos devido à pressão midiática e fomentação dos debates acerca do tema. Assim, o tema da corrupção encontra-se em voga no Brasil, assim como no mundo, devido aos números exorbitantes de práticas abusivas que parecem não se refrear facilmente (LEAL, 2014).

É preciso analisar, então, a complexidade deste fenômeno que acaba por restringir abordagens decorrentes do foco e da intensidade das violações econômicas e jurídicas que ele provoca, as quais Klitgaard (1991, p. 48) menciona como forma de elitização do sistema, expondo que há “capture of the state by elites and private interests”.

Um destes âmbitos afetados é justamente os Direitos Humanos, visto que tolhe todos direitos assegurados nas Cartas Constitucionais e princípios do plano axiológico quando se permite o rompimento de barreiras de ética e moral pública. Conforme expõe Klitgaard (1991, p. 33):

[...] corruption destroys the fundamental values of human dignity and political equality, making it impossible to guarantee the rights to life, person dignity and equality, and many other rights.

Nesse sentido, Leal (2013) menciona que a corrupção é um fenômeno complexo com múltiplas e variadas causas e consequências, por isso é alvo de amplos campos de estudo. Assim, os Direitos Humanos é apenas uma das inúmeras violações que estes atos atingem, pois a corrupção afeta diretamente a democracia e a confiança nas instituições estatais (VILLA, 2008).

Tem-se que os atos corruptivos implicam em desvios de conduta de infração de leis e normas vigentes, assim como do que é moral ou imoral, que pode envolver um ato unilateral ou ato bilateral. A corrupção sobrevém das incongruências entre práticas sociais e normas legais e quanto à pluralidade comportamental que se revelam no âmbito dos setores público e privado (SCHILLING, 1999).

Álvarez (2007, p. 40) aduz que

[...] cuando la corrupción alcanza a las instituciones del ámbito público, involucrando a quienes trabajan en la administración, fundamentalmente funcionarios y políticos, el problema adquiere una dimensión especial. Aunque actos de corrupción los encontramos tanto en ámbitos de la actividad privada como pública, lo que parece marcar la diferencia entre unos y otros es que en el caso de la corrupción pública, al verse danado el funcionamiento de las instituciones del Estado, las consecuencias alcanzan a todos los ciudadanos, y pueden verse amenazados los cimientos del sistema, no solo en su estructura jurídica política sino en lo que atañe a los fundamentos éticos del mismo.

Pode-se perceber que a corrupção afeta toda sociedade e fere o núcleo dos Direitos Humanos, trazendo consigo graves consequências, minando o poder democrático local (MORAIS, 2013).

A corrupção pode ser definida como uma prática balizada por dois parâmetros: as normas legais/penais e o conjunto de normas não codificadas

de expectativas éticas acerca do exercício de determinada função (SOUSA; TRIÃES, 2008).

Outra definição trata de que a corrupção pode ser compreendida como uma prática ou comportamento que desvie da construção ética/moral social e comum, sendo assim caracterizada como um conceito volátil, flexível e fluido variável no espaço, pois está em constante mutação e formação do senso comum (SOUSA; TRIÃES, 2008).

Se considerarmos a corrupção própria somente a que é determinada no tipo normativo legal estar-se-á qualificando como “imprópria” aquela que extravasa tais limites, isso significa que terá sido realizada uma classificação redutora de uma complexidade não disciplinada, motivo pelo qual a corrupção é abrangida como um fenômeno composto (FILGUEIRAS, 2011).

Entendendo-se, então, que a corrupção é um “camaleão” aos olhos da opinião pública, é possível evidenciar duas diferentes dimensões que influenciam o julgamento dos indivíduos, sendo as de caracterização social e as que se relacionam com os atos expostos a julgamentos. Assim, demonstra-se que é extremamente relevante a percepção do cidadão diante de tais discrepâncias, ao passo que nem todas as condutas inapropriadas aos olhos da sociedade serão puníveis, e, tampouco, todas as atitudes puníveis serão enxergadas pelos cidadãos como atos inapropriados (SOUSA; TRIÃES, 2008).

Villa (2008, p. 116) menciona que a corrupção insurge-se de duas fontes:

[...] por un lado, la puesta al día de las infraestructuras en las sociedades complejas no estan infraestructuras rentable politicamente como su inauguración, de modo que el político tende a descuidar su manutención. Por outro lado, la inflación burocrática lleva a adoptar la actitud que pronostica el refrán que utilizábamós en la prestación: <<a río revuelto, ganancia de pescadores>>.

Logo, evidencia-se que se trata de uma justificação ética de imensa dificuldade de caracterização do que vem a ser o ato corrupto para a norma legal, assim como para a sociedade.

Valdés (2007, p. 35) refere que cada sistema normativo precisa encontrar e definir sua justificação ética, moral e crítica a fim de estabelecer o que é aceitável e permitido em seu ordenamento. Assim, aduz que:

[...] entre los sistemas normativos relevantes políticos, hay uno del que cabalmente puede predicarse legitimidad, en el sentido de que sus principios y reglas satisfacen las exigencias de una moral crítica o ética: el de la democracia representativa institucionalizada en el Estado social de derecho. Porque ello es así, la violación de las obligaciones por parte de sus decisores [...]

Nesse sentido, a corrupção pode ser descrita como sendo produto de novas especializações e competências ilegais, devendo-se manter o diálogo sempre tenso com as leis vigentes (SCHILLING, 1998). Acerca do tema tem-se que:

[...] essa tensão entre as regras legais consiste nos interstícios das leis, encaixando-se no jogo das tensões entre os ordenamentos legais, as práticas e técnicas administrativas, bem como, o que cada sociedade reconhece como normal e anormal, lícito ou ilícito, legítimo ou ilegítimo; em razão disso, ocorre o surgimento de um tipo de ilegalidades toleradas, como sendo peculiares das relações de poder que atravessam as diferentes instituições do direito, como tipos de normatização ou zonas de gestão, nas quais o direito não reina, mantendo, concomitantemente, uma relação complexa com as leis, penetrando em suas brechas e imprecisões, aproveitando suas ambiguidades ou complexidades. (SCHILLING, 1999, p. 21).

A situação descrita refletiria as distribuições desiguais de força e poder na sociedade, chegando-se à constatação da existência de um pluralismo jurídico, com diversas formas de gestão que, permitiriam confronto com as leis escritas. A fixação do que será tolerado ou não se deslocará de acordo com as posições dos integrantes da contenda, redefinindo o limite entre ilegalidades toleradas e intoleráveis. (SCHILLING, 1999).

Dessa forma, acerca do emprego do termo corrupção, compete ao intérprete compreender a multiplicidade de aspectos envolvidos neste, sendo a sociologia, ciência política, economia e filosofia alguns dos setores que se comunicam com estas práticas, tendo em vista as diversas faces em que a corrupção se apresenta.

A abordagem exposta aduziu alguns elementos de ciência política e da sociologia mostrando diversas formas deste fenômeno corruptivo com suas interconexões ao direito, indo além do tratamento legal. Contudo, a corrupção projeta muitas dimensões pragmáticas na vida em sociedade.

Assim, analisadas estas premissas introdutórias acerca da corrupção e sua amplitude no sistema mundial, passar-se-á para uma abordagem mais específica acerca dos aspectos filosóficos, políticos e sociológicos deste fenômeno.

4.1 A corrupção em seu aspecto filosófico, político e sociológico

Conforme já evidenciado, é sabido que o homem possui uma essência política, visto que se procura sempre atingir o bem comum, ou seja, viver bem em sociedade (ARISTÓTELES, 2008). A fim de obter a concretização do bem viver em sociedade é preciso que cada um, coletiva ou individualmente, articule seus planos ao agir. Até mesmo as sociedades devem valer-se desses procedimentos, ou seja, objetivar o bem comum social, e, tem-se que essa forma de agir chama-se razão.

Em um ponto de vista filosófico/sociológico a razão pública é tida como característica de uma sociedade consubstanciada na democracia (CANFORA, 2007). Cumpre referir que o viés sociológico está justamente na característica do comportamento humano interligado aos indivíduos em grupo, ou seja, é a análise destas associações que se transformam em sociedades. O cunho político se dá através da construção de paradigmas vertiginais consagrados sob o espectro da razão pública, sendo esta a ponte entre o cidadão e o bem público. Outrossim, a percepção filosófica tem-se na orientação da sociedade política, ao passo que demonstra os fins a que esta deve servir, conforme refere Comparato (2006).

Nesse sentido, a sociedade possui todas estas vertentes que devem ser analisadas conjuntamente, e, certamente, com a corrupção acontece o mesmo, ao passo que se dá de múltiplas formas com inúmeras variáveis, motivo pelo qual deve manter uma análise abrangente e ampla.

A razão pública deve ser entendida como o conjunto de ideias e princípios que levam ao bem comum, confundindo-se com a própria noção de justiça e mesmo sem ser expressamente positivada no ordenamento jurídico, deve ser respeitada.

Partindo destas premissas, entende-se que no âmbito filosófico é difícil sustentar que existem códigos morais rígidos e inflexíveis, pois é evidente que todos os seres humanos são diferentes e é Direito Fundamental o reconhecimento destas diferenças. Entretanto, importa mencionar que ainda diante das diferenças sociais e individuais humanas, não são todas as condutas podem ser aceitas e classificadas como mera incidência da natureza humana, conforme menciona Leal (2013).

A problemática deste ponto é saber o quanto é aceitável, ou não, frente às condutas consideradas corruptas ou se há de fato uma moral pública a ser seguida. Esse aspecto filosófico é extremamente importante para delinear possibilidades de controle e tratamento (preventivo e curativo) dos atos corruptivos.

A hodierna dificuldade de reconhecimento do que é ético e moral na modernidade nos assenta a dificuldade de reconhecer as virtudes de um bom governante. Platão já expunha a preocupação dos governos dos homens de honra que deveriam sempre passar pelo interesse geral sem reclamar benefícios pessoais (LEAL, 2014).

Embora o pensamento de Platão (2000) fosse bem intencionado, é possível compreender que a subjetividade não pode ser aplicada à moral moderna. Atualmente, as normas definem o que é aceitável e considerado bom para a coletividade, ultrapassando o conceito de virtude moral proposto por Platão.

O problema com a governança e a política são as disputas eleitorais que são pautadas não pela razão ética e moral, mas sim pelos motivos pragmáticos de fins imediatos e projetos pessoais e corporativos. É preciso que se constituam determinados critérios para adoção de políticas e interesses públicos, a fim de primar pelo bem comum. Cícero (2001) menciona que para evitar a corrupção é preciso que o governante vise apenas ao bem público, que o governo estenda sua preocupação para todo o Estado, e, acima de tudo, que o governante saiba agir com severidade perante atos corruptivos com energia de controle.

Maquiavel já sustentava, no século XV, que as questões concernentes à ética e política deveriam consubstanciar-se em fundamentos que ultrapassassem valores metafísicos e teológicos, baseando-se em racionalidades básicas principalmente do campo político e governamental (LEAL, 2013).

Para Maquiavel as qualidades dos bons governantes se fundariam em fatores empíricos como a capacidade de decisão para se valer um objetivo, o compromisso ético e o momento oportuno para tomar suas decisões com êxito. A partir deste pensamento, funda-se o Estado Nacional formando o umbral da Idade Moderna. Logo, com a contribuição de Maquiavel, festeja-se a emancipação do direito natural, da justiça e moral, estabelecendo uma ruptura com o exercício de governo e pautas morais.

Passando para o Estado positivo, este teve condições de frear e normatizar a vida do cidadão, alterando, assim, a formação do cidadão até os dias atuais. Do ponto de vista filosófico, para Hobbes (2000) o ensejo de partida da ação humana, moral e política é o esforço ou desempenho, o desejo de se estar sempre vencendo barreiras, a fim de buscar a felicidade.

Para Hobbes (2000), diante de um “pacto social” os homens concedem ao Estado o monopólio do aparato legal para garantir certos direitos a toda sociedade. Porém, o cidadão não deve tornar-se passivo diante de omissões estatais. Assim, acerca deste desempenho em alterações sociais que os homens buscam para implantar melhorias, Leal (2013, p. 27) menciona que

[...] é um dever racional do homem natural que pretende se emancipar de tal condição perceber e tomar consciência da necessidade de se portar de acordo com os fins a que quer chegar: felicidade, segurança e prosperidade, o que significa dizer, desistir do direito de livre postura e agir, transferindo-o a outrem.

Entretanto, o ato da atividade corrupta, quando inserido neste meio de concretização de políticas públicas, que deveriam corresponder às necessidades sociais, passa a configurar um delito, em que uma pessoa tenta controlar o comportamento de outra através de promessas e prestações proibidas no ordenamento (VALDÉS, 2007).

O problema a se abordar é justamente uma redução da corrupção à mera violação de legalidade (LEAL, 2013). Mitigar o amplo aspecto de vícios éticos é mitigar a abrangência deste delito, passando a permitir impunidades a tais atos.

A finalidade estatal é conferir medidas à sociedade, que permitam eliminar tais condutas do cotidiano, para que os atos do governo possam novamente gozar de presunção de legitimidade, conforme sua premissa básica de formação.

Tem-se nesse tocante, que os objetivos privados e trocas de influências caracterizam e banalizam a corrupção em seu âmbito filosófico e político, contrariando os motivos formativos do Estado, no qual os cidadãos passavam uma parcela de direitos para o Estado, com o objetivo de que este garantisse fundamentos básicos sociais. Assim, refere Valdés (2007, p. 16) que a corrupção é fruto da ganância humana e o esquecimento da coletividade, mencionando que:

[...] el objetivo que persigue este tipo de influencia es la obtención de un beneficio o una ganancia para las partes que participan en el acto o actividad corrupto (a). La corrupción es siempre una fuente adicional de ingresos o beneficios para quienes participan en ella.

A alienação do povo quanto aos temas de demandas públicas é compreendido por Rousseau (1989) como uma enfermidade política, pois os cidadãos preferem dedicar dinheiro e valores ao Estado do que interferirem ativamente nas atividades deste. Esse fenômeno gera por si a propensão humana à corrupção, visto que induz à percepção de que o bem comum não é de ninguém, e, ainda, que não há alguém que queira efetivamente participar e fiscalizar os governantes (LEAL, 2013).

O que foi apontado por Rousseau (1989) como vontade geral influenciou fortemente o interesse público no âmbito administrativo contemporâneo. Contudo, estas ações não outorgam poderes de objetividade e neutralidade, tendo, assim, que os poderes unirem-se à sociedade civil na necessidade de inibir condutas corruptas diante dos antagonismos sociais.

A democracia e sua evolução em si trazem consigo a demonstração de valoração da necessidade de implantação da liberdade política e cívica com o compromisso de união ao bem comum.

Acerca disso, tem-se que a ética pública deve ser uma busca de realizações de políticas de identificação com o bem comum:

[...] however, such in ethics gives no centrality to either ideology or a sense of identity and values defined on a cultural basis. Instead, actors should simply seek fulfilment of their wants through the rationally optimum means of policy delivery. Clearly, the full complexity of actor motivation is not thereby reflected. This set of ethics also treats the public as passive, and essentially malleable (BELLAMY; WARLEIGH, 1998, p. 455).

Importante ressaltar que o liberalismo político não contribuiu muito para esta discussão, ao passo que sustentou que cada cidadão devesse agir mediante suas próprias convicções, não cabendo à autoridade política intervir, mesmo que diante de necessidades sociais. Assim, conforme sustenta Leal (2013) faltou à tradição liberal o desenvolvimento dos Direitos Fundamentais, difusos e coletivos, para a ampliação do debate acerca da corrupção.

Dessa forma, as bases que suportam a constituição da corrupção com a degradação da moral individual e coletiva, com práticas vilipendiadas do interesse público, sobrecarregam este cenário de ações comportamentais, consubstanciadas pela inércia de instituições democráticas e pela própria sociedade civil.

Entende-se que a instabilidade destas instituições se tornaram meios propícios dos efeitos dos atos corruptivos, conforme expõe Villa (2008, p. 41):

[...] la inestabilidad de instituciones y procesos sociales de nuestra época, parece extenderse pues a todos los ámbitos que le son propicios y dentro del avance de la tendencia global a la racionalización de la vida social. En este sentido, la confianza sufre trastornos que son importantes desde el punto de vista cuantitativo pero cuyos efectos son discutibles desde el punto de vista del sufrimiento de las víctimas.

A corrupção, então, atinge intimamente os Direitos Humanos na medida em que compete à sociedade civil a incumbência de primar e proteger a

transparência e o acesso à informação. Afinal, é a própria sociedade a maior interessada na propagação destas informações.

Quando a corrupção passa a ser tolerada pela comunidade e se dispersa no seio político, os necessitados sofrem os efeitos destes atos, pois as estruturas de poderes passam a se ocupar dos temas que lhe alcançam qualquer vantagem, esquecendo-se dos grupos de vital existência para os governantes, a classe trabalhadora (LEAL, 2013).

Com o aumento de desvios de dinheiro público, as famílias passam a sofrer diante da miséria de recursos para saúde, educação e segurança. O hábito de usufruir vantagens e práticas como suborno e defraudação se torna costumeiro. A falta de recursos atinge os programas sociais e diretamente a sociedade civil.

Conforme exposto, tornou-se corriqueiro, ao longo dos anos, o fato de passar impune alguns atos de corrupção, principalmente na história brasileira. Entretanto, esse fenômeno multifacetado que atinge todos os âmbitos da sociedade, certamente, não possui uma solução simplória.

Alvaréz, (2007, p. 188) refere que “una educación cívica para ciudadanos basada en valores eticamente irreprochables en un marco institucional y social inadecuado gobernado por políticos corruptos puede colpsar en fracaso”.

Contudo, as condutas corruptivas, muitas vezes, partem até mesmo do cidadão que passa a ter a consciência de que apenas conseguirá atingir os meios necessários para determinado ato se agir de forma ilícita ou corrupta, favorecendo ou subornando algum membro do poder público.

Essa visão e pensamento social devem ser alterados, uma vez que se configuram como meio propagador de que “os fins justificam os meios” e apenas aqueles que infringirem as normas e participarem da corrupção poderão ter seus objetivos alcançados quando inseridos no serviço público. Importa destacar que não é apenas o setor público que está propenso a este tipo de situação.

Percebe-se que, embora a corrupção seja um mecanismo inserido em todas as esferas sociais, é efetivamente no setor público que atinge frontalmente os Direitos Humanos e a cidadania, provocando uma série de

violações na qualidade democrática de relações interpessoais, interinstitucionais e políticas, conferindo, assim, uma instabilidade social e crise de legitimidade governamental.

Seña (2007) refere que a corrupção, quando inserida em um espaço democrático, é em si a maior violação de direitos possíveis, pois seu caráter usurpador tolhe quaisquer direitos de igualdade e liberdade em um ordenamento jurídico. Assim,

[...] desde el punto de vista político, en una democracia, la corrupción socava la estructura social y atenta contra el principio de la mayoría. Si las decisiones políticas se toman en virtud de un acuerdo corrupto, una de las reglas de oro de un sistema democrático “una persona, un voto” se transforma en una mera ideología seudo legítimamente carente de toda utilidad práctica para generar políticas públicas (SEÑA, 2007, p. 172).

Nesse tocante, entende-se que tais demandas, sejam de direitos civis, políticos, fundamentais, econômicos, culturais ou sociais, demandam em si altos investimentos e proteção demasiada, o que se torna quase impossível com índices elevados de atos corruptivos.

Tocqueville (2008) aduz em seu texto que a lei é dura, mas as práticas são moles, sendo que em um padrão de generalização e banalização da corrupção com aceitação destes atos por parte da sociedade civil, a repressão é quase infrutífera, pois se confronta com o padrão social de tolerância.

O desenvolvimento da cultura corruptiva influenciou severamente a formação dos Direitos Fundamentais ao longo da história de positivação e garantia destes. As mutações filosóficas, sociológicas e políticas se deram como forma propulsora de construção destas matrizes de constituição de ética pública e privada.

A formação do pensamento comum de repúdio às condutas corruptivas foi, então, formada pela vigência de um sistema de garantia de preceitos fundamentais, visando atingir o bem social.

Nessa perspectiva, questiona-se quais seriam as melhores formas para lidar com esse tema? Sabe-se que a corrupção possui uma amplitude de possibilidades de análises que devem ser vastamente abordadas, tema este que será tópico de análise do próximo item.

4.2 Impactos sociais da corrupção e seu problema institucional

Hodiernamente, fala-se em corrupção como um fenômeno multifacetado, isso quer dizer que advém de inúmeras vertentes com cunho econômico, político, histórico, institucional, e, sem dúvidas, se dá em diversas espécies de manifestações seja privada ou pública, conforme já mencionado. Dessa forma, sendo um movimento tão complexo, pode-se analisar a corrupção por diversas frentes de embate, sendo extremamente difícil formar um conceito que possa abarcar todas as idiosincrasias inseridas nesse manifesto.

A corrupção deve ser analisada sob o aspecto da legalidade ou ilegalidade e não confundida com moralidade e imoralidade (BOBBIO, 2000). De acordo com a Transparência Internacional⁸, a corrupção enquadra-se no abuso de poder com ganhos ilegítimos, podendo ocorrer, então, em âmbito privado e/ou público.

Ainda que seja difícil uma conceituação pontual e certa sobre a corrupção, é de conhecimento geral que o enriquecimento ilícito e as vantagens auferidas por desvios de poder ou recursos caracterizam atos corruptivos, e, sem dúvidas, fraudes, apropriações, nepotismos, tráficos de influências e extorsões são meros exemplos dessa conduta criminosa (GARCIA, 2004).

As causas mais conhecidas de corrupção são aquelas ligadas ao extremo poder, ou seja, muito poder discricionário, regimes autoritários, desigualdades sociais e baixos salários geram diferenças que propiciam práticas corruptivas como forma de burlar o sistema.

Certamente a corrupção não é apenas uma particularidade do Brasil. Índices internacionais como o índice de controle de corrupção (ICC), o Banco Mundial, entre outros, apontam que a corrupção é um processo global em expansão, visto que a globalização contribui firmemente para a supressão de barreiras físicas e para o desenvolvimento de tecnologias que auxiliem essas práticas (SOUSA; TRIÃES, 2008).

⁸ <http://www.transparency.org/>

Garcia (2004) dispõe que

[...] a globalização também se apresenta como elemento estimulador da corrupção na medida em que realça e aproxima as desigualdades de ordem econômica, social, cultural e jurídica, o que permite a coexistência de realidades que em muito destoam entre si. Com isso, tem-se um campo propício ao oferecimento e à consequente aceitação de vantagens indevidas, em especial quando os envolvidos ocupam polos opostos em relação aos mencionados indicadores (GARCIA, 2004, p. 16).

A corrupção sempre esteve presente na humanidade, mas com a globalização advieram facilidades nas transações comerciais que contribuíram muito para sua proliferação. Pode-se dizer que a corrupção é uma mazela que assola o mundo, acaba por enfraquecer a legitimidade política e desperdiça recursos em proporções inimagináveis, afetando comércio, cidadãos, políticos e fluxos de investimentos (LEAL, 2013). Quase como diz o ditado "chover no molhado" é tentar explicar todas as implicações negativas que advém com a corrupção, e, não somente aquela em grande escala.

Os atos corruptivos, sempre serão - ainda que em pequeno grau - formas de desigualdades, danos à legitimidade e redução do potencial de crescimento, seja em âmbito privado ou público.

A corrupção passou a fazer parte da vida de todas as nações sejam elas industrializadas ou não, que tiveram que conviver intimamente com essa realidade. Essa "normalidade" corruptiva está em todos Estados modernos, e, certamente, está presente no cenário brasileiro. Segundo Viola (2005):

[...] não conseguimos construir uma cultura republicana na qual as coisas públicas pertençam, de fato, à população. A Primeira República se constitui a partir de uma aliança entre as elites do café, que dominavam a vida pública nacional. A busca da cidadania foi feita por meio de rebeliões que resultaram numa profunda repressão aos movimentos populares. Quando o Brasil ingressa no mundo moderno a partir de 1930, o próprio processo eleitoral é suprimido. As mudanças, por que o Brasil passa, são estatais. O governo é seguidamente acusado de corrupção, e, ao mesmo tempo, acusa seus opositores de corruptos. A partir da redemocratização, em 1946, as disputas eleitorais são permanentemente marcadas por acusações recíprocas de corrupção, como o exemplo de Jânio Quadros, eleito com o símbolo da vassoura, e

Adhemar de Barros, outro político de São Paulo, afirmando que rouba, mas faz.

Diante dessa colocação, entende-se que a corrupção é um fenômeno que sempre esteve presente em nosso cotidiano, contudo a ampliação e o aprofundamento da integração econômica global; o aparecimento de um sistema financeiro internacional em rede eletrônica, que maximizam as possibilidades de corrupção; e uma imensa elevação no número de alianças estratégicas de cooperação, somaram-se para o surgimento de uma cultura corruptiva.

Essa globalização, que em muito auxiliou outros campos da sociedade mundial, acarretou problemas quanto à batalha da corrupção, visto que essas novas realidades são imensamente mais difíceis de prevenir e, também, de combater em quase todos os países.

Esta problemática inserida no neoliberalismo é um dos entraves para o combate à corrupção, que acaba por atingir severamente todo ordenamento, impactando a sociedade civil com um problema institucional enraizado no sistema político e jurídico.

Não se pode falar em corrupção por essência, pois esta se mede através de determinados padrões contra parâmetros comportamentais, éticos e morais em relação a coisa pública, conforme menciona Leal (2013). Assim posto, entende-se que o dano ao erário público é percebido diferentemente do dano ao bem privado, consoante a teoria proposta por Locke (2000).

Algumas questões sociais, como, por exemplo, o ato de conferir gorjeta ao garçom, pode ser considerado inadequado culturalmente e estabelecer uma dosimetria pecuniária de caracterização destes comportamentos em tese “corruptivos” (LEAL, 2013). O famoso “jeitinho brasileiro” é conhecido por driblar a excessiva regulamentação e burocratização do sistema normativo brasileiro. Entretanto, já restou conhecido que essa forma de burlar as leis é apenas uma nova evidência de corrupção, de modo a contornar a intransigência e a impessoalidade normativa quando da presença de interesses diversos (ASSIS, 1984).

Certamente boa parte da permissividade à corrupção pode ser atribuída ao período de colonização da América Latina, pois foi no Brasil-Colônia que deu-se a inserção de inúmeras normas assentadas na burocracia excessiva, carregada de impessoalidade e confusão de esferas (estatal e privada), gerando, assim, uma fomentação à corrupção administrativa.

Não podendo a coroa sustentar sozinha a colônia, teve que aliar-se com a iniciativa privada, concedendo cargos públicos e autoridades locais nas capitanias. Assim, desde o surgimento do Brasil teve-se a inserção de mecanismos que promoviam veladamente a corrupção (ASSIS, 1984).

Atualmente, a população brasileira considera o problema da corrupção como uma marca nacional da vida pública. Outro fenômeno que implica como fonte de corrupção no Brasil é a confusão entre os poderes do Estado, motivo pelo qual, não raras vezes, há incidência de ausência significativa de maioria parlamentar e a necessidade de estabelecimento de negociações de governabilidade (LEAL, 2013). Estas tensões sociais criam verdadeiro caos público, no qual a sociedade acredita estar abandonada por seus governantes que só consideram seus próprios interesses para as tomadas de decisões.

Cumprir destacar, no entanto, que desde o fim do regime militar brasileiro, com o retorno dos civis ao governo que a sociedade está dando maior visibilidade aos casos de corrupção no país. Contudo, ainda assim, o que impressiona são os frequentes casos de suspeitas, e, até mesmo prisões por incidência de atos corruptivos, que, aparentemente, causam grande comoção social, e, mesmo assim, através das eleições os mesmos candidatos, já condenados, são novamente reeleitos.

Na década de 2000 houve inúmeros casos famosos no Brasil como a Operação Anaconda, o escândalo dos Bingos, caso Kroll, Mensalão, caso dos Correios, entre outros tantos. Porém, ainda assim, as percepções sobre a corrupção em níveis elevados não refletem nas urnas quando chegada a hora de votar nos representantes (LEAL, 2013). Há uma discrepância entre o que ocorre no cenário político e os escândalos para com a ideia de democracia e transparência de controle de tráfico de influências, por exemplo.

Acerca do tema, Muñoz (2006, p. 39) refere que

[...] el buen gobierno, la buena administración, implica la necesidad de contar con la presencia y participación real de la ciudadanía, de toda la ciudadanía, evitando que las fórmulas cerradas que proceden de las ideologías de este nombre expulsen de su consideración a determinados sectores sociales.

Logo, para um bom governo é essencial a existência de uma sociedade atuante e preocupada com o emprego do dinheiro público e das decisões fundadas no bem comum.

Há de se ressaltar que a incidência da corrupção não é apenas uma originalidade brasileira, ao passo que, sendo um fenômeno multifacetado e amplo, acaba por abranger quase todos os países e setores sociais no mundo. Dessa forma, quanto mais tolerada essa prática for, maior será sua incidência nas estatísticas mundiais.

Assim, analisar-se-á como esta prática se dá com as manifestações corruptivas no Brasil e em Portugal.

4.3 Análise das manifestações corruptivas e possibilidades de combate à corrupção

A corrupção fere a essência da democracia e seus valores fundamentais. Todos os princípios democráticos de igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade e integridade são frontalmente agredidos quando há a incidência de atos corruptivos no ordenamento (SOUSA, 2011).

Em sociedades democráticas a organização é muito mais complexa perante as atividades econômicas, sociais, valorativas, e, também, quanto às expectativas das diferentes esferas de atividade pública, política e privada. Logicamente, é substancial que estas estruturas sejam também mais difusas.

O conceito de corrupção apresenta-se como volátil e alternado em diferentes contextos como um fenômeno milenar que é. Pode-se dizer que a corrupção é um pacto que implica na troca/favorecimento de benefício impróprio (SOUSA, 2011). Assim, os fatores incidentes da disseminação da

corrupção são inúmeros, conforme já citado. Entretanto, as ineficiências legislativas, estatais, administrativas ou judiciais propiciam um ambiente farto para a expansão deste sistema de condutas corruptivas.

Garcia (2004, p. 109) destaca que há muitos meios que auxiliam e induzem às práticas corruptivas, ainda que em menor escala. Há diversos fatores supervenientes nesse sentido, consoante assevera:

[...] como manifestações inequívocas das falhas do aparato estatal, podem ser mencionadas: a) as decisões arbitrárias que resultam de uma excessiva discricionariedade dos agentes públicos e desvirtuam o uso do poder, estimulando as práticas corruptas e o seu uso em benefício de terceiros; b) as conhecidas mazelas no recrutamento dos ocupantes dos cargos comissionados, que relegam a plano secundário a valoração da competência e prestam-se ao favorecimento pessoal, o que termina por estimular a corrupção em razão dos desvios comportamentais de tais agentes; c) o corporativismo presente em alguns setores do poder, em especial no Judiciário e no Legislativo, isto sem olvidar o Ministério Público – que, no Brasil, em que pese não ostentar esse designativo, tem prerrogativas próprias de um Poder – o que em muito dificulta a investigação de ilícitos praticados pelos setores de maior primazia nesses órgãos; d) a quase que total ineficiência dos mecanismos de repressão aos ilícitos praticados pelos altos escalões do poder; e) a concentração, em determinados funcionários, do poder de gerenciar ou arrecadar elevadas receitas; e f) a tolerância, em especial na estrutura policial, das práticas corruptas.

Os desvios comportamentais trazem como decorrência o estímulo à proliferação da corrupção, gerando uma comodidade acerca dessas práticas, tornando-as rotineiras. Devido a tal problemática em muito se progride no sistema paralelo - antiético de administração pública, que desestrutura por completo a organização estatal (LEAL, 2013).

Lopes (2011) menciona também que a dimensão política da corrupção concebe uma vasta lista de condutas patológicas interligadas à boa governança, com isso surge a premissa de que os fins justificam os meios, caracterizando ainda mais a dificuldade de configurar o ato ilícito.

A possibilidade de exemplificação de atos corruptivos é muito vasta e corriqueira, podendo se dar em âmbito público ou privado, conforme Tourinho Neto (2003). Atitudes de prefeitos que se utilizam de bens públicos para fins particulares, ou até mesmo na busca de empresas privadas por informações

privilegiadas (SOUSA, 2011). Essas ações têm o condão de fomentar a cadeia de impunidade, visto que se o maior responsável passa ileso pelo sistema e aplica formas corruptas em sua governança, os menores e menos visados, podem acompanhá-lo e favorecer-se de verbas públicas em benefício próprio, ao passo que a conduta foi aceita, validada pela sociedade, que, muitas vezes, elege novamente os mesmos corruptos para os cargos públicos (LEAL, 2013).

Outro grave ato que fomenta a pandemia corruptiva é o financiamento de campanhas políticas, visando futuras trocas de favores, negociatas e alianças políticas, fatos que ocorrem em diversos países (LOPES, 2011).

Nesse sentido evidencia-se que o dinheiro público acaba sendo dirigido para atividades político-partidárias, valendo-se o administrador muitas vezes de expedientes com atitudes maquiadas de legalidade, como o de liberação de verbas orçamentárias, de celebração de convênios às vésperas do pleito etc., visando arrecadar votos (GARCIA; ALVES, 2004).

Garcia (2004, p. 222) destaca que

[...] o agente público, na medida em que exerce uma função de igual natureza, deve ter uma conduta absolutamente transparente, daí a necessidade de serem amenizadas as regras que reduzem a publicidade de sua evolução patrimonial, em especial as concernentes aos sigilos bancário e fiscal. Devem ser instituídos órgãos responsáveis pelo efetivo monitoramento da evolução patrimonial do agente, sempre buscando analisar a compatibilidade entre o que fora informado e a realidade fenomênica. Com isto, evitar-se-ão situações que em muito contribuem para o enfraquecimento das instituições, como na hipótese de o agente receber parca remuneração e usufruir de bens de consumo de alto custo, sem que nenhum órgão afira a desproporção entre esses dois vetores.

Assim, diante de tantas formas de impunidade e atos condenáveis que passam por legais e saem sem qualquer penalidade, existe a necessidade de se repensar o sistema político brasileiro - e mundial - visto que é um problema perturbador que está afetando diretamente a vida do cidadão que anseia por campanhas mais transparentes e com maior fiscalização (AVELAR, 2007).

Essa realidade se evidencia no Brasil e em Portugal, sendo que nesses países a criminalização da corrupção no setor privado foi realizada com a inserção de penalidades criminais do decreto lei nº 20/2008, prevendo a

responsabilidade por crimes de corrupção no comércio internacional e na atividade privada, conforme elucida Lopes (2011).

Sabe-se que a realidade portuguesa encontra-se tão abalada quanto a brasileira ao que se refere os constantes escândalos de práticas corruptivas, visto que Portugal, assim como as demais democracias modernas, não conseguiu se “blindar” contra esse fenômeno. O caráter apático e a insensibilidade da opinião pública em face da corrupção fazem com que grande parte das infrações públicas nunca seja sequer detectada, muito menos denunciada à justiça. Assim, não há como definir uma incidência de corrupção, mas sim uma variedade de manifestações corruptivas com diversidade de frequência e intensidade na sociedade portuguesa (SOUSA, 2011).

Lopes (2011) menciona que as patologias corruptivas do setor privado preocupam tanto quanto as do setor público, pois vêm se alastrando cada vez mais na União Europeia como uma grave ameaça econômica que precisa urgentemente de uma legislação forte e global. Conhecer os números referentes aos índices de corrupção é uma tarefa árdua, porém necessária, ao passo que as organizações internacionais precisam destes dados para regular o comportamento e imperatividade destas práticas, seja em âmbito público ou privado.

Importa salientar que diversos autores, assim como Sousa (2011), realizam um agrupamento de distintos grupos e formas de incidência, frequência e extensão da corrupção, são eles: a corrupção esporádica, estrutural, sistemática e metassistemática.

A corrupção esporádica/fragmentada refere-se a baixa frequência e baixos recursos. Não há um único contexto ou atores, e é caracterizada como corrupção direta, ou seja, não prolongada no tempo, como, por exemplo, o suborno. Já a corrupção estrutural/cultural está relacionada a frequência e baixos recursos. É chamada de corrupção “mais portuguesa”, adentrando-se em todas as classes sociais e todos os níveis de governo, pois é o “favor” de um amigo a outro. Esse tipo é mais comum e menos suscetível a escândalos de opinião pública. Arrisca-se a dizer que é uma herança portuguesa que já foi incorporada no Brasil, conhecido como “jeitinho brasileiro” de facilitação (LOPES, 2011).

A corrupção sistemática ou política é de mais alta frequência e emprego de recursos, e está ligada ao financiamento político de partidos e candidatos com recursos obtidos através de uma série de trocas, envolvendo decisões, prerrogativas ou mercados públicos. É, contudo, a forma de corrupção que mais atinge os sistemas de legitimidade democrática. Há, ainda, a corrupção metassistemática ou de “colarinho branco”, a qual envolve quantias avultadas e mecanismos sofisticados, conforme aduz Sousa (2011). Possui menor frequência e o número de atores é reduzido, dada a sua complexidade. Trata-se de um modo de corrupção que não está ao alcance de “meros mortais” e é praticada por altos cargos de funcionários nacionais e internacionais.

Nessa feita, compreende-se que a corrupção que ocorre nos níveis mais elevados do governo e que está ligada às grandes compras do Estado, como, por exemplo, no campo bélico, hospitalar, de informática, de comunicação, ou, ainda, relacionada aos grandes campos do Governo, tais como, programas de renovação de escolas, vacinação ou campanhas de infoexclusão, estradas, etc., raramente ocorrem de modo isolado e linear (SOUSA, 2011).

Ao longo das duas últimas décadas houve casos que marcaram a sociedade portuguesa como a Expo 98, que transformou uma área degradada em uma cidade moderna. Contudo, inexplicavelmente, o projeto tornou-se um déficit absoluto e a justiça não conseguiu condenar ninguém por este roubo imensurável ao erário público. Outro caso de corrupção em Portugal foi o Euro 2004, um campeonato futebolístico que empregou recursos públicos por todo o país, para gerar estádios, acessibilidades, estradas, etc. A corrupção foi colossal e envolveu desde árbitros, promotores imobiliários até prostitutas. Entretanto, mesmo sendo de conhecimento geral, ninguém foi acusado. Há, ainda, diversos outros exemplos como os contratos de parceria público-privado, as rodoviárias, nos quais o Estado assume todos os riscos e concede todos os potenciais lucros (MORAIS, 2013).

É inquestionável o fato de que os quadros de impunidade geram insatisfação na sociedade, e, de acordo com as pesquisas realizadas⁹ com os cidadãos portugueses, estes entendem que a atuação da justiça está

⁹ Pesquisa financiada pela FCT e coordenada por Luís de Sousa, investigador do CIES-ISCTE, "Corrupção e ética em democracia: o caso de Portugal".

condicionada ao poder aquisitivo do grupo social do qual pertence o investigado (SOUSA; TRIÃES, 2008). Tais diferenciações geram descrença na máquina estatal e, ainda, revolta entre os cidadãos para com seus governantes.

A corrupção em Portugal não tem essencialmente a ver com práticas de suborno de funcionários públicos, mas com uma série de comportamentos como troca de decisões por dinheiro, tráfico de influência, com a consequente violação dos princípios de justiça e imparcialidade do Estado Democrático de Direito (SOUSA; TRIÃES, 2008).

De acordo com o European Social Survey (ESS round2 2004/5)¹⁰, Portugal é um dos países com maior índice de pessoas que afirmam dispor de contatos para benefício próprio em situações que não teriam direito por lei. Os resultados de tal pesquisa sugerem que os cidadãos estabelecem padrões mais elevados para a conduta dos políticos do que para a sua própria.

Na extinta Alta Autoridade Contra a Corrupção¹¹ (AACC 1990) descreveu-se que em Portugal os poderes burocráticos estão presentes na vida de seus cidadãos de forma quase tão inevitável quanto o pagamento de impostos. Assim, de forma automática insurge o pagamento de “cunha” e o “puxar de cordelinhos” que para os brasileiros significa a concessão de privilégios a determinada pessoa em razão de grau de amizade ou qualquer outra relação.

Pode-se concluir que em Portugal uma das práticas corruptivas mais comuns é o tráfico de influências. O país é rico em capital social negativo, ou seja, em contatos que o cidadão pode mobilizar para obtenção de favores e serviços em seu benefício. Embora os cidadãos possuam a percepção da corrupção e mantenham intenso descrédito na relação com o Estado, em contrapartida, há uma constante troca de favores de cunho estratégico. Entende-se, então, que os padrões éticos tornaram-se maleáveis a fim de satisfazer as necessidades que o cidadão apresenta diante da burocratização sistemática do ordenamento (SOUSA; TRIÃES, 2008).

¹⁰ *European Social Survey* disponível em: <http://www.europeansocialsurvey.org/data/round-index.html>

¹¹ Entidade de caráter transitório destinada a averiguar as condições da corrupção e criar mecanismos para seu controle. Cessou as atividades em 31 de agosto de 1992.

De outra banda, tem-se que no Brasil as manifestações de práticas corruptivas também são alarmantes e aumentaram com a democratização, trazendo à tona diversos casos como o Caso Capemi, Caso Baumgarten, escândalo da mandioca, do INAMPS, CPI da corrupção, Caso Eletronorte, escândalo da merenda, Caso Petrobras, entre outros tantos (LEAL, 2013). Seguidamente políticos estão envolvidos nos casos de corrupção, porém dificilmente há condenação de algum destes, e, mesmo assim, insistentemente a sociedade civil brasileira volta a elegê-los, mesmo diante de comprovações de participação em práticas corruptivas, sem qualquer irresignação.

A consequência da presença maciça da corrupção no âmbito do debate público é a quebra da confiança com seus tutelados, causando a erosão das instituições políticas e a constituição de um processo de deslegitimação das instituições de representação política (FILGUEIRAS, 2011).

Dessa forma, a desconfiança da cidadania brasileira quanto às instituições representativas se dá com um distanciamento entre Estado e sociedade. A corrupção tem se tornado objeto de atenção dos brasileiros com um quadro de avaliação crítica no âmbito Estatal. Em pesquisas realizadas pela UFMG no Centro de Referência do Interesse Público, evidenciou-se que 75% dos brasileiros consideram a corrupção como um grave problema social (FILGUEIRAS, 2011).

Em meio ao processo de maior visibilidade da corrupção, ampliou-se a democratização no Brasil, fomentando a participação da sociedade civil no controle de políticas públicas. Avritzer (2008) refere que algumas instituições passaram a assumir um caráter híbrido na democracia, de um lado com o papel de representação de valores e percepções de cidadania, de outro como controlador de políticas públicas.

Avritzer (2008) aduz que o argumento da crise do sistema tradicional perante os altos níveis de incidência da corrupção se dão devido a abstinência social de participação, pois cabe a sociedade civil o apoderamento dos espaços democráticos para que possam se utilizar dos desenhos democráticos de inserção nos assuntos públicos.

Nesse sentido, Warren (2005) menciona que o enfrentamento da corrupção exige instituições de controle social por meio de uma concepção de *accountability* societal, ou seja, uma prestação de contas pública.

Entretanto, hodiernamente, constata-se uma realidade que foge destas premissas, ao passo que se mantém pairando uma neblina de incertezas quanto à participação como forma de controle de atos corruptivos, pois com a fragilização do elo entre a sociedade e o Estado, os cidadãos se veem de mãos atadas frente a falta de informação e impunidade dos corruptos.

Diante dessa realidade de desinformação do cidadão que, por muitas vezes, volta a colocar no poder políticos corruptos, arrisca-se afirmar que há um "poder" que pode e deve insurgir-se contra a corrupção que é a mídia. O poder da informação veloz, que este meio pode criar, conduz ao máximo de obstáculos para que a administração pública não venha a se tornar um mecanismo de meras negociatas para quem paga mais. Nessa seara, Leal (2013, p. 87) sublinha um fenômeno que acusa o Estado e a corrupção como sistemas interligados. Assim dispõe que:

[...] relação entre os poderes de Estado, em especial a que envolve o Poder Executivo e Legislativo, haja vista que, não raro, a despeito das tensões próprias que estão na base de suas interlocuções, há o problema sério da ausência significativa de maioria parlamentar para governar, fazendo com que o Executivo brasileiro tenha que estabelecer diversas e constantes negociações para obter a governabilidade [...]

Contudo, embora o Brasil tenha evoluído em termos de combate à corrupção - saindo de um regime militar autoritário - ainda é muito incipiente suas formas de punição.

Garcia (2004, p. 220) aduz que o funcionamento econômico

[...] exige transparência e estabilidade, características de todo incompatíveis com práticas corruptas. A ausência desses elementos serve de desestímulo a toda ordem de investimentos, que serão direcionados a territórios menos conturbados, o que, em consequência, comprometerá o crescimento, já que sensivelmente diminuído o fluxo de capitais.

Entende, ainda, que é imprescindível que se analise a relevância dos interesses que o agente público dispõe, pois maior será o custo social de sua

conduta. Essa evasão fiscal acarreta diminuição da receita tributária, em especial, daquela originária das classes mais abastadas da população, com isso diminui a redistribuição de renda às classes menos favorecidas e aumenta a injustiça social (LEAL, 2013).

Com efeito, embora a Constituição Federal trate da igualdade entre todos os cidadãos, o que se evidencia é uma situação de desigualdade, deixando a população acreditar que o Estado só existe para cobrar da população pobre, numa postura seletiva, que raramente alcança e pune os corruptos e os criminosos de “colarinho branco” (FILGUEIRAS, 2011). Esse quadro é um claro indicador de que os fundos públicos não chegam ao seu propósito e sem dúvidas estão muito distantes de beneficiar aqueles fins aos quais se destinam.

De uma forma ou de outra, os cenários da corrupção atingem a todos, ao passo que destrói direitos difusos e interpõe efeitos em diversos setores da vida civil fomentando atividades ilícitas e visando benefícios próprios, sem mencionar a evidente violação do Direito Humano Fundamental com as ações (e omissões) pelo ente estatal.

Nessa linha de pensamento, Leal (2013, p. 100) ressalta que

[...] na medida em que a administração do sistema de justiça se vê contaminada com estas situações corruptivas, por certo que restam violados aqueles direitos internacional e nacionalmente assegurados à pessoa humana, mesmo que não decorra daí danos materiais específicos a ela, mas o sistema foi violado, e com ele a presunção de veracidade, imparcialidade, independência e confiança nas instituições.

Logo, entende-se que a medida que clama ser realizada é o acompanhamento e estudo acerca da corrupção, visando a compreensão e a tomada de ações que possam refrear esse sistema que se expande em alta velocidade (CARLOS, 2004). Ainda é muito difícil mensurar em níveis numéricos o espaço que a corrupção tomou em âmbito nacional e internacional. Contudo, o que se pode afirmar, com certeza, são os danos causados e a possibilidade de alastramento da corrupção.

Precisa-se, então, desenvolver uma visão ampla de abordagem investigativa, para compreender as especificidades de cada ato corruptivo

sendo mais diretos na punição e prevenção de cada conduta, ao passo que a globalização torna os meios de defesa rapidamente defasados (LOPES, 2011).

Mesmo que nos seja muito útil o serviço midiático, é impossível que não haja meio que possibilite uma mensuração dos índices corruptivos que não esteja ligado à mídia. Há necessidade de que sejam instaurados meios de transparência e, com isso, de inserção de cidadania nos Estados, a fim de garantir os direitos básicos de seus cidadãos, possibilitando cobranças de utilização de verbas e realização de serviços orçados anteriormente.

A corrupção gera reflexos negativos sobre o desenvolvimento dos países em todos os seus aspectos: econômico, social, político e cultural, visto que envolve intimamente cada elemento do Estado, reduzindo seu potencial de crescimento (FILGUEIRAS, 2011).

Os atos corruptivos são um mal que acometem quase todas as sociedades atuais, contudo, como forma de delimitação do presente estudo, analisar-se-á um comparativo de experiências sociais de combate à corrupção no Brasil e Portugal, tendo em vista que consagra-se na mídia mundial a notícia que Portugal encontra-se entre os países europeus com maior índice de corrupção do continente. A Organização Não governamental “Transparency International” (TI) divulga uma melhora nos índices do país desde 2009, entretanto, ainda está entre os piores colocados do segmento, visto que passou de 35º colocado no ano de 2009, para 32º em 2010.

Certamente o Brasil não se encontra em situação diferente em seu continente, conforme já explanado. Em notícias divulgadas pela organização de Transparência Internacional sobre a percepção da corrupção ao redor do mundo, o Brasil manteve-se com índices de percepção popular corruptiva em 42 pontos, pois apesar de novas leis sobre acesso à informação pública e punição penal às empresas corruptas, há a impressão de uma prática de corrupção muito extensa. Nesse sentido, é visível a necessidade de que sejam implantadas políticas que viabilizem o exercício das práticas contidas nas legislações e que objetivem o combate à corrupção.

Importante que se tome ciência de que não há meio decisório estável capaz de refrear a corrupção sem que haja formas de envolver os cidadãos na

tomada de decisões. Trata-se de ética de integração, conforme referem Bellamy; Warleigh (1998, p. 453):

[...] the ethics of integration involved 'a certain dissemblance of motives', a calculation that democratization of the process would be a hindrance or even a danger. To put it mildly, the European experience of democracy in the early twentieth century had not always been encouraging. Mass politicization had recently delivered fascism, Nazism, and communism, none of which had proved commensurate with either liberal democracy or, more importantly here, the idea that there could interest basis rather than on class war or reunification of an imagined folk. Indeed, at the time of the Treaty of Rome, dictatorships persisted in Spain and Portugal and there were still doubts regarding (west) Germany's ability to entrench liberal democracy.

Assim, demonstrou-se, historicamente, a necessidade de inclusão cidadã evidenciada na Europa diante de situações trágicas ao longo da história. Embora Portugal tenha demorado a aderir o sistema participativo eleitoral, atualmente, encontram-se bem embasadas em seu sistema jurídico a necessidade da participação cidadã e a inserção do povo nos assuntos públicos (LOPES, 2011).

Certamente, o debate acerca da corrupção no Brasil não pode delegar para a sociedade civil a responsabilidade completa de controle da corrupção, porém um dos dilemas sociais é encontrar uma interface de comunicação que possibilite ao cidadão manter essa função sem desvincular-se das instituições políticas que aprimorem tal controle.

Nesta feita, será abordado no próximo capítulo algumas experiências sociais quanto ao controle da corrupção no Brasil e em Portugal e a forma que ambos os países encontraram para refrear esta prática tão banalizada hodiernamente. Tratará, então, da cidadania ativa como forma de perfazer o direito de participação, a fim de compreender como estas experiências sociais se dão no Brasil e em Portugal, bem como sua efetividade como controladora de atos corruptivos.

5 ELEMENTOS EXEMPLIFICATIVOS DE EXPERIÊNCIAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO ENVOLVENDO A REALIDADE PORTUGUESA E BRASILEIRA

Evidenciou-se ao longo deste trabalho que a corrupção é mais do que o cidadão compreende, pois muitas vezes o ato ilícito confronta-se com a moralidade. A análise destas variações é o que vem a formar a corrupção em si, ou seja, uma lógica de identificação de atos lesivos e comportamentos deturpados a fim de causar dano ao patrimônio público. Analisar-se-á no presente item como se dão algumas experiências sociais, portuguesa e brasileira, quanto ao enfrentamento da corrupção.

Sabe-se que a situação de Portugal ao que tange à corrupção encontra-se em um limbo, pois cada vez mais se depara com números avassaladores de condutas ímprobas. Porém, mais do que nunca se evidencia a possibilidade de acesso à informação destes atos por meio do cidadão. Em um inquérito do presente ano, realizado pela consultora Ernst & Young, acerca de fraude e corrupção, concluiu-se que atualmente Portugal encontra-se na quinta posição dos mais corruptos¹², seguido da Croácia, Quênia, Eslovênia e Sérvia, e antes da Índia e Ucrânia.

Em outra pesquisa, com dados apurados em 2011, os trabalhadores portugueses inquiridos - de um universo de 3.800 entrevistados, de 38 países da Europa Ocidental e Leste e do Médio Oriente, Índia e África - 83% concordam que as práticas de suborno/corrupção acontecem de uma forma generalizada em Portugal (SOUSA, 2011).

Em Portugal, recentemente, teve-se a prisão do ex-Primeiro-Ministro José Sócrates, suspeito dos crimes de fraude fiscal, branqueamento de capitais e corrupção. Sob os argumentos da prisão do político, destaca-se o perigo de perturbação da investigação, a possibilidade de continuação da atividade criminosa e o perigo de fuga. Note-se que tais ocorrências de prestação Estatal perante o cidadão, como a prisão de um notável político, incidem fortemente na transformação do caráter popular comum.

¹² Notícia do site: http://economico.sapo.pt/noticias/portugal-em-5-lugar-entre-os-38-paises-mais-corruptos_221175.html

No Brasil, tem-se que desde a notícia do “mensalão”, o qual se caracterizou como a prática de compra de votos de parlamentares, advieram inúmeros outros casos frequentes de corrupção política. A partir de então virou habitual as notícias de incidência de atos corruptivos perante a mídia. Casos de formação de quadrilha, corrupção ativa e passiva passaram a ser recorrentes no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, antes mesmo da instauração da CPI dos Correios, veio à tona todos os rumores de venda de votos por parte dos deputados e, desde então, ocorreu uma “banalização” destas práticas.

Dessa forma, como meio de repressão aos atos corruptivos, ambos os países optaram por legislar de forma mais incisiva acerca de tal assunto. De todo modo, embora as normas tenham sido extremamente importantes para a formação do pensamento de combate aos atos corruptivos, tem-se que com a maior incidência de participação política e inserção da cidadania nos assuntos políticos, é possível se obter maior êxito na percepção da corrupção por parte dos cidadãos, bem como servir como refreador de condutas ilícitas.

Assim, a participação política se demonstra como uma forma possível e eficaz de inserção cidadã e combate à corrupção quando passa a integrar os cidadãos com a sociedade que vivem. Para tal análise, realizar-se-á um diálogo de fontes acerca das experiências brasileira e portuguesa, no item que segue.

5.1 Participação política e a efetividade no combate à corrupção

Recentemente na História, elaborou-se a ideia de que os indivíduos podem ser reduzidos a um conceito, categoria geral, e que chamamos de homens, sendo os estranhos a este grupo designados por outra denominação para definir que se trata de outra classe de espécie animal (GORCZEVSKI, 2005). Assim, despontou a percepção de uma igualdade essencial entre todos os homens, conforme já explorado anteriormente.

Entretanto, foram necessários vinte séculos para que se pudesse criar a primeira organização internacional que englobasse quase todos os povos da Terra na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual define que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Tal convicção se dá

devido à "categoria" humanidade, a qual nasce vinculada à lei escrita e iguala todos os indivíduos de uma sociedade organizada (DALLARI, 2004).

Pelo que se acaba de expor é fácil perceber a razão do aparente pleonasma da expressão Direitos Humanos ou Direitos do Homem, pois se tratam de algo inerente à própria condição humana, sem qualquer ligação quanto às particularidades de indivíduos ou grupos.

Logo, o reconhecimento dos Direitos Humanos, pelas autoridades políticas atribui maior segurança às relações sociais, exercendo um papel pedagógico na comunidade, fazendo, assim, prevalecer valores éticos essenciais à vida coletiva, conforme entendimento de Comparato (2006).

Andrade (2012) refere que o âmbito dos Direitos Humanos e Fundamentais não se dá apenas pelos direitos elencados nas Constituições Federais, estes, por sua vez, possuem maior abrangência e aplicabilidade. Fernandes (2004) menciona que há uma relação direta entre os regimes políticos e os Direitos Humanos e Fundamentais, visto que os primeiros são os responsáveis pela concretização dos princípios fundamentais dos Estados.

No entanto, a fim de entendermos a relevância dos Direitos Humanos face à cidadania ativa e atual, matéria tão presente em nosso ordenamento jurídico, faz-se necessária a ligação de que o cidadão atual é aquele que se manifesta através do exercício da cidadania, conforme já disposto anteriormente.

Herkenhoff (2001) aduz que o verdadeiro cidadão é aquele que está em pleno gozo de seus direitos políticos perante o Estado. Contudo, é aquele que além de possuir seus direitos, também exerce efetivamente seus deveres. Este indivíduo possui o status de cidadão e a qualidade de cidadania.

Acerca da cidadania tem-se que:

[...] pode ser entendida sob vários ângulos de acordo com as condições históricas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais das sociedades, englobando em seu conceito elementos de diversos matizes ideológicos, surgidos no decorrer dessa evolução. Para tal motivo, não existe um conceito certo ou errado de cidadania, mas um termo que se coaduna com as ideologias, objetivos e interesses de que o usa, apresentando apenas contornos gerais comuns (exercício

e direito e deveres por meio da participação). (SOUZA; LOUREIRO, 2009, p. 46).

Normalmente, o cidadão brasileiro aguarda que o Estado apresente soluções para seus problemas sociais, atitude que está interligada ao modelo patriarcalista. No entanto, a conduta apática da sociedade foi conduzida pelo Estado diante da exclusão social, miserabilidade e fragilização da cidadania.

Herkenhoff (2001, p. 19) explica que

[...] a cidadania hoje não tem apenas o conteúdo civil e político de sua formulação original. Modernamente, a cidadania abrange outras dimensões [...] a dimensão social, a dimensão econômica, a dimensão educacional, a dimensão existencial.

Por esse motivo, o cidadão não pode limitar sua atuação apenas ao exercício do voto, devendo manter uma participação efetivamente ativa, perfazendo, assim, diante do exercício da cidadania, a concretização da democracia. Filgueiras (2011) refere que o papel da sociedade civil só está completo quando há o caráter de representatividade autêntica, exercido efetivamente.

Avritzer (2007) menciona que o caráter de representatividade da sociedade civil é baseado, essencialmente, na autorização do povo para seus governantes atuarem em seu nome, mandado este que pode ser “revogado” a qualquer momento, se for da vontade popular.

Nessa feita, Souza; Loureiro (2009, p. 48) aduzem que

[...] uma análise política do termo cidadania, em especial da cidadania participativa, faz parte dos estudos da área de Sociologia, a qual enfatiza a participação da sociedade civil na esfera pública, como uma maneira de encontrar soluções aos problemas políticos, econômicos e sociais dos países, como também uma forma de rediscutir as tendências da globalização e do neoliberalismo.

Assim, o Estado não pode/deve ser visto como possuidor de uma função assistencialista, haja vista a relação governo-sociedade ser pressuposto de direitos e deveres por ambas as partes, como o livre exercício do cidadão à

participação política acerca das questões que lhe afeta, consideradas como essenciais aos seus interesses (CORRÊA, 2000).

O cidadão consciente, proativo, não permite o favorecimento dos governantes para que atuem a seu bel-prazer, diante de omissões populares e seu desinteresse em tomadas de decisões públicas. A forma de alterar o sistema em que nos encontramos é justamente a mudança dos cidadãos perante sua visão de exercício de cidadania e seu entendimento acerca dos Direitos Humanos inerentes a todos os cidadãos, tais como o voto e o exercício efetivo da participação política.

Acerca do tema, é impossível deixar de citar o trecho do discurso de Arthur da Távola, no Senado Federal, no qual refere que:

[...] o dever faz parte de um mínimo de atitudes que o cidadão tem com seu país, com sua sociedade, a mesma sociedade dentro da qual ele vive, cresce, casa, ama, tem filhos, morre, constrói, trabalha. O dever não é necessariamente uma obrigação. O dever é uma postura de natureza interna, ditada por uma lei, que é da mesma natureza da lei que nos dá o dever de pagar os impostos, o dever de cumprir os regulamentos, o dever de seguir a lei [...] Os países precisam de uma escala de deveres, porque são felizes os países nos quais a população cumpre os deveres de cidadãos.

Nesse passo, entende-se que a cidadania se perfaz com a concretização efetiva dos direitos e deveres do homem. Assim, a participação política se demonstra como uma forma possível e eficaz de inserção cidadã e combate à corrupção, ou seja, quando passa a integrar cidadãos e sociedade. De acordo com esse pensamento, Muñoz afirma que:

[...] la participación ciudadana se configura como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia y, por ello, ocupa un lugar sobresaliente entre los parámetros centrales del buen gobierno y de la buena administración. Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. (MUÑOZ, 2006, p. 40).

Conforme Warren (2005), ainda que haja reformas na sociedade civil, estas devem sempre primar pela fomentação da participação política como aprimoramento institucional da representação, visando o fortalecimento de um

sistema de controle popular acerca da corrupção, incorporando a participação como direito e dever a ser exercido pelos cidadãos.

A representação não pressupõe a existência de representantes eleitos, podendo ocorrer por meio da *advocacy*¹³, ou seja, por meio do discurso público para influenciar a tomada de decisões de cunho comum (AVRITZER, 2007). Por conseguinte, cabe aos representantes o papel da *accountability* societal, tendo em vista uma esfera pública composta por movimentos políticos, opiniões e associações (FILGUEIRAS, 2011).

Quanto à *accountability* importa salientar alguns aspectos relevantes. Um dos problemas mais exponenciais dos regimes democráticos refere-se ao desenvolvimento da *accountability*, em outras palavras, processos de avaliação e responsabilização dos agentes públicos que permitam o controle do poder por parte dos cidadãos. Esse fenômeno expressa a contínua preocupação com a vigilância do exercício de poder, conforme menciona Rocha (2011). Se por um lado a *accountability* é essencial para o desenvolvimento e manutenção da democracia, por outro lado a participação dos cidadãos é fundamental para que esta possa se concretizar. Nesse sentido, Muñoz (2006) menciona que uma vida rica com plenitude apenas é adquirida quando existe um modo irrenunciável de participação real em todas as dimensões da vida social e política.

A participação não é um processo mecânico, ou seja, caracteriza-se como integração do indivíduo na vida social, na dimensão ativa da presença na sociedade, sendo então um protagonismo singularizado de todos os homens e mulheres.

Apenas existe a real participação com indivíduos livres de forma que haja solidariedade entre os cidadãos perante os assuntos políticos. Assim, a participação tem uma clara ligação com a ética pública, sendo que uma sustenta a outra, conferindo, assim, direitos igualitários entre todos os cidadãos (MUÑOZ, 2006). Acerca do tema, Muñoz ressalta que:

¹³ Prática política levada a cabo por indivíduo, organização ou grupo de pressão, no interior das instituições do sistema político, com a finalidade de influenciar a formulação de políticas e a alocação de recursos públicos.

[...] la participación, en efecto, supone el reconocimiento de la dimensión social del individuo, la constación de que sus intereses, sus aspiraciones, sus preocupaciones trascienden el ámbito individual o familiar y se extienden a toda la sociedad en su conjunto. Sólo un ser absolutamente deshumanizado sería capaz de buscar con absoluta exclusividad el interés individual. (MUÑOZ, 2006, p. 42).

Sousa (2011) refere que o tipo de cultura dominante em um determinado país é uma das causas da proliferação – ou não – da corrupção. As sociedades que mantêm forte cultura cívica, com altos níveis de confiança social e institucional, participação e interesse político apresentam baixos níveis de incidência de corrupção.

O desenvolvimento da corrupção parece estar associado aos países em que o Estado desenvolve-se menos na formação de uma solidariedade nacional consubstanciada em valores democráticos e, normalmente, em locais onde ocorreram experiências autoritárias, nas quais as instituições políticas gozam de baixos níveis de confiança (SOUSA, 2011).

Santin; Marcante (2012) mencionam que em uma sociedade participante há mais união do que naquelas em que as pessoas se consideram apenas súditos, agindo de forma passiva e obediente aos poderes constituídos. Os cidadãos devem ser autônomos em suas vontades, mantendo, assim, seus direitos políticos simetricamente assegurados, junto com as liberdades de ações subjetivas.

Habermas (2003) assegura que a manifestação da sociedade civil, dentro das estruturas mínimas de controle, impede qualquer decisão arbitrária. A participação demonstra-se como forma de controle social efetivo e real, conforme evidencia Muñoz (2006).

Para a conquista de uma vida plena é preciso haver participação de modo irrenunciável em todas as dimensões da vida social e política. A participação não se configura como processo mecânico, tampouco é uma fórmula para a organização da vida social. Significa, então, a integração da dimensão ativa do indivíduo conquistando um protagonismo no ordenamento (MUÑOZ, 2006).

Em termos mundiais, percebe-se alguns avanços na participação política. No governo Obama, nos Estados Unidos, houve a criação da plataforma *wiki-*

government, que é aberta ao público e baseada em micro tarefas a fim de agilizar a concessão de patentes no país. No Brasil também há situações que demonstram avanços nesta área. Com a Parceria de Governo Aberto, que recebe investimentos em tecnologia e participação social, pode-se evidenciar maior amplitude concedida ao tema. Existem outros exemplos positivos como o aplicativo Mais Brasil, o qual monitora os principais instrumentos orçamentários do país em linguagem acessível ao cidadão.

Outra inovação é o portal “Participa.br”, que cresce em experimentos de participação social. Estas investidas de plataformas virtuais interativas, como o portal do consumidor (consumidor.gov.br), que expõe de forma transparente resoluções para as relações de consumo, objetiva inserir a comunidade nas questões de demanda pública.

Contudo, sabe-se que metade das iniciativas analisadas é ineficiente no que se refere a promoção efetiva da participação, isto é, o combate à corrupção se dá apenas por parte do governo, sem a ajuda da sociedade, até mesmo pelo desconhecimento dos cidadãos. Por conseguinte, muitos direitos de cidadania perdem sua função em razão desta problemática, consoante destaca Bellamy (2009, p. 18):

[...] consequently, many citizenship rights, including access to important social and economic benefits, have been disassociated not just from political citizenship, or ancient liberty, but also from what we have seen have become the standard prerequisites for obtaining the same: namely, an economic stake in the fortunes of the state, membership and a degree of identification with it, and political participation in shaping and sustaining the goods that it provides its citizens.

Observa-se que a efetiva demonstração de participação política atual no Brasil se dá através das ONGs, tanto no campo do ativismo social nacional, quanto global, o que configura destaque para este movimento¹⁴.

Com financiamentos de entidades privadas ou do poder público, estas entidades reivindicam sua inserção no campo da participação política, evidenciando seu caráter de inovações institucionais democráticas. Basicamente, as ONGs postulam a efetivação de políticas públicas, normas

¹⁴ Acerca do tema ver dossiê da *International Political Science Review*, 2002.

morais e lutam contra as injustiças sociais, defendendo uma globalização a partir da sociedade civil com tomadas de decisões através de meios deliberados (AVELAR, 2007).

Acerca da participação, Muñoz (2011, p. 292) aduz que

[...] significa la integración del individuo en la vida social, la dimensión activa de su presencia en la sociedad, la posibilidad de desarrollo de las dimensiones sociales del individuo, el protagonismo singulativado de todos los hombres y mujeres.

Com base no supramencionado, percebe-se que há setores que criticam severamente os modelos de democracia representativa. As críticas, em maioria, são consubstanciadas nos modelos deliberativos que, em tese, favorecem a participação de toda sociedade, nos termos acima mencionados por Muñoz (2011).

Estas organizações movimentam, aproximadamente, 700 milhões de dólares na América Latina, pois têm por objetivo reivindicar por aqueles que não possuem condições/recursos e voz para alcançar os meios necessários para suas demandas (AVELAR, 2007).

Nesse sentido, percebe-se que a participação é mais do que um pressuposto de liberdade, configurando-se em um ideal de solidariedade que iguala a todos os cidadãos e demonstra o compromisso social de dimensão ética, mantido entre a coletividade, conforme refere Muñoz (2011, p. 293)

[...] al calificar la participación como libre, quiero referirme no sólo a que es optativa sino también a que, en los infinitos aspectos y modos que la participación es posible, es cada vecino quien libremente regula la intensidad, la duración, el campo y la extensión de su participación. En este sentido, la participación – al igual que la solidaridad – es resultado de una opción, de un compromiso, que tiene una clara dimensión ética, ya que supone la Asunción del supuesto de que el bien de todos los demás es parte substantiva del bien propio. Pero aquí nos encontramos en el terreno de los principios, en el que nadie puede ser impelido ni obligado.

Dessa forma, as ONGs são, atualmente, a maior forma de inserção cidadã e uma demonstração de efetivação dos direitos de participação política

e cidadania (AVELAR, 2007). Em pesquisa realizada pelo IBGE (2004), delineou-se que haviam registradas, aproximadamente, 276 mil associações civis no país, empregando cerca de 1,5 milhões de pessoas. Destaca-se que 61% destas organizações surgiram após 1991 (CICONELLO, 2006). Tais organizações têm os mais variados fins, desde religioso, educativo, assistenciais à saúde, associações de moradores, quilombolas, entre outros.

Dagnino (2006) expõe que as ONGs são frequentemente vistas como “sócios” ideais de alguns setores estatais, pois recebem uma transferência de responsabilidades governamentais e atuam em prol da sociedade civil. Entretanto, por diversas vezes, o Estado tenta “marginalizar” estas instituições de movimentos sociais combatendo a organização articulada, como o caso do MST (Movimento dos Sem Terra) e alguns sindicatos.

A sociedade civil se limita cada vez mais a estas organizações, que modernamente correspondem a uma forma eficaz de participação popular. O “terceiro setor”, como são chamadas tais instituições, representam hoje a sociedade civil, contudo, é premente a necessidade de alteração social deste comportamento cidadão, pois, como será analisada a seguir, a realidade corruptiva cresce e torna-se cada vez mais difícil o seu combate.

Passar-se-á, então, ao próximo tópico, para a análise da participação política e da cidadania ativa como forma de refrear os atos corruptivos.

5.2 A difícil realidade de combate às múltiplas facetas da corrupção em face à cidadania ativa

Diante desse esboço, objetivou-se abordar a corrupção como fenômeno dissociado de conceitos rasos, demonstrando a relevância social desta cultura que passa a dominar o mundo inteiro e corromper Estados e entes privados.

Observando a história do Estado moderno, pôde-se demonstrar que o nível de corrupção, que sempre esteve presente na sociedade, tem aumentado gradualmente com a globalização, ao passo que expande mais facilmente as fronteiras da criminalidade, e, infelizmente, da impunidade também (LEAL, 2013).

Em se tratando do combate à corrupção, há a necessidade premente de obtenção de meios que possibilitem a apuração de dados mais concretos, visto que a degeneração do ente público acarreta consequências severas a todo sistema e corrói o próprio alicerce do Estado de Direito, ao passo que associa indiscriminadamente os atos ilícitos à normalidade e em tom de impunidade.

Dessa forma, é lógico que os padrões comportamentais sociais são modificados, e, assim, acaba-se acreditando que estes são modelos a serem seguidos. Avelar (2007) destaca que a corrupção muito mais do que mera conduta ilícita gera falhas de caráter e afeta o íntimo da sociedade, rompendo Direitos Fundamentais e difusos sem respeito algum pela coletividade, tampouco pela verba pública que poderia ser empregada de forma a melhorar o serviço estatal e cambiar a máquina pública.

É possível assegurar que as práticas corruptivas se alastram e se impregnam na sociedade, tornando-se um problema crônico mundial. Não só no Brasil, mas em nível mundial é preciso encontrar formas de comunicação dos diversos meios de repressão a essas práticas. Ademais, por tratar-se de um fenômeno de múltiplas facetas, para seu combate, mais do que nunca, há a necessidade de ligação de todas as esferas jurídicas que possam forçar um embate mais alastrado do que a conduta criminosa da corrupção.

Verifica-se que a cidadania pode ser entendida a partir da ideia-força de *good governance*, ou seja, atualmente não basta uma cidadania que se materializa apenas no momento das eleições, em que o cidadão participa ao depositar seu voto na urna (MUÑOZ, 2006). Mas, juntamente com os mecanismos da democracia representativa deve haver o exercício da democracia participativa, que se traduz pela participação direta da população nos assuntos governamentais.

Desse modo, a cidadania deve conviver com os institutos da representação e da participação, para que, com a participação ativa sobre um governo aberto e transparente, os cidadãos deixem de figurar no polo passivo, passando a serem ativos no processo de escolha e controle de como querem ser governados (DAGNINO, 2006).

Ademais, a cidadania ativa e participativa igualmente se relaciona aos conceitos de *accountability* e *responsiveness*, pois a participação é o mecanismo por meio do qual se pode dar operacionalidade aos princípios da gestão responsável dos assuntos do Estado (AVRITZER, 2007).

Sobre a participação política, Muñoz (2006, p. 55) refere que

[...] debe ser entendida como finalidad y también como método. La crisis a la que hoy asisten las democracias, o más genericamente las sociedades occidentales, en las que se habla a veces de una insatisfacción incluso profunda ante el distanciamiento que se produce entre lo que se llama vida oficial y vida real, manifestada en síntomas variados, exige una regeneración de la vida democrática. Pero la vida democrática significa ante todo, la acción y el protagonismo de los ciudadanos, la participación.

Frente ao entendimento de alguns doutrinadores, os quais consideram que participação política é unicamente aquela exercida direta e efetivamente nos mecanismos políticos de decisão, entende-se que além deste conceito ultrapassado, a participação, de outra banda, evidencia-se também como um modo geral de protagonismo civil dos cidadãos, que se perfaz, essencialmente, através do exercício da cidadania, conforme as palavras de Muñoz (2006).

Nessa feita, evidencia-se que a corrupção é uma das grandes preocupações da sociedade civil, e, atualmente, por meio das manifestações sociais a insatisfação dos cidadãos é um sentimento constante e legítimo. Segundo Warren (2005), para um efetivo enfrentamento da corrupção, é necessário que haja um aprimoramento das instituições de controle, ou seja, é preciso um aperfeiçoamento dos meios representativos. Este é o ponto crucial de determinação das organizações, associações e sociedade civil para que entendam o papel fundamental que possuem no combate à corrupção (FILGUEIRAS, 2011).

Muito embora a maior problemática de enfrentamento da corrupção através da sociedade civil seja a própria conscientização desta acerca da necessidade social do exercício da cidadania e inserção nos assuntos populares, haja vista que mesmo em tempos de grandes manifestações e passeatas contra a corrupção, não existe um efetivo entendimento do povo quanto às problemáticas públicas (QUIROGA, 2006). Ainda assim, os cidadãos

sequer sabem da existência de portais de transparência e participação, para se fazerem ouvir pelos seus governantes. Isto evidencia que, embora haja insatisfação com a corrupção, não há conhecimento da sociedade sobre o que pode e deve ser feito a fim de melhorar as condições do poder público para com seus tutelados.

Outro problema evidente é a falta de informação pertinente ao tema. Muito a mídia contribui para o conhecimento geral dos atos corruptivos. Entretanto, o despreparo midiático leva ao enfraquecimento do elo com o cidadão, pois ao mesmo tempo em que denuncia fatos verdadeiros, acaba por se corromper com notícias de senso comum, inverídicas ou parcialmente verdadeiras, acarretando uma descredibilidade social no mecanismo estatal muitas vezes injustificadamente (MARTÍN, 2005).

Há, ainda, dois efeitos invisíveis da corrupção que alimentam os discursos oportunistas emaranhados na máquina estatal, sendo a elevação do grau de desconfiança do povo em relação às instituições governamentais e o perecimento do desenvolvimento social. O homem comum passa a acreditar que não há solução e que todos governantes são corruptos, gerando um pensamento coletivo de impunidade e de que cada um deve utilizar-se de seus próprios meios para se beneficiar, afinal, em seu pensamento descrente, o Estado está à venda. Para as pessoas que compartilham deste pensamento, a moral passa a ser associada ao ganho econômico (SEÑA, 2007).

Por essa linha de raciocínio, a corrupção passa a ser entendida apenas como aquela que atinge uma forma econômica, ou seja, somente causa comoção se envolver dinheiro, caso contrário, alega-se que não se consumou e/ou não tem relevância. Essa percepção de moral associada ao dinheiro é outro efeito invisível da corrupção, pois se deixa de pensar no interesse público, na melhoria do serviço público e foca-se apenas no quanto foi retirado do Estado (FILGUEIRAS, 2011).

Mais um efeito invisível da corrupção é a impossibilidade de acesso do povo ao desenvolvimento tecnológico, à saúde pública e à educação eficientes e menos onerosas. A corrupção e os gastos envolvidos encarecem o produto final ou até mesmo inviabiliza o próprio investimento.

Em resumo, a corrupção alimenta o enriquecimento de alguns e estabelece a dependência de todos. Lapierre (2003) menciona que não existe uma democracia perfeita, ou seja, o que pode existir é uma sociedade justa de cidadãos vigilantes e ativos para com seus governantes. Vigilantes para fiscalizar aqueles que estão no poder e ativos para controlar seus eleitos sem inércia. Assim, Heater (2007) refere que a cidadania deve ser construída pela base, logo, é necessário que existam condições sociais de identidade nacional para que se possa conquistar uma sociedade civil consolidada e ativa.

Sobre o tema, Seña (2007, p. 182) expõe que:

[...] cuando los ciudadanos observan que sus gobernantes y políticos en general se corrompen, los mensajes de éstos que curiosamente suelen ser a favor de una gran probidade moral en el uso de la cosa pública no tienen ningún impacto educativo positivo, y cuando esos mismos ciudadanos advierten que tales gobernantes y políticos tienen éxito en sus cometidos de enriquecimiento personal aprenden rápidamente que si quieren ser igualmente exitosos deben participar de la misma estrategia y sumarse a las actividades corruptas.

Nesse sentido, Villa (2008) ressalta que o combate à corrupção só é possível quando há uma união entre políticas públicas eficientes e sociedade civil ativa. Assim, o problema da falta de eficácia nos controles públicos brasileiros pode ser associado ao controle direto da sociedade civil acerca da corrupção.

Importante salientar que, embora a sociedade civil deva assumir um papel fiscalizador de seus governantes impedindo a alta incidência de atos corruptivos, é essencial a criação de conselhos de políticas públicas a fim de reforçar a participação cidadã, demonstrando uma posição ideológica importante acerca do tema (FILGUEIRAS, 2011).

Filgueiras (2011, p. 25) ressalta que

[...] o atual contexto de agravamento e rotinização de escândalos de corrupção no Brasil tem suscitado esse papel para a sociedade civil, o qual, por meio de instituições que assegurem sua representação no Estado, poderia diminuir a incidência da malversação de recursos públicos e o descumprimento de normas fundamentais do ordenamento democrático. No caso brasileiro, é usual o discurso de que o empoderamento da sociedade civil poderia diminuir a incidência da corrupção nas instituições representativas.

Certamente o debate do controle à corrupção não pode se dar apenas delegando a fiscalização dos atos corruptivos para a sociedade civil. A representação dos cidadãos é de extrema relevância e deve-se sempre primar por tal feito. Contudo, há limites estruturais para a atuação da sociedade civil e neste propósito devem atuar os conselhos.

Sousa (2011) refere que a atuação das organizações não governamentais é essencial para inserir a sociedade civil nos assuntos públicos, pois um dos maiores entraves para a concretização é que o cidadão não assume o papel ativo e deixa que o combate à corrupção seja tarefa de “heróis ocasionais”.

O papel da sociedade civil organizada, então, torna-se mais diversificado, planejado e duradouro do que os episódios esporádicos que costumamos verificar. O monitoramento das instituições e dos processos aplicados por essa é essencial para um diagnóstico regular acerca dos mecanismos de combate à corrupção. Entretanto, não adianta existir normas e sanções bem feitas se não há, de outro lado, a sua eficiência na aplicação. A palavra-chave para os cidadãos é monitorar, pois deve-se expor as lacunas dos problemas existentes nos mecanismos de controle e pressionar as autoridades para corrigir, conscientizando a opinião pública no geral quanto aos prejuízos da corrupção (SOUSA, 2011).

A disponibilidade cidadã para colaborar com as autoridades ainda é um entrave social existente e deve ser trabalhado no seio das comunidades a fim de incutir no pensamento coletivo a necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de denúncias e a função social do cidadão enquanto membro de uma comunidade (LEAL, 2013). A produção deste conhecimento é um elemento central de formas de combate à corrupção, pois sem conscientização e educação da opinião pública, acerca da formação de um cidadão ativo e proativo, não há como existir efetividade no combate à corrupção através do controle da sociedade civil organizada, conforme aduz Sousa (2011).

Sousa (2011, p. 107) refere, ainda, que:

[...] aos cidadãos e à sociedade civil organizada compete-lhes um papel de intervenção, monitoração e punição eleitoral. A queixa e a vigilância

da sociedade civil são fundamentais para desvendar o pacto oculto que é a corrupção. A sociedade civil pode e deve estar na linha da frente, na conscientização dos (sic) actores para o problema da corrupção, na discussão das medidas e estratégias de prevenção e de combate deste flagelo e na monitoração do desempenho das instituições.

Nesse sentido, tem-se que independentemente da participação do cidadão é um direito/dever deste saber e proporcionar à coletividade mecanismos eficazes para a promoção de seus interesses. Sobre o tema, importa salientar que

[...] whether citizens participate or not, the fact that they can do colours how they regard their other responsibilities, such as abiding by those democratically passed laws they disagree with, paying taxes, doing military service and so on. It also provides the most effective mechanism for them to promote their collective interests and encourage their political rulers to pursue the public's good rather than their own. (BELLAMY; PALUMBO 2010, p. 12)

Conforme o exposto é de extrema relevância o desenvolvimento do próximo item, no qual se analisará como ocorrem as experiências sociais no Brasil e em Portugal quanto ao combate à corrupção e como estas têm afetado a sociedade civil.

5.3 Comparativo da experiência social de combate à corrupção no Brasil e Portugal

Primeiramente, para que se possam analisar as experiências de combate à corrupção é preciso que se evidencie como essa prática é vista pela população, porém o problema de abordar a corrupção empiricamente é o fato de não haver uma forma de medição direta desse fenômeno, fato que pode acarretar controvérsias interpretativas.

Entende-se que a tolerância à corrupção não é um "desvio de caráter do brasileiro", conforme refere Filgueiras (2009). É uma disposição prática advinda da cultura de preferências relacionadas ao contexto de necessidades, traduzindo-se na questão básica de sobrevivência. Seria, então, uma antinomia

entre valores e prática, isso implica que a corrupção torna-se um desafio à democratização mundial.

Assim, importa mencionar que a corrupção não é um problema novo em Portugal. Desde o início do regime democrático, em 1974, os fundadores já se ocupavam do tema. O programa de Movimento das Forças Armadas referiu como um de seus objetivos a concretização imediata do novo regime de combate à corrupção. Embora decorridos muitos anos, o país ainda se preocupa com este assunto, ao passo que o sistema político não apenas foi ineficiente em refrear a corrupção, como também incentivou e criou formas de premiar essas condutas (MORAIS, 2013).

Morais (2013) expõe que, no final de 2012, Portugal ocupava o 33º lugar no *ranking* de transparência, o qual elenca os países com capacidade de libertarem-se da corrupção. Na Europa, Portugal ficou atrás apenas de países como Itália e Grécia e alguns países do leste. Entretanto, Portugal desceu de 23º lugar em 2000 para 32º em 2010, obtendo o título de campeão mundial de aumento à corrupção.

Percebendo-se a corrupção como um fenômeno não setorial que expande barreiras de forma desenfreada, Garcia (2004) destaca que em âmbito mundial já se iniciou o processo de aplicação de ações visando uma cooperação mundial que possa combater essa sistemática.

Em 1989 foi editada pelo Conselho das Comunidades Europeias a diretiva relativa às informações privilegiadas nos setores público e privado. Em 1991 editou, também, a diretiva 91/308, acerca da prevenção da utilização do sistema financeiro para lavagem de dinheiro. Já o Convênio relativo à proteção dos interesses financeiros das comunidades europeias detém a participação dos agentes públicos em atos corruptos.

A União Europeia elaborou o Corpus Juris 2000 com disposições penais para proteção dos interesses financeiros da Europa, tipificando atos de corrupção ativa e passiva. Muitos defendem a necessidade de criação de um sistema “Fiscal Europeu Anticorrupção” com funções de órgãos Ministeriais para controlar e investigar atos corruptivos (GARCIA, 2004).

Tem-se que em 1998 o Comitê de Ministros do Conselho da Europa criou o “Grupo dos Estados Contra a Corrupção” (GRECO - *Group of States against Corruption*), com o qual foi firmado, em 1999, pelos integrantes do conselho, o Convênio de Direito Penal.

Foi editado, posteriormente, o Convênio de Direito Civil sobre corrupção, no qual os países deveriam adotar medidas de punição aos condenados em prol dos que tenham sofrido danos com o ato corruptivo. Em 1997 surgiu a Convenção de Luta contra a “Corrupção de agentes públicos estrangeiros em transações comerciais de caráter internacional”, subscrito pela Organização de Cooperação e desenvolvimento econômico.

Já em 1999 o Fundo Monetário Internacional aglutinou inúmeras medidas de combate à corrupção no “Código sobre boas práticas de transparência em políticas monetárias e financeiras”. A Organização das Nações Unidas também editou resoluções como medidas de combate à corrupção. Surgiu, posteriormente, uma série de declarações mundiais visando o combate à corrupção.

Dessa forma, em Portugal há uma vasta rede de disposições vigentes acerca do crime de corrupção, sendo no Código Penal tipificado o crime de tráfico de influências, corrupção, crimes eleitorais, crimes contra a realização da justiça, peculato, abuso de autoridade e a participação econômica em negócio ilícito. Há, também, em outras Leis esparsas subsidiárias a incidência destas regulações, como a nº 34/87 (alterada pela 41/2010), que dispõem sobre os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos e o Decreto-Lei 28/84 acerca das infrações contra a saúde pública.

Ressalta-se também que no ano de 2003, houve, ainda, a publicação do Decreto-Lei 86/2003, o qual foi modificado pelo Decreto-Lei 141/2006, que regulamentava de forma precisa as parcerias públicas privadas (PPP) em Portugal. Em 2002, surgiu o Decreto-Lei 185/2002 que definiu os princípios e regimentos para as parcerias na área da saúde. Já o Decreto-Lei 86/2003 regulamentou o que são efetivamente as PPP's (LOPES, 2011).

Outro problema mundial, acerca da corrupção e que é muito presente na realidade portuguesa, diz respeito ao financiamento das campanhas eleitorais e

dos partidos políticos, pois é uma das áreas de risco e tem estado no centro dos escândalos de atos corruptivos envolvendo líderes políticos, altos cargos públicos e facilitadores de toda espécie. Tal financiamento ilícito permite um acesso privilegiado às decisões políticas. Esse problema tem ocorrido em Portugal com os casos “Fax de Macau”, “Fundo Social Europeu”, “Faturas Falsas”, “Freeport”, entre outros inúmeros exemplos. Contudo, em nenhum destes casos restou comprovada a ligação de fraude ou corrupção com o financiamento de partidos ou campanhas, conforme ressalta Sousa (2011).

A problemática do financiamento político possui um paradoxo, ou seja, de um lado as fontes tradicionais de financiamento de campanha diminuem, de outra banda os custos eleitorais não param de subir. Este paradoxo tem relativizado a ideia de legalidade com a alegação de que é o melhor para a democracia. Entretanto, essa, infelizmente, é apenas uma área de corrupção, enquanto restam, ainda, inúmeras outras formas de incidência desse fenômeno.

Valdés (2007, p. 37) refere que

[...] los actos y actividades corruptos(as) son sólo la punta de un iceberg que indica la existencia de un problema mucho más profundo: el de la tendencia a substituir el ideal de la cooperación democrática por formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen radicalmente el ideal democrático.

Pode-se perceber que no inquérito “Corrupção e Ética em Democracia: o caso de Portugal”, o qual foi realizado em 2006, a amostra representativa de Portugal verificou que 63,6% dos portugueses consideram tolerável a corrupção que produza efeitos favoráveis para a comunidade em geral (SOUSA, 2011). Assim, nota-se um total desrespeito e uma afronta aos Direitos Fundamentais e premissas do cidadão.

Oliveira (2012) conclui que, infelizmente, há poucas decisões nos Tribunais Europeus acerca da efetividade destes Direitos Fundamentais e garantias sociais, e, com isso, não há o reconhecimento da consagração constitucional perante os cidadãos. É preciso um novo horizonte que alinhe os

Direitos Fundamentais com os deveres, a fim de incidirem, também, na luta contra a corrupção.

Cabe citar um interessante caso ocorrido em Portugal, no qual houve um processo de compra de submarinos do Estado Português com uma empresa alemã. O Ministério da Defesa iniciou a compra, porém os portugueses foram lesados pelo negócio que não se concretizou. Com isso, saíram inúmeros beneficiados, advogados, partidos políticos e particulares. Na Alemanha, os culpados por tais condutas corruptivas foram devidamente sentenciados. Contudo, em Portugal, onde de fato ocorreu o maior dano, não houve sequer a arguição, e, convenientemente, os documentos “sumiram”, conforme refere Morais (2013).

Percebe-se com o caso mencionado que a sociedade portuguesa vive uma situação de descrença na máquina governamental e, até mesmo, uma aceitação dos atos corruptivos, pois estes passaram a ser corriqueiros.

Embora tanto no Brasil quanto em Portugal haja inúmeras normas acerca do combate à corrupção, ainda assim não há um efetivo confronto desta patologia por parte da sociedade, pois a cada dia se vê a tolerância coletiva aos escândalos de desvios de dinheiro público e outros atos ilícitos.

De todo modo, no Brasil o tema da corrupção recebeu foco desde a Constituição de 1824. Contudo, abordou-se de forma mais incisiva o tema da corrupção e seus efeitos a partir da Constituição Federal de 1988, a qual inaugurou o período democrático no país. Dessa forma, um estudo realizado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), entre 1988 e 2007, revelou que em dezoito anos não ocorreu a condenação de nenhum agente político pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto o Superior Tribunal de Justiça condenou cinco autoridades (LEAL, 2013).

É notório que os escândalos envolvendo atos corruptivos no Brasil aumentaram desde a democratização, ao menos se tem notoriedade de casos cada vez mais frequentes desde a década de 80.

Mesmo diante de tantos casos de corrupção declarados e abertos para a sociedade brasileira, apenas 0,12% da população carcerária¹⁵ (de 514 mil presos no país) estavam (dezembro de 2011) presos por agir contra a administração pública, conforme levantamento do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Todavia, falta a punição efetiva para estes crimes, e, de outro lado, excede-se em tolerância social, pois, não raras às vezes, os envolvidos nos escândalos voltam aos seus cargos de poder sem qualquer reivindicação da sociedade.

Os cidadãos já pressupõem que para o exercício de seus direitos e deveres é preciso uma negociação e litígio contínuo com as autoridades (FILGUEIRAS, 2011). Este pensamento evidencia a descrença na máquina estatal e demonstra que a corrupção, acima de tudo, é a prova máxima de que alguma coisa vai mal em relação à condução de um Estado, consoante as palavras de Sousa (2011).

Objetivando refrear as condutas corruptivas no Brasil, a Lei de Improbidade Administrativa foi editada, em 1992, o que representou um marco legislativo por ser considerado um diploma singular sem paralelo no mundo (GARCIA, 2004).

Ademais, o Brasil teve que regulamentar alguns marcos normativos para refrear essas práticas, que passaram a ser tão corriqueiras no ordenamento jurídico do país. Desde a Constituição do Império, em 1824, já havia dispositivos mencionando estes ilícitos. Contudo, após a Constituição Federal de 1988 advieram diversas outras normas legais pautando tal assunto. A Lei 1.079/50, que definiu os crimes de responsabilidade e regulou o respectivo processo e julgamento; a Lei 4.717/65 que regulou a Ação Popular (uma forma de inserção cidadã); o Decreto-Lei 201/67 que tratou da responsabilidade dos prefeitos e vereadores; a Lei 7.347/85 que abordou a Ação Civil Pública; a Lei 7.492/86 que trata dos crimes contra o sistema financeiro nacional; a Lei 8.429/92 acerca das sanções para agentes públicos em crimes de enriquecimento ilícito no exercício da função; a Lei 8.730/93 sobre a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargo; a

¹⁵ Pesquisa publicada no site <http://oglobo.globo.com/pais/corruptos-soman-apenas-012-do-total-de-presos-no-brasil-6469953> acesso em: 04 ago. 2015.

Lei 101/2000 que aborda as normas para responsabilidade fiscal; Lei 9.613/98 sobre crimes de lavagem e ocultação de bens; a Lei 10.028/2000 que alterou o Código Penal Brasileiro para estabelecer crimes contra as finanças públicas; Lei 11.111/2005 que ampliou o acesso às informações públicas por parte da sociedade civil, assim como a Lei 12.527/11 e o Decreto 7.724/12 (LEAL, 2013).

Demonstra-se, assim, que as experiências de combate à corrupção brasileira e portuguesa evidenciam grande apreço às normas, porém de nada adianta a existência normativa se não há consciência social da necessidade de denúncia e retirada do poder aqueles que são comprovadamente corruptos. Se tratando da retirada do poder, há meios legítimos para tal, seja o impeachment ou até mesmo o ato de não voltar a votar nos políticos que constam como “ficha suja”. O maior objetivo deste dispositivo é demonstrar ao povo os políticos que já foram condenados por atos ímprobos e, mesmo assim, permanecem litigando por poder.

A participação social, como já tratado ao longo deste trabalho, é um meio fundamental de tomada de poder e voz ativa. Entretanto, ainda hoje há uma enorme dificuldade na conscientização dos cidadãos de que é necessária sua participação e fiscalização (FILGUEIRAS, 2011).

O atual estágio democrático possibilita muitos meios de inserção, seja via internet, passeatas, organizações do terceiro setor, conselhos participativos, e outras inúmeras formas. Porém, infelizmente, diante dos altos níveis de corrupção é possível evidenciar uma desmotivação geral das comunidades.

É evidente que a totalidade dos cidadãos não participa da mesma forma e intensidade, mas todos possuem os mesmos direitos a tal feito. O cidadão governado acaba por inibir o cidadão proativo, pois sem a coletividade um cidadão ativo não terá força face à máquina estatal. A união popular é extremamente importante para o bem da coletividade e também se torna uma grande aliada para o exercício ativo da cidadania (QUIROGA, 2006).

Com a marginalização do povo e o descontentamento, a participação torna-se a ferramenta que pode contribuir de forma mais eficiente ao combate à

corrupção. A participação vem por facilitar o crescimento da consciência ativa e crítica social, fortalecendo sua capacidade de reivindicação e aquisição de poder (BORDENAVE, 2008). Em complemento, a participação garante o controle dos governantes, ao passo que as lideranças são facilmente centralizadas e levadas aos caminhos da corrupção. Com a participação da sociedade, os serviços públicos tendem a melhorar em oportunidade e qualidade.

Os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimentos são claramente melhor resolvidos quando há a descentralização das decisões e a participação popular disseminada em órgãos e entidades com tendências para a instrumentalização de mecanismos participativos, conforme refere Bordenave (2008). Costumeiramente, a motivação dos participantes sociais são a satisfação pessoal e a ética moral, motivos pelos quais se percebe a necessidade de uma conscientização comum do que é ou não aceitável em uma sociedade democrática, assim como das formas de combate e sanções para tais condutas.

Quanto à participação como plano moral de conduta diante da coletividade, Muñoz (2006, p. 57) menciona que:

[...] si la participación, el protagonismo en la vida pública, sea por el procedimiento y en el ámbito que sea, sólo puede ser consecuencia de una opción personalmente realizada; la solidaridad es constitutivamente una acción libre, sólo puede comprenderse como un acto de libre participación.

Dessa forma, tem-se que a participação é a forma natural de expressão do ser humano, a qual envolve a satisfação de autoexpressão e desenvolvimento do pensamento crítico e reflexivo de valorização de si e do outro, conforme refere Bordenave (2008).

As experiências sociais vislumbradas neste trabalho, tanto no contexto de Portugal quanto no Brasil, evidenciam que apenas a realização de normas e sanções para os crimes de corrupção e suas variáveis são inúteis se não houver a incidência de uma conscientização comum de necessidade de participar ativamente da sociedade (SOUSA, 2011). A falta de uma cultura

cívica ativa é um favor preponderante para a ocorrência de atos corruptivos em uma sociedade. E, no entanto, nas culturas portuguesa e brasileira se percebe que não foi inculcada a ideia de participação como necessidade humana fundamental (LOPES, 2011).

Evidencia-se, assim, que tanto a sociedade portuguesa quanto a brasileira ainda não conseguiu desvencilhar-se da cultura de "obediência" que mantinham com os reis, faltando, dessa forma, uma identidade cívica ativa. Porém, nota-se considerável avanço nos últimos vinte anos ao que tange uma cultura política fragmentada democraticamente. Isso significa que, embora incipiente, começa a surgir maior participação cidadã por parte da população, conforme expõem Sousa; Triães (2008).

Nesse sentido, Oliveira (2012) refere que os direitos cívicos devem caracterizar-se, essencialmente, pela razão de serem, também, deveres dos cidadãos para com a sociedade e Estado. Isso pressupõe que a participação não apenas é um direito, mas também um dever, como já mencionado neste trabalho. Com essa percepção, fica claro que a forma mais abrangente e efetiva de combate à corrupção é, também, uma função do cidadão.

De modo geral, os cidadãos costumam acomodar-se em uma postura de recebedores de direitos do ente estatal, apenas revoltando-se contra a corrupção quando este mal se torna demasiadamente evidente e o seu impacto tem sintoma de injustiça social em uma conjuntura difícil. Não obstante a este condicionamento, a evolução da percepção pública sobre a corrupção é meramente a diminuição do bem-estar geral, sem atrelar-se a todos os demais fatores preponderantes (SOUSA, 2011).

Destaca-se que a relação entre o índice de desenvolvimento humano (Human development index UNDP) e o índice de volume da corrupção (Corruption perceptions index, Transparency international) demonstra que a corrupção está assentada nas desigualdades sociais dos países que mantêm os maiores níveis de atos corruptos, conforme ressalta Sousa (2011). Certamente, os baixos níveis de desenvolvimento humano também auxiliam a elevar este patamar, ao passo que colocam os cidadãos como reféns da lógica do corrupto eficiente, ou seja, rouba, mas faz.

Em termos de legislação, pode-se perceber que tanto no Brasil quanto em Portugal fez-se inúmeros avanços. Evidenciando que a democracia está intimamente vinculada com a devoção ao bem público. Contudo, tem-se um paradoxo, uma vez que este avanço não significa que há uma ausência de controle de corrupção sob a argumentação de que um bom governo prestará contas aos cidadãos e deve permanecer livre para executar suas demandas e sancionar leis. Ao contrário desta concepção, a sociedade democrática mais do que nunca demonstra o apego ao bem público sob os parâmetros do controle social. Entretanto, neste requisito, ambos Estados não têm demonstrado avanços na inserção cidadã quanto aos assuntos públicos (LEAL, 2013).

Filgueiras (2011) elucida que, embora haja normas brasileiras como a Lei Federal nº 8.987/95, Lei Federal nº 9.472/97, Lei Federal nº 10.257/2001, que tratam acerca da prestação do serviço público, consultas populares e espaços de comunicação com o consumidor/cidadão, e, ainda, existam mecanismos de transparência associados à participação política, falta o conhecimento da sociedade como um todo da forma de utilização destes meios de informação e comunicação do governado para com o governo.

Importa destacar que em nível mais direto de constitucionalidade brasileira há a incidência da Ação Popular como ferramenta do exercício de cidadania e participação civil efetiva, conforme assevera Leal (2013). É uma forma de direito material do cidadão atual no controle da administração pública.

Contudo, conforme se evidenciou no decorrer deste trabalho, as legislações de ambos os países, Brasil e Portugal, foram alteradas para melhor atender às demandas de improbidades e atos corruptos. Porém, ainda assim, o sentimento comum é de que falta um efetivo controle dos atos públicos. Moraes (2013) discorre que os indicadores de desenvolvimento das Nações Unidas estão a par da transparência internacional, e, com isso, percebe-se que nas últimas décadas o valor de medição do desenvolvimento humano está severamente ligado ao crescimento do índice de percepção da corrupção, de acordo com o “*Transparency International*”. Isso significa que não há desenvolvimento em países cuja percepção da corrupção está em níveis altos.

Essa concepção nos permite entender que o combate à corrupção deve ser posto em prática urgentemente, e, essencialmente, constituindo-se de um combate coletivo. Acerca do tema Morais (2013, p. 132) menciona que

[...] o primeiro passo, o primeiro contributo que cada um de nós pode dar é, no seu dia-a-dia, ser militantemente sério. Não só assumir um comportamento materialmente sério e ser intelectualmente honesto, como exigir o mesmo de cada um dos concidadãos com quem interage. O que se consegue com gestos aparentemente insignificantes, como o de não permitir que um taxista inflacione o valor da (sic) factura duma corrida, quando a despesa é paga pela empresa em que trabalhamos.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de contribuição individual de cada cidadão na censura dos atos corruptivos. Na medida em que os dirigentes políticos são associados às suas condutas ímprobas serão automaticamente ligados ao fenómeno da corrupção.

Morais (2013) cita o caso italiano da operação “Mãos Limpas”, no qual o processo judicial acarretou na condenação e prisão de alguns políticos italianos de alto calibre, ligados ao partido Socialista, Democracia Cristã e à Máfia. Estes políticos corruptos foram hostilizados em ambientes públicos, pois a comunidade não queria manter sequer o convívio em restaurantes e lugares sociais com os governantes que lesaram o património público.

Esta alteração comportamental implica em mudanças favoráveis ao combate à corrupção de forma sistemática e gradual. Analisando em termos políticos e sociais, é preciso confrontar a corrupção em quatro frentes, atuando, então, no fenómeno e suas causas, na opacidade, ou seja, na ausência de transparência, na transparência em si e na complexidade legislativa (LOPES, 2011).

Sen (2012) aduz que a democracia é a própria expressão do desenvolvimento. Logo, é preciso que a democracia acompanhe e crie mecanismos para o desenvolvimento humano. Com isso, evidencia-se que a participação política é a concretização desta vertente de desenvolvimento social, na qual o cidadão clama pela voz e inserção nos assuntos públicos.

É preciso que a sociedade, brasileira ou portuguesa, recupere a confiança na política através de maior transparência da vida pública. Os

cidadãos devem ter conhecimento do que realmente acontece nas administrações, com a disponibilização de informações úteis e esclarecimentos para poder concordar ou não com as decisões tomadas pelo poder público (MORAIS, 2013).

Acerca da participação, Morais (2013, p. 134) refere que

[...] em tempos de crise, como aqueles em que temos vivido, toda a informação útil, é importante, mas há uma particular necessidade de transparência nas componentes económica e financeira de governação. Assim, o momento (sic) actual exige uma batalha a favor da transparência orçamental. Cada cidadão deve saber quais são e de onde provêm os recursos do país, do seu concelho, da sua freguesia. E, acima de tudo, cada um de nós deve ser capaz de saber, a cada momento, onde é gasto cada euro dos nossos recursos.

É imperativo que se criem portais onde a informação esteja totalmente disponível. Os cidadãos devem conhecer todo e qualquer (sic) projecto, qual é o seu propósito, podendo ser consultáveis os termos de cada contrato. Ao mesmo tempo, os portais na internet devem permitir a monitorização de todos e de cada um dos contratos públicos.

Nota-se que embora tenha ocorrido efetivamente maior preocupação por parte dos governantes quanto ao combate à corrupção, através da promulgação de normas e pelo aumento das sanções para os crimes de corrupção, ainda assim, as experiências sociais de participação política deixam a desejar (ROSA, 2003).

Em outros momentos da história do Brasil e de Portugal ocorreram movimentos sociais de manifestações de descontentamento com o governo. No Brasil, em 2014 voltaram a ocorrer manifestações e passeatas como forma de protesto aos escândalos de corrupção que assolaram o país novamente. Contudo, a sociedade civil esmoreceu-se mais uma vez, pois na medida em que demonstrou sua insatisfação, tão logo voltou ao lugar apático perante seus governantes, deixando de fazer exigências de resultados e ações de políticas públicas eficientes no controle da corrupção.

Oliveira (2012) menciona que a “anemia cívica” hoje constatada, deve-se à minimização de deveres e maximização dos direitos. É preciso um “revigoramento cívico” com um discurso claro acerca dos direitos, e,

principalmente, dos deveres do cidadão, facilitando, assim, a formulação de um pacto de integração entre todos componentes deste meio.

Os direitos e deveres devem se reforçar mutuamente, sendo o cumprimento da participação cívica um método pelo qual se adicione um dever mais ativo e exigente (OLIVEIRA, 2012).

Sousa (2011, p. 97) afirma que

[...] o problema da ineficácia do (sic) controlo da corrupção em Portugal não é apenas um problema de mau desempenho da Justiça e falta de vontade política, mas de cultura cívica e de cidadania.

Por um lado, os portugueses prezam os princípios subjacentes a um Estado de Direito democrático e desaprovam a ideia de que os fins justificam os meios. Por outro lado, estão dispostos a abandonar estes mesmos valores quando colidem com seus próprios interesses.

Percebe-se, então, que mesmo em realidades sociais distintas como é o caso de Brasil e Portugal, em muito se assemelham quanto ao procedimento adotado em relação ao combate à corrupção (SOUSA, 2011). Arrisco a dizer que até mesmo o tipo pessoal de conduta dos cidadãos portugueses e pensamento coletivo parece muito ao do brasileiro.

Não obstante a adoção de novas leis anticorrupção, a problemática da eficácia demonstra que não reside na produtividade legislativa, mas sim na qualidade das medidas adotadas e como estas são articuladas pelo governo (MORAIS, 2013).

Embora boas normas e boas instituições de aplicabilidade sejam extremamente relevantes para um efetivo controle de atos corruptivos, é preciso primeiramente alterar as práticas sociais, inculcando o pensamento participativo de direito-dever cívico que não se restrinja meramente ao voto, mas sim a uma verdadeira inclusão do cidadão no espaço público.

Para recuperar a credibilidade nas instituições de governo, é preciso demonstrar transparência e seriedade em suas ações, inserindo o cidadão nas metas governamentais, e deixando-o a par dos assuntos públicos. De outra banda, para refrear a corrupção, combatendo-a efetivamente, é necessário que o cidadão assuma uma postura proativa e procure meios de participar das decisões políticas. Deste modo, efetivamente se estará alcançando uma

democracia que atenda à coletividade com a cidadania figurando-se como crucial para a eficácia do controle governamental.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve o escopo de avaliar de que forma a participação política e o desenvolvimento da cidadania ativa podem auxiliar no combate à corrupção. Para analisar tal problemática, realizou-se uma construção acerca do desenvolvimento do Estado moderno, delineando-se a necessidade de uma alteração da forma de governo até então mantida. Assim, chegou-se a conclusão de que era preciso um posicionamento Estatal que atendesse às necessidades sociais de cada época.

Nesta feita, desenvolveram-se as premissas básicas democráticas que perfizeram seu caminho desde os primórdios liberais até remontarem a democracia representativa, e, por fim, chegando-se ao atual estágio de governança, no qual se caminha para uma democracia participativa com espaços deliberativos.

Este trajeto social democrático se deu ao longo de muitos anos, e, com isso, dentro de inúmeras mutações de pensamentos coletivos. Os direitos políticos passaram a assumir um novo papel, no qual se definiu que todo cidadão possui pleno direito de “participação” e “igualdade”. Certamente que em um primeiro momento estes direitos não eram efetivamente resguardados, e a igualdade e participação eram meramente formais.

A evolução destes direitos políticos está intimamente ligada com o surgimento das Cartas Constitucionais, que passaram a resguardar os Direitos Fundamentais de cidadania. A noção de cidadania se converteu em um frequente assunto no vocabulário político hodierno. A aparição dos movimentos sociais modernos propiciou uma remodelação no conceito do que vem a ser um cidadão e propiciou a fomentação da participação política.

Entretanto, no Brasil a percepção da cidadania ativa tem sido mais notada a partir da década de 80 pela incidência cada vez maior dos partidos políticos, setores excluídos, sindicatos e movimentos populares.

Os movimentos organizados em torno de diversas demandas encontraram, na noção de cidadania, um solo fértil para suas lutas particulares. A demanda por igualdade de direitos trouxe uma redefinição do que vem a ser

cidadania. Assim, a construção da cidadania transcendeu na obtenção de direitos sociais.

Com esta alteração social se deu a necessidade de mutação das práticas culturais que até então reproduziam a exclusão social em diversos âmbitos.

Muito embora as Constituições brasileiras tenham assegurado inúmeros Direitos Fundamentais ao longo do decorrer dos anos, ainda assim, ocorreu um imenso avanço democrático quanto aos direitos políticos, que se tornaram cláusulas pétreas de máxima proteção. O poder político, enfim, consolidou-se com a Constituição Cidadã de 1988, definindo o Brasil como um país democrático efetivamente, assegurando assim os direitos do cidadão.

O desenvolvimento da cidadania acarretou alterações no sistema democrático, que veio a formar um pensamento mais ativo nos cidadãos. A participação política, extremamente repudiada na ditadura, passou a ser aceita e até mesmo estimulada, ainda que timidamente.

Em seguida, adquiriu-se a percepção de participação política como forma de integrar o sistema público, compreender que não se tratavam apenas de um direito, mas de um dever cívico-político, conforme preceituou a Constituição Federal de 1988.

Os Direitos Humanos passaram, então, a ser o centro da preocupação jurídica, focando-se na expressão da cidadania ativa como pressuposto para a realização de uma sociedade democrática e justa. Com o desenvolvimento da participação política como Direito Fundamental, evidenciou-se a premissa do Estado em assegurar a igualdade material e formal para todos os cidadãos.

Dessa forma, compreendendo a participação como forma de inclusão social e igualdade, pode-se evidenciar que esta também se caracteriza como forma efetiva de combate à corrupção, na medida em que serve de regulador de políticas públicas e controle dos governantes.

Evidencia-se, então, a corrupção como fenômeno multifacetado, que necessita de maior abrangência participativa dos cidadãos para a concretização de um controle eficiente por parte da sociedade civil.

Ainda, tem-se a corrupção, como um fenômeno mundial e institucional, cujas causas e formas são diversas, sendo quase impossível determinar um conceito que abarque toda a sua complexidade. As ferramentas de combate à corrupção, até então empregadas, tratam, no geral, suas formas, porém não atingem a eficiência desejada, haja vista que não detectam a prática corruptiva enquanto esta não lesar severamente o patrimônio público.

Nesse sentido, a participação política configura-se como forma, por vezes, preventiva de controle de atos corruptivos, pois quando todos controlam é mais acessível que se percebam desfalques enquanto são menores.

As experiências sociais, tanto a brasileira quanto a portuguesa, evidenciam que as legislações e formas de combate à corrupção têm avançado muito na última década, assim como a população passou a ter mais acesso às informações de práticas corruptivas e conhecimento dos seus culpados.

Com os movimentos sociais atuais, demonstrou-se que a participação política mantém sua efetividade no combate à corrupção, pois nos países que foram analisados as formas de experiências sociais, ambos demonstraram que quando a população questionou e controlou as finanças públicas, ocorreram menores índices de corrupção.

Por meio do índice de Transparência Mundial, verificou-se a colocação do Brasil e de Portugal em termos de corrupção, e, infelizmente, ambos encontram-se muito mal colocados em seus continentes. Assim, valida-se a necessidade premente deste estudo.

Nessa feita, entende-se que o papel da cidadania ativa é essencial para o deslinde desta série de atos corruptivos que vimos frequentemente noticiados. Contudo, as experiências sociais, brasileira e portuguesa, demonstram que, embora muito se tenha progredido em termos legislativos, ainda há muito que se avançar para adquirir formas efetivas de inserção popular.

Conclui-se que é preciso trabalhar muito a evolução cidadã quanto à conscientização da necessidade, e, acima de tudo, do dever constitucional de participação política, pois, embora o cidadão esteja acostumado a se ver como

detentor de direitos, também deve perceber que é um devedor de atuação cívica, conforme prevê a Constituição Federal brasileira e portuguesa.

Deduz-se com este trabalho que os avanços legislativos foram muitos, entretanto, é extremamente necessário que seja desenvolvido o papel de atuação cívica do cidadão para que este possa controlar os atos de seus governantes, visando um efetivo combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. *Manual de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ÁLVAREZ, Silvina. *Corrupción y corrección políticas*. In: ZAPATERO, Virgilio (Org.) *La corrupción*. Cyoacán: México, 2007.
- AMARAL, Maria Lúcia. *A forma da República uma introdução ao estudo do direito constitucional*. Coimbra: Coimbra editora, 2012.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 2012.
- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2008.
- ASSIS, José Carlos de. *A dupla face da corrupção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- AVELAR, Lúcia. *Sistema político Brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. (Org.) Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra. São Paulo: Unesp, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional*. Algumas considerações sobre a valorização da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, vol. 14, nº 1, 2008, p. 43-64.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoconstitucionalismo*. Ijuí: UNIJUÍ, 1998.
- BELLAMY, Richard. *Republicanism, democracy, and constitutionalism*. London: University College London, 2007.
- _____. *The liberty of the post-moderns? Market and civic freedom within the EU*. London: University College London, 2009.
- _____; WARLEIGH, Alex. *From an ethics of integration to an ethics of participation: Citizenship and the future of the European Union*. In: *Millennium – Journal of International Studies*, 1998. Disponível em: <http://mil.sagepub.com>
Acesso em: 24 jul. 2015.
- _____; PALUMBO, Antonio. *Citizenship*. Burlington: Ashgate, 2010.
- BIELEFELDT, Heiner. *Filosofia dos direitos humanos*. São Leopoldo: UNISINOS, 2000.
- BOBBIO, Norberto. BOBBIO, Norberto. *Quais as alternativas para a democracia representativa?* In: *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- _____. *O futuro da democracia*. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. *O filósofo e a política: Antologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

_____. *Do país constitucional ao país neocolonial*. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros editores, 1998.

_____. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros editores, 1999.

_____. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL, *Código Eleitoral Brasileiro*. Lei 4.737, de 15 de jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4737.htm Acesso em: 30 mar. 2015.

_____, Constituição Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 26 de mar. 2015.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm Acesso em: 26 mar. 2015.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 26 de mar. 2015.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm Acesso em: 27 de mar. 2015

_____. *Constituição dos Estados Unidos do do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em: 28 mar. 2015.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 30 mar. 2015.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoacompilado.htm Acesso em: 20 de mar. 2015.

- CABRERA, Juan Manuel. *Democracia y participación ciudadana*. Madrid: Fundación Emmanuel Mounier, 2008.
- CANFORA, Luciano. *A democracia história de uma ideologia*. Lisboa: Edições 70, 2007.
- CANOTILHO, José J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- _____. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2014.
- CARLOS, Raphael de Oliveira. *A corrupção política uma ofensa aos Direitos Humanos*. Presidente Prudente, 2004.
- CHERESKY, Isidoro. *Ciudadanía, sociedade civil y participación política*. Madrid: Miño y Dávila, 2006.
- CÍCERO, Marco Túlio. *Dos deveres*. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- CICONELLO, Alexandre. *Associativismo no Brasil: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa*. Dissertação: Instituto de Ciência Política. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.
- CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética. Direito, moral e religião no mundo contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- CORREA, Darcísio. *A construção da cidadania reflexões histórico-políticas*. Ijuí: Unijuí, 2000.
- CUNHA, Paulo Ferreira da. *Direitos Fundamentais fundamentos e direitos sociais*. Lisboa: Quid Juris, 2014.
- DAGNINO, Evelina. *Concepciones de la ciudadanía em Brasil: proyectos políticos em disputa*. In: CHERESKY, Isidoro. *Ciudadanía, sociedade civil y participación política*. Madrid: Miño y Dávila, 2006.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. DALLARI, Dalmo. *Mecanismos de Participação Popular no Governo*, in Problemas e reformas: subsídios para o debate Constituinte. São Paulo: OAB, 1988.
- _____. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- _____. *O que é participação política*. 15ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. 2 ed. Tradução: Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FERREIRA FILHO, Manuel G. *Estado de direito e Constituição*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.
- _____. *Direitos Humanos Fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

- _____. *Curso de direito constitucional*. 37 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FERNANDES, Antonio José. *Direitos Humanos e cidadania europeia fundamentos e dimensões*. Coimbra: Almedina, 2004.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Sociedade civil e controle social da corrupção*. In: Em debate: Belo Horizonte, 2011.
- FRANCO, Enrique Rojas. *Participación ciudadana en el derecho administrativo costarricense*. In: LEAL, Rogério Gesta. *A administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2005.
- FOLLESDAL, Anthony. *The Value Added by Theories of Deliberative Democracy. Where (not) to Look*. In: BOSSON, S.; MARTÍ, J. L. (Eds.) *Deliberative Democracy and its Discontents*. Aldershot: Ashgate, 2006, p.57.
- GARCIA, Emerson. *A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica*. In *Revista da EMERJ*, v. 7, n. 26, 2004.
- _____; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, 2 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- GONZALO, Eduard; RAQUEJO, Ferran. *Democracia las razones de un sueño que genera monstruos*. In: 10 palavras chave em *Filosofia política*. Adela Cortina (Org.) Burgos: Verbo divido, 1998.
- GORCZEWSKI, Clóvis. *Direitos humanos dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005.
- _____. *Direito humanos e participação política*. Porto Alegre: Imprensa livre, 2011.
- _____.; REIS J. R. *Direitos Fundamentais conhecer para exercer - constitucionalismo contemporâneo*. Porto Alegre: Norton, 2007.
- _____.; MARTIN, N. B. *A necessária revisão do conceito de cidadania movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.
- _____. *A democracia e a participação política como exercício de um direito humano fundamental*. In: GORCZEWSKI, Clóvis (Org.) *Direitos humanos e participação política*. Porto Alegre: Imprensa livre, 2014. v. 5.
- HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.
- HEATER, Derek. *Ciudadanía uma breve historia*. Madrid: Alianza, 2007.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HERKENHOFF, João Batista. *Cidadania*. Manaus: Valer, 2001.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro. São Paulo: Nova cultura, 2000.
- INTERNATIONAL, Transparency. Disponível em: <www.transparencyinternational.com> Acesso em: 26 ago. 2015.
- JOHNSTON, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, power and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 11.

- KANT, Immanuel. *En torno al tópico*. In: Teoría y praxis. Madrid: Tecnos. 1985.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press, 1991, p. 33.
- _____. *A justiça e o Direito Natural*. Coimbra: Arménio Amado, 1963.
- LAPIERRE, Jean-William. *Qué es ser ciudadano*. Madrid: Editorial biblioteca nueva, 2003.
- LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1997.
- _____. *Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- _____. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- _____. *A administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.
- _____. *Esfera Pública e Participação Social: Possíveis dimensões jurídicas políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão de interesses públicos no Brasil*. Revista Direito do Estado, Salvador, 2008.
- _____. *A quem compete o dever de saúde no direito brasileiro? Esgotamento de um modelo institucional*. In: Revista de Direito Sanitário, v. 9, n. 1, São Paulo: 2008.
- _____. *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de caso*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.
- _____. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade - Causas consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.
- _____. *Dimensões pragmáticas da relação entre corrupção e direitos fundamentais*. In: GORCZEWSKI, Clóvis (Org.) Direitos humanos e participação política. Porto Alegre: Imprensa livre, 2014. v. 5.
- LOCKE, John. Segundo tratado do governo civil. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Almedina, 2011.
- LOUREIRO, Patrícia. *A cidadania da União Europeia: mito ou realidade?* In: SOUSA, Mônica Teresa Costa e LOUREIRO, Patrícia (Org.). Cidadania. Novos temas, velhos desafios. Ijuí: Unijuí, 2009.
- LUKAMBRA, Paulino; BARRACHO, Carlos. *História das ideias políticas*. Lobito: Escolar, 2012.
- MARTÍN, Nuria Belloso. *Igualdades injustas o Igualdades justas: Breves apuntes sobre el post-liberalismo*. In Júrís Poiesis, Revista Jurídica da Universidade Estácio de Sá. Rio de Janeiro: UES, 2000.
- _____. *Os novos desafios da cidadania*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

- MARTINS, Ana Maria Guerra. *Direito internacional dos Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina, 2014.
- MATIAS-PEREIRA, José. *A governança corporativa aplicada ao setor público brasileiro*. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, 2010. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf> Acesso em: 09 out. 2014.
- MENEZES, Anderson de. *Teoria geral do Estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional* vol. III. Coimbra: Almedina, 2014
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MORAES, Evaristo de. *Da monarquia para a República: 1870-1889*. 2. Ed. Brasília: Edunb, 1985.
- _____, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- _____. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.
- MORAIS, Paulo de. *Da corrupção à crise que fazer?*. Lisboa: Gradiva, 2013.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Aranzadi: Navarra, 2006.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Democracia y participación sobre la perspectiva centrista*. In: LEAL, Rogério Gesta. *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de caso*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.
- NIESS, Pedro H. Távora. *Direitos políticos – Elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais*. 2 ed. São Paulo: Edipro, 2000.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra editora, 2014.
- OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto. *Responsabilidade e Cidadania*. In: Anuário publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho. Braga: Departamento de Ciências Jurídicas Públicas, 2012. Disponível em: http://issuu.com/eduminho/docs/final_responsabilidade_e_cidadania?e=7127239/1350546 Acesso em: 25 ago. 2015.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEDROSO, Elizabeth; BIZ, Osvaldo. *Participação política*. Porto Alegre: Evangraf, 1992.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- PEREZ-LUÑO, Antonio E. *Los derechos fundamentales*. Madri: Editorial Tecnos, 1984.
- _____. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 9. Ed. Madrid. Tecnos. 2010.

PINSKY, Jaime. Carla Bassanezi. (Org.). *História da Cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

PLATÃO. *A república*. Belém: Edufpa, 2000.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

_____. *Transparência e Integridade*. Disponível em: <http://transparencia.pt/>
Acesso em: 21 jul 2014.

QUIROGA, Hugo. *Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público*. In: CHERESKY, Isidoro. *Ciudadanía, sociedade civil y participación política*. Madrid: Miño y Dávila, 2006.

RAWLS, John. *Théorie de la Justice*. Paris: Le seuil, 1971.

_____. *Liberalismo político*. Lisboa: Editorial Presença, 1997.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens*. Brasília. In: *Contabilidade, gestão e governança*, v. 14, n. 2, 2011.

ROSA, Márcio F. Elias. *Corrupção como entrave ao desenvolvimento*. Porto Alegre: Revista Bonijuris, Ano XVI, n. 484 – p. 05/12, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Pensadores), 1999.

_____. *Do contrato social*. São Paulo: Saraiva de Bolso, 2012.

RUBISTEIN, Juan Carlos. *Sociedad civil y participación ciudadana*. Madrid: Pablo Iglesias, 1994.

SANTIN, Janaina R.; MARCANTE, Sheron. *Direitos Humanos e Cidadania: a participação no sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos*. Santa Cruz do Sul: Revista de Direito UNISC, 2012. nº 38, p. 149-177.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007.

SCHILLING, Flávia. *Corrupção: ilegalidade intolerável? : comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980 – 1922)*. São Paulo: IBBCRIM, 1999.

SEGOVIA, Juan Fernando. *Habermas y la democracia deliberativa: uma utopia tardomoderna*. Madrid: Marcial Pons, 2009.

SELL, Carlos Eduardo. *Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Coimbra: Almedina, 2012.

SEÑA, Jorge F. Malem. *Corrupción, racionalidade y educación moral*. In: ZAPATERO, Virgilio. *La corrupción*. Coyoacán: México, 2007.

- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito Constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituição burguesa*. Tradução de Norma Azeredo. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.
- SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- SOUSA, Luís de; TRIÃES, João. *Corrupção e os portugueses*. Cascais: RCP, 2008.
- SOUZA, Luís de. *Corrupção*. Lisboa: FFMA, 2011.
- SOUZA, M. T. C.; LOUREIRO P. *Cidadania novos temas velhos desafios*. Ijuí: Unijuí, 2009.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas*. Em: <http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2014.
- STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso*. Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Da democracia na América*. Lisboa: Relógio D'água, 2008.
- TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.
- TOURINHO NETO, Fernando, *Corrupção da Administração Pública*, in *Revista Ibero-Americana de Direito Público*, janeiro-março de 2003, p. 51.
- VALDÉS, Ernesto Garzón. *El concepto de corrupción*. In: ZAPATERO, Virgilio. *La corrupción*. Coyoacán: México, 2007.
- VASCONCELOS, Pedro C. B. de. *A Crise da Justiça - Cadernos Democráticos*. Lisboa: Fundação Mário Soares e Gradiva, 1998.
- VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. São Paulo: Edusp, 1987.
- VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2. ed. São Paulo; Rio de Janeiro: Record, 1997.
- VILLA, Fernando Gil. *La cultura de la corrupción*. Maia ediciones: Madrid, 2008.
- VIOLA, Solon Eduardo Annes. *IHU ON-LINE: Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, 1º ago. 2005. Disponível em: <http://www.unisinos.br/ihu>. Acesso em: 01 jul. 2014.
- WARREN, Mark. *La democracia contra la corrupción*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas e Sociales*, vol. 7, nº 193, 2005, p. 109-141.
- WARAT, Luis Alberto. *Ciudadania y derechos humanos de la otredad*. In: MARTIN, Nuria Belloso. *Los nuevos desafíos da cidadania*. Burgos: Servicio de publicaciones de la Universidad de Burgos, 2001.
- WEBER, Max. *Três tipos de poder e outros escritos*. Lisboa: Tribuna, 2005.
- WOLKMER, Antonio Carlos. *Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1989.