

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

RODRIGO MONTEIRO DA SILVA

**CORRUPÇÃO E CONTROLE SOCIAL: A TRANSPARÊNCIA
COMO ELEMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

VITÓRIA
2016

RODRIGO MONTEIRO DA SILVA

**CORRUPÇÃO E CONTROLE SOCIAL: A TRANSPARÊNCIA
COMO ELEMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação
Stricto Sensu em Direitos e Garantias Fundamentais da
Faculdade de Direito de Vitória como requisito para obtenção
do grau de Mestre em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Adriano Sant'Ana Pedra

VITÓRIA
2016

RODRIGO MONTEIRO DA SILVA

**CORRUPÇÃO E CONTROLE SOCIAL: A TRANSPARÊNCIA
COMO ELEMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em ____ de _____ de 2016

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Adriano Sant'Ana Pedra
Faculdade de Direito de Vitória
Orientador

Prof. Dr. Daury César Fabríz
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. Dr. Cassius Guimarães Chai
Universidade Federal do Maranhão

À Daniela e a nossos filhos, Frederico e Eduardo, em razão da gratuita compreensão durante a árdua caminhada acadêmica.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me mantido sereno e não ter permitido que eu desanimasse, mesmo diante de tantas dificuldades.

A toda minha família, em especial, a minha esposa Daniela e meus filhos. Sem o apoio incondicional do meu “núcleo duro” não seria possível chegar até aqui. Minha ausência era constante e, quando estava fisicamente por perto, ainda assim, me mantinha distante, sempre vivendo as angústias e dúvidas do mestrado.

Sem dúvidas minha caminhada foi menos árdua por contar com o apoio de amigos (e excelentes membros do Ministério Público) Isabela Cordeiro, Wagner Eduardo, Itamar de Ávila e Marcelo Lemos. A convivência me mostrou que era preciso estudar para alcançar o conhecimento de cada um de vocês.

Ao Ministério Público capixaba pelo apoio no custeio parcial do curso.

Ao amigo Gustavo Senna Miranda, pelas contribuições trazidas durante a construção da pesquisa.

Agradeço ao colega Rodrigo Buarque pelo apoio em um momento muito delicado e, em seu nome, agradeço a todos aqueles que estiveram ao meu lado durante esses dois anos.

Ao amigo Anderson Sant`Ana Pedra que, mesmo sem ter a mínima ideia, me incentivou a iniciar o mestrado, quando, um dia, me falou: “o cavalo nunca passará arreado”.

Agradeço, também, à Márcia Frizzera Borges, pelas reiteradas oportunidades em que prontamente me ajudou com as necessárias traduções dos artigos já publicados.

A meu orientador Adriano Sant`Ana Pedra, pela contribuição e por me manter sempre confiante e focado, bem como por sempre me incentivar a estudar e pesquisar.

Aos membros da Banca de Qualificação, professores Daury César Fabríz e Anderson Sant`Ana Pedra, que, juntamente com meu orientador, trouxeram uma grandiosa contribuição à pesquisa.

Agradeço, também, ao Dr. Cassuis Guimarães Chai pela gentileza de socializar seu vasto conhecimento e experiência, ao compor a banca final de avaliação.

A todos os demais professores que contribuíram para esse momento, com menção especial aos ensinamentos de Elda Bussinger, Juliana Ferrari e André Felipe.

A toda a equipe da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), meus sinceros agradecimentos.

“Aquele que não conhece o seu próprio poder, estará condenado a viver dependente de quem sabe que não tem poder algum”.

Autor desconhecido

RESUMO

A corrupção é um fenômeno que há gerações solapa os recursos públicos que deveriam ser destinados à satisfação dos mais diversos anseios da coletividade, ocasionando, assim, grave sofrimento à sociedade em geral, sobretudo, à camada mais frágil e hipossuficiente. A história nos evidencia que o combate a esse mal não deve se pautar apenas nos controles oficiais, exercidos por órgãos públicos, desprovidos de máxima efetividade, com incapacidade de responder por um coerente controle da coisa pública. Nesse contexto, o presente estudo, desenvolvido dentro da linha de pesquisa "Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais", busca traçar um vínculo entre combate (preventivo e repressivo) à corrupção e controle social. Analisa-se se por meio do crescimento de uma sociedade efetivamente participativa, formada por cidadãos ativos, preocupados com as mais diversas questões de interesse público, é possível visualizar e fomentar atitudes voltadas à efetiva fiscalização da Administração Pública. Para o desenvolvimento deste trabalho aborda-se que sem a participação da sociedade em geral não é possível que os atores públicos vinculados a essa missão de controle das atividades estatais a exerçam de forma satisfatória. Com a adoção da técnica de pesquisa bibliográfica explicativa, constata-se com a presente pesquisa que a sociedade conta com diversos instrumentos que possibilitam e fomentam o exercício do poder/dever afeto ao controle popular, cabendo ao cidadão compreender a relevância de seu poder, à luz do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal: "Todo poder emana do povo...". Assim, buscando vincular o aperfeiçoamento da Administração Pública voltado ao combate à corrupção e controle estatal, a partir de iniciativa da sociedade, a questão principal do presente estudo consiste em evidenciar a interação entre transparência e controle social, ou seja, se as informações disponibilizadas pelos órgãos e entidades governamentais permitem a instrumentalização do controle social e se o cidadão demonstra interesse e motivação em fazer uso dessas informações, além de identificar possíveis barreiras ao exercício da cidadania.

Palavras-chave: Corrupção. Transparência. Controle social.

RESUMEN

La corrupción es un fenómeno que, desde hace generaciones, aplasta los recursos públicos que deberían ser destinados a satisfacer los más diversos anhelos de la colectividad, ocasionando, de esta forma, grave sufrimiento a la sociedad en general, sobre todo, a la población más pobre. La historia nos evidencia que el combate a este mal no debe pautarse sólo a los controles oficiales, desprovistos de máxima efectividad, con incapacidad de responder por un coherente control de la cosa pública. En este contexto, el presente estudio, desarrollado dentro de la línea de investigación *Democracia, Ciudadanía e Direitos Fundamentais* (Democracia, Ciudadanía y Derechos Fundamentales), intenta delinear un vínculo entre el combate (preventivo y represivo) a la corrupción y el control social. Se verifica que, a través del crecimiento de una sociedad efectivamente participativa, formada por ciudadanos activos, preocupados con las más diversas cuestiones de interés público, es posible visualizar y fomentar actitudes dirigidas a la efectiva fiscalización de la Administración Pública. Para el desarrollo de este trabajo se plantea que, sin la participación de la sociedad en general, no es posible que los actores públicos vinculados a esa misión de control de las actividades estatales la ejerza de manera satisfactoria. Con la adopción de la técnica de investigación bibliográfica explicativa, se constata con la presente investigación que la sociedad dispone de diversos instrumentos que posibilitan y fomentan el ejercicio del poder/deber afecto al control popular, correspondiendo al ciudadano comprender la relevancia de su poder, a la luz del artículo 1º, párrafo único, de la Constitución Federal: “Todo poder emana del pueblo...” En este contexto, buscándose vincular el perfeccionamiento de la gestión pública dirigida al combate a la corrupción y control estatal a partir de la iniciativa de la sociedad, la cuestión principal de la presente investigación consiste en evidenciar la interacción entre transparencia y control social. Es decir, si las informaciones disponibles en los órganos gubernamentales permiten la instrumentalización del control y si el ciudadano demuestra interés y motivación en utilizar esas informaciones, además de identificar posibles barreras al ejercicio de la ciudadanía.

Palabras-clave: Corrupción. Transparencia. Control social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	18
1.1 ANÁLISE TEÓRICA DA CORRUPÇÃO.....	20
1.2 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO.....	23
1.3 HÁ EFEITOS POSITIVOS NA CORRUPÇÃO?.....	28
1.4 DIFICULDADES DE COMBATE E ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO.....	35
1.5 UMA ANÁLISE DA REALIDADE DA SOCIEDADE BRASILEIRA: SOMOS TODOS CORRUPTOS?.....	37
1.6 COMBATE À CORRUPÇÃO: DESAFIOS DE HOJE E ESPERANÇAS NO AMANHÃ.....	43
2 TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E SUA INDISSOCIABILIDADE AOS MECANISMOS DE CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO	48
2.1 POR QUE HÁ TANTO TEMOR EM SE EXERCITAR A PLENA TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?.....	51
2.2 TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA ESSENCIAL À CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	58
2.3 A NECESSIDADE DE ROMPIMENTO COM O PARADIGMA DA PUBLICIDADE MERAMENTE FORMAL.....	63
2.4 A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO E FOMENTO DE MECANISMOS APTOS À CONSOLIDAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA TEMPESTIVA EM DETRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA RETROATIVA.....	69
2.5 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI N.º 12.527/2011) E SUA RELEVÂNCIA PARA A MATERIALIZAÇÃO DA CIDADANIA VOLTADA AO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL.....	74

3 CONTROLE SOCIAL E O EXERCÍCIO SOBERANO DO PODER.....	80
3.1 SOBERANIA POPULAR E DEMOCRACIA: A NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA ATIVA.....	85
3.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR FRENTE À CRISE DO ATUAL MODELO REPRESENTATIVO.....	95
3.3 ENTRAVES À EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL.....	101
3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL COMO VERDADEIROS DEVERES FUNDAMENTAIS.....	109
3.5 O REPUBLICANISMO COMO FUNDAMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	116
3.6 CONTROLE SOCIAL COMO FERRAMENTA DE MAXIMIZAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	122
3.7 CONTROLE SOCIAL FRENTE ÀS SITUAÇÕES APARENTES DE CORRUPÇÃO.....	131
3.8 DA INEFICÁCIA DO CONTROLE UNICAMENTE OFICIAL: CONTROLE OFICIAL + CONTROLE SOCIAL = CONTROLE EFETIVO.....	134
3.9 O USO DA TECNOLOGIA NO COMBATE À CORRUPÇÃO: OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE SOCIAL.....	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
REFERÊNCIAS.....	152

INTRODUÇÃO

Há gerações o Brasil convive com claras contradições sociais, de modo que aqueles que detêm grande parcela dos recursos produzidos pelo país vivem de forma totalmente diversa da grande massa da população que, infelizmente, se vê privada do acesso às mais singelas políticas que deveriam ser custeadas com verbas públicas, decorrentes dos impostos pagos por toda a sociedade.

Essas contradições são alimentadas por vários fatores, destacando-se, sem dúvidas, as reiteradas práticas corruptas que permanecem inalteradas, de modo que as verbas públicas (cada vez mais escassas) destinadas a satisfazer as pretensões da sociedade (cada vez mais abundantes) são usurpadas e desviadas.

Muito além de serem representadas, materialmente, por desvios de verbas públicas, práticas corruptas causam problemas ainda maiores à sociedade, eis que são fatores de desagregação social. A corrupção, em geral, se retroalimenta, de modo que quanto maior forem os desvios de conduta, maiores serão as chances de novos desvios.

O combate à corrupção não mais deve ser considerado como uma simples opção política do Estado, mas sim, uma necessidade voltada à sobrevivência da sociedade brasileira. Não é mais possível imaginar a construção e manutenção de uma sociedade justa e coerente, sem um drástico processo de redução da corrupção.

O Estado brasileiro vivencia um inegável processo de corrupção sistêmica, configurado por demonstrações reiteradas de escândalos e desvios de recursos públicos em todas as esferas governamentais. A corrupção se instalou nos mais elevados palacetes, como, também, nos grotões mais distantes. Trata-se, pois, de uma prática que, infelizmente, se incorporou à realidade da administração pública.

Em que pese a existência daqueles que pregam que a adoção de práticas corruptas traria benefícios à sociedade, tais como o desenvolvimento de setores da economia, geração de empregos, redução da burocracia, entre outros, não há como advogar em prol da continuidade de processos eivados de vícios de legalidade e moralidade.

Nesse sentido, é de fácil percepção concluir que empresas vencedoras de certames licitatórios, mediante acordos secretos acertados por meio de pagamento de propinas, irão repassar à sociedade os custos da corrupção. Não é possível imaginar que a execução de um contrato celebrado a partir de acordos ilegais se dará de forma a garantir o interesse público.

Para buscar a compreensão dos mecanismos de combate à corrupção não basta manter o foco nos processos administrativos, legislativos ou políticos voltados ao respectivo controle a ser realizado. Torna-se necessário ponderar a relevância da gestão das informações de interesse público existentes na sociedade contemporânea, com observância, sobretudo, das escolhas políticas levadas a efeito pelo Estado, de forma que referidas informações tenham alinhamento formal e material com o princípio da máxima e efetiva transparência.

Os reiterados casos de corrupção que insistem em povoar as manchetes de jornais não serão combatidos de modo eficaz, exclusivamente, por meio do trabalho dos órgãos públicos responsáveis pelo controle oficial da Administração. A história já mostrou que o controle a ser exercido, unicamente, pelos agentes estatais incumbidos do controle da Administração Pública apresenta-se incapaz de conter as reiteradas práticas corruptas em todas as suas vertentes.

Em que pese os constantes investimentos e avanços observados nos últimos anos junto aos órgãos públicos responsáveis pelo controle oficial da Administração Pública, que têm buscado intensificar a luta contra as práticas ilícitas, verifica-se que isso ainda é insuficiente, uma vez que resta impossível ao Estado tornar-se onipresente e, dessa forma, lograr êxito em combater a corrupção em todos os seus níveis.

O combate à corrupção exige mais. É preciso mais. Para que o Estado brasileiro tenha reais condições de vencer essa guerra, ou, ao menos, tentar equilibrar as forças voltadas à defesa da coletividade, há a necessidade de um amplo envolvimento de toda a sociedade nos mais diversos vetores de controle. A participação popular e o controle social são essenciais à sobrevivência do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, torna-se necessário verificar como o cidadão, através do controle social, pode (e deve) contribuir para o exercício da relevante tarefa de fiscalização da Administração Pública, com vistas ao controle preventivo e repressivo da corrupção.

Para tanto, há a necessidade de se buscar uma abordagem do problema sob a perspectiva da democracia participativa, de modo que a construção de uma cidadania verdadeiramente ativa seja uma constante na sociedade contemporânea e o exercício da soberania esteja, de fato, ao alcance das mãos dos reais detentores do poder.

Há que se destacar, contudo, que para a materialização da democracia participativa e de um controle popular efetivo torna-se necessário que a Administração Pública adote condutas aptas a permitir que os cidadãos, isoladamente ou de forma organizada, tenham possibilidade de pleno acesso às informações de interesse público que se encontram sob a guarda do Estado.

Pleno acesso a essas informações somente se materializa por meio da adoção de uma política estatal pautada na máxima e efetiva transparência dos atos governamentais, de modo que os cidadãos possam não somente receber os dados repassados pela Administração Pública, como, também, compreender o respectivo conteúdo, com a finalidade de permitir a execução do controle popular.

Transparência e participação popular estão entrelaçadas e devem ser vistas a partir de uma perspectiva indissociável, eis que quanto maior o interesse da sociedade em inteirar-se pelos assuntos afetos aos processos de tomada de decisões, maior será o compromisso (e o dever) da Administração Pública de municiar o cidadão com informações úteis. No mesmo sentido, se existe vinculação da Administração com a transparência em suas acepções formal e material, haverá o fomento à participação popular, com o conseqüente aprimoramento nos processos de controle social.

Espera-se que toda sociedade pautada por um regime democrático tenha na transparência sua verdadeira pedra filosofal, de modo que a participação popular transcorra de modo efetivo e, sobretudo, sem interesses pessoais, contribuindo de

modo coerente para a condução da coisa pública, com o conseqüente afastamento do caráter opaco, como regra, junto à Administração Pública.

Esse deve ser o verdadeiro espírito da participação popular, voltado, sempre, ao bem de todos e do todo, não podendo ser percebida apenas como um mero engodo, um falso argumento apto a justificar a manutenção do poder pelo poder, justificar processos de tomada de decisões cujo interesse da Administração Pública se sobressaia ao verdadeiro interesse público.

A participação popular nos assuntos de interesse público, orientada pelo vetor da máxima e efetiva transparência administrativa, atua como fator de mitigação no hiato que separa o Estado da sociedade, ocasionando uma nova concepção ao modelo vigente, conferindo, assim, maior legitimidade democrática aos processos de tomada de decisões.

Em razão do desvio reiterado de verbas públicas, esse mesmo cidadão sofre com a prestação de um serviço de transporte público inadequado; sofre quando sai com seu veículo e encontra as vias públicas em estado de penúria; sofre por não conseguir que seu filho estude em uma escola pública de qualidade; sofre por não obter tratamento médico condizente com a dignidade humana; sofre por não se sentir seguro ao sair às ruas e, dessa forma, torna-se um refém dentro de sua própria casa.

Torna-se necessário, porém, analisar se estão presentes em nosso regime democrático as condições adequadas para que o cidadão tenha a plena possibilidade de exercer o direito-dever de participar dos processos voltados à tomada de decisões de interesse público. Há que se verificar, também, se existe interesse institucional em fomentar de modo coerente e razoável os mecanismos garantidores da participação popular e, por conseqüência, do controle social.

Extirpar a corrupção é algo impossível, ante à própria natureza humana. Mas, se não é possível abolir os reiterados atos de corrupção, é preciso buscar formas de contê-la, de modo que a gana dos corruptos não inviabilize ainda mais o desenvolvimento da sociedade brasileira.

E, para alcançar o que fora proposto no estudo, foi realizada pesquisa explicativa, com a utilização de vasta bibliografia vinculada ao tema, a partir de uma abordagem dialética materialista histórica, partindo-se, inicialmente, de um esforço afeto à corrupção sob diversas perspectivas, mediante um apanhado geral acerca de uma análise teórica e das respectivas práticas, diante da sociedade contemporânea, com foco nas causas e consequências da corrupção. Em seguida, volta-se a pesquisa para a uma análise crítica à visão estrutural-funcionalista que enxerga efeitos positivos à sociedade a partir de práticas corruptas. Partimos, posteriormente, ao exame das dificuldades de enfrentamento das práticas corruptas, com foco nos desafios e esperanças do combate à corrupção.

O segundo capítulo dedicou-se à investigação da transparência na Administração Pública e sua necessária vinculação aos mecanismos de controle e combate à corrupção, bem como a verificação dos fatores que impedem sua plenitude. Buscamos demonstrar que a transparência é essencial à consolidação cidadania ativa, por meio da participação popular e a necessidade de se buscar o rompimento com o paradigma da transparência meramente formal, desprovida de eficácia.

No mesmo sentido, buscar-se-á apontar a indispensabilidade da consolidação de instrumentos vinculados a uma política estatal voltada à adoção de uma cultura de transparência tempestiva e racional. Ao final do capítulo há a apresentação da Lei n.º 11.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e sua imprescindibilidade para a materialização da cidadania voltada ao exercício da participação popular e do controle social.

O último capítulo será dedicado à identificação de como o controle social exercido de forma coerente e imparcial tem o condão de contribuir de forma decisiva com o aprimoramento da Administração Pública e, sobretudo, com o controle e combate à corrupção. Nesse sentido, a pesquisa está voltada a uma abordagem geral acerca da soberania popular e a construção de uma verdadeira cidadania ativa.

Nesse contexto, enxergou-se a necessidade de se apontar a participação popular e o controle social como verdadeiros deveres fundamentais do cidadão, bem como sua relevância à concretização ao direito fundamental à boa gestão pública, ante à

indiscutível capilaridade na fiscalização a ser exercida pela sociedade diante das mais diversas situações aparentes de corrupção.

Por fim, a pesquisa analisa, também, como o controle da função estatal a ser exercido, unicamente, pelos órgãos públicos responsáveis pelo controle oficial da Administração Pública se mostrou incapaz de estancar ou mesmo reduzir a corrupção existente no Brasil, sendo necessário, para tanto, um esforço cooperado de toda a sociedade para que, a partir do fortalecimento de um controle social pautado em mecanismos de ampla transparência, seja possível o combate adequado da corrupção, inclusive, com o auxílio da tecnologia, em especial, a internet.

1 CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

A expressão *corrupção* se origina do latim *corruptione* e significa ação ou efeito de corromper – decomposição, putrefação, depravação, desmoralização e devassidão. A corrupção segue tendo uma atualidade que não se relaciona apenas a determinadas áreas geográficas, mas igualmente se ramifica e se estende por todos os lugares, sendo perfeitamente observada em países desenvolvidos.

A corrupção não é um fenômeno novo. De modo coerente, Stukart (2003, p. 44), atesta que não é possível escrever a história da corrupção, mas somente a história da descoberta de corruptos. No mesmo sentido, Chai e Amorim (2014, p. 14) afirmam que a corrupção é “tão remota quanto o próprio conceito de vida”.

Inegável que aqueles que insistem em buscar ganhos fáceis e ilícitos desejam viver uma vida além de sua capacidade de gerar recursos de forma lícita, independente de quem possa ser prejudicado. Nesse sentido, recorrem ao subterfúgio de subtrair da sociedade os bens que outras pessoas, de forma regular e dentro da legalidade, trabalharam duramente para conseguir. (AMARRIBO, 2012, p. 10).

A corrupção sistêmica dentro da Administração Pública se caracteriza porque as condutas irregulares são regras, e os padrões de comportamento exigidos dos funcionários para que a administração possa alcançar seus objetivos de um modo exitoso, são a exceção. A conduta desviada está tão institucionalizada que raramente se pune um corrupto, bem como se protegem os comportamentos indevidos.

Na corrupção administrativa sistêmica, vislumbra-se a contradição entre um código normativo externo, para com as atitudes internas, que alimentam, desenvolvem e ocultam suas violações. Os que violam a lei são protegidos, enquanto aqueles que tornam público determinado comportamento indevido são perseguidos e submetidos

a represálias. Desse modo, aqueles que não compactuam com práticas venais são intimidados e obrigados a guardar silêncio (SEÑA, 2002, p. 54-55).

Nenhuma sociedade está imune aos malefícios ocasionados pelos vícios da corrupção. O grande problema está na institucionalização da corrupção, algo que sempre se apresentou na sociedade brasileira, devendo haver preocupação de todos com o seu crescimento em excesso, com a ramificação das mais diversas práticas corruptas (LEITE, 1987, p. 15).

Engana-se quem acredita que a corrupção é um fenômeno exclusivamente afeto ao setor público. Nesse sentido, Ribeiro (2004, p. 24), afirma que:

A tendência a compreender a corrupção exclusivamente como um fenômeno próprio da administração pública perde espaço com a realidade dos fatos, na medida em que se comprova sua existência também no setor privado. Observa-se uma poderosa relação de co-participação entre corrupção pública e privada e pode afirmar-se, sem receio, que não existiria corrupção pública se não estivessem em jogo os interesses do setor privado.

Estudiosos afirmam que a corrupção não guarda sintonia com desvio de ética, mas sim, trata-se de uma forma de competição, de modo que os mais fortes saem vencedores, como se verifica na seguinte passagem:

A corrupção é, simplesmente, a filha mais feia, embora legítima, da competição. Todo suborno ou chantagem é uma barganha de vantagens em troca de outras, instrumento do qual se valem os competidores para superação de obstáculos, impedimentos e a facilitação de conquista de um objetivo pessoal, comercial, político ou militar. Não existe nenhum freio moral nem ético nesse processo (BALLOUK FILHO; KUNTZ, 2008, p. 84).

O combate à corrupção constitui uma das pautas mais relevantes da sociedade, numa espécie de busca por mudanças necessárias na cultura cívica e na estrutura de estímulos e sanções que favoreçam a redução da corrupção. Tal postura de enfrentamento vislumbra-se como um autêntico eixo das reformas das instituições, formais e informais, que induzem os agentes sociais a comportamentos cooperativos que afetam o bom desempenho da economia e da política (PEREIRA, 2002, p. 09).

Os efeitos da corrupção na vida quotidiana são vários e, por vezes, imperceptíveis. Empresas que logram êxito em firmar contratos com o poder público para a realização das mais diversas obras e serviços, mediante o pagamento de propina, com a mais absoluta certeza, irão repassar os custos da corrupção para o cidadão. Nesse sentido, obras e serviços custeados pelo poder público se tornam mais caros para que os custos da corrupção sejam cobertos.

1.1 ANÁLISE TEÓRICA DA CORRUPÇÃO

Uma das questões mais sérias que se enfrenta ao analisar o fenómeno da corrupção é estabelecer um conceito de corrupção que possa ser amplamente compartilhado, apesar das diferentes tradições jurídicas, éticas e políticas vinculadas às distintas perspectivas que se proponha a focar a análise.

A dificuldade em se construir um conceito universal e unívoco sobre a corrupção é compartilhada por Chai e Amorim (2014, p. 15-16):

Apesar de a corrupção ser um fenómeno de interesse nacional e internacional, não há consenso relativamente à definição única. O próprio ordenamento jurídico não traz um delineamento claro, limitando-se a catalogar certas condutas dos setores público e privado que configuram práticas de corrupção.

O trabalho de se buscar uma definição objetiva e inequívoca dos atos de corrupção não é uma tarefa simples, em razão das mais variadas modalidades de atos ilícitos que podem ser perpetrados não somente no âmbito da administração pública, como, também, no seio da própria sociedade. Nesse contexto, relevantes as ponderações trazidas por Seña (2002, p. 35):

É possível definir os atos de corrupção, então, como aqueles que constituem a violação ativa ou passiva de um dever posicional ou na execução de qualquer função específica, realizada em um marco de

discrição, a fim de obter um benefício extraposicional, independentemente da sua natureza¹.

Merece destaque uma classificação dos atos de corrupção que leva em conta a percepção que as elites e a opinião pública, em geral, têm acerca desses atos de corrupção. Nesse sentido, diferencia-se entre corrupção negra, cinza e branca. Quando existe consenso entre as elites e a opinião pública acerca de que um ato particular é merecedor de reprovação e manifestam sua conformidade para que seja castigado, está-se diante de uma *corrupção negra*. Existe *corrupção cinza* quando alguns elementos, usualmente integrantes das elites, desejariam ver determinado ato formalmente penalizado, embora outro grupo tem posição contrária, ao passo que a maioria da população mantém uma posição ambígua. Já, na *corrupção branca*, a maioria das elites e da opinião pública considera certos atos de corrupção como toleráveis e, portanto, não apóiam vigorosamente sua criminalização (SEÑA, 2002, p. 37).

A busca, assim, por um conceito fechado apto a definição o vocábulo “corrupção” não se apresenta como unívoca. Há várias vertentes que merecem ser consideradas ao se buscar a construção de um conceito e, no caso da corrupção, se trata de uma acepção multidimensional, com vinculação a aspectos sociais, econômicos, políticos, jurídicos, administrativos, dentre outros. Em sentido amplo, a corrupção pode ser definida como sendo um estado de deterioração moral ou perversão, utilizada com o desejo consciente de se buscar ganhos rápidos e fáceis, em regra, financeiros, ao arrepio do sistema ordinário vigente (RAMINA, 2003, p. 27).

A corrupção, seja ela administrativa, política, mercantil ou judicial, se apresenta com certas peculiaridades, o que faz com que sua compreensão e as respectivas medidas afetas a seu controle devam ser também particulares. Comum a todos esses tipos de corrupção é a intenção dos atores desse processo em obter, sustentados em práticas corruptas, um benefício irregular que – de outra maneira –

¹ Tradução livre. No original: Se pueden definir los actos de corrupción, entonces, como aquellos que constituyen la violación, activa ou pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza (SEÑA, 2002, p. 35).

não seria possível conseguir. Esta pretensão se manifesta através da violação de um dever institucional por parte dos corruptos (SEÑA, 2002, p. 13).

A democracia é o único sistema político eticamente justificado e a corrupção implica uma deslealdade às suas regras. O problema da lealdade democrática, com a eliminação da possibilidade de desvirtuamento dos princípios democráticos, é, possivelmente, uma das questões nevrálgicas do atual modelo de democracia.

Os atos de corrupção estão sempre vinculados à obtenção de um benefício extra posicional, em frontal ofensa aos princípios democráticos. Não é necessário que esse benefício constitua alguma vantagem de caráter econômico, podendo ser política, profissional, sexual, etc. E, tampouco, é necessário que o benefício que se pretende conseguir seja de valor elevado. Em certas ocasiões é suficiente, para que se materialize o ato de corrupção, que uma parte espere receber algo com a convicção de que esse algo seja valioso (SEÑA, 2002, p. 33).

Na concepção de Rose-Ackerman (2001, p. 114), o fenômeno pode ser compreendido sob duas vertentes. Há a corrupção “acima-abaixo”, quando os atos de corrupção são decididos, planejados e executados por autoridades de maior hierarquia. Noutro sentido, na chamada corrupção “abaixo-acima”, quem decide, planeja e executa os atos de corrupção são funcionários dos escalões mais baixos da administração, porém, posteriormente repartem o resultado com seus superiores. Em troca, estes garantem o silêncio, estabilidade e continuidade dos atos ilegais. Nessa segunda forma, há uma espécie de corrupção descentralizada.

A corrupção traz consigo uma irrefratável capacidade de desagregação social. A sociedade, como um todo, percebe-se roubada quando vê e sente que a corrupção se transformou em um verdadeiro fenômeno sistêmico, presente em todos os níveis, e contra ela o Poder Público não se levanta (CHAMMA, 1974, p.13).

A análise das consequências dos atos de corrupção, como regra, leva em consideração as alterações negativas que tais atos ilícitos podem ocasionar à

sociedade em geral. Convém, por oportuno, de acordo com as observações trazidas por Johnstons (1987, p. 139), constatar que o imobilismo perpetrado pelos atos de corrupção, gerando a perpetuação de ilegalidades, igualmente, apresenta-se como um grave problema, como se verifica no trecho em destaque:

Como a corrupção é uma forma de influência que depende do uso de recursos escassos e distribuídos de maneira desigual, e como quem exerce influência corrupta presumivelmente age no seu próprio interesse, ela parece antes preservar do que alterar vantagens existentes. A corrupção pode, realmente, causar grande dano a uma sociedade e suas instituições; mas com frequência esse dano decorre menos de alterações que ela acarreta do que do fato de adaptações e reformas necessárias serem retardadas, atenuadas ou de todo evitadas (JOHNSTONS, 1987, p. 139).

Sob qualquer aspecto que se busque a construção de um entendimento acerca do fenômeno em estudo, chegar-se-á à conclusão que a sociedade como um todo apresenta-se, diante dos mecanismos de prevenção e repressão atualmente existentes, incapaz de suportar e enfrentar, isoladamente, todos os malefícios causados pela corrupção.

1.2 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

A corrupção deve ser analisada a partir de um sentido mais amplo, não a limitando à função pública. Não existe nenhuma razão para limitar os casos de corrupção somente à esfera pública. A corrupção é reiteradamente observada no seio da sociedade, proliferando-se entre agentes privados.

Corrupção é um sintoma da disfunção institucional, que prospera onde as medidas econômicas são ditadas inadequadamente, os níveis de educação são baixos, a sociedade civil é subdesenvolvida e a responsabilidade das instituições públicas é fraca (RAMINA, 2003, p. 29).

Variadas são as causas que propiciam ou estimulam o aparecimento de atos de corrupção, tornando-se impossível delimitar todas. Moraes Filho (1987, p. 27), apresenta algumas condicionantes que, de fato, contribuem de modo decisivo para o

alastramento de práticas corruptas na administração pública brasileira, bem como, na sociedade em geral. Senão vejamos:

O consumismo e a ostentação como sinais de elevado *status*, e o enriquecimento rápido como símbolo de sucesso; a indiferença pelos métodos de alcançar a fortuna; a permissividade em relação aos lucros descabidos e o incentivo à especulação financeira; o desmerecimento do trabalho; e a afrontosa impunidade dos “colarinhos brancos” – tudo isso contribuiu para a disseminação da venalidade no serviço público, em todos os graus de hierarquia, notadamente nos setores ligados à aquisição de bens, à contratação de serviços e ao controle e fiscalização em geral.

A corrupção atenta contra a economia de um país, sendo igualmente uma prática negativa para seu desenvolvimento econômico, político e social. Estudos demonstram que um país que melhora seu nível de corrupção para o nível de 6 a 8 (onde 0 indica o país mais corrupto e 10 o mais honesto) experimentará uma subida de 4 pontos em seu nível de investimentos e de 0,5% em seu índice de desenvolvimento per capita (SEÑA, 2002, p. 177).

Consequências devastadoras em todos os níveis podem ser observadas a partir da constatação da prática reiterada e sistêmica de atos de corrupção. Há um custo social muito elevado a ser suportado, especialmente, pela camada da população que sofre com a ausência de políticas públicas garantidoras da mínima e aceitável dignidade humana. Nesta perspectiva são as considerações apresentadas por Carvalho (1987, p. 65):

Não há dúvidas sobre os custos políticos, administrativos e sócio-econômicos inerentes à corrupção, tendo como consequências desperdício econômico, desestabilização política e governamental. O capital ilicitamente acumulado termina muitas vezes em bancos suíços, deixando de ser aplicado em investimentos produtivos. Considerável energia administrativa passa a ser empregada para engendrar e esconder transações escusas. Os gastos públicos destinados a coibir tais transações também são elevados. A corrupção emascula a ação governamental e conduz ao crescente cinismo.

Segundo apresentado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por ocasião da Convenção Contra Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, ocorrida em Paris, em dezembro de 1997, a corrupção é uma das maiores ameaças à boa governança e ao desenvolvimento político e econômico dos Estados. Além de afetar, de modo

geral, o desenvolvimento econômico, a corrupção também acarreta danos às empresas que valorizam práticas justas em suas transações comerciais (CGU, 2007, p. 07).

São várias as causas aptas a ensejar o surgimento de atos de corrupção. Não há como responsabilizar o crescimento de práticas ilícitas apenas a agentes públicos. No mesmo sentido, à sociedade é indevido imputar, exclusivamente, tal ônus. Parodi (2008, p. 403) apresenta o resultado de suas pesquisas e afirma que a análise do fenômeno depende, sim, de fatores variados, destacando, em síntese, a necessidade de eliminação das “oportunidades” que propiciam as fraudes, com o surgimento de “ambientes hostis”:

É um erro muito comum, e não somente entre os políticos, adotar o discurso demagógico e moralista em relação à corrupção. Ouvimos, com frequência, que é uma falha humana de alguns indivíduos, que é um problema de educação ou de cultura. Isso tudo pode até ter algum fundo de verdade, mas a realidade é que a corrupção acontece porque existe a oportunidade dela acontecer. Como nas fraudes internas das empresas, onde existem oportunidades e um ambiente propício às fraudes elas acontecem, assim, quando existem oportunidades e um ambiente propício à corrupção, ela acontece. Independentemente do país, da educação ou da cultura. Para se combater a corrupção é importante sim a educação, mas é muito mais importante eliminar as oportunidades e criar um ambiente muito hostil à corrupção e aos corruptos. A criação de um ambiente hostil à corrupção se faz, para começar, analisando as operações e os pontos de risco de cada instituição, realizando depois todas as medidas preventivas e inibitórias necessárias para eliminar, ou pelo menos reduzir, grandemente a possibilidade de corrupção nos pontos de risco detectados (PARODI, 2008, p. 403).

Atos de corrupção geram um efeito cascata, eis que a partir do recebimento de valores indevidos, inicia-se uma série de outros atos igualmente irregulares. Para se ocultar uma quantia oriunda de corrupção, torna-se necessário, por vezes, macular e falsificar assentos contábeis e fiscais. O “dinheiro sujo” precisa ser “lavado” e esse processo não ocorre por meio de mecanismos legais. Nesse sentido, um ato de corrupção convalida-se em uma verdadeira bola de neve, que arrasta cada vez mais infrações à lei.

Tudo isso cria um grande ambiente de ilegalidade que irá, progressivamente, evoluindo e que requer para seu sucesso uma grande gama de impunidade. Nesse

contexto, gera-se uma cultura da corrupção, por meio da qual se cria um ideal imaginário no sentido de que somente se consegue sucesso e ascensão aqueles que corrompem e se vinculam aos mais diversos atos de corrupção, de modo que ser honesto passa a ser a exceção à regra.

Um efeito latente da corrupção é a perpetuação das oligarquias familiares ao longo do tempo. Quem se beneficia com a corrupção e com a conseqüente impunidade tende a permanecer em postos ou cargos de relevo, de modo que lhe seja facilitado continuar a prática de atos dotados de ilegalidade.

Os descendentes de agentes corruptos desfrutarão de riquezas advindas diretamente do desvio de recursos públicos e nada poderá ser feito. Esse processo de migração da riqueza oriunda da corrupção para as gerações futuras de uma mesma família dá ensejo à existência de grupos que constroem fortunas à sombra do poder e que se constituem com o tempo em verdadeiros agentes econômicos de um país. Ocorre, assim, a perpetuação da corrupção e de seus efeitos deletérios.

A constatação ora observada se adequa perfeitamente às conclusões e às pesquisas feitas por Gois (2013), que resultaram na publicação do livro “*Os ben\$ que os políticos fazem*”, em que o autor apresenta, com dados objetivos, obtidos a partir de documentos apresentados à Justiça Eleitoral, a evolução patrimonial de alguns políticos brasileiros, totalmente incompatível com os valores formalmente declarados à Receita Federal, bem como, associa tal evolução à escândalos de corrupção.

Os custos da corrupção representam, assim, uma consequência extremamente danosa à sociedade brasileira, eis que não há como deixar de dissociar os reiterados casos de sobrepreço de grandes obras estatais que vieram à tona recentemente, com a origem ilícita na celebração dos contratos públicos. Inegável, pois, que parte dos lucros dos empreendedores deverá ser destinada a cobrir os “investimentos” relacionados à corrupção (MAURO, 2002, p.140).

A corrupção apresenta-se como um perigoso risco para toda a manutenção da sociedade. De acordo com a Assembleia Geral das Nações Unidas, “corrupção traz sérios problemas que podem comprometer a estabilidade e a segurança das sociedades, enfraquecer os valores democráticos e morais e desafiar o desenvolvimento social, econômico e político”².

Segundo o preâmbulo da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, de 29 de março de 1996³, a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos; o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na Administração Pública e deterioração da moral social (BRASIL, 2002).

A probabilidade de punição altera o comportamento de agentes corruptos. A penalidade para a corrupção, que é uma função composta das probabilidades de ser pego e, uma vez pego, de ser punido, é importante para que o indivíduo tome a decisão de ser ou não corrupto.

A corrupção é um fenômeno universal. O que deve ser tratado com prudência é a forma como os agentes corruptos, públicos ou privados, enxergam os riscos dos atos praticados. A possibilidade real de descobrimento da conduta ilícita, com a efetiva sanção estatal é, sem dúvidas, um dos maiores (se não, o maior) fator indutor de redução dos índices de corrupção. A impunidade fortalece e estimula o aparecimento de novos corruptos e, por consequência, enrijece a já triste e desequilibrada realidade de exclusão na sociedade brasileira.

² Resolução n.º 53/176, de 25.01.1999, intitulada Ação contra a corrupção e o suborno nas transações comerciais internacionais.

³ A Convenção Interamericana Contra a Corrupção foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 4.410, de 07/10/2002.

1.3 HÁ EFEITOS POSITIVOS NA CORRUPÇÃO?

Por mais paradoxo que pareça, há quem defenda, como se verá adiante, que em certas circunstâncias, a corrupção se apresenta como o único meio para se obter uma estabilidade e garantias mínimas entre particulares e governo, com a finalidade de permitir o funcionamento do próprio Estado. Assim, a corrupção contribuiria para que um sistema arbitrário e caótico pudesse funcionar sob certas regras.

As consequências de uma Administração Pública corrupta são variadas e tal constatação depende do ponto de vista com o qual se analisa o fenômeno em seu conjunto. De outra sorte, não há como deixar de constatar que a corrupção, seja pública ou privada, ocasiona uma dilaceração social em níveis tais que é impensável acreditar em supostos efeitos positivos oriundos de sua prática.

Há quem sustente que práticas menos danosas de corrupção que estejam arraigadas ao seio social não ocasionariam malefícios à sociedade. Tal raciocínio evidencia-se um verdadeiro equívoco, eis que não existe “meia corrupção” ou “quase corrupção”.

Até mesmo a concessão de benesses ou presentes concedidos a autoridades públicas, com a finalidade de obtenção de alguma vantagem (ainda que seja algo legítimo, como, por exemplo, a tramitação mais célere de um processo), devem ser rechaçadas da cultura brasileira.

Desta maneira, as constatações trazidas por Seña (2002, p. 28), merecem ser recebidas com a máxima cautela, eis que, talvez, possam ter aplicabilidade na cultura europeia, porém, não se encaixam no modelo de cidadania ativa esperado para a sociedade brasileira:

Uma doação em espécie - um presente - por exemplo, um partido político - e aceitação - não significa que o partido é obrigado a agir de acordo com os desejos do doador, nem tem que agir de uma determinada maneira, de modo a não frustrar as expectativas do mesmo doador, nem que seja

obrigatório que este exija alguma linha de ação. O oposto ocorre no caso de corrupção. (...). As práticas de corrupção normalmente tendem a ocorrer num quadro de sigilo ou discrição, enquanto que nas doações de presentes não há porque se esconder. E enquanto por meio de presentes ou doações, muitas vezes, se mostra afeto ou reconhecimento, práticas corruptas exigem uma contraprestação objetiva, sem basear-se em uma vinculação psicológica⁴.

Para Seña (2002, p. 29), os presentes e doações a autoridades públicas se entregam e se recebem em razão de uma reiterada e aceita prática social, algo que, no Brasil, além de ser moralmente inaceitável, possui vedações legislativas diversas, a exemplo do que se percebe na Lei nº. 8.112/90⁵ (art. 117, XII) e na Lei Complementar n.º 46/94⁶ (art. Art. 221, XVIII), bem como Lei n.º 12.813/13⁷ (art. 5º, VI).

A corrupção não pode se transformar (ou se perpetuar) em um mecanismo que outorga segurança e certeza relativas às ações dos agentes privados que contratam com o Estado. Por meio da corrupção busca-se, sim, evitar os complicados trâmites burocráticos originados – muitas vezes – em uma legislação equivocada, construída, não raro, para atender a interesses pouco democráticos.

Diversamente do que se observa na obra de Seña (2002), não é possível aceitar que reine na sociedade uma cultura que permita e incentive pagamento de pequenas doações em dinheiro a autoridades públicas, os chamados “pagos de engrase”,

⁴ Tradução livre. No original: Una donación dineraria – un regalo –, por ejemplo, a un partido político – y su aceptación – no implica que ese partido tenga la obligación de comportarse según el deseo del donante, ni que tenga que actuar de determinada manera para no frustrar las expectativas incluso razonables del donante, ni que correlativamente este último pueda exigir cierta línea de actuación. Lo contrario ocurre en el caso de la corrupción. (...). Las prácticas corruptas tienden a realizarse habitualmente en un marco de secreto – o de discreción –, mientras que los regalos no tienen por qué ocultarse. Y mientras los regalos o donaciones suelen ser muestras de afecto o de reconocimiento, las prácticas corruptas exigen una contraprestación objetiva sin basarse en aquella afectación psicológica (SEÑA, 2002, p. 28).

⁵ Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (BRASIL, 1991).

⁶ Institui o Regime Jurídico Único para os servidores públicos civis da administração direta, das autarquias e das fundações do Estado do Espírito Santo, de qualquer dos seus Poderes (BRASIL, 1994).

⁷ Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal (BRASIL, 2013).

como ferramentas regulares voltadas a impulsionar a eficiência da máquina pública, eis que para o autor:

Em sentido estrito, a propina é doação voluntária de uma pequena quantidade de dinheiro ou qualquer coisa de valor, que se oferece em reconhecimento de um bom serviço, sem pedir nada em troca. A ausência do sentido de troca, o *quid pro quo*, é a característica definidora dessas propinas⁸ (SEÑA, 2002, p. 30).

Para Seña (2002, p. 63), a função dos “pagos de engrase” consistiria precisamente em agilizar, não pela via normativa, determinadas formalidades, mas sim, solicitar que o funcionário cumpra com o seu dever e haja com celeridade, com a finalidade de se evitar esforços desnecessários do administrado e, em troca, este ofereceria alguma recompensa de forma generosa. Tal prática, como já defendido, pode ser caracterizada como regular em outras partes do mundo, porém, não há como sustentar, sob a análise da cultura brasileira, a doação de qualquer benefício para que um servidor cumpra aquilo que já lhe é imposto por lei.

Na perspectiva funcionalista, a corrupção teria a função de “azeitar” as amarras da burocracia e buscar, de uma forma não regular, o desenvolvimento econômico, segundo mencionado por Filgueiras (2006, p. 06):

No que concerne ao desenvolvimento econômico, a abordagem estrutural-funcionalista afirmou que a corrupção cumpre uma importante função de desenvolvimento, ao reduzir as incertezas e incrementar o investimento privado. A lógica é que o investidor, ao corromper políticos e burocratas, assegura condições institucionais fortes para o investimento, na medida em que diminui seus custos e seus riscos. Em relação aos custos, a corrupção agiliza a burocracia e reduz o número de documentos e autorizações formais por parte da ordem estatal. Em relação aos riscos, por outro lado, a corrupção favorece a penetração dos agentes privados junto à administração pública, assegurando a construção de regras fixas e estáveis para o investimento econômico. Em outras palavras, a corrupção azeita o desenvolvimento econômico ao estabelecer um laço informal – mas sustentável – entre burocratas e investidores privados.

⁸ Tradução livre. No original: En un sentido estricto, la propina constituye la dación voluntaria de una pequeña cantidad de dinero, o de algo de valor, que se ofrece en reconocimiento a un buen servicio y sin pedir nada a cambio. La ausencia del sentido de intercambio, del *quid pro quo*, es la característica definitiva de las propinas.

Uma Administração Pública formada por servidores acostumados a receber presentes e doações indevidas, com o objetivo de acelerar a execução de atos oficiais cuja eficiência tem previsão, inclusive, constitucional, pode assumir, ainda que dissimuladamente, uma estratégia dolosa voltada a buscar a morosidade de sua execução, com a finalidade única de gerar a necessidade dessas benesses.

Torna-se difícil acreditar ser possível conferir efeitos benéficos aos atos de corrupção, diante de tantas constatações objetivamente demonstradas de seus malefícios à sociedade. A corrupção produz, ainda, inegavelmente, injustiças que sequer podem ser medidas de modo objetivo, mas, sem dúvidas, é fator preponderante para contribuir (sustentar) a profunda crise de representatividade e legitimidade que enfrentam as instituições democráticas brasileiras.

Por meio de uma teoria funcionalista, defende-se que a corrupção administrativa possibilitaria a formação e a consolidação de novos capitais que, uma vez constituídos, cumpririam uma função econômica básica e indispensável para um desenvolvimento social sustentável. A corrupção, segundo tal teoria, se apresenta, por vezes, como mecanismo de afastamento de travas administrativas impostas pela burocracia estatal.

Nos moldes defendidos pela visão estrutural-funcionalista, há autores, como Nye (1967), que sustentam argumentos favoráveis à corrupção, afirmando que benefícios sociais diversos, tais como, desenvolvimento econômico, integração nacional, melhoria na formação do capital privado, superação de barreiras burocráticas e incentivo aos investimentos estrangeiros, podem ser agregados a partir de práticas corruptas.

De acordo com as ideias defendidas por Huntington (1975, p. 13-17), a corrupção pode exercer uma função importante no desenvolvimento econômico e político, sendo um meio para superar a rigidez burocrática que emperra o crescimento econômico e um meio para superar as normas tradicionais, fazendo com que novas elites sejam incluídas na arena política por meio da utilização de recursos formados

na clandestinidade. Em suma, autores adeptos à corrente estrutural-funcionalista argumentam que a corrupção pode ser benéfica ao desenvolvimento na medida em que ela desobstrui barreiras burocráticas e facilita o investimento econômico, auxiliando a sociedade nos processos de modernização.

No mesmo sentido, Caparrós (2003, p. 30), ao reportar-se à escola funcionalista americana, destaca que, sobretudo, em países subdesenvolvidos, uma certa dose de corrupção apresenta-se, em determinados contextos, como um verdadeiro “lubrificante” necessário a acionar certos mecanismos de progresso.

A corrupção é incompatível com a existência de qualquer sistema político porque através da execução de atos ilegais e imorais se subvertem todas as regras do jogo político com o objetivo único de se obter um benefício não permitido em lei. Em uma democracia a corrupção se apresenta como um fator extremamente nocivo, eis que enfraquece os mais diversos princípios democráticos, gerando na população um sentimento de incredulidade, frustração e impotência diante do Estado.

Do ponto de vista teórico, democracia e corrupção são termos que não deveriam coexistir num mesmo sistema. No mesmo sentido, a corrupção provoca esse sentimento de frustração e desestímulo nos muitos servidores públicos honestos, uma vez que a corrupção é um elemento contagioso e muitos decidem abandonar o serviço público, ou, infelizmente, acabam por sucumbir às práticas ilegais (SEÑA, 2002, p. 213).

Não há como sustentar, diversamente do afirmado por Leite (1987, p. 15), que certas formas de corrupção são menos graves que outras, existindo mesmo algumas que, sob determinados aspectos, têm seu lado negativo compensado por outros efeitos. Corrupção é algo ilícito e imoral em todas as suas acepções. O que se verifica de diferente são as proporções e consequências de cada atitude corrupta.

Diante de situação de desvio de considerável soma de recursos públicos ou, “apenas”, de ato de apresentação de um atestado médico falso, igualmente, há a

ocorrência de ato de corrupção, não havendo que se falar em maior ou menor grau de devassidão da ética.

Adeptos da corrente funcionalista defendem que práticas corruptas deixam de ser condenáveis quando propiciam a integração social e a estabilidade política e, de uma forma ou de outra, tendem a fomentar a participação na vida político-partidária, bem como, concorrer para gerar maior responsabilidade administrativa e maior comprometimento com os objetivos do desenvolvimento econômico e social.

A visão funcionalista de abordagem do fenômeno da corrupção apregoa benefícios positivos oriundos de práticas ilícitas, conforme Filgueiras (2006, p. 05):

Tendo em vista a dimensão estrutural e funcional dos sistemas sociais, a análise da sociologia, ligada à teoria da modernização, conceitua a corrupção como um tipo de ação praticada por autoridades políticas que se desviam das normas e regras vigentes no sistema. Por outro lado, este tipo de conceituação, no contexto de análises funcionais, termina por colocar a corrupção no interlúdio da dicotomia custos e benefícios. A análise de custos e benefícios da corrupção, em vista do processo de modernização, lança a hipótese de que ela pode resultar em ganhos agregados ao sistema, tais como o desenvolvimento econômico, a integração nacional e o aumento da capacidade do governo.

A corrupção traz consequências, justamente, que opõem-se à integração e à estabilidade. Práticas corruptas sistêmicas têm o condão de aniquilar a coesão social, causando desestabilidade plena. No mesmo sentido, cria-se um sentimento de repulsa e descrédito perante as autoridades e as instituições em geral.

Apresentam-se como frágeis e contraditórias algumas constatações afetas à defesa da prática de atos de corrupção como algo positivo ao interesse público, dentre as quais pode ser destacada a apresentada por Carvalho (1987, p. 69):

A corrupção pode complementar a renda dos servidores públicos, evitando a evasão de elementos talentosos, mas mal remunerados. A propina passaria a ser encarada como fonte adicional de renda pelo servidor público, um mal menor ante à possibilidade de permanecerem a serviço do governo somente os inseguros e incompetentes.

Defender algo parecido com isso representaria uma ofensa gritante a inúmeros princípios constitucionais, a exemplo, da isonomia, impessoalidade e moralidade. Por meio do concurso público, busca-se formar o quadro técnico da administração pública com pessoas gabaritadas. O concurso público ainda é a melhor forma de se trazer para o serviço público “elementos talentosos”, com a fixação de uma justa remuneração.

Assim como sustentado por Rose-Ackerman (2002, p. 61-62), a possibilidade de ganhos através da corrupção levaria a máquina administrativa, conduzida por gestores voltados às práticas corruptas, impor mais regulação ou a se recusarem a realizar serviços "gratuitos" sem propinas. Estaria criada, nesse sentido, uma espécie de “indústria da corrupção”, por meio da qual, fabricam-se dificuldades, com o escopo único de vender facilidades, as quais, sempre, custeadas com verbas públicas que deveriam ser destinadas à satisfação dos anseios da coletividade.

Em que pese alguns enxergarem efeitos positivos em atos de corrupção, capazes de contribuir com o desenvolvimento da sociedade, convém destacar, conforme avaliado por Sullivan e Shkolnikov (2006, p. 16-18), que a corrupção produz sérios efeitos deletérios incalculáveis, merecendo destaque: a) inegável desvio de recursos públicos, com a redução das receitas públicas; b) fomento às políticas de regulação mal orientadas e que não atendem às necessidades da sociedade; c) redução nos níveis de investimentos; d) redução na concorrência e eficiência; e) aumento das despesas públicas; f) redução da produtividade e desestímulo à inovação; g) aumenta os custos das atividades comerciais (a corrupção funciona como um imposto sobre o negócio); h) redução nos níveis de crescimento; i) redução nos níveis de emprego no setor privado; j) exacerba a pobreza e as desigualdades sociais; k) corrói o Estado de Direito; l) impede a realização de reformas democráticas; m) aumenta a instabilidade política; n) aumenta os índices de criminalidade.

Sob nenhuma perspectiva há fundamentos razoáveis que permitam admitir que o *status quo* preservado pela corrupção seja algo admissível. A corrupção é um mal a

ser diariamente combatido, sem tréguas. A corrupção contribui para a manutenção de regimes opressores, bem como, de modelos democráticos, instituídos com a finalidade única de dilapidação das riquezas sociais, sempre, com vistas à perpetuação de projetos de poder e, em detrimento da satisfação do interesse público.

1.4 DIFICULDADES DE COMBATE E ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

Os atos de corrupção tendem a ser realizados em ambientes sigilosos ou, ao menos, diante de um marco de discrição. Há, assim, o intento de ocultar a ação corrupta. A corrupção, por implicar uma atitude de deslealdade tem uma carga negativa e, dessa forma, tende a ser subtraída do conhecimento público. Para que os atos de corrupção se mantenham obscuros ou sigilosos, dependerão de estratégias de ocultação ou, principalmente, do nível de impunidade com que se opera (SEÑA, 2002, p. 34).

Infelizmente, tem-se percebido que a corrupção acompanha o poder como a sombra ao corpo. As salas dos palácios administrativos somente se utilizam para os atos de cerimônia. A administração cotidiana transcorre em corredores labirínticos em que resulta impossível encontrar a saída sem certa ajuda. Há uma entrada para senhores e uma entrada de serviços, há elevadores e escadas. Nos corredores obscuros dos serviços públicos, somente há uma luz que ilumine: a corrupção. O suborno é algo que abre todas as portas, motor de todas as facilidades, receita de todos os perdões, chaves de todos os cofres, pó de areia que cega os juízes e fiscais, vento em popa para os negócios, seguro de políticos desempregados, trampolim para o sucesso (SEÑA, 2002, p. 48).

A impunidade alimenta o sentimento de que vale a pena agir de modo corrupto, influenciando, também, como fator de descrédito das instituições públicas e maior

entreve ao combate à corrupção. A elucidação de casos de corrupção contribui para evitar o agravamento da intranquilidade externa e interna (RIBEIRO, 2004, p. 39).

Não é possível lutar contra o fenômeno da corrupção sem enxergar as consequências em cadeia causadas pelo corporativismo e, sobretudo, pela impunidade. Chai e Amorim (2014, p. 19) compartilham desse raciocínio, como se vê:

Que um ou alguns funcionários desviem sua conduta para obter vantagens pessoais impróprias é perfeitamente normal, já que serviço público não implica em modificação de caráter. Mas o que deve ser feito para se manter a normalidade é a apuração daquelas condutas e punição de seus autores. Se nada for feito, está-se diante de um forte indício de corrupção institucional.

A corrupção é potencializada por fatores organizacionais como a falta de controle e fiscalização sobre as atividades dos servidores públicos. Essa falta de controle sobre os bens e os serviços públicos, aliada à desnecessária burocracia das atividades estatais, claramente, se apresenta como um incentivo à corrupção.

O combate à corrupção não é uma luta solitária. O Estado, sozinho, já demonstrou ser incapaz de conferir uma resposta satisfatória à sociedade, a qual, por meio de uma cultura de participação, afeta ao princípio da soberania popular, tem dado exemplos que reconhecem a necessidade de frear as práticas corruptas. Não se trata de uma mudança que ocorrerá da noite para o dia, sem gasto de energia, pelo contrário. Há, assim, a necessidade da aglutinação do Estado com a sociedade. Sobre esta questão, Ramina (2003, p. 137) descreve que:

A luta contra a corrupção, em sua dimensão mais ampla, deve incluir todo o estado de espírito, uma mudança na visão que se tem de valores e padrões éticos. Em outras palavras, a criação de uma cultura oposta à corrupção através de educação moral e cívica. Vigilância, transparência, publicidade, e corpos institucionais adequados constituem instrumentos valiosos e necessários, porém algo mais profundo deve ser almejado. Um dos caminhos seria expor o lado pernicioso da corrupção e seu efeito danoso no tecido social e nas vidas das pessoas em particular. Os padrões éticos devem ser refletidos na administração pública e nos negócios em geral. Deve-se provar que uma sociedade transparente, pronta a dar uma contribuição que gire em torno de valores e ética, funciona. Assim, ênfase deve ser dada à transparência, incentivos, responsabilidade pessoal e prestação de contas.

Não é possível enfrentar de forma eficaz a corrupção na gestão pública se a sociedade brasileira se apresenta enfraquecida em seus valores éticos e morais, (des) valores tais que são refletidos para o nicho político de nossos representantes. Aqueles que são eleitos pelo voto direto, bem como, os exercentes do demais cargos públicos nas diversas esferas, intencionados na prática de atos ilícitos, sentem-se à vontade para agir em desconformidade com a lei, eis que percebem a sociedade como um verdadeiro campo fértil, desprovido de capacidade de indignação.

A corrupção, assim, encontra-se arraigada à cultura brasileira e, talvez, seja essa a maior dificuldade em se enfrentar esse mal que assolapa as riquezas do país. Combater algo que está intrinsecamente entrelaçado ao corpo social demanda o esforço coletivo não apenas dos agentes estatais, mas, especialmente, um trabalho e dedicação incondicional de toda a sociedade.

1.5 UMA ANÁLISE DA REALIDADE DA SOCIEDADE BRASILEIRA: SOMOS TODOS CORRUPTOS?

É muito comum que o cidadão se inquiete com as reiteradas notícias de corrupção que habitam os meios de comunicação, porém, “esqueça-se” de observar regras de conduta diárias, comportamentos éticos que deveriam ser buscados no cotidiano. Esse sentimento de que somente existe corrupção nos corredores dos palácios e gabinetes públicos merecer ser desconstruído, conforme ensina Rios (1987, p. 29):

Embora a nossa opinião pública mostre-se extremamente sensível ao escândalo financeiro e aos atentados contra o erário, é muito menos perceptiva as formas mais sutis e costumeiras de fraudes que todos praticam, desde as mais simples até as mais complexas, no cotidiano brasileiro. Com isso, demonstra-se que enquanto se escandalizam com os grandes escândalos nacionais, as pessoas não se inibem de praticar pequenos delitos, a exemplo de infringir as regras do trânsito, furar filas e disputar privilégios, imprimindo-lhes a sensação da aventura ou proeza, porque o “ser esperto” seria um lado do “ser brasileiro”. Assim, há um sentimento de que as pessoas não se sentem muito atingidas com os grandes escândalos na esfera pública. A revolta se faz presente quando

elas se tornam uma vítima direta, como em um roubo, por exemplo. Nesse caso, sentem-se diretamente atingidas pelo ato ilícito. Esta talvez seja a “explicação” para o fato de parte considerável da população exigir punição exemplar para o ladrão autor de pequenos furtos em sinaleiras e coletivos, mas de votarem, sem constrangimento, em políticos com um histórico concorrido em fraudes e outros delitos.

É preciso analisar o problema do enfretamento à corrupção não apenas sob o viés do Estado, mas sempre lembrando que se as práticas ilícitas têm persistido por tanto tempo no Brasil, é porque isso está arraigado à própria sociedade, fazendo parte indissociável de nossa cultura política (GONDIN, 1993).

A assunção de responsabilidades por parte da sociedade em geral é medida de extrema urgência, de modo que nasça um sentimento de repulsa não apenas aos atos de corrupção praticados pelos agentes públicos, reiteradamente veiculados nos meios de comunicação, mas, também, quanto aos atos diários, corriqueiros, perpetrados pelo homem comum, sempre com a intenção de levar vantagem sobre os outros. Nesse contexto, relevantes as considerações tecidas por Canaes e Primolan (2009, p. 3-4):

Punição à corrupção é pedida a todo instante, a sociedade clama por justiça, questiona a moral dos que a praticam, contudo, sua hipocrisia não os deixa ver que também são praticantes assíduos deste mal, que junto à decadência das virtudes humanas tendem a gerar consequências nefastas à sociedade. (...). Aquele que “burla” o sistema é considerado “herói”, é o que podemos chamar de corrupção passiva: àquele fura fila para ser atendido mais rápido, finge ser gestante ou apresenta alguma deficiência para furar uma fila, sem contar o velho “jeitinho” de conseguir as coisas por baixo do pano, ou mesmo aquela conversa ao pé do ouvido com o guarda para que ele não aplique uma multa. Se não há ética nas pequenas coisas, o que se espera dos que detêm o poder, a corrupção é um círculo vicioso. A aceitação da existência desse mal que prejudica setores vitais da sociedade e impede o desenvolvimento do país antepara o desenvolvimento moral e cultural no país, sendo assim persiste a dúvida se a corrupção é um problema na formação da conduta ou um mero *fato social*.

Os valores morais da sociedade são importantes para que se determine a extensão da corrupção. A forma pela qual uma sociedade vê e aceita pequenas atividades ilegais, como a violação de leis de trânsito ou a compra de mercadorias contrabandeadas, pode dar uma boa ideia sobre a aceitação de atos corruptos, bem como, sobre as consequências dos efeitos da corrupção.

Convém destacar que a discricionariedade do agente público não é uma condição necessária, nem suficiente, para que se produzam atos de corrupção. Em última instância, comprometer-se em atos de corrupção é basicamente uma decisão individual (SEÑA, 2002, p. 18).

É evidente que a sociedade não pode ser culpada por todos os infortúnios que assolam nosso país. À sociedade não cabe a responsabilidade pelos reiterados atos de corrupção que ocorrem a cada dia. De outra sorte, não há como sustentar a isenção total de comprometimento.

Nesse sentido, as constatações tecidas por Canaes e Primolan (2009, p. 05) devem ser recebidas com cautela, uma vez que, pretendem, em princípio, atribuir à sociedade a responsabilidade maior sobre esse mal que assolapa nosso país, como se vê:

A sociedade é uma incubadora natural da corrupção, o jeitinho brasileiro e suas formas peculiares de levar vantagem acabam por sustentar o vício da corrupção. Observa-se que o problema antes de ser considerado social, origina-se por falhas de conduta da sociedade.

A corrupção cotidiana, essa corrupção invisível, praticada pelo mesmo cidadão que cobra honestidade e ética dos agentes públicos, é tão danosa quanto aquela vista nos palácios de governo. A partir de uma análise ética, constata-se que não há diferença entre corrupção, operacionalizada por meio de desvio de verbas públicas, com o famoso “jeitinho brasileiro”, aquela forma arraigada ao conjunto social, no sentido de sempre buscar vantagens que não seriam obtidas em condições objetivas de normalidade, mediante arranjos vivenciados em um sistema legal paralelo à realidade social (DAMATTA, 1986, p. 66).

A propagação e difusão do “jeitinho brasileiro” criam uma nova geração de cidadãos aproveitadores e, infelizmente, o “levar vantagem em tudo”, ainda faz parte do imaginário da sociedade brasileira, fato que contribui para a propagação de atos de corrupção na política e, sobretudo, no seio da sociedade. Para Damatta (1986, p.

67), o “jeitinho brasileiro” representa uma forma clássica de se encontrar entre o “pode” e o “não pode”, um “jeito” de se conciliarem todos os interesses.

Há que se deixar no passado, conforme observa Damatta (1986, p. 63), a ideia longinquamente enraizada na cultura brasileira de que para a satisfação das mais íntimas e ínfimas vontades e desejos, seja necessário relegar a segundo plano as normas do bom senso e respeito à coletividade em geral.

Conforme apresenta Almeida (2007, p. 26), com dados obtidos a partir da Pesquisa Social Brasileira – PESB⁹, considerável proporção da sociedade brasileira, ainda formada em sua maioria por cidadãos com escolaridade baixa, guarda sintonia com as seguintes características: apoia o “jeitinho brasileiro”, é patrimonialista, fatalista, não possui espírito público, dentre outras. Denota-se, pois, a necessidade de buscar na própria sociedade alternativas aptas a sustentar a formação de um corpo social mais coerente com os valores de cidadania ativa.

Nesse sentido, de grande adequação e relevância as constatações tecidas por Karnal (2016):

Há um interesse coletivo sobre o tema atualmente. Mas, está faltando, além da crítica à falta de ética em Brasília e das grandes empreiteiras, que nós consigamos pensar na microfísica do poder, ou seja, na falta de ética na escola, nas famílias e nas empresas. Não existe país no mundo em que o governo seja corrupto e a população honesta e vice-versa.

A corrupção no Brasil apresenta-se como um fenômeno endêmico. Numa sociedade em que o incentivo para desrespeitar as regras é muito maior do que o de respeitá-las, ser honesto não é o melhor caminho a ser seguido, mas sim, ser desonesto, dando as costas à legalidade e à principiologia que regem as relações sociais, não

⁹ Pesquisa domiciliar de acompanhamento dos valores, atitudes e opiniões da sociedade brasileira, incluindo relações raciais, religião, cultura, política, violência, comportamento sexual e desigualdade social, entre outros temas, realizada no Brasil entre julho e outubro de 2002, a partir de mais de 2.000 entrevistas, em 102 municípios. Disponível em <<http://www.uff.br/datauff/PESB.htm>>.

se preocupando com as consequências devastadoras desses atos (MACIEL, 2005, p. 34).

A corrupção não é unicamente a obra perversa de nossos políticos e governantes. Sob a expressão “jeitinho brasileiro”, ela (a corrupção) ainda é socialmente aceita, conta com o apoio velado da população, que a encara como tolerável (ALMEIDA, 2007, p. 45-46). Esse “jeitinho brasileiro”, infelizmente, no contexto de nossa sociedade, corresponde a uma estratégia de navegação social, manejada por aqueles com habilidades e conhecimentos necessários (ALMEIDA, 2007, p. 70).

No seio de uma sociedade moldada a buscar sempre o “levar vantagem em tudo” nasce um verdadeiro círculo vicioso da corrupção, em que não há inocentes, estando todos os atores do processo engajados no mesmo desejo egoístico de, sempre, sair vencedor, a qualquer custo (MORAES FILHO, 1987, p. 34).

Nesse sentido, conforme acentua Starling (2004, p. 169), os efeitos da corrupção possuem o poder de deformar os valores republicanos e democráticos e, sobretudo, têm a possibilidade de reduzir a sustentação e estabilidade de uma comunidade politicamente organizada. Nesse sentido, referida autora atesta que:

A rigor, esse efeito acentua, principalmente, o sentimento de exploração e de impotência diante da falta de confiança que os habitantes de uma república passam a alimentar uns nos outros, vale dizer, diante da expectativa experimentada por quase todos de que os demais provavelmente não seguirão as regras comuns.

Destaca, ainda, Starling (2004, p. 170), como consequência dos efeitos nocivos da corrupção, a percepção na sociedade de que a obediência às regras gerais se apresenta como tolice e, deixar escapar uma oportunidade de obtenção de vantagens ou benefícios pessoais, ainda que trapaceando as regras, passa a ser algo necessariamente relacionado à ingenuidade.

De nada adianta o árduo e incansável trabalho de combate à corrupção no serviço público se, de igual forma, não houver uma ruptura total com o modelo vivenciado na

sociedade brasileira. A corrupção está em todos os lugares e não apenas nas contratações públicas. Enquanto o foco do combate à corrupção permanecer, unicamente, nos agentes do Estado, essa luta será inócua. A partir dessas observações, segue o resultado do trabalho feito por Rios (1987, p. 97):

Entra-nos pelos olhos a corrupção passiva, mas somos míopes para formas ativas praticadas no nosso dia-a-dia. A vida brasileira é uma cadeia de pedidos de favores e favores a pedido. São obrigações que se criam de alto a baixo de uma pirâmide clientelística e que geram dependências mais fortes que a própria estrutura social. Colegas pedem a colegas, alunos a mestres, mestres a colegas, funcionários a chefes, chefes a funcionários, civis a militares, militares a civis, é um petitório sem fim, na malha fina invisível que prende a nossa sociedade mais do que a famosa túnica mitológica. Ninguém percebe o lado corruptor do favor pedido e graciosamente concedido.

Existe no Brasil uma “zona cinzenta moral” (ALMEIDA, 2007, p. 48), difusa e imperceptível, que aproxima de forma perigosa o “jeitinho” à corrupção, de modo que quanto maior forem as práticas voltadas à resolução de problemas do cotidiano, mediante a utilização de atalhos – o “jeitinho brasileiro” –, maior será a tolerância à corrupção. E continua, ao afirmar que existe uma espécie de meio-termo entre o certo e o errado em nossa sociedade, fato que igualmente contribui para o crescimento dessa tolerância em relação à corrupção.

Inegável, pois, que a corrupção, mesmo nos casos de menor gravidade, apresenta uma valoração intangível, uma vez que dissipa o sentimento de confiança nas instituições e na própria teia social. Isso quer dizer que, não apenas os grandes e incontáveis escândalos de desvios de verbas públicas contribuem para o colapso da sociedade, como também, as ações ilícitas praticadas no cotidiano, aquelas perpetradas pelo homem comum, que ainda insiste em levar vantagem sobre terceiros, sem se preocupar com os reflexos diretos e indiretos de suas ações.

Corrupção não deve ser pensada e combatida unicamente de “cima para baixo”, deixando de lado os problemas e desvios vivenciados pela sociedade em geral. De nada adianta iniciar uma cruzada contra agentes públicos corruptos, se o modelo social vigente não for revisto, de modo a se buscar uma completa mudança nos padrões éticos de toda sociedade brasileira.

1.6 COMBATE À CORRUPÇÃO: DESAFIOS DE HOJE E ESPERANÇAS NO AMANHÃ

Assim como as causas e os tipos de corrupção são diversos, há certas formas de combate que se mostraram adequadas em determinados contextos e que, noutra análise, são totalmente ineficazes. Por essa razão, agir de forma isolada contra a corrupção, atacando somente algumas de suas causas ou incidindo sobre algumas de suas manifestações sem se analisar o contexto geral, pode representar o alcance a um êxito praticamente inexistente.

Não adianta combater a corrupção e alcançar resultados parcialmente positivos. Torna-se premente conhecer as mais variadas formas de corrupção e, assim como as doenças que afligem o corpo humano, para cada modalidade de corrupção faz-se urgente adotar uma profilaxia diversa e adequada.

A desonestidade dos agentes públicos é uma questão séria e importante porque nada enfraquece tanto a coesão social e a confiança dos cidadãos como a corrupção política e administrativa. Com medidas de controle adequadas é possível minimizar o risco de que comportamentos desonestos se produzam e mantenham-se impunes. Medidas de controle contribuem para criar um clima e uma cultura em que se valorize a honestidade.

A luta contra a corrupção demanda um sistema punitivo moderno, capaz de conferir respostas à nova forma de criminalidade associada à corrupção, com ataque aos aspectos menos visíveis como a lavagem de dinheiro e o sigilo bancário, bem como, a atuação de um sistema judiciário independente e imparcial, dotado de meios eficazes de solução de demandas afetas, sobretudo, às denúncias ofertadas pelos cidadãos, não devendo levar em consideração o cargo ou a relevância da pessoa investigada (SEÑA, 2002, p. 219).

Um dos maiores desafios, se não, o maior, é enfraquecer o sentimento de impunidade, o qual possui duas vertentes. Há a impunidade sob o aspecto do agente que pratica os atos de corrupção, que atua como fator de estímulo aos desvios, eis que os frutos a serem obtidos de forma ilícita são claramente mais atrativos do que os “riscos do negócio”. Noutra vetor, sob a visão da sociedade, a sensação de impunidade mina a confiança da coletividade nos agentes públicos e nas instituições públicas. A impunidade, assim, transmuta-se num verdadeiro estímulo à corrupção.

A melhor forma de combater a corrupção, fazendo com que os homens dirijam seus comportamentos de forma ética e honesta é a educação. Torna-se necessário não somente ensinar a teoria pela teoria, mas sim, levar à população de modo imparcial e sem qualquer pretensão de doutrinação político-partidário, uma educação calcada no ensinamento de valores vinculados à virtude cívica de cada um para si mesmo e, sobretudo, perante a sociedade.

Não se pode deixar de acreditar que a sociedade tem o poder de contribuir com a mudança de uma cultura anticorrupção. Inegável que, sem a participação popular a luta contra a corrupção será uma batalha perdida, mas, de modo contrário, há quem duvide, a exemplo de Ballouk Filho e Kuntz (2008, p. 87), como se observa no trecho em destaque:

A cultura inútil e as especulações teóricas sobre as raízes da corrupção e seus efeitos históricos têm uma importância apenas relativa e restrita ao campo teórico. Contudo, essas elucubrações acabam servindo mais aos corruptos, pois, ao alimentarem debates acadêmicos inócuos, desviam o foco do que realmente importa: não levam a nada quanto à compreensão das causas contemporâneas e forças “ocultas” que influem nos desvios e na má aplicação dos recursos públicos. Desviar a atenção para aquilo que não tem mais conserto, perdido em um passado distante, só serve para que a sociedade se sinta amortecida, impotente e perdida, induzida erroneamente a concluir que o problema é insolúvel e inerente à natureza humana.

Há a necessidade da busca de um ensinamento de valores do cotidiano e, mais concretamente, de valores democráticos. Através desse processo são transmitidos valores que são tomados como referência para realizar ou justificar determinadas ações. Por meio dessa educação cívica se adquirem hábitos, se modificam

comportamentos, se alteram estilos de vida. A educação de qualidade, em suma, é o maior instrumento de fomento de participação política. Defende Demo (2009, p. 53), no sentido da necessidade de emancipação através de processos educacionais, que:

Educação que não leva à participação já nisto é deseducação, porque consagra estruturas impositivas e imperialistas, transformando o educador manipulador em figura central do fenômeno, em vez de elevar o educando a centro de referência.

Acerca da necessidade de se buscar uma formação escolar adequada da sociedade brasileira, Almeida (2007, p. 25) afirma que o Brasil é composto, em verdade por dois países, de mentalidades distintas. Há, segundo o autor, um abismo entre os brasileiros, um verdadeiro *apartheid* cultural, que somente será gradativamente superado a partir da melhoria da escolaridade da população, eis que “é a educação que comanda a mentalidade”.

Naturalmente, as regras morais que constituem a base desse tipo de educação são diferentes de regras técnicas. Não se espera que sejam criadas “escolas de ensinamento moral”, como há escolas e cursos de matemática. De certo modo, é a sociedade em seu conjunto, por meio das mais diversas instâncias, a responsável por esse processo de transformação, muitas vezes, mediante condutas do cotidiano capazes de gerar exemplos positivos que servirão como *standard* para a conduta dos agentes públicos (AGRA, 2005, p. 112).

A tarefa de educar civicamente cabe às mais diversas instâncias e deve ser executada mediante exemplos positivos. Nesse sentido, as instituições públicas desempenham uma função de enorme relevância, eis que quando as ações dos governantes se apresentam como corruptas, esta é a mensagem que se envia aos cidadãos e tal comportamento será replicado, ainda que involuntariamente (SEÑA, 2002, p. 226).

O combate à corrupção não deve limitar-se aos discursos vazios, externados, por vezes, sob um viés unicamente populista. Comportamentos corruptos estão em

contradição com as afirmações puramente retóricas de luta contra a corrupção que habitualmente os mesmos agentes corruptos se encarregam de difundir. Quando um agente veste a capa da honestidade e formula reprovações a fatos que ele mesmo pratica, a força persuasiva de sua mensagem torna-se inócua.

Outro fato que atenta contra a construção de uma cultura cívica é a falta de sanção aos agentes corruptos. De nada servem os esforços educativos contra a corrupção se as correspondentes sanções não geram efeitos. Nesse sentido, cria-se um ideal que ser corrupto é um investimento de baixo risco. A impunidade opera, assim, como um elemento que impede a vigência de um “mercado da virtude”. Nesse contexto, a corrupção apresenta-se como um fenômeno que tende a se expandir (SEÑA, 2002, p. 231).

Há, segundo Chamma (1974, p. 14), um considerável risco de vislumbramos uma sociedade acomodada, que acompanha de modo atávico a corrosão provocada pela corrupção e mantém-se inerte, como se consentisse com tais práticas, contribuindo para a formação desse sentimento a ausência da correlata punição:

A corrupção é a única coisa capaz de motivar a nação quando ela é conhecida como existente na cúpula governamental, mas também é pernicioso e perigoso quando, denunciada e conhecida, é consentida pela inatividade daqueles que têm o dever de punir os culpados. A corrupção conhecida e consentida pela acomodação daqueles que têm o dever de puni-la é um dos maiores desserviços que se praticam contra o Governo a que se serve.

Afastar a inércia da sociedade é um desafio contemporâneo crucial à sobrevivência do corpo social. Sem a efetiva participação popular os interesses claramente públicos serão cada vez mais relegados em detrimento da satisfação dos anseios privados daqueles que detêm o poder. Nesse sentido (CHAI; AMORIM, 2014, p. 20):

O problema da inércia popular se insere justamente nesse contexto. Quando não há participação política dos cidadãos, aqueles que fazem parte dos grupos no poder tenderão a atender primeiramente os seus interesses próprios, e somente depois os do restante da população. Até o ponto em que atenderão somente os seus interesses, à revelia das vontades e necessidades daqueles que os elegeram.

Aqueles que insistem na prática de atos de corrupção sempre têm a certeza que a utilidade dos rendimentos oriundos desses desvios é mais proveitosa do que os inconvenientes causados pelas sanções associadas a tais condutas. Alguns desses inconvenientes atuam como verdadeiros impedimentos à ocorrência da corrupção: (i) o pagamento de salários justos aos funcionários públicos; (ii) baixos rendimentos advindos da corrupção; (iii) valores morais da sociedade; (iv) penalidades para os atos corruptos; e (v) a qualidade das instituições (MACIEL, 2005, p. 17).

Os cidadãos unidos no propósito de buscar uma vida mais digna para toda a sociedade são suficientemente capazes, a partir de uma interação com os órgãos públicos oficiais voltados ao controle da função estatal, de combater a corrupção e reduzir as desigualdades geradas por seus efeitos danosos. Nesse vetor, de grande coerência as considerações apresentadas por Rocha (1997, p. 156), ao afirmar que “o cidadão brasileiro é melhor que o seu governante; a cidadania melhor que o governo; a República, mais profunda que a corrupção, que teima em florescer feito planta daninha na administração da coisa pública”.

Para que se possa almejar uma sociedade mais justa e ética, em que os atos de corrupção não mais dominem os noticiários diários, torna-se urgente a construção de um processo de ruptura com o “homem cordial”¹⁰ (HOLANDA, 1995, p. 139), que ainda insiste em reinar em nossas instituições sociais e políticas, de modo a se buscar uma nova geração de cidadãos participativos, ativamente engajados na busca incessante da satisfação do interesse de toda a coletividade.

¹⁰ Para o autor a expressão “homem cordial” se aplica àquele indivíduo que não se preocupa com a noção dicotômica de público x privado, mediante um comportamento típico da sociedade brasileira de clara invasão dos interesses particulares na apropriação da coisa pública.

2 TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E SUA INDISSOCIABILIDADE AOS MECANISMOS DE CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO

O poder precisa ser exercido, sempre, às claras, em observância às regras básicas de transparência, de modo a propiciar o crescimento e solidificação de uma cultura de fiscalização dos atos governamentais. Somente assim caberá ao cidadão a possibilidade de condições mínimas para o exercício da cidadania.

Para Bobbio (2000, p. 98), a democracia é o governo do poder visível e que nela nada pode permanecer confinado ao espaço do mistério e, nesse sentido, entende-se que o regime democrático, obrigatoriamente, deve estar lastreado em valores afetos a permitir um verdadeiro “governo do poder público em público”. Nesse contexto, não há como deixar de entender que o poder democrático deve ser exercido com o máximo de transparência, às claras, e com a participação e consentimento consciente dos cidadãos. Por isto, a preocupação com a transparência numa sociedade democrática é fundamental e uma questão de ética, eis que parece efetivamente inútil pensar-se em república representativa onde o povo não tenha possibilidade de saber das coisas de governo (ATALIBA, 1998, p. 69).

A visibilidade das ações da Administração Pública é uma inegável condição sem a qual não há o controle dos governantes, pelo cidadão, característica que é vinculada à clássica formulação de democracia como governo do povo, pelo povo e para o povo (HOMERCHER, 2008, p. 04).

A correta utilização de recursos públicos, bem como os mecanismos de controle e combate à corrupção, exigem constante vigilância social, a qual somente poderá ser materializada através de instrumentos claros e inteligíveis de transparência, de modo a possibilitar que o cidadão tenha condições mínimas de acesso e

compreensão das informações de interesse da coletividade em geral. Quanto mais claros e transparentes se tornem os procedimentos administrativos, menores são as possibilidades e oportunidades de se brotarem as raízes da corrupção.

A institucionalização (e popularização) de vias de acesso direto à gestão governamental, com foco na prevenção e combate à corrupção, por meio de uma vocação administrativa transparente, é vista como medida imprescindível não apenas por razões de coerência abstrata com o princípio democrático, mas, também, em virtude da complexidade da estrutura social moderna que torna precária a tomada de decisões solitárias, imunes à percepção dos vários interesses envolvidos.

A corrupção, como regra, acontece às escondidas, onde não existe transparência. Por isso, se constatarmos corrupção no poder, isto significa que – nesta mesma proporção – falta transparência no exercício desse poder. Mas, por outro lado, na mesma medida em que se conseguir inibir a corrupção, tornar o poder participativo e transparente, ele deixará de ser abusivo e totalitário. Nesse contexto, a transparência do poder é fundamental para a democracia (STRIEDER, 2004, p. 180).

A ausência de mecanismos eficazes de máxima e efetiva transparência contribui para o surgimento de casos de corrupção e de desvios de conduta em geral na Administração Pública, conforme se vê:

Nas sociedades onde existe pouca transparência nos atos da administração pública são comuns as práticas paternalistas, clientelistas, corrupções e outras formas de utilização dos bens públicos para atingir interesses particulares. Por esta razão, esforços têm sido empregados com mais frequência na tentativa de promoção de uma maior transparência das ações governamentais. Isso ocorre porque a melhora do acesso à informação pública e a criação de regras que permitem a disseminação das informações produzidas pelo governo reduzem o escopo dos abusos que podem ser cometidos (MEDEIROS, S., *et al*, 2014, p. 59).

A transparência dos atos administrativos possibilita o acesso a meios hábeis para se acompanhar a evolução patrimonial de todos aqueles que lidam com verbas

públicas, valendo-se como importante instrumento de controle e combate à corrupção.

Nesse contexto, assevera Cepik (2002, p. 379):

Do ponto de vista do acesso à informação, o controle da corrupção não pode e não deve se restringir à garantia legal do acesso às informações públicas relevantes, mas passa necessariamente por uma nova forma transparente e aberta de gestão que, por sua vez, pressupõe a participação ampla e permanente da sociedade nos processos de deliberação. Só a criação de canais permanentes de comunicação entre poder público e população pode promover uma relação de confiança entre ambos, o que, por sua vez, é fundamental para se avançar no sentido de uma gestão transparente.

Como bem salientado por Martins (2004, p. 30) a transparência, além de conferir clareza às informações de interesse público, é instrumento de materialização de um direito subjetivo público que impõe à Administração Pública um dever de caráter duplice: respeito aos direitos dos administrados e requisito ao bom funcionamento do Estado.

A fundamentação política do princípio da transparência está radicada na ideia de democracia, ou seja, do regime que tem como característica a possibilidade de o cidadão ver quem é, como e de que forma atua o governante. E, vendo, pode fiscalizar, controlar suas ações (STRECK; MORAIS, 2006, p. 115). Trata-se, a partir do exercício de uma gestão estatal pautada na transparência, de se rejeitar o poder que insiste em se ocultar. Há a necessidade de o governante ser visto e, primordialmente, saber que está sendo visto.

À proporção em que a transparência administrativa aumenta, ocasiona o crescimento do controle, da fiscalização, do conhecimento, do acesso, da participação e, inversamente, a redução da opacidade da Administração Pública, reservada excepcionalmente a certos espaços protegidos pela preservação do interesse público ou pela proteção dedicada aos direitos e garantias individuais. Esta característica de elevação do controle e da participação é pedra fundamental na

moderna concepção de Administração Pública no Estado Democrático de Direito (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 31).

A participação popular representa um mecanismo constitucional democrático fundamental voltado à garantia do bem coletivo, restando indispensável à promoção de uma maior transparência, com vistas ao combate e ao controle à corrupção. Auxilia, também, na promoção da confiança da população no governo, com vistas à recuperação da longínqua legitimidade democrática (MEDEIROS, S., *et al*, 2014, p. 56).

O controle da Administração Pública somente será materializado diante concretização do direito à informação, o qual, segundo Silva (2013, p. 262), trata-se de direito individual, claramente contaminado de sentido coletivo. Há, nesse sentido, uma clara dimensão coletiva ao direito fundamental à informação.

Diversas são as formas de se buscar argumentos aptos a enfraquecer a máxima e efetiva transparência voltada ao combate à corrupção. A barreira cultural que alimenta a cultura do silêncio é um desses argumentos. A sociedade não mais pode, simplesmente, “deixar de lado” ou pensar que desvios de verbas públicas “não vão dar em nada”. A apatia que, como regra, acomete à sociedade (não raro fomentada pelo próprio Estado) deve ser substituída pelo inconformismo. Deve-se fortalecer o elo entre a participação popular e o exercício do controle social mediante, inegavelmente, a oferta de informações de qualidade.

2.1 POR QUE HÁ TANTO TEMOR EM SE EXERCITAR A PLENA TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

O Estado pertence ao povo e os governantes têm o dever de gerir a coisa pública, sempre, em favor dos interesses coletivos. Para que essa relação fique bem clara e que não haja descompassos que possam levar a interpretações equivocadas, torna-se necessário deixar expressamente demonstrado que o monitoramento efetivo das

atividades estatais é um direito de todo cidadão, por meio do qual se torna possível o exercício do controle do Estado a ser operacionalizado pelos reais donos do poder.

As possibilidades de controle social estão diretamente subordinadas, sem prejuízo de outras condições institucionais e políticas, ao conhecimento, por parte da sociedade, dos atos de governo. Cabe, assim, diante da experiência brasileira, que o Estado, efetivamente, confira eficácia à regra cogente trazida pelo princípio da publicidade de seus atos, previsto no artigo 37, da Constituição Federal de 1988, devendo divulgar, mediante processos de irrestrita transparência, o máximo de informações de interesse público. Desse modo, cumpriria seu dever de informar, atendendo ao direito da sociedade de ser informada.

É, nesse ponto, que a literatura de finanças públicas tem se dedicado à análise do significado do termo *accountability*, afigurando-se como a obrigação legal e ética que tem o governante de informar ao governado como se utiliza o dinheiro e outros recursos que lhe foram entregues pelo povo para empregá-los em benefício da sociedade e não em proveito do governante (RIBEIRO, 2004, p. 126).

De outra sorte, a imposição desnecessária e desmedida de obstáculos ao fortalecimento do exercício da soberania popular por seus reais interessados, causando entraves à efetiva participação popular ocasiona um considerável déficit de *accountability* (OLIVEIRA, A., 2002, p. 196).

Há, conforme demonstram Ribeiro e Zuccolotto (2012, p. 39-40), a imprescindível necessidade de fortalecimento de mecanismos de governança (*accountability*), com a finalidade de possibilitar o pleno acompanhamento da gestão estatal:

Nesse contexto, surge a necessidade de criação de mecanismos de governança que assegurem uma prestação de contas responsável (*accountability*) dos atos da gestão pública por parte dos gestores nos mais diversos níveis governamentais, com a finalidade de reduzir a assimetria informacional e minimizar o distanciamento entre o Estado e a sociedade por meio de mecanismos de transparência governamental. Os recursos administrados pela gestão pública são oriundos das contribuições da

sociedade, por isso, é natural e lógico o direito do cidadão a ter acesso às contas públicas.

O conjunto de informações afetas à satisfação dos anseios da coletividade é, sempre, de interesse público, não havendo como sustentar, como regra, restrições desmedidas voltadas, principalmente, a dificultar o acesso ao conjunto de dados aptos a possibilitar o exercício do controle social. Nesse sentido, de grande relevância as considerações inseridas em cartilha elaborada pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2011, p. 09):

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta.

Inegável que a transparência na Administração Pública tem por objeto possibilitar que os órgãos de controle oficial e, sobretudo, a sociedade em geral, possam exercer o controle sobre a Administração Pública, como explica Mendes (2001, p. 334):

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade.

O direito à informação, segundo ensinamentos de Canotilho e Moreira (1993, p. 225-226), tem três níveis: o direito de informar, ou seja, a liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem; o direito de se informar, liberdade de buscar as informações e não ser impedido para tanto; e o direito de ser informado, a versão positiva do direito de se informar, ser mantido informado pelos meios de comunicações disponíveis e pelos poderes públicos.

Publicidade significa tornar público. É o ato de comunicação, veiculando algo que, por exigência jurídica, não pode ficar na esfera da intimidade ou da reserva, para satisfação da pluralidade de seus fins. Ser público é a mais elementar regra da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, na medida em que os poderes e as funções do aparelho estatal são utilizados para gestão do interesse público, coisa alheia que a todos pertence (MARTINS, 2004, p. 37).

E não bastasse configurar dever estatal no Estado Democrático de Direito, a publicidade, pelo mesmo fundamento, caracteriza medida de bom funcionamento administrativo e garantia de respeito aos direitos dos administrados. Impõe o desenvolvimento da atuação administrativa transparente, sem segredos, atribuindo visibilidade e caráter público à gestão do interesse público, sendo útil à formulação de juízos críticos e à dotação de maiores níveis de adesão da população e de eficiência das decisões tomadas pela oportunidade de participação (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 42).

Qualquer condução estatal voltada ao desejo de ocultar ou não prestar as informações de interesse público de forma coerente com a máxima e efetiva transparência merece ser combatida com rigor, ante ao considerável risco de ocasionar gravames ainda mais severos ao frágil processo de legitimação observado junto ao Estado brasileiro. Nesse sentido, destacam-se as ponderações de Sommermann (2010, p. 11-25):

A transparência do Poder Público é um elemento essencial na estratégia de restabelecer a confiança no sistema democrático e de resguardar o Estado de Direito em uma realidade sempre mais complexa. Com efeito, a retenção ou ocultação de informações que poderiam indicar deficiências de um sistema público são atualmente consideradas características de um regime ditatorial e com problemas de legitimação.

Não há como sustentar uma forma de condução da coisa pública sem a efetiva participação popular nos processos de tomada de decisão. Qualquer atitude, ainda que implícita, voltada ao enfraquecimento dos mecanismos de transparência corresponde a um atentado à democracia. Uma Administração Pública eficaz,

democrática e participada é exigência natural do Estado de Direito (ANTUNES, 1989, p. 81).

Segundo anotado por Leal (2008, p. 71), a densificação da democracia junto à sociedade brasileira deve vincular-se não apenas às oportunidades materiais de acesso à população aos assuntos de interesse público, mas, primordialmente, a fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos, por meio de rotinas e mecanismos voltados a compreender as diferenças e individualidades de cada membro do corpo social.

Estado e sociedade devem caminhar em uma só direção quando se trata de livre acesso às informações, com o objetivo maior de proteger o cidadão de eventuais abusos na condução da coisa pública e, sobretudo, permitir a proliferação de mecanismos voltados à participação popular. Nesse sentido Cepik (2002, p. 377) descreve que:

Um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Na relação com o poder público, o acesso livre e transparente protege o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte dos governos e, por outro lado, é condição para a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública e, portanto, para uma democracia mais efetiva.

A publicidade administrativa está vinculada a um verdadeiro dever de lealdade ou veracidade. Isso significa que não basta a oferta formal de informações de modo a buscar o atendimento às regras que exigem uma Administração Pública transparente, sem a possibilidade de gerar um condicionante de entendimento do receptor da mensagem, ou seja, no cidadão.

A implementação de uma cultura voltada às práticas que possibilitem ao cidadão o acesso irrestrito às informações de interesse público ainda demanda uma longa caminhada, ante, principalmente, à resistência daqueles que detém o poder. Nesse contexto há que se destacar que publicidade e transparência possuem acepções conceituais diversas. Por publicidade vislumbra-se a oferta de informações sob a

perspectiva de quem as fornece, e não de quem as recebe, ao passo que por transparência compreende-se o intuito de disponibilizar informações aptas a construir uma relação de inteligibilidade perante quem as recebe (SCHEFFER, 2007).

A satisfação do interesse público nem sempre vai coincidir com os interesses daqueles que exercem funções públicas. Por vezes, é fácil perceber que escolhas administrativas são tomadas com o objetivo único de perpetuação de poder, em detrimento da satisfação dos anseios da coletividade. Obras essenciais são relegadas às calendas gregas, enquanto outras, de cunho meramente eleitoreiro, são implementadas ao arrepio do interesse público primário.

A exigência de ampliação e de abertura de novos canais de atuação política aptos à defesa e promoção dos múltiplos interesses, permitindo um grau mais elevado de correspondência entre as políticas públicas e as demandas sociais, é proporcionada pela participação que atribui legitimidade substancial às decisões estatais (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 295-296).

A participação popular, fortalecida por mecanismos eficientes de transparência, tem o condão de modificar a tradicional e equivocada relação hierárquica existente entre a Administração Pública e a sociedade, de modo que possibilita a construção dialógica apta a legitimar o conteúdo das decisões administrativas voltadas à satisfação do interesse público e respectiva adequação à realidade vigente. Nesse contexto de ruptura do paradigma de atuação dos complexos burocráticos estatais, assinala Medauar (2003, p. 229):

Com a participação forma-se ponte entre um mundo administrativo muito fechado e cidadãos muito esquecidos, ocorrendo, portanto, ruptura da imagem clássica de uma dualidade radical entre Administração e administrado e decréscimo da oposição entre autoridade e liberdade.

O processo de transparência na Administração Pública precisa ser amplo e irrestrito, afastando-se da obtusa ideia de que ser transparente significa apenas responder aos questionamentos oriundos da sociedade. Se todas as informações estão

expostas de modo claro e inteligível, não há a mínima necessidade de qualquer esforço por parte do cidadão. Nesse sentido, são as considerações de Braga (2012, p. 06):

Se o cidadão só receber informações que solicitar, transferimos a ele o ônus de adivinhar o que é seu direito e não se materializa, restringindo a sua visão global da gestão, aumentando a assimetria informacional. A transparência é um processo comunicativo, de disponibilização das informações relevantes da gestão de forma inteligível e clara, focado no receptor, que é a população em suas diversas matizes. Entretanto, não se trata apenas de uma informação para satisfazer a curiosidade popular, e, sim, do fornecimento de dados úteis para a materialização de serviços públicos de qualidade àquela comunidade, que possam resultar em cotejamentos com o que está ocorrendo na realidade.

Pela transparência administrativa franqueia-se uma oxigenação da Administração Pública, sobretudo, pela participação popular. A potencialidade de seus expedientes atribui maior eficiência e consensualidade em sua atuação, satisfazendo o interesse público e as necessidades coletivas, com grau mais acentuado de proximidade em relação à população. Uma Administração Pública aberta e transparente, relacionando-se de maneira sistemática, organizada e permanente com os administrados, coleta dados e subsídios mais estreitos às reais necessidades do público (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 32).

A publicidade das ações governamentais, pautada por critérios objetivos de transparência, deve sempre ser a meta da Administração Pública, eis que qualquer modalidade de restrição ao fluxo de informações somente se sustenta em condições de excepcionalidade, em sintonia com as especificidades normativas. Em suma, somente se pode falar em sigilo no âmbito da Administração Pública quando presentes a imprescindibilidade à segurança do Estado e da sociedade, bem como a exigência do interesse social e da defesa à intimidade, nos termos do artigo 5º, XXXIII e LX, da Constituição Federal.

Nesse sentido, não há que se defender que transparência é um fim em si mesmo, pelo contrário. Trata-se de um direito fundamental de cunho informacional que constitui instrumento para defesa de uma gama infindável de direitos pertencentes à coletividade. Apenas a transparência permite aos governados aferirem diretamente a

atuação dos governantes e, desse exercício contínuo, resulta o aprimoramento do sentido de cidadania e do respeito à dignidade da pessoa humana (POLÍZIO, 2015, p. 63 e 484).

Direito à informação pública significa, basicamente, o direito do cidadão de ter acesso a informações produzidas por ou que esteja, sob custódia de órgãos e entidades administrativas, bem como outras que atuam em seu nome. Parte da premissa de que o Poder Público não produz nem guarda informações em seu próprio interesse, mas sim, no interesse da coletividade. Por conseguinte, toda informação sobre controle estatal deve ser acessível a quaisquer cidadãos, a menos que exista uma justificativa superior de interesse público para que este acesso lhes seja negado (BENTO, 2015, p. 19).

Nesse contexto, para que a informação ofertada pela Administração Pública tenha o condão de fomentar o interesse pela participação da sociedade, torna-se necessário que esse dever de transparência seja real instrumento de materialização ao direito fundamental de ser informado.

2.2 TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA ESSENCIAL À CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Por meio da máxima e efetiva transparência será possível, também, que a sociedade tome conhecimento e passe a compreender melhor a disciplina que rege a conduta dos agentes públicos, obtendo ciência daquilo que é lícito ou ilícito. Tal constatação é fundamental no combate à corrupção, eis que deixa claro onde começa e termina a competência de cada agente público, reduzindo, dessa forma, a possibilidade de “criação de dificuldades”, com o objetivo já planejado de “vender facilidades” (GARCIA; FIGUEIREDO, 2002, p. 22).

Nesse sentido, o direito administrativo, que regula a forma como o Estado desempenhará sua responsabilidade de ser transparente, representa, assim, um importante papel no cotidiano dos cidadãos. Para o real exercício do controle da atividade administrativa, torna-se evidente que o cidadão tenha pleno conhecimento de todas as competências do Estado, até mesmo, para ter ciência de como proceder em casos de situações de ilegalidade (GARCIA; FIGUEIREDO, 2002, p. 22).

A transparência na Administração Pública é um caminho sem volta. Não há como sustentar a manutenção de qualquer governo democrático sem a maciça presença de um sistema de máxima e efetiva transparência. Nesse sentido, são as lições trazidas por Parodi (2008, p. 398):

A transparência na administração e a divulgação e acesso público às informações são medidas eficazes no combate à corrupção no setor público. Não existe no setor público justificativa válida para não se ter transparência, para ocultar dados de administrações públicas e para impedir o acesso simplificado a este tipo de informação por parte de representantes da sociedade.

Transparência passa a ser um fator preponderante e indispensável ao exercício da cidadania, restando demonstrado de maneira clara que é impossível um efetivo controle social da Administração Pública sem a disponibilização de informações de qualidade. Nesse contexto, revelam-se coerentes as constatações elaboradas pela entidade não-governamental Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO, 2012, p. 107):

Em um governo onde as decisões são tomadas às escuras e os gastos públicos não estão claramente disponíveis para fiscalização pelos cidadãos há um enorme risco de corrupção. Um sistema de informações facilmente acessível constitui elemento indispensável na luta contra a corrupção e no aprimoramento da gestão pública. A Lei de acesso à informação inova ao estabelecer a obrigatoriedade, por parte dos órgãos e entidades de todos os entes e esferas governamentais, de promover a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo por eles produzidas ou custodiadas. Além disso, dispõe que informações não disponibilizadas podem ser requisitadas pelos cidadãos, devendo o órgão ou entidade – seja ele federal, estadual ou municipal – autorizar ou conceder o acesso imediato à informação ou, se for o caso, proceder o encaminhamento da informação no prazo de até 30 dias corridos.

Salienta-se que essa preocupação de adoção de uma cultura de participação popular, por meio de mecanismos de máxima e efetiva transparência, deve ser uma meta a ser alcançada por governos realmente vocacionados com os princípios e preceitos constitucionais, tendo por foco o desejo sem volta de ampliação de sua permeabilidade e capilaridade junto à sociedade civil, de modo que os processos de tomada de decisões se aproximem daqueles diretamente interessados, contribuindo, assim, para o resgate da legitimidade democrática.

Para que o controle social possa ser exercido com efetividade, deve haver uma correta e clara disponibilidade de recursos afetos às práticas de transparência, para que a sociedade possa tornar exigível e inteligível as mais diversas formas de prestação de contas por parte da administração, de modo que cada cidadão tenha a possibilidade de agir com a máxima independência exigida na tarefa de controle da Administração Pública (PEREIRA, 2002, p. 08).

Não basta o fornecimento de informações puramente técnicas e desprovidas de inteligibilidade, restando crucial que os dados a serem ofertados à coletividade estejam apresentados de forma a possibilitar o exercício do controle popular, no sentido de que o cidadão, que o homem médio¹¹, tenha condições razoáveis de entender, absorver e compreender o conteúdo dessas informações.

A forma de diálogo entre o Estado e a sociedade merece ser revista, de modo que haja uma verdadeira relação de complementaridade, de interdependência, apta a formar uma sociedade verdadeiramente vocacionada ao exercício da participação popular. Nesse sentido Ribeiro e Zuccolotto (2012, p. 31-32) apontam que:

A cooperação entre Estado e sociedade materializa-se principalmente pelo compartilhamento de informação por meio da conjugação de esforços na compreensão dos problemas e na formação de soluções que igualmente não podem prescindir da participação da sociedade. Na atualidade, o procedimento do administrador público em veicular informação de sua gestão para a coletividade, assim como no sentido de prestar contas acerca do erário é visto com um instrumento de transparência fiscal.

¹¹ A expressão “homem médio” refere-se à criação jurídica apta a servir de medida para o comportamento e capacidade de entendimento de todos os demais seres humanos.

O artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1998, afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (BRASIL, 1988). Nesse sentido, é sabido que o sistema democrático brasileiro tem, num de seus alicerces, o voto direto, secreto, universal e periódico, por meio do qual é exercido esse poder soberano, formando-se uma espécie de relação de interdependência entre o representante eleito e o cidadão, sendo este, o verdadeiro detentor do poder.

A partir dessa relação entre sociedade e Estado, em que este assume o papel de gestor das mais diversas demandas sociais, nasce, segundo Ribeiro e Zuccolotto (2012, p. 38-39), um dever fundamental de pagar os tributos que serão necessários à realização de investimentos aptos à manutenção de toda a coletividade, mediante o custeio das mais diversas políticas públicas nas áreas da saúde, educação, segurança pública, transportes, entre outros.

Com o pagamento coercitivo de elevada carga tributária, os cidadãos estão ainda mais legitimados a exigir que o Estado preste informações de qualidade que possibilitem, conforme aduz Santana (2008, p. 30), fiscalizar se o “contrato social” está sendo devidamente respeitado, de modo que as receitas advindas do pagamento de seus impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições sociais esteja sendo administrada de forma eficiente, eficaz e efetiva.

O sentido da regra de máxima e efetiva transparência é permitir que os negócios públicos restem visíveis aos administrados, de modo que estes, reais destinatários e financiadores das prestações estatais, tenham a plena possibilidade de acompanhar e controlar a atuação do Estado (FINGER, 2008, p. 138).

São milhares de olhos e ouvidos que tudo vêem e ouvem. Não há como subestimar a força transformadora do cidadão no exercício do controle social, que pode ser visto como o autocontrole dos recursos que ele disponibilizou ao Estado. Essa força propulsora, no entanto, ao que tudo indica, ainda se encontra sonolenta (EVANGELISTA, 2010, p. 21).

O cidadão comum deveria ser incentivado a fiscalizar, em princípio, as atividades governamentais mais próximas de seu raio de convivência: verificar se na escola faltam professores, se no hospital ou unidade de saúde faltam médicos, se há medicamentos suficientes na farmácia que deve fornecê-los de forma gratuita, se o transporte escolar possui o mínimo de conforto e segurança. Tais ações estimulariam o cidadão ao exercício da cidadania, cuja participação tenderia a evoluir de forma natural e gradativa (EVANGELISTA, 2010, p. 22).

Conforme assinala Moreira Neto (2000, p. 11-28 e 37-48), a participação é fruto da transparência administrativa, a qual possui fundamento de validade na própria democracia, que garante ao administrado o pleno conhecimento das intenções e das razões administrativas, participação nos atos de Administração Pública, com influência no processo de tomada de decisões. Há, na participação popular, a essência da cidadania, diante de sua vinculação ao Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, conforme apresentado por Chai (2007, p. 16), a verdadeira essência de uma sociedade democrática participativa consiste na transparência do exercício das atividades estatais, de modo a permitir um planejamento adequado de toda Administração Pública e o conseqüente exercício do controle popular.

O princípio da máxima transparência, segundo Freitas (1997, p. 70), guarda sintonia com o dever de a Administração Pública proceder sem nada ocultar, buscando, também, fomentar a participação fiscalizatória da cidadania, de modo que tudo que envolva o interesse público, salvo as exceções constitucionais, permaneça às claras.

Mediante a formação de processos de informação adequados, dotados de máxima transparência permite-se a construção de uma conscientização social efetiva, apta a sustentar – não apenas no plano teórico – o comando constitucional da soberania popular. Se todo o poder emana do povo, somente por meio de adequada será possível o exercício real desse poder.

Note-se, pois, que transparência e publicidade são conceitos indissociáveis e complementares. A efetiva participação social no processo de tomada de decisões somente se efetivará por meio de mecanismos transparentes de informação, à qual deve ser conferida a máxima publicidade e divulgação.

2.3 A NECESSIDADE DE ROMPIMENTO COM O PARADIGMA DA PUBLICIDADE MERAMENTE FORMAL

A informação a ser apresentada aos cidadãos deve ser dotada de confiabilidade, tempestividade e clareza. Se assim não se portarem os agentes públicos responsáveis pelo conteúdo formal e material das informações ofertadas, ainda que os cidadãos possam acessá-la, não poderão convertê-la em instrumento legítimo de controle social e de reivindicação de seus interesses e de suas comunidades (CULAU; FORTIS, 2006, p. 09).

As informações a serem expostas ao público em geral devem ser dotadas de máxima e irrestrita verdade, certeza, completude e, sobretudo, real interesse em informar, em sintonia com as diretrizes trazidas pela Lei de Acesso à Informação. Nesse vetor merecem destaque as anotações de Martins Junior, que anos antes da entrada em vigor da Lei n.º 12.527/11, já traçava a necessidade de observância à transparência (2004, p. 43):

A transparência administrativa não se conforma apenas com o cumprimento do dever de publicidade administrativa ou o direito de acesso. Tendo embasamento em valores materiais da legitimidade da atuação estatal como compromisso ou elo de ligação ao modelo de Administração Pública, compatível com o Estado Democrático de Direito, a publicidade administrativa requer a estrita vinculação aos deveres de boa-fé e de lealdade, aos vetores ético-jurídicos emanados dos princípios da moralidade, da imparcialidade e da impessoalidade e aos próprios fins constitucionais da publicidade administrativa.

A preocupação com a transparência na gestão pública não pode ser algo vinculado apenas ao aspecto formal. Não basta que a Administração Pública permita o acesso

às informações públicas, tornando-se uma verdadeira condição da validade, a pedra filosofal da gestão consciente, que tais informações sejam aptas a alcançar de modo efetivo os seus destinatários. O acesso fácil às informações governamentais é precondição para criar confiança nos governos, assim como no próprio processo político (CEPIK, 2002, p. 380).

Nessa toada, referido autor assinala que:

Uma política informacional ativa por parte dos governos é essencial para uma prática transparente e responsável de planejamento, que, por sua vez, é precondição para a sociedade civil e os cidadãos poderem exercer sua função de controle social. A apresentação clara e transparente dos objetivos, dos recursos aplicados e de outras informações necessárias para a compreensão dos processos decisórios é fundamental para que a sociedade possa cobrar resultados e criticar omissões de seus governantes e representantes políticos. Além disso, as crescentes exigências e demandas de transparência e abertura são incompatíveis com organizações pouco comunicativas, orientadas pelo princípio de controle no que tange aos processos informacionais internos (CEPIK, 2002, p. 380).

Há, sem dúvidas, uma crescente demanda da sociedade por mais ética e transparência na forma de se conduzir a coisa pública. Não mais pode se aceitar espaços obscuros de tomada de decisões que afetarão os interesses de toda a sociedade. Nenhuma democracia pode ser entendida como sólida sem a inequívoca manifestação da transparência em sua plenitude.

Ser ou não transparente, de modo a possibilitar o exercício da cidadania por meio da participação popular, já não é mais uma mera opção de gestores públicos. A transparência dos governos para com seus cidadãos é vista como um fator necessário a *accountability* democrática e, conseqüentemente, à consolidação de uma verdadeira democracia (RIBEIRO; ZUCCOLOTTO, 2012, p. 27-28).

Conforme demonstra Martins Junior (2004, p. 01), a transparência na gestão administrativa não deve se limitar a simples oferta formal de informações à sociedade, mas sim, de informações dotadas de capacidade de gerar conhecimento aos destinatários, como se vê:

A compreensão da transparência administrativa na contemporânea concepção de Administração Pública tem por fundamento a visibilidade do exercício do poder, exigência da legitimidade formal-material da atividade administrativa no quando do Estado Democrático de Direito. Consiste não só na informação ao povo do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação do porquê assim atua e na avaliação do grau de influência do próprio povo no processo de tomada de decisão (MARTINS, 2004, p. 01).

Cabe ao gestor estatal preocupar-se com a qualidade das informações de interesse público a serem ofertadas à sociedade. É preciso fazer uma escolha política de modo a optar pela adoção de um sistema de transparência efetiva, ou, noutro sentido, contentar-se com a transparência meramente formal ou nominal.

A transparência, de acordo com o anotado por Valle (2011, p. 125-126), a ser exigida de uma administração pública que se intitula democrática guarda sintonia com uma considerável visibilidade afeta ao modo e motivos determinantes da administração, incorporando-se como verdadeiro atributo das atividades estatais, não deve ser recepcionada como mero atendimento a uma imposição formal, limitando-se a conferir publicidade às ações do Estado.

Na forma como destacado por Paes (2012, p. 232), em razão da posição de monopólio do Estado no armazenamento e na distribuição de determinadas informações, apenas por meio de uma legislação coerente, aliada a uma política pública efetiva e bem-intencionada, com o desejo de conferir amplo conhecimento aos assuntos de interesse público, será possível o pleno acesso à informação.

Transparência não significa divulgar por divulgar, dar acesso à informação por dar. O sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão administrativa, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos de governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle das atividades do Estado (MILESKI, 2002, p. 28).

No que tange à qualidade das informações ofertadas pelo Estado e a capacidade de que essa comunicação estatal, efetivamente, atue como uma verdadeira ferramenta

de fomento à participação popular e, conseqüentemente, do controle social, relevantes as contribuições de Homercher (2011, p. 384):

No contexto atual, não é o direito de acesso o problema, mas sim que a informação propicie a formulação de um juízo de valor a respeito do que lhe é oferecido por diversos canais de comunicação estatal, dito de outra forma, que o cidadão compreenda o que lhe alcança. Assim, hoje, não há mais que se preocupar com os direitos *de* informar e *de* se informar, mas principalmente o avanço no tratamento do direito a ser informado no âmbito da administração pública.

Para o autor, há que se atentar para o conteúdo das informações e a conseqüente capacidade de promoção do direito de ser informado, a partir da análise da dimensão qualitativa daquilo que se pretende informar, como se vê:

Não basta que ao cidadão seja garantido o direito de acesso à informação, sob ângulo da procura, recebimento e difusão, é necessário adicionar um novo componente, uma nova dimensão, a de *um direito a ser informado*. Numa síntese, este direito compreende aquele que tem o público receptor de notícias difundidas pelos meios de comunicação a uma informação veraz. Mesmo que radicado no âmbito das relações da mídia com a sociedade, no tocante ao poder público não é o valor de veracidade o elemento primordial, pois esta, inclusive por dever legal, é pressuposta a qualquer ato comunicativo estatal, o relevante, o importante, é o componente qualitativo. Assim, não é o conteúdo valorativo, o dever de veracidade das informações públicas que está em questão, mas sim sua dimensão qualitativa, ou seja, de que a informação prestada seja apta a ser compreendida pelo receptor (HOMERCHER, 2011, p. 386).

Inegável que a participação da sociedade nos processos afetos à tomada de decisões de interesse público vai depender diretamente do maior ou menor grau de transparência ofertada pela Administração Pública, com o escopo, sempre, de trazer aos cidadãos elementos céleres, contemporâneos e confiáveis, voltados à consecução do controle social.

Nessa vertente são as considerações de Martins Junior (2004, p. 301):

Um dos pressupostos da participação popular é a democratização da Administração Pública e de suas relações com a sociedade. A participação popular depende dos graus de transparência, desde o acesso à informação, que proporciona o mínimo de participação, a um maior arsenal de abertura à participação e de seus meios. O instituto participativo altera o perfil da gestão do interesse público e a Administração Pública, tornando-o mais aberto e democrático e menos imperial e autoritário.

Para haver transparência efetiva, segundo Heald (2003, p. 734-735), os destinatários das informações públicas disponibilizadas pela Administração Pública devem ser suficientemente capazes de processá-las, compreendê-las e utilizá-las, ao passo que quando essa informação é unicamente ofertada, sem o mínimo critério de inteligibilidade, estar-se-á diante de um processo apático de transparência formal ou nominal.

O direito de acesso às informações públicas decorre do princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem como, no art. 5º, XXXIII, de modo que seja possível o exercício do controle popular a ser levado a efeito pela sociedade em geral, em sintonia com a regra da soberania popular estampada junto ao artigo 1º, parágrafo único, do texto constitucional.

A Constituição Federal é expressa ao estabelecer a publicidade como um dos princípios regentes da Administração Pública. Entretanto, tal conceito merece receber uma interpretação apta a ensejar a máxima efetivação ao direito à informação como forma do exercício de um controle social eficiente. Evidencia-se, assim, a necessidade de se conferir uma elasticidade constitucional a essa publicidade.

A simples oferta da informação não pode ser confundida com os dados passíveis de acesso, pois aquela é a síntese da compreensão do conteúdo do documento. Nesse sentido, só se percebe completo o ciclo da informação se ao agente receptor torne-se inteligível o que está expresso nos documentos públicos. Isso significa agregar componentes qualitativos, restando claro que a informação prestada deve ser apta a ser compreendida pelo cidadão (HOMERCHER, 2011, p. 388).

O real sentido de transparência equivale a pensar a Administração Pública como, metaforicamente, um corpo que permite a passagem da luz, sem qualquer embargo. O poder democrático, nesse sentido, em todos os seus níveis, deveria exercer-se como que dentro de uma casa de cristal. De fora deveria ser possível observar e acompanhar todos os atos de poder (STRIEDER, 2004, p. 188).

O aprimoramento de mecanismos de transparência dotados de efetividade tem o condão, também, de elevar o combalido nível de legitimidade da Administração Pública perante a sociedade em geral. A transparência administrativa pode ser vista como uma via de mão dupla, eis que não se situa, apenas, como instrumento voltado ao aperfeiçoamento do controle popular, mas, também, como relevante papel de valorização da própria Administração Pública. Uma Administração Pública transparente exala legitimidade e é percebida pela sociedade em geral de modo amplamente positivo.

Nesse sentido, Martins Júnior (2004, p. 04) descreve que:

A transparência é a resposta racional à crise de legitimidade no contexto de uma Administração Pública com elevado grau de penetração na vida cotidiana dos cidadãos, pois a explicação das medidas intervencionistas e a formação de opinião pelo conhecimento do interior administrativo aumentavam os níveis de adesão e de consenso dos administrados, de eficiência e de equidade.

Uma gestão transparente deve se prestar a buscar, sempre, municiar a sociedade de dados e informações passíveis de construir um cidadão capaz de compreender, ainda que minimamente, a miudezas das engrenagens públicas, de modo que o princípio da máxima e efetiva transparência reste vinculado à comunicação transparente à sociedade dos atos, contratos e procedimentos da Administração Pública e ocasiona uma obrigação da condução da ação administrativa equivalente “com a visibilidade do sol do meio-dia” (FREITAS, 1997, p. 70).

Seja qual for o quadro de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública, pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para os nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 17).

É a partir da transparência administrativa que se propicia o desenvolvimento de linhas de atuação administrativa contando com a participação do administrado – não

apenas expectador passivo ou destinatário e fiscal da conduta, senão agente colaborador na tomada de decisões administrativas – para realce do caráter público da gestão administrativa de diálogo aberto, de feição contraditória, de consenso (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 20).

A ruptura do paradigma voltado à criação de uma cultura administrativa que prime pelo apego à transparência material tem assento, igualmente, na Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que em seu artigo 48, parágrafo único, III, assevera que a transparência deverá ser assegurada, também, mediante a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda ao padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 2011).

Não há que se falar em transparência material, com a oferta de informações úteis ao cidadão, de modo que lhe seja possível compreender (ou ao menos tentar) a complexa gama de miudezas que cercam a Administração Pública, sem a afirmação de um compromisso moral do administrador público, cabendo-lhe, sempre, dar ciência de todos os seus atos de gestão à sociedade.

2.4 A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO E FOMENTO DE MECANISMOS APTOS À CONSOLIDAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA TEMPESTIVA EM DETRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA RETROATIVA

Por meio de mecanismos eficazes de transparência focados, sobretudo, na veiculação de informações contemporâneas, aptas ao manuseio tempestivo do controle social, conclui-se ser perfeitamente possível o exercício do dever fundamental de complementar os controles formais exercidos pelos órgãos oficiais, ainda incapazes de exercer com plenitude sua missão constitucional, a partir de uma atuação diretamente implementada pelos reais detentores do poder: o povo.

Há a necessidade de se buscar uma gestão administrativa pautada no compromisso de ofertar informações públicas dotadas de tempestividade. Qual é a real efetividade

na disponibilização de dados aptos a demonstrar situações pretéritas irremediáveis? Torna-se urgente que o modelo de transparência a ser adotado permita ao cidadão exercer o controle social e, dessa forma, contribuir de modo tempestivo com a gestão estatal.

Segundo Heald (2003, p. 729-731) a noção de transparência possui acepções diversas, dentre as quais merece destaque a noção de transparência retroativa *versus* tempestiva. Por transparência retroativa entende-se a divulgação de informações de fatos passados e preclusos, que não mais poderão ser objeto de modificação por parte, principalmente, do controle social, restando clara a existência de um atraso informacional que impossibilita à sociedade participar, de forma efetiva, dos processos de tomada de decisões.

Por outro lado, falar-se em transparência tempestiva significa disponibilizar aos cidadãos, de forma contínua e ininterrupta, todas as informações necessárias ao aprimoramento e fomento da participação popular e controle social, de modo que as decisões estatais ainda não tomadas, os processos decisórios ainda em andamento, possam ser objeto de análise, sugestões e críticas de toda a sociedade.

No mesmo sentido, cabe à Administração Pública buscar, também, mecanismos que possibilitem a materialização da chamada transparência prospectiva, ou seja, transparência para o futuro, de modo que sejam ofertadas informações úteis à realização do controle popular, afetas, sobretudo, a atos e contratos que ainda não começaram a surtir efeitos.

Em sintonia com a norma e o espírito constitucionais, o legislador ordinário acertou ao aprovar a Lei n.º 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação) que, dentre os inúmeros avanços, prevê em seu artigo 5º, o dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011).

A exigência da obrigatoriedade de agilidade na prestação de informações de interesse público contida na Lei de Acesso à Informação revela a preocupação do legislador não apenas com a forma de exibição desses dados, como, também, com a qualidade e a contemporaneidade dessas informações. De que adianta a existência de portais de transparência que disponibilizam dados confiáveis, porém, afetos a tempos passados?

Para que o controle popular seja eficaz, torna-se necessário que a transparência na Administração Pública ocorra de modo contemporâneo com os atos e fatos que se pretende fiscalizar. A oferta de informações, mesmo que de boa qualidade, vinculadas a atos e fatos longínquos, pode apresentar-se como um remédio longamente elaborado, para um doente já morto (CALAMANDREI, 1936, p. 19).

Destaca-se, pois, que a obrigação de veiculação de dados dotados de contemporaneidade possui regramento na própria Lei n.º 12.527/2011, que em seu artigo 7º, inciso IV, destaca que o acesso à informação compreende o direito de obter informações atualizadas, restando claro o dever do Estado de buscar a consolidação de uma transparência tempestiva, em detrimento da transparência retroativa.

A materialização de mecanismos aptos ao desenvolvimento de uma Administração Pública transparente e vinculada à obrigação de fornecimento de informações dotadas de contemporaneidade é uma exigência, também, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que em seu artigo 48, parágrafo único, II, assevera que a transparência deverá ser assegurada mediante a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2011).

O Estado está presente no dia a dia da sociedade, intervindo nas mais diversas feições da vida cotidiana. Cabe, assim, ao Estado gerir as políticas públicas aptas a garantir uma vida digna a todos os cidadãos. Como essa intervenção é algo

impositivo e imperativo, não há como sustentar, em sintonia com o Estado Democrático de Direito, uma gestão dotada de opacidade administrativa, sob pena de se aniquilar diversos princípios constitucionais, com destaque para a moralidade administrativa e, sem dúvidas, a própria legitimidade da Administração Pública.

A participação popular desprovida de prévio fornecimento de elementos hábeis dotados de informação pública de qualidade (transparência) e contemporaneidade pode contribuir para a indução de cegos voluntarismos (OLIVEIRA, H., 1995, p. 52), criando cidadãos interessados na discussão de temas de relevância social, porém, sem condições mínimas de exercício de faceta da cidadania.

A participação popular, sedimentada por meio de mecanismos ágeis, contemporâneos e eficazes de transparência, tem o condão de democratizar e conferir dialogia à relação entre Administração Pública e sociedade, reduzindo as tortuosas pontes que separam o povo, real detentor do poder soberano, daqueles que foram escolhidos como seus representantes.

Nesse sentido, de grande relevância os apontamentos de Martins Júnior (2004, p. 345):

A participação popular na Administração Pública é fator de legitimidade do poder político e contribuinte do princípio da transparência, implantando técnicas de conhecimento, controle e direção das atividades administrativas com caráter de repartição, partilha e solidariedade na condução política dos negócios públicos entre a Administração Pública e a sociedade, de forma a diminuir a sensível distância entre o instrumento e a destinatária da consecução do bem comum.

A democratização das instituições e dos comportamentos administrativos é o pressuposto da Administração Pública transparente, impondo uma transformação da natureza das relações para com os administrados, que passa pela aplicação da regra democrática da publicidade para desenraizar a tendência do segredo na Administração Pública (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 27).

A efetiva transparência administrativa tem o condão de desconstruir a tradicional relação entre Estado e cidadão, movida por um vínculo de opressão que sempre se

retroalimentou a partir de uma visão gerencial dotada de opacidade, em que inexistiam possibilidades reais de construção de uma dialogia mínima. Resta inegável, pois, que o maior sentido de acesso às informações dotadas de interesse público fomenta, diretamente, o grau de democratização nas relações travadas entre Estado e sociedade (JARDIM, 1995, p. 138).

Ainda que possíveis atrasos decorram dos processos de democratização das escolhas públicas, deve-se fomentar o incremento da atuação da sociedade nos assuntos de considerável relevância, com a finalidade maior de estimular uma relação dialógica entre sociedade e Estado.

Acerca dessa necessidade de diálogo entre sociedade e Estado, relevantes são os apontamentos apresentados por Agra (2005, p. 72):

A escolha das políticas públicas em uma democracia é mais demorada; cada decisão, antes de ser tomada, deve ser precedida por intensos debates públicos, que proporcionam à população consciência a respeito dos assuntos que devem ser decididos. Sua vantagem é que quando as escolhas são realizadas, ostentam grau mais intenso de legitimidade que lhes garante sua eficácia. Essa prática de participação coletiva nas escolhas realizadas pelos órgãos estatais contribui para o desenvolvimento do espírito de diálogo entre os cidadãos.

Assim, evidencia-se que o exercício do controle social a partir de processos coerentes de transparência na gestão estatal permite uma ampla circulação de informações públicas, mesmo havendo a plena ciência de que isso poderá representar, em tese, eventuais atrasos na tomada de decisões. Assim, ainda que problemas sejam apresentados no sentido de causar algum embaraço à construção de uma cultura da transparência máxima e efetiva, há a necessidade de que as informações de interesse público cheguem ao conhecimento da sociedade em tempo hábil, eis que de forma diversa restaria inviável a realização do controle popular.

2.5 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI N.º 12.527/2011) E SUA RELEVÂNCIA PARA A MATERIALIZAÇÃO DA CIDADANIA VOLTADA AO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

O livre acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de democracia, restando comumente associado ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas, com a finalidade de possibilitar que o livre fluxo de ideias e de informações de interesse público chegue de forma facilitada aos cidadãos (CGU, 2013, p. 06).

E para materialização desse direito fundamental restou criada Lei n.º 12.527/2011 com o propósito de regular o acesso à informação previsto junto aos artigos 5º, XXXIII; 37, § 3º, II e 216, § 2º, da Constituição Federal. Nesse contexto, possibilita que o cidadão tenha acesso à informação de qualidade e, assim, fiscalize de modo eficaz os procedimentos em geral (compras, contratações, alienações, nomeações, entre outros), a serem observados pela Administração Direta e Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como aos Poderes Judiciário e Legislativo, além de Ministério Público e Tribunais de Contas.

A Lei de Acesso à Informação especificou a necessidade de observância a mecanismos efetivos de transparência, com claro viés em suas modalidades ativa e passiva. Nesse sentido, são as ponderações de (CLÈVE; FRANZONI, 2013, p. 30):

O caráter impactante da nova lei reside no fato de tal direito passar de uma proclamação para mecanismos concretos de transparência ativa – divulgação espontânea de informações públicas, independentemente de solicitação – e transparência passiva – divulgação de informações públicas em atendimento a uma solicitação. Além disso, a nova lei estabeleceu procedimentos e parâmetros para eventuais restrições de acesso e definiu as responsabilidades dos agentes públicos, civis ou militares, por possíveis violações ao direito de acesso à informação pública.

As informações produzidas, acumuladas, guardadas ou gerenciadas pelo Estado representam um verdadeiro bem de interesse público, somente havendo razoabilidade na restrição do fluxo de seu conteúdo diante de situações muito específicas. Resta claro, pois, que a regra é a máxima publicidade nas informações

provenientes do Estado, desde que não haja comprovado prejuízo ao interesse público.

Inegável, pois, que o acesso a essas informações de claro interesse público se apresenta como um dos alicerces para o aprofundamento e consolidação da democracia, de modo a fortificar a capacidade da sociedade de participar mais efetivamente dos processos de tomada de decisões que irão afetar, direta ou indiretamente, a vida de todos.

Acerca da relevância da Lei n.º 12.527/2011 como ferramenta de fomento às práticas de participação popular e controle social, asseveram Ribeiro e Zuccolotto (2012, p. 23):

Destaca-se a Lei n.º 12.527/2011 a qual cumpre: i) consolidar e definir o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado; ii) estabelecer procedimentos para que Administração responda a pedidos de informações do cidadão e; iii) estabelecer que o acesso à informação pública é regra e não a exceção. Destaca-se, ainda, que essa Lei é ferramenta fundamental para a ampliação do controle social sobre a coisa pública e coloca o Brasil como um dos 89 países que possuem uma lei de acesso à informação pública.

Desde 16 de maio de 2012, com o início da vigência da Lei n.º 12.527, o Estado brasileiro regulamentou o acesso às informações de interesse público, previsto nos artigos 5º, inciso XXXIII; 37, § 3º, inciso II e 216, § 2º, da Constituição Federal, sendo um instrumento de grande relevância voltado ao combate e à prevenção à corrupção, aperfeiçoamento da gestão governamental, bem como, controle social por meio da participação popular.

O acesso à informação compreende, nos termos do artigo 5º, inciso XXXIV, “a”, da Constituição Federal¹², um verdadeiro direito fundamental, restando claro que os mecanismos afetos à garantia do acesso às informações de interesse público devem ser implementados pelo Estado, como regra, sem qualquer modalidade de embargo ou restrição.

¹² O direito fundamental de acesso à informação encontra, também, previsão expressa no artigo 3º, *caput*, da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

E para que esse direito fundamental de acesso à informação seja implementado de forma efetiva torna-se necessário que o Estado adote uma política vinculada à máxima divulgação, com a finalidade de que as informações ofertadas pelos órgãos e entidades oficiais possam abranger o maior número possível de cidadãos, de modo buscar a construção de uma cultura governamental amplamente aberta, pautada na transparência da gestão.

A própria Lei de Acesso à Informação evidencia expressamente que referido direito fundamental deve ter como diretrizes, conforme preceitua o art. 3º: a) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; b) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; c) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; d) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e) desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Como norma do devido processo legal administrativo, alterando radicalmente o perfil autoritário nas relações entre Administração Pública e administrados e na gestão da coisa pública, a transparência tem como fins: democratização da Administração Pública, legitimidade do uso do poder e do exercício da função pública, reformulação das tradicionais bases unilaterais, herméticas, impositivas e sigilosas das relações entre Administração Pública e administrados, conhecimento, crítica, colaboração, influência e adesão dos atos estatais e sua validade ou eficácias jurídicas, orientação social, informação e educação, garantia do bom funcionamento administrativo e dos direitos dos administrados, ruptura do isolamento administrativo e da sigilosidade estatal e aproximação à população (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 386).

Nesse sentido, não há como negar que a Lei n.º 12.527 representou um divisor de águas no que tange à regulação da oferta de informações de interesse público, conforme destaca Braga (2012, p. 06):

A Lei de acesso à informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, contribuiu para estatuir um marco legal da disponibilização de informações

pelo Estado, assegurando o direito fundamental de acesso à informação, tendo como diretrizes: o entendimento de que a publicidade é um preceito geral e o sigilo, uma exceção; a promoção da divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a previsão de utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e, por fim, o desenvolvimento do controle social sobre a Administração.

Com o escopo de que essas diretrizes sejam, de fato, uma realidade em nosso cotidiano, torna-se necessário que as políticas voltadas à efetivação da transparência na Administração Pública brasileira sejam dotadas de uma metodologia e linguagem de fácil compreensão, de modo a garantir que os destinatários compreendam o conteúdo das informações disponibilizadas.

Além das mencionadas diretrizes expressamente previstas, destacam-se alguns princípios informadores que externam o verdadeiro sentido da Lei de Acesso à Informação: a) princípio da publicidade máxima, que revela a necessidade de total abrangência do direito à informação quanto à qualidade dos dados ofertados, bem como, aos destinatários e órgãos públicos envolvidos; b) princípio da transparência ativa, afeto à obrigação de prestar contas, independentemente de solicitação das partes interessadas; c) princípio da abertura de dados, com estímulo à disponibilização de dados em formato aberto; d) princípio da promoção de um governo aberto, orientado que a Administração Pública deve fomentar a cultura do acesso, em substituição à cultura do sigilo; e) princípios da criação de procedimentos que facilitem o acesso, de modo que os requerimentos de informações devem ser processados de modo ágil e em linguagem de razoável compreensão (CGU, 2013, p. 13).

Não basta que o Estado, simplesmente, limite-se a atender, ainda que o faça com a máxima presteza, as demandas e solicitações oriundas dos cidadãos. Cabe ao Estado, de maneira geral, atuar de forma proativa, de modo que todas as informações úteis ao exercício do controle popular sejam disponibilizadas de ofício, sem a exigência de qualquer solicitação prévia, com a finalidade de fomento a uma cultura voltada ao total e irrestrito de acesso à informação.

Trata-se, pois, da exigência de que a Administração Pública em geral abrace a cultura da transparência ativa, nos termos do artigo 7º, do Decreto Federal n.º 7.724/2012¹³, disponibilizando, independentemente de qualquer requerimento, a divulgação de informações de interesse coletivo, em sintonia com a regra contida nos artigos 3º, inciso II e 8º, da Lei de Acesso à Informação.

A chamada “transparência ativa” agrega consideráveis benefícios à Administração Pública, bem como à sociedade em geral, conforme então apresentado em cartilha informativa construída pela Controladoria-Geral da União:

A Transparência Ativa gera benefícios tanto para o cidadão, que com o acesso prévio à informação não precisa acionar os órgãos e entidades públicas e esperar o tempo necessário para a resposta, quanto para a Administração, pois gera economia de tempo e recursos. Quanto mais informações são disponibilizadas de forma ativa, menor será a demanda de pedidos de informação (CGU, 2013, p. 15).

Torna-se relevante observar que uma das melhores formas de exercício do controle social ocorre por meio da análise e acompanhamento dos portais de transparência dos mais diversos órgãos e entidades públicos, à luz da determinação cogente trazida pela Lei n.º 12.527/2011.

Nesse sentido, ainda que a Administração Pública entenda por relevante promover a divulgação de informações através de audiências públicas, cartazes, *outdoors*, impressos, entre outros, não poderá eximir-se da obrigação de disponibilizar, por meio de portais da internet, todas as informações necessárias ao exercício do controle social. Trata-se, pois, de exigência vinculada ao princípio da máxima e efetiva transparência.

Há, assim, por meio dos portais da transparência, a possibilidade de real exercício do poder-dever afeto ao exercício do controle social. Entretanto, para que tal mister seja, de fato, uma constante, algo factível, torna-se necessário que as informações presentes nos respectivos portais sejam dotadas de ampla publicidade e

¹³ O Decreto Federal n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamentou a Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

inteligibilidade, propiciando a formação de um processo de clara compreensão daquilo que se pretende informar, não bastando a oferta de meros dados técnicos distantes da percepção do cidadão.

Convém observar, também, que o legislador conferiu grandiosidade ao exercício do controle popular, mediante o manejo da Lei de Acesso à Informação, que em seu artigo 32, § 2º, expressamente prevê que o descumprimento das obrigações trazidas no referido texto legal, afetas, sobretudo, ao desrespeito ao dever da Administração Pública em prestar informações de modo adequado, acarretará em crime de responsabilidade, à luz da Lei n.º 1.079/1950, bem como, improbidade administrativa, nos termos da Lei n.º 8.429/1992.

Destaca-se, ainda, à luz dos preceitos insculpidos no bojo da Lei n.º 12.527/2011, em especial, seu artigo 9º, inciso II, que o direito fundamental de acesso às informações dotadas de interesse público, vinculado ao dever do Estado de máxima e efetiva transparência, tem como um de seus objetivos o incentivo à cultura da participação popular e, conseqüentemente, a materialização da cidadania ativa.

A análise da Lei de Acesso à Informação denota que o legislador compreendeu a necessidade de ofertar à sociedade um instrumento normativo voltado à criação de mecanismos ágeis e seguros aptos a possibilitar e fomentar o exercício do controle social, de modo a buscar a construção de uma sociedade formada por verdadeiros cidadãos ativos.

3 CONTROLE SOCIAL E O EXERCÍCIO SOBERANO DO PODER

O controle social ou controle democrático é o conjunto de ações, individuais ou coletivas, que a sociedade realiza de forma cotidiana, pressionando os governos no atendimento de suas demandas, acompanhando e controlando as políticas públicas, desde sua formulação até a sua implementação (BRAGA, 2011, p. 06).

O estabelecimento definitivo da democracia reconhece e atende o anseio do indivíduo de participação na concepção, deliberação e execução das políticas públicas desenvolvidas pela Administração Pública para alcance do bem comum. Se as atividades administrativas refletem a busca da satisfação do interesse público e se o poder é exercido para e pelo povo, isto compreende o seu exercício com o povo (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 300).

Há que se destacar que a participação popular idealizada no âmbito do Estado Democrático de Direito tem por finalidade, também, retirar da exclusividade da Administração Pública o monopólio da definição das políticas públicas vinculadas à satisfação do interesse público. Não há ninguém mais capacitado e interessado em discutir as questões afetas ao contentamento dos anseios da coletividade do que o próprio cidadão.

Nesse sentido, Martins Júnior (2004, p. 306) assinala que:

A contribuição dos administrados no processo de tomada de decisão demonstra a perda do monopólio do interesse público pela Administração Pública e diminui a distância entre o Estado e a sociedade, proporcionando a tomada da decisão administrativa a partir da consideração objetiva das necessidades sociais verbalizadas para atendimento adequado, direto e efetivo das aspirações mais concretas do povo.

Com base nesta perspectiva, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente¹⁴. A dicção da Constituição Federal é clara,

¹⁴ Constituição Federal de 1988, artigo 1º, parágrafo único (BRASIL, 1988).

de modo a orientar todas as formas de exercício do poder e, mediante tal vinculação, toda a vontade governativa deveria estar respaldada na satisfação dos interesses da coletividade. Infelizmente, não é preciso muito esforço para compreender que o texto constitucional está muito longe de revestir-se de conteúdo material, conforme ensina Bonavides (2008, p. 282):

É indeclinável restituir ao povo a soberania de que este, pela ata do contrato social, é o depositário; o povo é a nação na identidade inviolável de seus valores, é a cidadania, infensa às abdições do poder, o corpo moral da sociedade refratária ao suborno; o povo é, por igual, a memória e a alma de nossos antepassados, dizendo a esta geração que não deponha as armas, que vá ao derradeiro sacrifício, que não aceite a capitulação das elites reacionárias, que resista ao crime de lesa-pátria e traição. As formas representativas, por obra da depravação que ora mina o sistema governativo vigente, tanto no campo executivo como legislativo e quiçá judicial, perderam de todo a legitimidade. Consequência: sua legalidade se desmorona, sua autoridade se aniquila, seus poderes se desmancham, sua ética se decompõe.

De forma simples, porém, crucial, Bonavides afirma que ao referido dispositivo constitucional, “não há nada a acrescentar, mas há tudo a concretizar” (2008, p. 346). Revela-se, nesse sentido, que a norma trazida na Constituição Federal de 1988 foi clara ao disciplinar a verdadeira origem do poder soberano de nossa recente democracia, entretanto, a mera previsão normativa se mostra, ainda, longe de apresentar-se como realidade.

Nesse contexto, é possível afirmar que o controle social já é exercido no Brasil, sendo relevante observar que a sociedade brasileira ainda encontra-se distante de um desejado amadurecimento de um sentimento de cidadania ativa, que possa permitir o interesse e o enfrentamento de temas relacionados aos interesses de toda a coletividade (RIBEIRO, 2004, p. 127).

O ato de votar não pode ser entendido como o único método de controle a ser exercido pelo cidadão. Até mesmo porque, o resultado das eleições nem sempre poderá ser encarado como espelho da vontade popular, em razão da crescente utilização despudorada do poder econômico para influenciar decisivamente todo o processo eleitoral.

O exercício soberano do poder, por meio da maximização da participação dos cidadãos em assuntos antes exclusivos à esfera pública, na defesa do bem comum e na promoção de causas de interesse geral, é medida imperiosa, restando concreto o entendimento de que é possível falar em desenvolvimento sustentado, a partir do empoderamento e protagonismo dos beneficiários das políticas públicas (OLIVEIRA, A., 2002, p. 192).

O princípio da soberania popular é, pois, de observância obrigatória, sob pena de se desmascarar a fachada dos Estados que se dizem erigir sobre regimes democráticos e bases institucionais sólidas. A democracia, desta maneira, não está vinculada apenas a uma limitação do poder do Estado como forma de garantir o exercício de liberdades individuais, mas, principalmente, com a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais, tendo em vista que serão legítimas essas normas apenas quando os próprios destinatários participarem da elaboração (FABRIZ; MOREIRA JÚNIOR, 2015, p. 08).

Democracia e soberania popular são conceitos indissociáveis, uma vez que aquela possui como fundamento de validade e de legitimação, em sua essência, o exercício do poder a partir da vontade máxima do povo. Nesse sentido, Moreira (2005, p. 131) aduz que:

Malgrado as deficiências suscetíveis ao regime democrático, é impossível refutar a democracia, não se pode preteri-la em favor de outro regime, qualquer que seja. Pois somente por ela é que se pode buscar um Estado que respeite a dignidade da pessoa humana, na medida em que se reconhecem a igualdade e liberdade como valores vitais desse regime político. A democracia é um sistema legitimado pela soberania popular, que, reconhecendo e garantindo os direitos fundamentais do ser humano, implica um regime político, no qual o poder emana do povo e por ele é exercido, direta ou indiretamente, para o seu próprio proveito.

A efetivação do direito de participação está umbilicalmente relacionada a uma específica compreensão da Constituição, vinculando-o a valores de uma sociedade que se pretende social e democrática. Nesse contexto, é possível afirmar que o direito de participação é um direito fundamental definido em normas constitucionais

que decorrem diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático (SCHIER, 2002, p. 27).

No mesmo sentido, Pedra (2014, p. 162) defende que não há como sustentar um regime democrático sem a participação da sociedade. Assim,

Democracia e participação se exigem, não havendo democracia sem participação, sem povo. O regime será tanto mais democrático quanto mais tenha desobstruído canais e afastado obstáculos à livre e direta manifestação da vontade do cidadão (PEDRA, 2014, p. 162).

Por meio do manejo do direito de participação, opera-se uma mitigação, ainda que relativa, a uma limitação à forma de poder tradicional (DUARTE, 1996, p. 110), restando claro que o verdadeiro exercício do poder somente pode ocorrer mediante processos que envolvam a participação da sociedade.

A participação popular configura, assim, a essência do modelo democrático, o qual, segundo apresentado por Cardoso (2004, p. 52), “pretende ser o regime político por excelência por atribuir a todos uma parte dos poderes”. Com isso, busca-se evitar que os anseios da coletividade sejam preteridos pela prevalência dos interesses privados.

Há, conforme Di Pietro (1993, p. 133), a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública, em uma verdadeira característica do Estado Democrático de Direito, de modo a aproximar cada vez mais o cidadão da Administração, contribuindo para reduzir as barreiras entre o Estado e a sociedade. Busca-se, com a maximização da participação popular, o exercício direto e pessoal da cidadania nos processos de tomada de decisões estatais.

A teoria que busca o fortalecimento da cultura da efetiva participação do cidadão nos relevantes temas de interesse da coletividade tem o condão, conforme apresentado por Agra (2005, p. 58), de deslocar o eixo do poder, colocando-o nas mãos do povo, a partir de uma perspectiva pautada no princípio da soberania popular.

O direito-dever fundamental de participação popular encontra, também, respaldo em diversos preceitos constitucionais, destacando-se, neste particular, os princípios da legalidade e moralidade, sendo de responsabilidade dos cidadãos o exercício do controle da Administração Pública, mesmo quando esta não se apresentar contrária formalmente à lei, conforme demonstra Schier (2002, p. 57):

Quanto à dimensão do direito de participação dirigida à concretização do princípio do Estado de Direito, tem-se que ele se manifesta através do princípio da legalidade, como uma modalidade de controle dos atos administrativos, titularizada pelos cidadãos. Não se pode olvidar que a participação, no quadro do Estado Social de Direito, legitima a demanda por controle não apenas pautado na legalidade formal, mas, para além, impõe a observância de critérios materiais de justiça.

E a construção do pensamento de Schier avança, dando conta de que a participação deve englobar muito mais do que o simples processo de escolha dos governantes, restando essencial, também, o aprofundamento do controle do Estado por meio da sociedade:

O que parece fundamental é a compreensão de que a estrutura do Estado Social, definida a partir do princípio da socialidade, leva à generalização e ao aprofundamento das regras de democracia política. A democracia, nesta medida, aparece como um princípio consagrado constitucionalmente, com um conteúdo histórico marcado pela necessidade de participação do povo desde a escolha dos seus governantes até a gestão dos assuntos de Estado. Confere-se, assim, legitimidade às atividades do Estado (SCHIER, 2002, p. 71-72).

A presença do povo nos processos de tomada de decisões, voltada ao exercício soberano do poder, deve ser sempre organizada e consciente, de modo a escapar ao risco de tornar-se uma espécie de participação manipulada e orquestrada pelo próprio Estado, ao qual não cabe a tarefa de conduzir os processos de participação social, mas sim, agir de modo imparcial como verdadeiro agente indutor desse fenômeno.

3.1 SOBERANIA POPULAR E DEMOCRACIA: A NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA ATIVA

O desenvolvimento da democracia vem indicando que outro destino está sendo dado ao princípio da soberania popular. De cláusula mito ou ícone constitucional destinado a iludir a massa, o princípio é hoje tido como pressuposto para a real existência de uma democracia (MÜLLER, 2003, p. 65).

O amadurecimento das sociedades, em especial, da sociedade brasileira, é um processo ainda em construção. Não é tarefa das mais fáceis conclamar o povo a inteirar-se pelos assuntos de interesse geral se ainda não foi alcançado esse amadurecimento. Há, segundo Silva (2002, p. 127), na sociedade brasileira contemporânea, uma espécie de “cidadania não implantada”, que, infelizmente, ainda se contrapõe ao ideal de cidadania ativa, o que se verifica no trecho em destaque:

No Brasil é difícil se falar em controle social porque nossa sociedade não está amadurecida. Nas sociedades amadurecidas existem numerosas organizações por meio das quais a opinião dos cidadãos se faz ouvir, onde suas necessidades são discutidas, consolidadas, traduzidas em demandas e canalizadas para os Órgãos Públicos. Esses organismos operam como mecanismos provocadores da burocracia e como cobradores dos serviços públicos. Essas sociedades possuem, ainda, uma cultura onde a autoconfiança é um traço muito forte e que se reflete na postura do cidadão diante do Estado e na sua disposição para exigir os próprios direitos. A ação da sociedade permitiria uma inserção social na Administração Pública capaz de garantir o cumprimento de programas do governo, viabilizando os projetos sociais e de interesse da nação. Entretanto, o que se percebe no Brasil é a cidadania não implantada.

Para o entendimento da existência de um povo soberano, faz-se necessário conceber que não há qualquer poder superior ao da coletividade. Deve-se analisar que inexistente interesse particular que se sobreponha aos anseios da coletividade e, para tanto, à luz desse interesse comum, ao cidadão devem ser disponibilizados direitos de participar e influir nas decisões governamentais, sendo-lhe assegurado um extenso rol de liberdades, direitos e garantias individuais expressamente previstos no texto constitucional.

O princípio democrático exige a participação livre e igual daqueles sobre cujas vidas as decisões podem repercutir. Conforme salienta Soares (1997, p. 34), há a necessidade de se democratizar a democracia, com a intensificação e otimização da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões que irão afetar, direta ou indiretamente, a vida de toda a sociedade.

Não há que se falar em democracia sem efetiva participação popular. O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Nesse contexto, acertadas as contribuições de Bonavides (2008, p. 283):

Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.

E continua o autor, com o mesmo fôlego, sem perder a coerência com os princípios constitucionais:

Se a Constituição é utopia, nós somos utopistas, se a liberdade é sonho ou quimera, nós somos sonhadores, se o Direito é falácia, nós somos palradores ingênuos, se a verdade é demagogia, nós somos demagogos, se a justiça é devaneio, nós somos insensatos, se o contrato social é ficção e engodo, nós somos seus derradeiros abencerragens, se a separação dos poderes é arcaísmo e velharia, nós somos os guardas desse museu. A democracia participativa desloca o eixo do poder no exercício da soberania, dos corpos representativos para as correntes da cidadania e estas, sendo o próprio povo, exprimem desde as instâncias supremas, de forma direta e imediata, sua vontade, com tomar assim as decisões governativas e institucionais de grau mais elevado, as quais não podem nem devem ficar sujeitas à intermediação nem ao livre alvedrio das autoridades representativas do legislativo ou do executivo (BONAVIDES, 2008, p. 285).

A democracia, desta maneira, não está vinculada apenas a uma limitação do poder do Estado como forma de garantir o exercício de liberdades individuais, mas principalmente com a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais, tendo em vista que serão legítimas essas normas apenas quando os próprios destinatários participarem da elaboração (FABRIZ; MOREIRA JUNIOR, 2014, p. 07).

Para se obter maior êxito na tentativa de conceituar a democracia, deve-se, antes, considerar a impossibilidade de se encerrar uma definição desta e buscar o seu conceito sob a égide do princípio da soberania popular, sendo esta a essência da democracia. Opta-se, assim, por conceituar a democracia como um sistema legitimado pela soberania popular que, reconhecendo e garantindo os direitos fundamentais do ser humano, implica um regime político no qual o poder emana do povo e por ele é exercido, direta ou indiretamente, para o seu próprio proveito. (MOREIRA, 2005, p. 14).

Na medida em que a soberania popular estaria, com efeito, compreendida na democracia que seja ao mesmo tempo uma forma de estado (o que pode ser representado pela expressão “todo poder emana do povo”) e também uma forma de governo (representada pela expressão “que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”), pois assim a organização do poder, bem como seu próprio exercício efetivo são reenviados para a determinação da vontade popular (existe, portanto, a legitimidade de origem e também a legitimidade de exercício) (FABRIZ; MOREIRA JUNIOR, 2014, p. 07).

A cláusula constitucional “todo poder emana do povo”, embora nascida e historicamente utilizada com finalidade distorcida de seu conteúdo, há que ser implementada, mesmo que lentamente e ao longo da experiência democrática (SOUZA, 2003, p. 37).

A essência da democracia representativa assenta-se, pois, na titularidade do poder nas mãos do povo. O governo é exercido pelos representantes eleitos, porém, o poder pertence ao povo. A efetiva participação popular no seio social relaciona-se ao aumento dos níveis de eficiência decisional, eis que gera uma produtiva relação dialética entre interesse e eficácia no quadro dos processos de tomada de decisões (PEREIRA, 2008, p. 155).

A democracia participativa é a chave, o caminho rumo à construção de uma cidadania plena, com o ideal de fazer soberano o cidadão-povo, o cidadão-

governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo (BONAVIDES, 2008, p. 34).

Acerca da democracia participativa Demo (1995, p. 99) salienta que

Participar significa conquistar espaço próprio, reduzindo poder de outrem. Não é viva a comunidade que manifestar consenso excessivo, pois falta nela mobilização autêntica, troca de lideranças, controle por parte da base, ou porque decaiu em conformismos diante de lideranças prepotentes. A construção da democracia exige extrema qualidade política, na liderança e na base, algo que não é dado, simplesmente encontrado ou pré-fabricado, mas genuinamente construído, também como ciência, mas sobretudo com arte e sabedoria. A comunidade envelhece. O entusiasmo arrefece e vira rotina. Disso gosta o poder de cima, pois é mais fácil controlar o grupo humano repetitivo e imitativo. O compromisso político cede lugar ao adesismo e à cooptação, em favor de chefes que apreciam perpetuar-se e detestam o controle por parte da base. É pura obra de arte, na unidade de contrários, restaurar todos os dias a juventude política e ideológica da comunidade.

A participação de todos no ato fundacional do princípio condutor da vida em sociedade e a consequente sujeição à vontade comum criam uma blindagem à força desagregadora dos interesses particulares voltados apenas para o benefício pessoal.

A formação de uma sociedade verdadeiramente ativa perpassa pela busca de novas formas de administração política, pautadas no fortalecimento da participação dos cidadãos e, para tanto, torna-se premente a necessidade de um contínuo alargamento na transparência dos procedimentos públicos em geral.

Essa busca constante pela construção de uma sociedade politicamente ativa, vocacionada e inteirada dos assuntos que irão influenciar a vida de todo o corpo social, guarda sintonia com um verdadeiro direito fundamental de participação política, conforme apresentado por Rocha (1997, p. 115):

A democracia, fundamentada em princípio que domina todas as formas de convivência política, traduz-se na convicção mais sedimentada que todo homem é titular do direito fundamental de participar politicamente de sua cidade. Não há democracia sem que o direito fundamental à participação

política, social e econômica esteja plenamente assegurado. Não há participação política sem que o traçado da democracia se mostre firme.

Nesse contexto, ressalta, também, que a participação política é direito fundamental previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, de 1948¹⁵, especificamente, em seu artigo 21, com o seguinte conteúdo:

Artigo 21.

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

E não há como sustentar a existência de uma sociedade ativa sem a ideia de uma verdadeira presença desse direito fundamental, vinculado à participação popular voltada à fiscalização das atividades estatais, conforme defende Chai (2007, p. 16):

É imperioso ressaltar que os governantes (gestores públicos) não estão acima do bem e do mal. As mesmas normas que se aplicam e se destinam a qualquer um do povo destinam-se e aplicam-se a eles também, e com muito maior rigor. E quem deve exercer o controle de seus atos e promover a correção dos excessos é o próprio povo, a população mobilizada e vigilante.

A institucionalização (e popularização) de vias de acesso direto à gestão governamental é vista como medida imprescindível não apenas por razões de coerência abstrata com o princípio democrático, mas, também, em virtude da complexidade da estrutura social moderna que torna precária a tomada de decisões solitárias, imunes à percepção dos vários interesses envolvidos.

¹⁵ Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em 22 set. de 2016.

A busca da construção de uma sociedade efetivamente ativa depende, também, do aprimoramento de práticas participativas, bem como do acesso amplo e irrestrito à educação. Educação e participação devem ser entendidos como conceitos indissociáveis no sonho de construção de uma sociedade realmente democrática.

Há, a partir do fortalecimento dos canais de participação, a necessidade concretizar a democracia e de fazê-la eficaz, de modo a buscar a remoção de todos os bloqueios que retardam ou paralisam a marcha democrática para o futuro, mediante a desobstrução dos caminhos de participação (BONAVIDES, 2008, p. 58).

A Constituição Federal de 1988 concedeu aos cidadãos mecanismos diversos aptos a possibilitar a participação em momentos distintos dos processos de tomadas de decisões governativas. Nesse sentido, de grande relevância os apontamentos trazidos por Borges (2006. p. 10):

A Constituição de 1988, obedecendo a uma tendência amplamente consagrada no mundo moderno, deu um seguro passo à frente na institucionalização do Estado Democrático de Direito, assegurando, por vários meios, a participação popular na gestão e no controle das políticas públicas. Definiu, assim, em vários de seus dispositivos, a importante missão constitucional das sociedades civis, chamadas a fiscalizar, controlar, discutir, colaborar, e participar na gestão da coisa pública, no exercício de uma cidadania responsável e construtiva, de quem muito se espera para a construção de um futuro melhor para nosso País.

A participação popular, além de inserir o cidadão nos processos de tomada de decisões, possui, também, o condão de possibilitar a construção de vínculos sólidos entre os membros do corpo social, contribuindo de forma decisiva para a formação de uma sociedade verdadeiramente solidária.

Inegável constatar que a busca pelo ideal de uma sociedade ativa e participante quanto à tomada de decisões guarda sintonia com a necessidade de aumentar o senso de pertencimento à determinada comunidade, bem como do reconhecimento da política como algo em comum, voltada à satisfação, unicamente, dos anseios coletivos.

A participação popular, como materialização dos preceitos democráticos, pode ser vista como um princípio de organização da titularidade e do exercício do poder. Nesse sentido, por meio dos princípios democráticos o poder público passa a ser não apenas controlado pelos cidadãos, mas, especialmente, passa a prevalecer um real sentimento de legitimação do poder. Dessa forma, o direito de participação contribui para a alteração do poder e para a mudança das relações de domínio, exteriorizando-se como um direito que une e integra os homens, transformando-os em uma comunidade de sujeitos ativos (SCHIER, 2002, p. 74).

Na mesma toada, defende Schier (2002, p. 75) que:

O direito de participação concretiza, assim, o princípio democrático, manifestando-se através de regras que asseguram aos cidadãos a possibilidade de interferir e auxiliar na tomada das decisões quanto às atividades do poder público, vinculando tais decisões ao bem comum historicamente definido, contribuindo, nesta medida, com a realização do Estado Social.

O real avanço democrático encontra-se na implementação de um sistema que permita ao cidadão participar, influir nas decisões que possam afetar diretamente sua esfera jurídica, legitimando-se o cidadão como verdadeiro agente controlador. (BACELAR FILHO, 1998, p. 133). Nas palavras de FERRAZ (1993, p. 86), “somente se pode pensar em efetiva realização do princípio democrático quando (e onde) possa o administrado participar da feitura do querer administrativo, ou de sua concretização efetiva”.

No mesmo sentido, percebe-se com clareza que a preocupação do cidadão com questões de interesse público contribui para a formatação de um espaço cultural fomentador do fortalecimento de um regime democrático no qual o processo de tomada de decisões não se afasta do núcleo detentor do poder.

A participação apresenta-se, pois, como um fator de descolonização do espaço político e tende a viabilizar uma aproximação viável entre a política e o cidadão

comum, em benefício da diminuição de sua sensação de isolamento e de impotência em face dos rumos das decisões políticas (PEREIRA, 2008, p. 163).

O poder extremamente difuso na comunidade, eventualmente ganha personalização num patriarca, num cacique ou num pajé, mas somente no Estado começa a transcender da concentração em pessoas para uma concentração em instituições. Nessa passagem, do poder personalizado para o poder institucionalizado, ele se aperfeiçoa enquanto instrumento social, vocacionado a servir não mais a uma vontade individual, mas a uma ideia (MOREIRA NETO, 1992, p. 03).

Nesse sentido, a democracia não pode ser apenas compreendida como o cumprimento de um ritualismo eleitoral, da simplicidade em se atribuir um voto em uma urna eletrônica. Democracia significa a existência de uma sociedade formada por homens capazes de apresentar interesse e discernimento pelas demandas que irão influenciar a vida de todos. Significa, pois, a existência de cidadãos ativos.

Acompanhar as decisões que irão repercutir na vida de toda a sociedade é um dever de todos, representando a omissão em sérios gravames ao interesse da coletividade. Como afirmado, o ato de votar não pode ser entendido como a única obrigação cívica de cidadão, conforme nos revelam Chai e Amorim (2014, p. 20):

Se a democracia é representativa, o principal veículo de participação seria o voto, e ali se esgotaria a participação popular. Acontece que esse raciocínio é absolutamente falacioso, e só vem a enfraquecer o regime político e ludibriar o eleitorado. Cidadania não se reduz ao voto. Na verdade, talvez a função mais relevante da cidadania seja a fiscalização. O raciocínio é bem simples. O voto, em última análise, não seria função da cidadania, mas apenas um meio de ela se efetivar, e eleger os representantes. Parece bem óbvio que sua função não se esgota ali.

O exercício da cidadania, pois, não pode ser limitado apenas ao ato de votar a cada dois anos, como se ao final de cada processo eleitoral o cidadão “lavasse as mãos” e relegasse a condução do destino de todos, cegamente, ao crivo dos representantes eleitos. Nesse sentido, Pedra (2010, p. 30) afirma que:

O cidadão não pode reduzir-se ao eleitor, mas deve também ser um indivíduo participante e controlador da atividade estatal. A democracia participativa implica o exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo.

A democracia participativa como instrumento da soberania popular não pode ser vista apenas como um engodo, um simples exercício de retórica. A sociedade sempre espera da política a redenção para todos os seus males, entretanto, cabe aos próprios cidadãos buscarem, por meio da ampla participação, o fortalecimento do regime democrático e a recuperação da legitimidade (BONAVIDES, 2008, p. 27).

A participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe possibilitam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses (BONAVIDES, 2008, p. 51).

Não há como deixar de apontar que a participação popular deve ser fruto de um processo contínuo e ininterrupto, pois ela não está finalizada. A formação da esperada cidadania ativa é um processo contínuo, que atravessa gerações. Nesse sentido são as constatações de Demo (2009, p. 18):

Participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente. Não pode ser entendida dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro.

Não há como fugir da conclusão de que a participação é ideia-mestra da contemporânea noção de cidadania, eis que o povo torna-se parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social, instaurado nos níveis de distribuição dos bens (materiais e imateriais) indispensáveis a uma existência socialmente digna, proteção dos interesses transindividuais, controle do poder

político, administração da coisa pública e proteção dos interesses transnacionais. (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 298).

A participação popular é a forma mais eficiente de aproximação do cidadão com a Administração Pública, contribuindo de modo decisivo para reduzir o hiato existente entre Estado e sociedade. Há, nos processos de participação popular, finalidades diversas, todas em sintonia com o Estado Democrático de Direito e a plena satisfação do interesse público.

Acerca dessas finalidades, Martins Júnior (2004, p. 304) afirma que:

Tendo relação instrumental com o princípio da transparência, a participação popular na Administração Pública apresenta várias finalidades: controle e fiscalização social, parâmetro de juridicização e racionalidade na tomada de decisões, renovação do modelo de Administração Pública e reformulação de suas relações com os administrados (abertura, publicidade e melhora nos níveis de aproximação, confiança, adesão, consenso, colaboração), efetividade dos direitos fundamentais dos administrados e fator de legitimidade pela repartição (ou partilha) na condução política dos negócios públicos.

E continua destacando que:

A participação aperfeiçoa o sistema de controle ou fiscalização social da Administração Pública pela progressiva amplitude de meios. É imperativo da transparência na direção do aumento do nível de influência da comunidade, viabilizando a produção de atos orientados pela imparcialidade, legalidade, moralidade, razoabilidade e eficiência, e possibilitando a ponderação transparente e racional de todos os elementos na decisão, sem o estabelecimento de preconceitos ou favorecimentos ilícitos (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 305).

A cidadania, na dicção de Rocha (1997, p. 131), representa o *status* constitucionalmente assegurado ao indivíduo de ser titular do direito à livre e eficiente participação ativa na formação da vontade estatal, bem como, no controle das ações do poder. A cidadania ativa, assim, é mecanismo de integração do cidadão com os assuntos vinculados ao poder democrático.

Torna-se necessário, pois, que se alcance o desvelar da efetiva postura que se espera de todos os cidadãos, com a desconstrução da ideia de participação popular adstrita, apenas, aos temas e agendas vinculados aos interesses de grupos ou indivíduos. Participar para atender a interesses meramente particulares destoa de tudo o que se espera de uma cidadania ativa. Na verdade, o espírito é justamente o oposto, de modo que nasça em cada cidadão o compromisso de buscar a interação com os assuntos de relevo coletivo, mediante o desejo pujante de construir uma sociedade mais justa e ética.

3.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR FRENTE À CRISE DO ATUAL MODELO REPRESENTATIVO

O modelo representativo vivenciado pelo regime democrático brasileiro se apresenta claramente contraditório àquilo a que fora originariamente proposto. Há um hiato, um verdadeiro abismo, entre a vontade dos representados e o interesse de seus representantes. Em suma, tanto representados, quanto representantes, deveriam ter um único foco, um porto seguro comum a todos, vinculado à satisfação do interesse público. Infelizmente, tal não é a percepção vivenciada na sociedade contemporânea, onde, de modo primordial, a satisfação dos anseios coletivos resta relegada à escuridão, conforme assevera Bonavides (2008, p. 278):

Vista pelo divórcio consumado entre a vontade governada – a vontade passiva da cidadania – e a vontade governante, ou seja, a vontade da elite hegemônica, a representação não só perdeu o sentido da identidade (a ficção da paridade volitiva de governantes e governados), dantes postulada de maneira abstrata, mas preemptória, como reconheceu e instituiu de forma efetiva uma dualidade em que, unicamente, a sua esfera de soberania (a vontade privilegiada do representante) se impõe enquanto caudatária do egoísmo dos seus interesses, os quais logram, assim, eficácia, em dano óbvio da cidadania preterida, enfraquecida, menoscabada; a cidadania de que o representante é órgão.

O sistema representativo de governo, mecanismo de escolha popular de representantes pelo sufrágio universal, é quase que hegemônico nos regimes

democráticos modernos e contemporâneos, predominando a atuação dos partidos políticos (SOUZA, 2003, p. 47).

Na democracia representativa, tem sido verificada a insatisfação dos representados face ao comportamento dos seus representantes, que, em regra, se comportam como substitutos do povo e, nesse contexto, a democracia estritamente representativa não vem encontrando mais legitimidade no Estado contemporâneo, mormente no Brasil (PEDRA, 2014, p. 160).

Nesse sentido, de grande coerência as ponderações apresentadas por Amaral (2001, p. 42):

A democracia representativa fracassou. É preciso corrigi-la o mais urgente possível, para que não contamine o coletivo dos cidadãos com a descrença na democracia *tout court*, direito fundamental da humanidade, direito da quarta geração.

Há um sentimento geral de que os representantes eleitos pelo povo romperam o nexo de confiança para com os representados, passando a agir, tão somente, na busca pela satisfação de interesses não confessáveis. O sistema representativo e, sobretudo, os partidos políticos, não mais sintetizam o ideal democrático, eis que se opera um vácuo, um hiato quase intransponível entre os representantes e os reais detentores do poder.

A atuação dos representantes eleitos deve ocorrer em sintonia com a busca pela satisfação dos interesses da coletividade. Espera-se que o representante tenha melhores condições de compreender as demandas da sociedade e, dessa forma, possa atuar de modo coerente. Nesse sentido, destaca Leydet (2004, p. 71):

O representante não representa os interesses, preferências ou convicções de seus comitentes; não recebe deles um mandato específico; ele os representa mais no sentido de estar presente no lugar deles, para debater em seu nome grandes questões que interessam ao conjunto da nação, porque todos não poderiam estar presentes à Assembleia, e porque se supõe que os representantes eleitos são mais competentes que os próprios eleitores para conhecer o interesse geral, e interpretar a própria vontade deles quanto a isto.

Segundo Ataliba (1998, p. 13), República é o regime político em que os exercentes de funções políticas representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, a qual configura o penhor da idoneidade da representação popular. Percebe-se, na realidade brasileira, que os agentes públicos em geral incumbidos de reger os interesses da sociedade, em nome dos reais detentores do poder, têm relegado essa responsabilidade citada pelo autor, substituindo-a por objetivos que guardam sintonia com a satisfação de interesses unicamente privados daqueles que orbitam o poder.

Referido rompimento do nexo de confiança entre representantes e representados se caracteriza por uma profunda crise de legitimidade democrática, conforme defende Pedra, A. (2003, p. 3.214):

O fracasso da democracia representativa de certa forma demonstra o insucesso de toda a teoria da soberania popular ou da legitimidade do poder que nela se assenta. A democracia representativa está prostrada em seu leito de morte, incuravelmente corroída pela ilegitimidade.

Praticamente nenhum país ocidental com uma democracia representativa conseguiu evitar o efeito nocivo que tem o dinheiro sobre a atividade política. A democracia representativa não se concede sem a existência de partidos políticos. Estes, por sua vez, necessitam de meios financeiros cada vez mais importantes para poder desenvolver suas funções. Isso se deve em parte ao fato de que as campanhas eleitorais estão cada vez mais intensas e caras, enquanto que os recursos são sempre escassos.

Há que se destacar, conforme apresentado por Medauar (2003, p. 230), que a participação guarda relação com a ideia de identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, com o escopo de propiciar a atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos, ligando-se, também, às práticas contratuais baseadas no consenso, na negociação e na conciliação de interesses.

A democracia participativa, como mecanismo de oxigenação à crise vivenciada pelo modelo de representação, implica a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar dos processos de decisão e produzir *inputs* democráticos (CANOTILHO, 2000, p. 286).

Conforme aponta Valle (2011, p. 47), o princípio democrático não admite ser confinado aos limites da representação, mas exige a concorrência do mecanismo de participação que, ao mesmo tempo, legitima e controla essas deliberações. A relação entre uma cidadania ativa e a representação política deve ser pautada na complementariedade, e não sob o viés de incompatibilidade.

No atual contexto do exercício do poder a satisfação dos interesses da coletividade é alijada a segundo plano e, assim, suporta-se um cenário de desolação moral e política, lastreado em praxes eleitorais comprometidas, restando evidenciado que, na prática, não há democracia, não há Estado de Direito, não há Constituição, não há legitimidade (BONAVIDES, 2008, p. 299).

Essa fragilização do modelo representativo tem o condão de influir na construção de uma participação popular mais efetiva, uma vez que o povo se enxerga distante das decisões que acabarão por influenciar todo o seu modo de vida. Essa distância não é apenas física, no sentido de que as instâncias decisórias se situam em locais determinados e de difícil acesso, mas sim, espiritual.

A sociedade nota-se desprotegida, desprestigiada e alijada da construção dos processos de tomada de decisões, as quais, por vezes, surgem em proveito de grupos componentes de uma elite divorciada dos anseios coletivos. Dá-se, nesse sentido, a construção de uma sociedade órfã, que não enxerga em seus representantes verdadeiros líderes, incapazes, ante ao déficit de legitimidade, de conduzir e gerir os destinos do todo.

A legitimidade é o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que para aceitar ou negar a adequação do poder às situações da vida social que ele é chamado a disciplinar (BONAVIDES, 2001, p. 141). E é justamente essa

legitimidade que não está presente no sistema representativo vigente. O modelo atual está longe de servir como ideal, em razão de inúmeras incompatibilidades e fragmentações internas e externas, merecendo destaque a corrupção na Administração Pública.

A corrupção é mais um sintoma (talvez, o maior deles) de que alguma coisa está errada na administração do Estado. Instituições originariamente cunhadas para conduzir as relações entre os cidadãos e o Estado estão sendo utilizadas, na verdade, de forma desvirtuada, com a finalidade de promoção de enriquecimento pessoal, por meio de benefícios indevidos das mais diversas naturezas.

A corrupção é, sem dúvidas, uma das maiores consequências dessa crise existente entre representantes e representados, eis que faz surgir um mar de ineficiência, injustiça e desigualdades, que culminam com o esfacelamento da legitimidade democrática (PINTO, 2014, p. 07). Nesse sentido, a legitimidade das instituições esfacela-se diante da corrupção que reina nos porões da Administração Pública.

O isolamento, a clausura e a crescente burocratização das instâncias de decisão, a perda da capacidade de mobilização e de conquistas de “capital social” por parte dos partidos políticos, a impressão generalizada de queda no desempenho dos poderes e das agências estatais, o enfraquecimento de legitimidade governamental e parlamentar em face dos altos níveis de abstencionismo e desinteresse popular pela política oficial são alguns dos fatores que colocaram em questão a capacidade global das estruturas e atores políticos tradicionais em cumprir de modo razoável as funções deles esperadas (PEREIRA, 2008, p. 147).

Variadas são as condicionantes dessa crise de representatividade suportada pela sociedade contemporânea, que assolava o regime democrático, conforme ensina Bonavides (2008, p. 24-25):

Os vícios eleitorais, propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade

nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o *status quo* fez passar por democracia e representação.

O noticiário diariamente revela que os altos escalões do poder e a elite hegemônica, reiteradamente, desfrutam desse poder, tão somente, em proveito próprio, num descarado desvirtuamento dos mandatos conferidos pelo povo¹⁶, bem como, num processo de depredação das riquezas coletivas. Resta a dúvida se grande parcela dos representantes dilapida essas riquezas com a finalidade de perpetuação no poder ou, pelo contrário (porém, com a mesma finalidade), se perpetua no poder com o objetivo de promover a dilapidação. Há, nesse sentido, segundo Amaral (2001, p. 49), “o rompimento de padrões éticos, ameaçando a legalidade do mandato e manchando de ilegitimidade a representação popular”.

A sociedade brasileira contemporânea vivencia, sem dúvidas, um momento preocupante que apresenta uma verdadeira ruptura da essência do sistema democrático representativo, eis que os interesses dos representantes eleitos, em regra, têm se sobressaído diante das necessidades dos eleitores. Relevante destacar, nesse particular, as conclusões de Amaral (2001, p. 51):

Dessa distorção, que nega, na sua origem, a legitimidade do voto, resulta o divórcio entre eleito e eleitor, entre representante e representado, pelo que o parlamentar, passado o pleito, satisfeitos seus compromissos econômicos com os grupos que o elegeram, ou quitados seus compromissos assistencialistas, faz-se senhor absoluto de seu mandato.

Não se busca, contudo, o fim do modelo representativo, com o conseqüente retorno da democracia direta, nos moldes da Grécia antiga, mas sim, o aprimoramento do modelo atual, conforme apresenta Agra (2005, p. 70-71):

Não há tentativa deliberada de instalação de uma democracia direta nos moldes atenienses, haja vista a questão demográfica e que muitos dos problemas enfrentados são bastante complexo, o que exige decisão por parte de pessoas que tenham vasto conhecimento sobre a matéria. Todavia, a Democracia representativa clássica mostra-se incompatível com

¹⁶ Pretende-se não apenas delimitar o objeto do estudo aos detentores de mandato político, mas sim, a todos aqueles agentes públicos que, de modo geral, venham a macular o compromisso de atuação em conformidade com a lei e com os princípios norteadores da Administração Pública.

vários dos preceitos dos Neorrepública, primordialmente no pertinente ao incremento de uma cidadania ativa. O objetivo é a criação de uma democracia mais efetiva e plural, que funcione com a participação atuante da população.

Importante destacar que a implementação de canais de participação da sociedade nos processos de tomada de decisões não implica que as sugestões trazidas pelos cidadãos serão, necessariamente, acatadas. Há que se observar que determinadas escolhas administrativas precisam de respaldo de orientação técnica, contudo, inegável que a presença dos cidadãos nesse processo dialógico tem o condão de propiciar o enriquecimento do processo decisório (VALLE, 2011, p. 146).

É preciso trabalhar em prol da recuperação da fé democrática. A representação, pura e simples, provoca um distanciamento entre a atuação do eleito e a vontade popular. Com um constante processo de aperfeiçoamento dos mecanismos de democracia participativa esse hiato tende a se reduzir.

3.3 ENTRAVES À EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

A participação popular possui entraves que precisam ser estudados e enfrentados. Apesar da existência formal de mecanismos de democracia participativa na Constituição Federal de 1988, resta inegável constatar que os mesmos ainda não congregam a realidade contemporânea brasileira.

Os mecanismos de democracia direta representam uma verdadeira ameaça ao Estado Democrático de Direito, em um país onde impera a crise, como é o caso do Brasil, em que a propaganda política é dominada pelos meios de comunicação social, em poder de autênticos monopólios de fato (FERREIRA, 2001, p. 608).

A sociedade brasileira se acostumou a não se preocupar com questões de interesse público, optando, equivocadamente, por relegar tal responsabilidade aos representantes eleitos. Para uma mudança desse paradigma, torna-se urgente uma reinvenção do processo de educação política como condição de sustentabilidade para a verdadeira cidadania ativa (BENEVIDES, 2003, p. 194).

A construção dessa cidadania ativa demanda a desconstrução e reconstrução de novos padrões éticos e, sobretudo, do modo como se percebe a educação cidadã perante a sociedade contemporânea, conforme Castoriadis (1986, p. 77) descreve na seguinte passagem:

Somente a educação dos cidadãos enquanto cidadãos pode dar um conteúdo substantivo de valor ao “espaço público”. Esta *paideia* não é primariamente uma questão de créditos e de livros para escolas. É tornar-se consciente de que a *polis* é também você e que seu destino depende também de sua opinião, comportamento de decisões; em outras palavras, é a participação na vida política.

De fato, tal preocupação é pertinente, uma vez que uma sociedade construída sob frágeis pilares educacionais é perfeitamente manipulada, dominada e induzida pelos “donos do poder”. Aumentar os canais de participação, bem como buscar uma política educacional moldada não apenas nas disciplinas dogmáticas, mas sim, na preocupação de formação de cidadãos, equivale a incentivar a gestão compartilhada de temas de interesse mútuo, contribuindo para a detecção mais apurada dos dissensos existentes, cuja principal consequência é a de enriquecer o debate, bem como os procedimentos e as técnicas de decisão (PEREIRA, 2008, p. 162).

Discussões que possam ser levadas ao crivo do povo, por meio de mecanismos de participação direta, como a pena de morte, redução da maioria penal, descriminalização do aborto, entre outras, são exemplos objetivos de temas sensíveis que podem sofrer (e certamente sofreriam) influência das mais variadas fontes, de modo a induzir e conduzir a vontade soberana do povo.

O homem olha ao espelho e acredita ser o senhor de si, um sujeito não suscetível à manipulações. Acredita possuir o esclarecimento de suas decisões, contudo, não

imagina que faz parte de um sistema onde sua racionalidade é moldada de acordo com interesses maiores. O esclarecimento pode ser utilizado para aprisionar o homem, transformando-o em um indivíduo genérico, sem domínio das próprias escolhas e decisões (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 24).

Aponta-se, ainda, quanto à eventual tentativa de manipulação da vontade popular, o risco do “horror ao vazio”, quando o povo é chamado a decidir, sendo-lhe atribuídas duas opções: a “ordem” ou o “caos”. Trata-se, sem dúvidas, de conferir à sociedade as escolhas previamente estabelecidas, como forma de buscar uma pseudo legitimação a uma questão previamente definida (PEDRA, 2014, p. 193).

Há que se destacar, também, que o argumento da “baixa racionalidade do homem médio” povoa de modo recorrente o imaginário político e acadêmico, apresentando-se como a principal barreira à formação do consenso em torno da necessidade e da utilidade dos elementos da democracia direta. Em razão desse entendimento de ausência de racionalidade há um verdadeiro desprezo pela ideia de participação popular, ao argumento de faltar ao “homem médio” a competência minimamente necessária para lidar com a coisa pública (PEREIRA, 2008, p. 165).

Sob a argumentação de fragilidade ou incapacidade de discernimento do “homem médio”, é possível que seja asseverado que a atividade política propriamente dita escapa às possibilidades do senso comum e demanda certas formações, habilidades e capacidades usufruídas apenas por poucos.

Nesse contexto, a alegação de ausência de interesse dos indivíduos na participação política não pode ser argumento apto a permitir que os mecanismos que garantam e fomentam a democracia participativa sejam, simplesmente, suprimidos. Essa aparente ausência de interesses deve ser melhor analisada, de modo a compreender o que leva o cidadão a demonstrar apatia por assuntos de inegável relevância social.

As mesmas constatações de apatia política e ausência de interesse da sociedade são observadas com frequência em relação ao modelo plasmado na democracia

representativa e, nem por isso, brada-se pela necessidade de mitigação do referido sistema, conforme anota Valle (2011, p. 50):

O ceticismo, a sensação de impotência para funcionar como alavanca de mudança são sentimentos que também podem ser expressos em relação à democracia representativa; nem por isso é aceitável hoje afirmar que, à vista do desinteresse, seja mais adequado restringir ou eliminar o exercício democrático representativo.

Tal visão se apresenta elitista e segregadora, apta, unicamente, à manutenção do *status quo* e incapaz de perceber que em razão da fragilidade e incapacidade do modelo representativo, resta à democracia contemporânea buscar formas eficazes que legitimem a tomada de decisões.

Se o “homem médio” brasileiro não possui condições regulares de participar da formação dos processos de tomada de decisões afetas aos interesses do todo, não seria prudente excluí-lo do direito participação popular, mas sim, fomentar seu interesse nos assuntos políticos e, principalmente, capacitá-lo para tal mister por meio de uma política educacional ampla e irrestrita. Uma boa educação estimula e possibilita um maior envolvimento político do cidadão.

Mesmo diante de teorias contrárias à participação da sociedade na gestão do poder, é inegável que os mecanismos de participação semidireta estão à disposição dos cidadãos para o aperfeiçoamento do sistema democrático vigente, com o escopo de propiciar sua aproximação com o eixo do poder, cabendo, para tanto, que haja uma prévia conscientização social sobre a necessidade de envolvimento de cada um com os temas vinculados aos interesses de todos, numa clara demonstração de solidariedade comunitária.

A educação de qualidade, imbuída no propósito de formar cidadãos ativos e não meros “decoradores de tabuada” é a forma capaz de conferir ao povo a necessária competência para tratar de assuntos públicos por meio da institucionalização de elementos de democracia direta. Inegável que a efetiva participação da sociedade nos assuntos públicos está vinculada a fatores relacionados ao nível de instrução e índices de desenvolvimento socioeconômico.

A educação formal nos moldes atuais tem a pretensão (e é difícil afirmar que se consegue alcançar seu objetivo) de formar bons profissionais para o mercado de trabalho, contudo, não está focada na formação de bons cidadãos, de homens e mulheres vocacionados e preocupados com o caráter cívico da vida em coletividade. Não se tem buscado, assim, com a condução do modelo vigente, a construção de cidadãos ativos, mas, somente, a formação de mão de obra.

Inegável, pois, que o déficit em termos de educação é, assim, um dos motivos centrais para a desestabilização da chamada “competência” para a cidadania. Como exigir do “homem médio” o fiel interesse e a capacidade para compreender temas complexos, se sua formação fora frágil e não voltada à construção de um verdadeiro cidadão?

O fato de participar implicaria, assim, a necessidade de informação, do debate, da decisão e da justificação, pelo que o resultado dessa cadeia de eventos seria revertido em um incremento geral na formação dos implicados. Essa profícua relação dialética entre educação e participação tem como resultado o fortalecimento reverso da própria democracia, já que se apresenta como um dos requisitos para o desenvolvimento de vetores de auto-sustentabilidade (PEREIRA, 2008, p. 160-161).

Assim, ao contrário de atribuir à carência educacional o real motivo para o enfraquecimento da cidadania ativa, deve a sociedade clamar por um modelo de educação que prime pela formação de homens e mulheres capazes de participarem efetivamente da condução dos destinos do povo, em especial, na formação do arcabouço legislativo que regula as relações sociais.

Outro fenômeno capaz de influir negativamente na construção de um processo legislativo pautado na vontade popular está relacionado a um mimetismo desenfreado, ou seja, uma reprodução automatizada de modelos estrangeiros. Há a busca pelo legislador ordinário de arquétipos estrangeiros, em substituição às concretas aspirações sociais locais. Como regra, os projetos de lei fundamentados

em exemplos alienígenas têm maiores chances de aceitação, ainda que estejam em contradição com a realidade à qual está inserido (OLIVEIRA, B., 2010, p. 185).

A fragilidade na utilização dos instrumentos de participação direta dos cidadãos em nosso ordenamento é, de certa forma, resultado, também, desse mimetismo desenfreado, de modo que existe um apego desarrazoado a iniciativas legislativas que, por vezes, apresentam um paradoxo desmedido com os anseios da coletividade.

Destaca-se que essa mesma reprodução automatizada de modelos estrangeiros não se limita à produção do Poder Legislativo, merecendo relevo a atuação dos Tribunais Superiores brasileiros que insistem em fundamentar suas decisões baseando-se em doutrinas estrangeiras, claramente desvirtuadas de nossa realidade, deixando de lado a produção jurídica intelectual brasileira e da própria América Latina¹⁷.

A barreira cultural é outro hiato que separa o homem contemporâneo dos interesses de assuntos relacionados à coletividade. Raro encontrar pessoas ou grupos dispostos a participarem da tomada de decisões, sem que haja, ainda que indiretamente, algum interesse privado. O cidadão de hoje não vê na política (e nos assuntos a ela vinculados) uma pauta que lhe atraia a atenção, pelo contrário. Esse interesse com os temas coletivos vem deixando, com o passar dos anos, de inspirar o “homem médio”, ante à ausência de uma real consciência política.

Diversamente do que se viu nos movimentos populares ocorridos no Brasil em junho de 2013, em que milhares de pessoas foram às ruas para reivindicar melhorias gerais oriundas do Estado, em especial, o combate à corrupção, a sociedade vive uma forma de “ensimesmamento autocêntrico”, voltada, apenas, para a satisfação dos anseios privados, não “sobrando tempo” para a discussão questões de cunho democrático.

¹⁷ Não é raro encontrar nos Tribunais Superiores e no próprio Supremo Tribunal Federal, decisões relevantes, com repercussão em toda sociedade, que são proferidas a partir de paradigmas estrangeiros, oriundos, sobretudo, dos direitos alemão e norte-americano.

Há, assim, um grande desafio afeto à necessidade de motivação da sociedade em geral, de modo que floresçam interesses que digam respeito à satisfação dos anseios de toda a coletividade, conforme demonstra Demo (2009, p. 33):

Do ponto de vista do eixo político da política social, o primeiro desafio será como motivar a organização comunitária, entendida tanto como aglutinação de interesses, como de espaços. A meta parece clara: é preciso chegarmos a um tipo de sociedade, marcada pela constituição democrática, tão bem tecida em suas malhas associativas, que a própria democracia se torne oxigênio diário e seja capaz de reagir às intervenções centralistas e autoritárias. Passar de objeto de manipulação, para sujeito de seu próprio destino.

O direito de participação não será materializado e se tornará uma realidade apenas com a mera disponibilização das ferramentas ao seu exercício. Cabe ao Estado muito mais do que somente ofertar os mecanismos, incumbindo-lhe o dever de fazer nascer no imaginário social uma inequívoca conscientização da importância da participação da sociedade nas mais diversas esferas públicas.

Sem que o Estado atue como verdadeiro agente indutor desse direito fundamental de participação popular, não é crível que as camadas sociais mais vulneráveis, desprovidas de acesso às condições mínimas afetas à dignidade humana, mostrarão interesse em efetivamente participar. Quem tem fome e não possui uma moradia digna, por exemplo, estará, inevitavelmente, impedido de exercer de forma concreta todos os direitos e deveres vinculados à cidadania. Infelizmente, aqueles que não vislumbam uma perspectiva mínima de dignidade não se mostrarão vinculados à efetiva participação.

O estímulo à participação popular, com o aprimoramento das chamadas virtudes cívicas, compreende um processo contínuo, conforme apresentado por Agra (2005, p. 66):

As virtudes cívicas não são um imperativo categórico que obrigatoriamente são cumpridas pela população. Existe necessidade de determinadas estruturas que desempenhem a missão de estimular seu desenvolvimento. Como elas não são elementos *a priori*, que têm uma existência de per se, sua efetivação depende de medidas estruturais que possam fortalecer sua concretização, ultrapassando os obstáculos colocados pela seara fática.

Nesse sentido, Moreira Neto (1992, p. 189) salienta que:

A adoção temporã de sofisticados institutos de participação, altamente demandantes de cultura política, poderá causar mais mal do que bem. Despreparado, o povo, para manejar soberanamente esses instrumentos, ou acabará presa fácil das militâncias organizadas ou arcará com os pesados custos da ineficiência legitimada.

Acerca do entrave em estudo, prudente tecer uma análise comparativa entre o homem grego da democracia direta, com o homem do Estado moderno, demonstrando as dificuldades contemporâneas ao exercício da mencionada cidadania ativa. Não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia. Até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar (BONAVIDES, 2001, p. 352).

O homem da democracia direta, que foi a democracia grega, era integralmente político. O homem do Estado moderno é homem apenas acessoriamente político, ainda nas democracias mais aprimoradas, onde todo um sistema de garantias jurídicas e sociais fazem efetiva e válida a sua condição de “sujeito” e não apenas “objeto” da organização política (BONAVIDES, 2001, p. 353).

O homem contemporâneo, diante de um mercado movido pelo consumo, infelizmente, precisa preocupar-se em prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência e de seus dependentes. Não se pode exigir que esse sujeito comum, que não teve acesso a uma educação cívica de qualidade, voltada à formatação de cidadãos ativos, manifeste voluntariamente interesse para os “problemas de governo” e para análise e interação com os relevantes e complexos temas relativos à organização política da sociedade. Cabe, nesse contexto, buscar alternativas viáveis capazes de trazer esse homem-cidadão para o centro das discussões que irão afetar a vida de toda a sociedade.

3.4 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL COMO VERDADEIROS DEVERES FUNDAMENTAIS

O estudo e a pesquisa voltados à teoria dos deveres fundamentais são medidas de extrema relevância ante à carência de referencial bibliográfico acerca do tema. Percebe-se, de forma clara, que a doutrina constitucionalista evidencia desproporcional concentração de energia à seara dos direitos fundamentais, esquecendo-se, entretanto, que entre direitos e deveres fundamentais existe uma dialogia inafastável (RUSCHEL, 2007, p. 231-266).

Tal constatação se evidencia, também, no ordenamento jurídico brasileiro, eis que a expressão “*deveres fundamentais*” sequer foi cunhada no texto constitucional de 1988, apesar da reiterada utilização do termo “*direitos fundamentais*”. Há, nesse sentido, um indício do desinteresse constitucional pelos deveres fundamentais (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 60).

Os direitos fundamentais não podem ser interpretados como um “cheque em branco”, um rol de garantias isoladas. Chegaríamos ao caos social se o ordenamento constitucional trouxesse, tão somente, previsões normativas atinentes aos direitos fundamentais, sem a contraprestação consubstanciada nos respectivos deveres fundamentais.

A relegação no enfrentamento desses deveres, individualizados na doutrina europeia como *obligaciones jurídicas contenidas en la Constitución* (ASSIS ROIG, 1991, p. 03), não ocorre por mera coincidência. Nabais (2002, p. 01) destaca que:

A linguagem politicamente correcta deste tempo, que é o nosso, não ousa falar senão de liberdade e dos direitos que a concretizam. Compreende-se assim que a outra face, a face oculta da liberdade e dos direitos, que o mesmo é dizer da responsabilidade e dos deveres e custos que a materializam, não seja bem-vinda ao discurso social e político nem à retórica jurídica.

Direitos e deveres fundamentais correspondem às duas faces de uma mesma moeda, merecendo receber idêntico tratamento e alçar o mesmo espectro constitucional. Uma sociedade que prestigia em excesso os direitos e liberdades e “esquece-se” de trabalhar e lapidar seus deveres corre o sério risco de tornar-se frágil e autocêntrica, constituída por indivíduos egoístas. Nesse sentido, novamente relevante a constatação de Nabais (2002, p. 02):

Tanto os direitos como os deveres fundamentais integram o estatuto constitucional do indivíduo, ou melhor da pessoa. Um estatuto que assim tem duas faces, ambas igualmente importantes para compreender o lugar que a pessoa humana deve ter na constituição do indivíduo, constituição que, como é bom de ver, deve estar em primeiro lugar.

Para que toda sociedade possa desfrutar das liberdades e direitos, torna-se necessário um amplo fortalecimento da teoria dos deveres fundamentais. A relação “direitos x deveres” representa um vínculo indissolúvel e simbiótico, essencial à manutenção da harmonia de um Estado que não almeja elevar os interesses individuais à satisfação da coletividade, mas sim, de quem vislumbra “valores comunitários diferentes e contrapostos aos valores e interesses individuais consubstanciados na figura dos direitos fundamentais” (NABAIS, 2004, p. 37).

A atenção à teoria dos deveres fundamentais é medida pujante. Não há como sustentar que o homem canalize suas energias, tão somente, na exigência do cumprimento dos direitos fundamentais, esquivando-se dos correlatos deveres, esquecendo que “toda moeda possui dois lados”. As regras vinculadas à observância cogente dos deveres fundamentais não têm o condão de explorar ou subjugar o cidadão, fazendo-o menor ou desprotegido, pelo contrário. Há, sim, o claro viés de se buscar instrumentos voltados ao melhor funcionamento da sociedade.

Inegável, pois, que os deveres fundamentais são mecanismos garantidores da vida em comunidade, cabendo a todos os cidadãos a necessidade de sua fiel observância. Não há como se conceber a vida em sociedade sem uma cultura de respeito a essas verdadeiras obrigações jurídicas.

Em sintonia com os ditames da Constituição Federal de 1988, Bonavides (2008, p. 33) defende que a democracia participativa é um direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É um direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos. Em complementação à assertiva, há como enxergar toda a teoria da participação popular não apenas como um direito constitucional, mas sim e, sobretudo, como um dever fundamental de todo o cidadão perante a coletividade em geral. Dever este que devidamente exercido, tem o condão de vincular a atuação do Estado, pautando-a em favor dos interesses de todo o corpo social.

A relação entre direitos e deveres fundamentais operacionalizada pelo constituinte de 1988 revelou que, além de titulares de direitos, os membros da sociedade tornaram-se, compulsoriamente, sujeitos ativos de obrigações, fato que gradativamente se incorporou ao imaginário coletivo e contribuiu para a manutenção da paz social. Dessa forma, tratar de deveres fundamentais é falar de direitos fundamentais. Nesse sentido (MEDEIROS, 2004, p. 93):

Compreende-se, em razão de nossa própria história jurídico-política-social, que abordar questões como a existência e a necessidade de um regime de deveres fundamentais não se afirma como uma posição muito simpática. Não é considerado como politicamente correto, em nossa sociedade, refletir acerca de deveres em vez de restringir a fala na liberdade e nos seus direitos correlatos e caracterizadores.

A sociedade já percebeu que direitos e deveres passaram a caminhar lado a lado, sem sobreposições mútuas, com a finalidade de buscar a construção e solidificação de um Estado pautado na valorização e respeito à dignidade humana, conduzido por homens dotados de um sentimento de cidadania responsável (GOMES, 2007, p. 149).

A atuação da Administração Pública deve estar pautada no respeito aos deveres fundamentais e, sobretudo, na busca da concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, conforme preceitua Schier (2002, p. 249):

A Administração Pública gira em torno dos direitos fundamentais e, notadamente, da dignidade humana, restando superada a ideia de uma

atuação administrativa centrada no Estado, como entidade abstrata e amorfa.

Como forma de contribuir com a produção científica quanto ao tema em estudo, o Grupo de Pesquisa “Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais”, do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), tem se dedicado à pesquisa da teoria dos deveres fundamentais e, numa construção coletiva, concluiu que

Dever fundamental é uma categoria jurídico-constitucional, fundada na solidariedade, que impõe condutas proporcionais àqueles submetidos a uma determinada ordem democrática, passíveis ou não de sanção, com a finalidade de promoção de direitos fundamentais¹⁸.

Constata-se, assim, que para a garantia da Pátria, existe o serviço militar obrigatório (artigo 143, da CF); para a manutenção do regime democrático, existe o voto obrigatório (artigo 14 § 1º, da CF); para o custeio das políticas públicas estatais, há a obrigatoriedade de se pagar tributos (artigo 145, da CF); para o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, há a necessidade (dever) de engajamento, participação popular e controle social, na busca por uma administração pública honesta e efetiva.

Percebe-se, nesse contexto, que a teoria dos deveres fundamentais é dotada de considerável relevância, eis que atua como uma verdadeira função de manutenção da estabilidade da sociedade, restando claro que a fruição de direitos e garantias constitucionais depende, assim, de correlatos deveres que lhes garantam efetividade. Dessa forma, apresenta-se coerente afirmar a inexistência de direitos sem os correlatos deveres, os quais, apesar de serem relegados, por vezes, à figura de face oculta da lua, são essenciais à manutenção do Estado de Direito (NABAIS, 2002, p. 01).

¹⁸ Grupo de Pesquisa “Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais” (12 set. 2014), coordenado pelos professores Adriano Sant’Ana Pedra e Daury César Fabriz, da Faculdade de Direito de Vitória (www.fdv.br) - Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em Direitos e Garantias Fundamentais.

Tal percepção necessária de correlação entre direitos fundamentais e deveres fundamentais foi igualmente apresentada por Rocha (1997, p. 126):

O direito fundamental à participação política tem o seu reverso necessário no dever político à participação fundamental nos negócios da sociedade, na administração e controle da coisa pública. Tal direito emana do princípio da soberania popular.

E, acertadamente, nessa construção teórica de que direitos fundamentais e deveres fundamentais representam “duas faces de uma mesma moeda”, Rocha (1997, p. 128), afirma:

Concebido apenas como direito fundamental, passa a inexistir essa possibilidade agressiva à própria cidadania. O reconhecimento da condição jurídica do direito/dever não pode ser transformado em mero dever, conquanto não o deixe de ser, porque as consequências jurídicas são diversas nos dois casos. Como direito fundamental, nenhuma decisão política pode atingir, mutilar ou extinguir o direito do homem de participar da cidade. (...). Daí o cuidado de se clarear que o direito político traz em sua essência a natureza paralela e indissociável também de dever político, pelo que não se cuida de mera faculdade posta ao sabor instantâneo do indivíduo.

A participação popular, nesse viés, desprovida da busca pela obtenção de benefícios pessoais ou grupusculares e pautada em virtudes éticas, apresenta-se como um verdadeiro dever fundamental voltado à busca pela satisfação dos interesses de toda a sociedade, em sintonia com o delineado por Agra (2005, p. 18):

Uma condição indispensável para a construção de uma sociedade e de um regime democrático estruturados sobre valores republicanos é a necessidade de que a atuação política dos cidadãos seja virtuosa, pautada no escopo da obtenção do bem comum ao invés de almejar a realização de interesses privados. Outra condição é que a população deve ter responsabilidade pelas escolhas tomadas pelo Estado, partindo da concepção de participação política como um poder-dever de todos.

É praticamente impossível alcançar esse fundamento constitucional de cidadania e dignidade da pessoa humana sem a construção de um amplo e reiterado processo de conscientização, de modo que cada ator desse inigualável “espetáculo social” assuma seu papel de protagonista e incorpore a necessidade de abraçar os deveres fundamentais como um todo, sobretudo, aquele relacionado à participação popular

voltada ao controle da administração pública, em uma clara demonstração de materialização dos princípios da solidariedade e da confiança. Há, assim, a representação de um dever do cidadão para consigo e em relação a todo o corpo social.

A sociedade carece de soluções para o enfrentamento aos problemas que afligem a estrutura social, perpassando, inevitavelmente, pelo estímulo das virtudes cívicas, da participação ativa da população nos processos de tomada de decisões que envolvam o interesse público, bem como, da percepção do cidadão enquanto efetivo e indissociável membro da coletividade, nascendo uma nova forma de entendimento do conceito de individualismo (AGRA, 2005, p. 13-14).

Trata-se de uma via de mão dupla: os mesmos cidadãos que necessitam de uma administração pública ética e eficiente devem incorporar de forma automática o entendimento lastreado na ideia de que a manutenção desse direito fundamental à boa gestão pública somente será alcançado com a participação de todos. Trata-se, pois, da concretização do princípio da solidariedade, decorrente dessa relação intrínseca entre direitos fundamentais + deveres fundamentais¹⁹.

Não há como imaginar o sistema de fiscalização e controle do Estado de forma diversa. Trata-se, sim, de direito fundamental, porém, garantidor dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, traçados no artigo 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O controle social e a participação popular estão em sintonia com a teoria da democracia participativa, que é, sem dúvidas, a teoria do constitucionalismo de emancipação. Nesse sentido, abandonar a letargia e restaurar as bases da autoridade confiscada ao povo é o primeiro dos deveres a ser cumprido na cartilha cívica da democracia participativa (BONAVIDES, 2008, p. 41).

¹⁹ Utilizou-se, de maneira proposital, o sinal de adição, pois, em nome da coerência, convém grafar a expressão de uma forma aditiva, e não adversativa, como o uso da palavra “mais” nos sugere.

Assim, muito maior do que a vinculação da participação popular como direito fundamental, ante ao claro papel de concretização do princípio do Estado de Direito e do princípio democrático, há que reconhecê-la, também, como verdadeiro dever fundamental de todo cidadão, sem o qual se torna penosa a tarefa de manutenção dos fundamentos constitucionais da soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana.

Convém lembrar que desde o artigo primeiro da Constituição da República, declara-se, no seu parágrafo único, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Constituição” (BRASIL, 1988). A partir de uma análise mais aprofundada constata-se que a Constituição não se limitou apenas a trazer tal determinação, desprovida de finalidade. Todo o conteúdo do texto constitucional é permeado de dispositivos que efetivamente asseguram a magnitude da participação popular voltada à interação com os processos de tomada de decisões governativas, por diversos meios, de tal forma que se pode afirmar a existência de um dever fundamental afeto a toda a sociedade brasileira.

Há, em todo o corpo da Constituição Federal, diversos dispositivos que permitem e orientam o exercício do poder por meio da vontade popular, especialmente, no que toca ao viés de controle, dentre os quais se torna relevante citar: a) propositura de ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII); b) participação por meio de apresentação de propostas de iniciativa popular de projetos de lei (arts. 14, III; 29, XIII e 61, § 2º); c) disponibilização aos cidadãos das contas dos municípios, que poderão questionar a legitimidade (art. 31, § 3º); d) colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (art. 29, XII); e) participação dos usuários dos serviços públicos na administração direta e indireta (art. 37, § 3º); f) realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da sociedade civil (art. 58, II); g) participação da comunidade nas ações de seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII); h) participação da comunidade

nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III); i) colaboração da sociedade na promoção e incentivo à educação (art. 205); j) colaboração da comunidade com o poder público, para a proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º); k) participação popular por meio de audiências públicas afetas ao dever de preservar o meio ambiente (art. 225, § 1º, IV); l) participação das entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde das crianças e adolescentes (art. 227, § 1º).

Nesse contexto, desvelar e incorporar cada vez mais ao imaginário coletivo a necessidade de grassar o dever fundamental de participação popular voltada à maximização do controle social, corresponde à correlata manutenção de uma administração pública hígida, ética, eficaz e solidária, não havendo espaços para inobservância aos princípios norteadores da função governativa.

3.5 O REPUBLICANISMO COMO FUNDAMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

O Republicanismo apresenta-se como fundamento teórico a buscar a melhor compreensão dos ideais democráticos, com a real percepção do cidadão como protagonista nessa relação Estado x sociedade. Nesse contexto, segundo apresentado por Agra (2005, p. 16), as principais características do Republicanismo são: a) negação de qualquer tipo de dominação; b) defesa e difusão das virtudes cívicas; c) estabelecimento de um Estado de Direito; d) construção de uma democracia participativa; e) incentivo ao autogoverno dos cidadãos; f) implementação de políticas que atenuem a desigualdade social, através da efetivação da isonomia substancial.

Na República, segundo Rocha (1997, p. 100-107), todos os cidadãos são igualmente livres e com o dever de participação na composição e na gestão da coisa pública. Há, assim, a responsabilidade moral e política pelo todo; todos são titulares do poder

único e indivisível do Estado, que não é mais que o conjunto de todos os cidadãos. Todos os cidadãos são senhores da coisa pública, pelo que a sua titularidade concede-lhes não a prerrogativa, mas o dever de exigirem que aquele que administra em seu nome, quando e onde ele não participar diretamente da gestão, responda pela prática e suas consequências.

A análise do sistema republicano permite a compreensão de que o cidadão deve exercer de forma coerente seu papel na teia social, assumindo sua responsabilidade de personagem político, conforme demonstra Rocha (1994, p. 08):

De Constituição preocupada e nucleada na figura única do indivíduo, passou a sistema centrado no personagem político: não mais apenas o viver do homem, mas o viver com o outro, conviver, o viver social como partícipe e membro imprescindível dessa aventura transindividual, que é o conagraçamento político do Estado.

A essência do regime republicano demanda total e irrestrita responsabilidade de todos os agentes públicos, de todas as esferas do poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). O exercício da função política traz consigo a assunção de responsabilidades perante o povo, eis que o atuar de qualquer agente público está vinculado à gestão da *res publica*. A responsabilidade é, conforme anota Temer (1997, p. 163), parte indissociável do regime republicano, eis que ninguém desempenha funções públicas por direito próprio (BARBALHO *apud* ATALIBA, 1998, p. 66).

Nesse contexto, a materialização do controle social, devidamente municiado de informações que permitam sua máxima efetividade, é crucial para o acompanhamento desse delineamento do princípio republicano, de modo a restar claro que o exercício das atividades desempenhadas por qualquer agente público (seja ele vinculado ao Executivo, Legislativo ou Judiciário) deva, sempre, estar pautado em critérios racionais vinculados ao insofismável interesse da coletividade.

O pleno acesso à informação de qualidade tem o condão de possibilitar, também, conforme aventado por Ataliba (1998, p. 98), o direito de manifestação qualificada de grupos minoritários, de modo que a esses seja factível o exercício da plena

cidadania, mediante o direito de dissentir, discrepar ou divergir da maioria. Em um regime republicano toda minoria deve ter a real garantia de possibilidade de transformar-se, pela discussão e crítica, em maioria.

É imperioso dar eficácia aos postulados trazidos pela Constituição Federal de 1988, que permitem ao cidadão o exercício da cidadania em suas mais variadas facetas, fazendo-o por meio do esclarecimento, pelo debate, pela detida consideração de suas virtudes (ATALIBA, 1998, p. 24).

Nessa visão, não basta às instâncias governamentais tão somente conferir publicidade a seus atos. As informações colocadas à disposição da sociedade devem ser acessíveis, compreensíveis e suficientes ao pleno exercício do controle social, tanto para o cidadão que o realiza de forma incentivada e individualizada, como para os órgãos representativos da sociedade organizada. Faz-se necessário, portanto, apresentar à sociedade informações consistentes que cumpram com o papel republicano de prestação de contas e que também permitam ao cidadão conhecer e distinguir as realizações governamentais (EVANGELISTA, 2010, p. 18).

Acerca da sintonia com a gênese dos ideais republicanos, a Lei de Acesso à Informação representou um passo de grande relevância em direção ao longo e árduo caminho na busca da concretização da cultura da máxima e efetiva transparência na condução dos negócios vinculados ao interesse público, em sintonia com a gênese do regime republicano. Há que se aplaudir, sempre, a cultura da transparência em substituição à tradicional cultura do segredo, conforme evidenciam Clève e Franzoni (2013, p. 36-37):

A publicidade não é uma questão de escolha do administrador público. No Estado Democrático de Direito brasileiro, derivando o poder do povo (art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal), os assuntos do Estado a todos interessam. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação merece todos os aplausos. Resta, contudo, o difícil caminho da concretização. A mudança de hábitos e de antigas práticas reclama compromisso, firmeza e tempo. Muito ainda resta a fazer para a afirmação do país como uma autêntica sociedade republicana e democrática, uma associação política formada por cidadãos

livres e iguais. Evidentemente, a lei vai estimular, espera-se, a ressurgência de virtudes cívicas. Contra a resistência das antigas práticas, porém, nada melhor do que a boa luta travada no cenário institucional com as armas que o Direito fornece.

A compreensão da consciência cívica afeta à titularidade da *res publica* é essencial ao amadurecimento de uma verdadeira cidadania ativa. Somente após finalmente entender que o verdadeiro dono do poder é o povo, e que os representantes eleitos (bem como todos os agentes públicos) devam exercer suas atribuições, sempre, em nome do povo, nos termos da Constituição Federal e dos princípios republicanos, haverá um campo fértil para brotar os frutos esperados de uma cultura que abrace as virtudes cívicas, tornando-as os alicerces de nossa sociedade.

A organização da sociedade sob os princípios das virtudes cívicas, verdadeiros alicerces dos ideais Republicanos, permite a difusão desses valores positivos, bem como, atua como fator de repressão de condutas viciosas. Busca-se, assim, que cada membro da sociedade se sinta responsável pela condução do destino de todos, de modo a incentivar a participação ativa do cidadão e a corresponsabilidade pela gestão da coisa pública (AGRA, 2005, p. 36).

A difusão dos princípios afetos às virtudes cívicas possibilita, também, que sejam incorporados pelos cidadãos valores vinculados ao desenvolvimento dos temas de interesse coletivo, de modo que igualmente se desenvolva a confiança naqueles mecanismos garantidores da vida em sociedade (BIGNOTTO, 2004, p. 25).

Pontualmente, Agra (2005, p. 60) assim apresenta as virtudes cívicas:

As virtudes cívicas se apresentam como núcleo axiológico do Republicanismo. Elas são o substrato que alicerça a construção de uma cidadania ativa, em que cada cidadão, além de ser parte integrante da comunidade, é também ator das decisões políticas, e une seu destino e suas aspirações ao interesse geral da coletividade. Portanto, o objetivo da difusão das virtudes cívicas é a construção de uma cidadania ativa, que se afigura como uma das condições para que a República assegure a liberdade dos membros da sociedade e evite a implantação de regimes totalitários.

As virtudes cívicas devem formar nos cidadãos um *ethos* comum, *sensus communis*, que reflita uma comunidade naturalmente integrada, com a missão de incutir nos

cidadãos valores de respeito à *res publica*, entendida como uma prerrogativa da sociedade, com uma ideia própria de bem-comum, protegida pela participação ativa da população nas decisões políticas. Para referido autor, as relações sociais devem estar pautadas em um “forte nexó vital ético”, que garanta a harmonia social e faça nascer a percepção de que todos fazem parte da mesma comunidade (AGRA, 2005, p. 60-61).

Essas virtudes cívicas representam, também, uma real necessidade de participação solidária nos assuntos de relevância pública. Cardoso (2004, p. 47) adverte que a vida em sociedade, lastreada na política, merece ser considerada no sentido de que todos tenham alguma influência nas decisões afetas aos temas comuns, de modo que cada cidadão detenha poder sobre os demais. Forma-se, assim, um ciclo de interesses que orbita a busca pela satisfação dos anseios do todo, essencial à vida em sociedade.

Para a maximização das virtudes cívicas no seio da sociedade há a necessidade de se compreender a coisa pública não como algo de ninguém, sem dono, mas sim, vislumbra-se visualizar o cidadão como parte integrante e indissociável da *res publica*.

O controle social deve ser enxergado como materialização da cidadania, a qual, por sua vez, exercita-se, também, segundo critérios cívicos de solidariedade. Nesse sentido, Rocha (1997, p. 111) assevera que a cidadania é o modo que se vale o homem para lançar-se ao conforto da vivência com os outros. Por isso, a cidadania obriga. A cidadania é, assim, o exercício da liberdade do homem em sua projeção para além de si mesmo, no seu encontro com os que partilham a experiência de vida em comum em determinada sociedade política.

E continua, com precisão, referida autora:

Cidadão não é, pois, apenas uma forma de expor-se ao outro; é, principalmente, uma forma de encontrar-se com o outro no espaço aberto e amplo da política; é uma forma de ser todos sem perder-se como indivíduo.

Cidadão não é apenas adjetivo do homem, mas uma das faces do homem: aquela mostrada no movimento da criação com todos. A cidadania é, então, obrigação, no sentido de que a ninguém é dado desconhecer-se no grande encontro com os outros, nem renunciar à solidária convivência no espaço comum. E a vida em comum é o destino do homem. A ele a dor de repartir-se em múltiplas misérias para multiplicar-se em todas as esperanças humanas (ROCHA, 1997, p. 111).

Não há como se sustentar a existência de um sistema republicano sem a efetiva participação política do cidadão. Cidadania e participação política nos assuntos afetos aos interesses de toda a coletividade representam um elo indissociável, uma verdadeira busca constante pelo aprimoramento do Estado. Assim, segundo Rocha (1997, p. 113), a cidadania “é a operatividade do cidadão na gestão democrática da *res publica* que faz a forma de governo”.

Os valores pautados nos princípios republicanos têm a responsabilidade de buscar o aprimoramento da democracia e, sobretudo, elevar o cidadão a protagonista político, de modo a inseri-lo nas discussões e decisões vinculadas à satisfação dos interesses da coletividade.

Nesse vetor, com precisão, aponta Agra (2005, p. 12):

Os ideais do Republicanismo podem trazer novo alento à estrutura política da sociedade, contribuindo para aprimorar o regime democrático e incentivar a cidadania ativa por parte dos cidadãos. Ao se dinamizar os procedimentos democráticos, buscam-se soluções para as crises enfrentadas, de modo que a alternativa encontrada possa auferir respaldo na população.

Conforme afiançado por Agra (2005, p. 13), há a necessidade, a partir do despertar dos ideais do Republicanismo, de se recuperar o sentido ético na participação política, com o escopo de se pautar as escolhas dos agentes políticos a partir de padrões razoáveis, com inegável apelo à citada virtude cívica.

A partir da adoção dos valores republicanos, que se opõem a todo tipo de regime desprovido de vinculação com o respeito à teoria da soberania popular, vislumbra-se uma aproximação do povo com o eixo do poder, bem como, percebe-se um resgate

da legitimidade democrática há muito ausente na relação Estado x sociedade. No mesmo vetor, entende-se e espera-se que os cidadãos assumam o dever de atuar ativamente na vida política da sociedade, com o objetivo de proteção aos interesses sociais indisponíveis, sempre, em sintonia com os ideais republicanos.

3.6 CONTROLE SOCIAL COMO FERRAMENTA DE MAXIMIZAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Já há algum tempo a discricionariedade administrativa deixou de ser observada, conforme apresenta Dallari (2006, p. 04), com uma espécie de “cheque em branco” ou “palavra mágica” conferindo ao administrador público, de modo que lhe seja permitido, indiscriminadamente, conduzir a gestão das políticas públicas sem a necessária vinculação ao feixe de princípios espalhados no ordenamento brasileiro e, sobretudo, na Constituição Federal. Há que se concluir, por oportuno, que em lugar da discricionariedade obtusa, irracional, foi moldado o inequívoco entendimento afeto à administração da coisa pública como verdadeiro direito fundamental de todo cidadão.

Na mesma vertente, conforme apresentado por Freitas (2009, p. 10), a discricionariedade do agente público “não significa, no Estado Constitucional, liberdade para o erro teratológico ou para vantagens indevidas e voluntarismos de matizes irracionais, ainda que dissimulados em ideologia”.

A história evidencia que a ineficácia dos controles oficiais tem permitido uma atuação inerte, livre e irresponsável de gestores públicos por todo o Brasil, restando claro que a participação popular é essencial à busca por uma gestão lastreada no direito fundamental à boa administração pública. Nesse contexto, a atuação firme, constante e apolítica do controle social deve estar vocacionada à materialização pelo gestor estatal da “observância dos limites finalísticos estatuídos pelo vinculante

novo papel do Estado, em termo de respeito ao direito fundamental à boa administração pública” (MOREIRA NETO, 2002, p. 37).

A atuação estatal meramente reativa e inegavelmente desprogramada apresenta-se como inadequada ao modelo constitucional, devendo a Administração Pública deixar de lado a atuação movida pelo impulso e por voluntarismos, com a finalidade de alcançar uma ação planejada e legitimada por critérios conhecidos e transparentes (VALLE, 2008, p. 96).

Nesse contexto, inegável que o dever de planejamento da Administração Pública guarda sintonia com o dever constitucional de eficiência, previsto no *caput*, do artigo 37, da Constituição Federal, restando evidente que a gestão da coisa pública necessita estar voltada à satisfação dos interesses da coletividade, mediante uma atuação estatal coordenada e coerente.

Esse dever de eficiência de todas as vertentes do Estado (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) restou apontado por Agra (2005, p. 61):

A res publica expressa que as decisões políticas devem ser tomadas em benefício da população, e que os mandatários e os gestores públicos têm a obrigação de exercer suas funções de forma a considerar o bem público como algo sacro, densificando a eficiência dos órgãos estatais no atendimento das demandas coletivas.

Em pleno século XXI, não mais se pode admitir que o trato da coisa pública seja assunto de desinteresse da coletividade. Cada cidadão, individualmente ou reunido em grupos, deve exigir integridade na gestão pública, com a consequente materialização dos direitos fundamentais, os quais, segundo Sarlet (2005, p. 365) “vinculam os órgãos administrativos em todas as suas formas e atividades”.

O controle social exercido por meio da participação popular é um dos mecanismos aptos a possibilitar o alcance da “discricionariedade legítima” (FREITAS, 2009, p. 22), de modo que reine como pedra filosofal uma administração pública ética, proba, eficiente, transparente e, enfim, cumpridora e garantidora das políticas públicas

aptas à consecução dos direitos fundamentais espalhados na Constituição Federal, com destaque à dignidade humana.

Essa discricionariedade legítima pode ser definida como:

A competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e de escolher, no plano concreto, as melhores soluções, mediante justificativas válidas, coerentes e consistentes de conveniência ou oportunidade (com razões juridicamente aceitáveis), respeitados os requisitos formais e substanciais da efetividade do direito fundamental à boa administração pública (FREITAS, 2009, p. 24).

Em momentos pretéritos, a discricionariedade administrativa era enxergada como um verdadeiro “cheque em branco”, que permitia aos administradores públicos uma ampla e, por vezes, irresponsável liberdade de atuação. Dizia-se, nessa toada, que ao gestor público cabia a faculdade de agir dentro dos limites impostos pela lei, numa espécie de legalidade obtusa. Num viés mais coerente com o feixe de princípios que regem o direito fundamental à boa administração pública, compreende-se que a discricionariedade administrativa não é mais a liberdade de atuação limitada pela lei, mas a liberdade de atuação limitada pelo Direito (DI PIETRO, 1999, p. 171).

A discricionariedade sem medidas e sem controle apresenta-se irracional. Nesse vetor, o controle exercido por meio da participação do cidadão nos diversos processos de tomada de decisões é fundamental, buscando-se, assim, um protagonismo da sociedade. Cabe ao cidadão exercer o papel de verdadeiro controlador das ações governamentais, uma vez que não há ninguém melhor do que o próprio destinatário das políticas públicas para examinar seus critérios de eficiência e eficácia.

A partir de tal constatação, mister se faz pensar em mecanismos amplos que possibilitem o controle da Administração Pública, de modo a se alcançar a plenitude desse direito fundamental, mediante a implementação de “escolhas administrativas legítimas”. As ideias de Freitas (2009, p. 09) condizem com referida mudança de paradigma, como se verifica no trecho em destaque:

O Estado Constitucional, numa de suas mais expressivas dimensões, pode ser traduzido como o Estado das escolhas administrativas legítimas. Assim considerado, nele não se admite a discricionariedade pura, intátil, sem limites. Em outras palavras, impõe-se controlar (ou, ao menos, mitigar) os contumazes vícios forjados pelo excesso degradante, pelos desvios ímprobos ou pela omissão desidiosa. Faz-se cogente, sem condescendência, enfrentar todo e qualquer “demérito” ou antijuridicidade das escolhas e políticas públicas, para além do exame adstrito a aspectos meramente formais. Nesse desiderato, o direito fundamental à boa administração pública é norma implícita em razão do feixe de princípios e regras. Os princípios constitucionais, para além das regras, determinam a obrigação de o administrador público justificar, na tomada de decisões, a eleição dos pressupostos de fato e de direito.

O direito fundamental à boa administração pública, nesse contexto, restou didaticamente anotado por Freitas (2009, p. 22):

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.

Conforme apresentado por Valle (2008, p. 103), o conceito de direito fundamental à boa administração, sob o viés da participação, por força não só dos específicos preceitos constitucionais que a essa forma de compartilhamento do poder se referem, mas, também, à conta da inclusão da consensualidade e cooperação como técnica de exercício de poder, integra o rol de direitos fundamentais do cidadão. E, como dito, por seu caráter fundamental, o direito à boa administração pública deve ser protegido contra o risco de erosão a ser eventualmente cometida pelo legislador infraconstitucional (FINGER, 2008, p. 135).

O dever fundamental de cada cidadão, devidamente implícito no texto constitucional, voltado à busca por uma atuação governamental ética e eficiente, exige uma participação ampla da sociedade, de modo a se alcançar a efetivação das mais diversas políticas públicas trazidas pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, de grande pertinência o resultado da obra produzida pela AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito (2012, p. 13):

O exercício da cidadania requer indivíduos que participem cotidianamente da vida da sociedade. Organizados para alcançar o desenvolvimento da comunidade onde vivem, devem exigir inicialmente comportamento ético dos ocupantes dos poderes constituídos e eficiência na gestão dos recursos públicos. Uma das obrigações mais importantes do cidadão é não aceitar ser vítima da corrupção. A corrupção corrói a dignidade do cidadão, deteriora o convívio social, contamina os indivíduos e compromete a vida das gerações atuais e futuras. Os impostos pagos pelos cidadãos são apropriados por agentes gananciosos. Os indivíduos para se protegerem, isolam-se nos seus interesses particulares e a desconfiança mútua rompe os laços de solidariedade social. Opor-se à corrupção é, pois, um dever de quem acredita na capacidade de se construir uma vida digna. Aceitar a corrupção é deixar-se corromper por ela.

O controle da Administração Pública é essencial ao desenvolvimento e materialização dos direitos fundamentais garantidores de uma vida digna, dentre os quais, destaca-se a busca cogente por uma administração pública proba e eficiente. Sem o uso racional dos recursos públicos, que são limitados, não é possível concatenar estratégias que possibilitem o atingimento das metas estatais. De outra sorte, é coerente assinalar que a partir do fortalecimento do controle popular, não cabe ao Estado eximir-se de tal responsabilidade, conforme demonstra Silva (2002, p. 116):

Esse aumento do controle não pode, entretanto, significar a imobilização da ação do gestor público, mas a garantia de uma utilização mais racional, eficiente, transparente, regular e compatível com o esforço de submissão da sociedade à tributação imposta pelo Estado. O controle é uma função muito importante dentro da Administração Pública. Sem controle, as metas não são corrigidas, os objetivos fundamentais muitas vezes ficam colocados em segundo plano, há desperdício e inadequação no uso dos recursos.

De acordo com o anotado por Valle (2008, p. 104), interpretar a participação como elemento integrante do conceito do direito fundamental à boa administração pública envolve um comportamento ativo, uma aptidão para contribuir e aprimorar a ação pública, que tem por destinatários a esse mesmo universo de cidadãos.

A ausência do manejo correto dos recursos públicos ocasiona injustiças e desigualdes, eis que impede que as prestações estatais mais básicas cheguem aos que mais necessitam. Por meio de uma gestão pública ética e transparente, que permita o real acompanhamento da execução da coisa pública por parte da

sociedade, é possível minimizar essa problemática, conforme aponta Cepik (2002, p. 378):

É preciso frisar que, especialmente num país de desigualdades sociais graves, todas as informações que contribuem para tornar a administração mais transparente, ou que fornecem detalhes sobre direitos, benefícios ou títulos, devem ser gratuitas. Mais ainda, é dever do poder público esclarecer os cidadãos sobre seus direitos, particularmente os que não dispõem de uma educação suficiente. É essa falta de conhecimento básico, além da falta de recursos apropriados, que faz com que boa parte dos gastos sociais não chegue às camadas mais necessitadas.

Por meio do exercício efetivo do controle popular abre-se a possibilidade de acompanhar a execução das políticas públicas estatais, de modo a se garantir a materialização do direito fundamental a uma gestão pública ética e coerentemente eficaz. Nesse sentido, Schier (2002, p. 82) comenta que:

O direito de participação, concretamente situado no ordenamento constitucional brasileiro, permite a concretização do princípio do Estado Democrático de Direito, através de mecanismos de controle dos atos administrativos pelo cidadão, bem como mediante a instrumentalização de mecanismos que garantam a sua influência na gestão administrativa de uma maneira geral.

Esse controle social voltado à maximização do direito fundamental à boa gestão pública, entretanto, deve ser exercido de forma gratuita, sem a pretensão de obtenção de ganhos pessoais ou de perseguições políticas. Cabe à sociedade elevar-se ao seu verdadeiro papel de protagonista e, dessa forma, assumir a responsabilidade de real detentora do poder soberano.

Nesse contexto, Freitas (2009, p. 46-47) assinala que:

Não por acaso, o princípio da participação integra o conceito de direito fundamental à boa administração pública, cuja concretização tende a melhor fiscalizar a conduta do agente público, em termos de eficiência e de eficácia, assim como representa valioso estratagema para fazê-la substancialmente legítima e democrática. Deve-se assinalar que o controle social da discricionariedade não se identifica com a atuação fiscalizadora de facções, nem com a vontade de uma multidão de pequenos tiranos. Ao revés, há de ser desenvolvido pela maioria que se afirma, sem exaltação romântica, no compromisso acima das vontades atomizadas e defende o interesse público contra seus contumazes adversários, individuais ou grupculares.

Destaca-se que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta de Nice)²⁰, proclamada em dezembro de 2000, em seu artigo 41, expressamente, trouxe a menção ao direito fundamental a uma boa administração pública, como se vê:

ARTIGO 41.º

Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
 - a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;
 - b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
 - c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

Ao analisar o direito fundamental a uma boa administração pública previsto na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, Machado (2010, p, 254) anota:

Pretende-se criar uma administração bem dirigida, com capacidade de prestação, funcionalmente ordenada e adequada, estruturada com base nos direitos fundamentais e nos princípios estruturantes do direito da União Europeia, como a democracia e o Estado de direito.

A Constituição de 1988, muito antes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, consagrou um direito fundamental à boa administração, de modo que esse está, principalmente (não exclusivamente), ancorado: no artigo 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e no artigo 37, onde estão elencados os princípios diretivos da administração pública. A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito fundamental à boa administração, ela já previu expressamente os critérios,

²⁰ Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em 24 set. de 2016.

diretrizes, princípios que norteiam e permitem a concretização dessa ideia de boa administração (SARLET, 2006).

Em que pese a inexistência de previsão expressa no texto constitucional acerca do direito fundamental a uma boa administração pública, inegável que a redação trazida pelo artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, o contemplou no chamado “rol aberto dos direitos fundamentais”, ao afirmar que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Seria uma tarefa exaustiva (talvez, impossível) ao legislador tentar delinear no corpo do texto constitucional, de forma peremptória, todos os direitos fundamentais que devam ser atribuídos ao homem. Nesse sentido, como forma de salvaguardar eventuais direitos não expressamente elencados, houve a motivada e coerente opção de se inserir no referido artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, uma espécie de soldado de reserva, com a função de assegurar a garantia desses direitos fundamentais não categoricamente positivados.

Em que pese a ausência de vinculação expressa no texto constitucional do direito fundamental à boa administração, assina Valle (2011, p. 161), restar inequívoco que seu reconhecimento tem o condão de propiciar a materialização de um considerável feixe de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, com especial atenção para aqueles de caráter prestacional.

Não há, pois, a possibilidade de se buscar uma gradação entre direitos fundamentais, a partir da existência (ou não) de sua positivação no texto constitucional, uma vez que tanto os princípios implícitos, quanto os explícitos, constituem-se como verdadeiras normas jurídicas (SUNDFELD, 2000, p. 150).

A ideia de constitucionalização de um direito fundamental à boa administração tem o condão de proclamá-lo como princípio reconhecido em razão dos direitos dos cidadãos, transformando-o em instrumento para afiançar a defesa em relação ao próprio poder público (CASSESE *apud* VALLE, 2011).

A participação popular e o controle social, peças cruciais do dever fundamental que cada cidadão tem de contribuir para a materialização de uma boa administração pública, guarda total sintonia e correlação com o respectivo direito fundamental de obtenção de uma administração pública ética, coerente e eficaz. Trata-se, pois, daquilo que Nabais (2002, p. 01) chamou de a “face oculta dos direitos fundamentais”.

A Constituição Federal, no parágrafo único de seu artigo 1º, foi clara ao estabelecer que “todo poder emana do povo”, restando claro que o Estado se encontra dentro campo de titularidade da sociedade. Nesse sentido, para que haja o pleno exercício da cidadania, deve-se compreender que não há direitos fundamentais sem os correlatos deveres fundamentais. A cidadania, assim, como verdadeiro direito fundamental, necessita de amparo junto à teoria dos deveres fundamentais.

O direito fundamental à boa administração pública tem o condão, também, de assegurar à sociedade – real destinatária das prestações públicas – um papel ativo na formulação das escolhas públicas. Nesse particular, cabe à própria sociedade, como melhor termômetro de avaliação da gestão estatal, participar dos processos de tomada de decisões. Trata-se, pois, de inequívoco resgate da democratização e legitimidade do Estado.

Inegável, pois, que a materialização do direito fundamental à boa gestão pública depende de uma efetiva e ampla participação da sociedade, que deve manter foco constante nas atividades desempenhadas pelo Estado, de modo que seja propiciado o alcance real das prestações públicas de cunho obrigatório, bem como, de todos os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, com a finalidade de se buscar a dignidade e o desenvolvimento humano.

3.7 CONTROLE SOCIAL FRENTE ÀS SITUAÇÕES APARENTES DE CORRUPÇÃO

Governos corruptos geralmente estão preocupados com a execução de projetos faraônicos, que facilitam o pagamento e recebimento de propinas, em detrimento de vincular tais recursos em favor do povo. A relação custo x benefício para um projeto de investimento deixa de ser um critério de seleção. Quanto maior seja o valor inicialmente previsto a se pagar pelo Estado, mais alta é a possibilidade de recebimento de comissão indevida a ser cobrada.

Em regra, aqueles que desviam recursos públicos tendem a aplicar e investir o fruto obtido a partir do sangramento dos cofres públicos, em locais diversos, longe dos olhos daqueles que deveriam exercer a fiscalização. Tal fato é uma tentativa de ocultar o crescimento patrimonial e, dessa forma, há o duplo prejuízo à comunidade afetada (AMARRIBO, 2012, p. 15).

Com a corrupção, é possível aos agentes corruptos angariar grandes fortunas, sempre, à margem da legalidade e à sombra do poder, criando o que pode ser classificado de burguesia fraudulenta, que cresce e enriquece de modo desleal e rápido, às custas do sofrimento do povo. Quem se vincula e pratica atos de corrupção não tem compromisso ou preocupação com a efetivação de políticas públicas, mas sim e, unicamente, enriquecer-se cada vez mais.

Sinais desarrazoados e inesperados de riqueza, emitidos por pessoas com vinculação direta ou indireta à Administração Pública, merecem considerável atenção, conforme orientações tecidas pela organização não-governamental Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO, 2012, p. 28):

São as evidências mais fáceis de serem percebidas e são as que deixam mais claro que algo de errado ocorre na administração pública. Esses sinais são perceptíveis quando o grupo de amigos e parentes das autoridades exhibe bens de alto valor, adquiridos de uma hora para outra, como carros e imóveis, e também na ostentação, por meio de gastos pessoais

incompatíveis com suas rendas, como viagens, festas, patrocínios, dentre outras coisas. Alguns passam a ter uma vida social intensa, frequentando locais de lazer que antes não frequentavam, como bares e restaurantes, onde realizam grandes despesas a fazem questão de mostrar a opulência.

Para que o cidadão passe a entender e melhor compreender os sinais aparentes dos desvios de recursos públicos, nasce a clara necessidade de que sejam divulgados os casos de corrupção levantados pelos órgãos de controle, de modo que a sociedade em geral tenha ciência das ilegalidades cometidas e, dessa forma, seja possível atentar para os mais variados atos de corrupção. Não se prega, de forma desarrazoada, a execração pública de quem quer que seja. No mesmo sentido, não está a se defender uma midiatização indevida desses casos. Desde que respeitados os direitos fundamentais, em especial, a privacidade e a dignidade humana, a publicização de casos de corrupção contribui para o combate a esse mal que assola a sociedade.

Tal constatação foi apresentada pela entidade não-governamental Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO, 2012, p. 65):

Para que a sociedade se mobilize contra a corrupção é preciso que as pessoas sejam estimuladas e provocadas. À medida em que as fraudes vão sendo comprovadas, devem ser divulgadas para a população, pois essas informações desenvolvem um sentimento de repulsa ao comportamento das autoridades corruptas e ao mesmo tempo estimulam a continuidade das investigações. É importante também estimular o debate organizado e promover audiências públicas de esclarecimento à sociedade.

Para que a sociedade possa contribuir com os órgãos de controle e passe a denunciar casos aparentes de corrupção, torna-se necessário aprimorar mecanismos tais que permitam e incentivem que cidadãos e servidores honestos apresentem denúncias afetas às situações ilícitas de que tenham conhecimento, sem que, para tanto, seja necessária uma indevida exposição. Um sistema efetivo de confidencialidade tem o condão de evitar represálias e perseguições de toda natureza.

A título exemplificativo convém destacar que órgãos de grande relevância ao controle das atividades administrativas ainda se encontram na contramão do que a

sociedade espera, eis que apenas permitem a apresentação de denúncias com a clara e inequívoca identificação do autor, inclusive, com necessária informação do número de cadastro de pessoa física (CPF). Dentre tais órgãos podem ser citados o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²¹ e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)²².

Tal exigência se mostra desmedida eis que a vedação ao anonimato trazida no artigo 5º, IV, da Constituição Federal, está relacionada apenas à manifestação pública de pensamento e, no mesmo vetor, há uma inequívoca inibição à ação fiscalizatória do cidadão, que normalmente encontra-se em posição de vulnerabilidade diante daqueles que exercem o poder de forma indevida e, dessa forma, forma-se um desnecessário filtro na realização de denúncias para os referidos órgãos de controle.

Ressalta-se que a luta constante contra a corrupção somente será um combate equilibrado mediante a inequívoca participação da sociedade, que deve atuar sem amarras à estruturas rígidas e pré-concebidas. O cidadão tem o poder-dever de participar da vida política da sociedade sem, necessariamente, encontrar-se vinculado ao Estado ou, mesmo, a agremiações políticas. O exercício organizado da participação do cidadão deve apresentar-se de forma autônoma em relação ao Estado, com o objetivo do exercício eficaz da fiscalização do Estado (ROCHA, 1997, p. 123).

A transmissão de informações públicas dotadas de qualidade tem o objetivo de gerar conhecimento, de modo que o cidadão, o homem do povo, possa, efetivamente, exercer sua cidadania ativa. Há de se ponderar, contudo, que informação não é

²¹ Exigência contida no art. 92, da Resolução n.º 67/2009 (Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça). Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/10/b8953e0554207c0f4fb95a29e9326532.pdf>>. Acesso em 30 set. de 2016.

²² Exigência contida no art. 36, § 1º, da Resolução n.º 92/2013 (Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público). Disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Publicacoes/documentos/Regimento-Interno-do-CNMP_16_08_2016.pdf>. Acesso em 30 set. de 2016.

sinônimo de conhecimento, eis que este implica apreensão e controle mental sobre aquela (SARTORI, 1994, p. 164).

Para que haja a referida produção de conhecimento torna-se essencial o trânsito de informações capazes de influir nesse processo de absorção de novos conceitos e ideias e, sobretudo, que haja a construção de canais que permitam ao cidadão, de modo facilitado, a possibilidade de apresentar ao Poder Público situações que destoam da realidade e possam ter ligação com atos de corrupção.

3.8 DA INEFICÁCIA DO CONTROLE UNICAMENTE OFICIAL: CONTROLE OFICIAL + CONTROLE SOCIAL = CONTROLE EFETIVO

Há que se buscar, de início, uma apresentação diversa das acepções afetas aos controles oficiais e social, de modo a compreender que ambos são, ao mesmo tempo, desvinculados, porém, complementares, restando claro que o exercício de um controle das ações do Estado a ser efetivado, unicamente, pelo próprio Estado, demonstrou-se insuficiente a tutelar o interesse público.

Essa dicotomia entre os controles oficial e social foi, corretamente, abordada por Siraque (2005, p. 103-104) da seguinte forma:

O controle social da função administrativa do Estado tem, assim, a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade. Enquanto no controle institucional os agentes públicos têm o dever legal de fiscalizar, controlar os atos das atividades estatais, sob pena de responsabilidade política e criminal, no controle social o cidadão não possui nenhuma obrigação legal de fiscalizar e controlar; mas tem a faculdade garantida pela Constituição de adentrar na intimidade da Administração Pública para fiscalizá-la, com *animus sindicandi*, e submetê-la à soberania popular.

A participação social e o conseqüente controle exercido pelos próprios cidadãos, segundo apresentado por Clève (1993, p. 17), devem ser vistos sob óticas diversas. A primeira modalidade identifica o cidadão como eleitor, assinalando que por meio

do voto ocorre o controle eficaz do poder público pela população. Em seguida, classifica o cidadão como agente de poder, inserindo nesse rol aqueles que ingressaram como servidores junto ao poder público. A terceira modalidade apresenta o cidadão enquanto colaborador na gestão privada de interesses públicos, quando há a ocorrência de delegação de serviços públicos a particulares. A quarta modalidade de participação se dá através do que o autor denomina de “cidadão seduzido”, revelando-se em práticas de estímulo à atuação privada, mediante a concessão de benefícios estatais (isenções fiscais, doações, créditos facilitados, etc.). Por fim, o cidadão como sensor, é identificado de acordo com a legitimidade conferida pelo legislador constituinte para o exercício direto do controle das atividades do poder público.

Há que se entender que o controle social se revela como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos estatais fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. Nesse contexto, o controle social é compreendido como importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (CGU, 2012, p. 09).

Por certo, os cidadãos possuem melhores condições de acompanhar a aplicação do dinheiro público, pois utilizam os serviços e suportam as falhas e problemas que acontecem no dia a dia, podendo, melhor do que os próprios agentes públicos, ou mesmo, dos órgãos de controle oficiais, apontar irregularidades ou má gestão. Para que os cidadãos possam participar de maneira eficaz, é preciso, contudo, que sejam mobilizados, que recebam informações úteis e orientações sobre como atuar (AMARRIBO, 2012, p. 102).

Nesse contexto, inegável reconhecer, segundo Ribeiro (2004, p. 123), que:

Partindo do princípio de que, para a sociedade, o melhor controle, na perspectiva da defesa de seus interesses, é sempre aquele que por ela é exercido, afigura-se como de extrema importância a criação de instrumentos através dos quais ela possa exercer, de modo organizado, moderno e

sistemático, o controle das ações do poder público em todas as suas extensões, cobrando melhores resultados dos recursos por ela disponibilizados.

Não há como deixar de constatar que houve um grande progresso junto aos mais diversos órgãos voltados ao controle da Administração Pública, seja esse controle interno ou externo. Apesar desses relevantes avanços observados nos últimos anos, é de fácil compreensão que os desvios de recursos públicos registrados no Brasil, seja por desperdício ou fraudes, podem ser atribuídos, ainda, à ineficácia dos órgãos de controle existentes (RIBEIRO, 2002, p. 120).

Infelizmente, os órgãos e agentes incumbidos do exercício do controle oficial no Brasil ainda estão preocupados em gastar energia, prioritariamente, com a análise de aspectos formais, por vezes, inócuos, sem uma aferição coerente quanto à eficácia, economicidade e efetividade da atuação governamental, não sendo capazes de exercer, a contento, um exame prévio das despesas, de modo a reduzir ou prevenir o número de irregularidades cometidas (RIBEIRO, 2004, p. 122).

Há que se concordar, assim, que os controles oficiais, operacionalizados pelo próprio Estado, passam por considerável processo de evolução, prestando relevantes serviços à sociedade. Entretanto, é visível que o Estado, sozinho, não tem se mostrado eficiente na consecução dessa missão constitucional, gerando um sentimento de incertezas no cidadão brasileiro. Nesse sentido, relevantes as considerações de Braz (1992, p. 213):

A despeito dos aperfeiçoamentos de ordem formal, continuam insuficientes os mecanismos de controle da Administração Pública, quer considerados cada um *de per sí*, quer em seu conjunto. O controle administrativo, ou autocontrole, inobstante o preceito constitucional de fiel observância, pela Administração Pública, dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade²³, persiste capenga, insatisfatório para atender os administrados na proteção dos direitos e garantias fundamentais; o controle judiciário, inobstante todo arsenal de ações à disposição do administrado, para a defesa de seus direitos públicos subjetivos, tem frustrado o cidadão; e, finalmente, o controle político, exercido pelos parlamentares sobre o

²³ Ao tempo da edição da referida obra o princípio da eficiência ainda não havia sido incluído junto ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, por meio da Emenda n.º 19/1998.

Executivo, ostenta, na prática, um denominador comum: a frustração do cidadão.

A intensificação do controle popular enaltece, também, o sentimento de pertencimento à sociedade a qual se está inserido e fortalece a sujeição às normas por parte de um indivíduo e, por consequência, transforma-se num instrumento para influenciar outras pessoas. As ações de uma pessoa podem ser consideradas não apenas como um veículo de informação de suas próprias atitudes, mas sim, como um verdadeiro elemento que assegure aos demais a demonstração de que respostas e comportamentos adequados geram consequências futuras vinculadas à moral. Inicia-se, assim, um processo de circularidade causal, onde um comportamento moral gera como resposta um comportamento de igual qualidade moral (SEÑA, 2002, p. 225).

Há a necessidade de abertura e democratização dos órgãos de controle. Ministério Público, Tribunais de Contas e Controladorias não podem continuar vivendo num “mundo paralelo”, distante do contato direto com o cidadão. É impossível imaginar a existência de um controle eficiente sem a máxima participação da sociedade. E essa participação, esse vínculo entre sociedade e órgãos de controle não pode ser apenas formal, efêmero. Deve existir uma relação de interdependência entre o povo e aqueles que detêm a missão constitucional de fiscalizar as verbas públicas.

Quando a sociedade se depara com um Estado movido por um sentimento sistêmico de corrupção, torna-se ainda mais urgente que sejam aprimorados mecanismos de controle social, que atuarão em colaboração com os órgãos oficiais incumbidos do controle da Administração Pública. A corrupção sistêmica enfraquece e corrói as instituições, conforme assevera Edmundo (1991, p. 119):

A corrupção sistêmica se organiza e passa a reger-se por normas próprias. Atenta contra a ordem social, mas tem o código de ética da organização. O indivíduo honesto que não lhe adapta é mal visto, marginalizado e punido com a reprovação do grupo. A pressão exercida sobre ele é tão forte e coatora que frequentemente lhe vence a resistência. A corrupção sistêmica não desaparece pela retirada de um corrupto: a organização sobrevive e, sem dificuldade, se recompõe.

Não há como vislumbrar o sucesso do Estado sem a presença constante (e fomentada) da participação social. Torna-se urgente repensar novas formas de organização do Estado, particularmente no que diz respeito a sua capacidade de incentivar práticas pluralistas e integradoras (JACOBI, 1999).

O combate à corrupção deve ser implementado por meio de um sistema educativo e participativo, com amplo apoio da mídia, da sociedade civil, dos formadores de opinião, das organizações especializadas, a fim de que o cidadão comum, o “homem médio”, tenha ciência de seus direitos e deveres e, assim, possa, eficazmente, defendê-los (GARCIA; FIGUEIREDO, 2002, p. 30).

A participação popular nos assuntos de interesse da coletividade, sobretudo, no combate (preventivo e repressivo) à corrupção deve ser algo inspirador, apto a ensejar em cada cidadão um sentimento de orgulho e pertencimento. Torna-se necessário o resgate desse desejo de empoderamento da sociedade, de modo que a própria sociedade atue em plena e constante colaboração com os órgãos oficiais de controle. Assim, cabe conferir relevo às considerações trazidas pela entidade não-governamental AMARRIBO (2012, p. 18-19):

As ações anticorrupção são complexas pois envolvem diferentes aspectos que se entrecruzam – políticos, jurídicos, legais, formais, estratégicos, de motivação e mobilização popular; uma falha ou erro em um qualquer desses procedimentos pode beneficiar e fortalecer os corruptos. Além disso, os corruptos nunca desistem, estão sempre buscando oportunidades para colocar em prática novas maneiras de desviar recursos. Por essa razão os cidadãos devem estar sempre atentos e nunca devem esmorecer. Apesar de todos os desafios, a luta contra a corrupção é dignificante, pois se luta contra o que há de pior na sociedade. O corrupto é dotado do pior caráter que pode haver em um ser humano, pois ele tenta fazer o resto da sociedade de idiota.

Convém destacar, de maneira relevante, que não se pretende defender a supressão do controle oficial a partir da implementação de mecanismos de controle popular. Em verdade, a teoria da participação e controle da sociedade pressupõe uma atuação conjunta, umbilicalmente interligada entre poder público e sociedade em geral, de forma que haja a possibilidade, a partir da união de esforços, de se

alcançar um Estado mais digno, ético e eficiente, capaz de trabalhar em favor da mitigação das mazelas e desigualdades sociais.

Sem a participação e colaboração da sociedade os órgãos oficiais de controle jamais exercerão com plenitude a missão que lhes fora atribuída pela Constituição Federal, de modo que se torna essencial a união de esforços, públicos e privados, voltados à consecução dos verdadeiros interesses de toda a coletividade.

3.9 O USO DA TECNOLOGIA NO COMBATE À CORRUPÇÃO: OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE SOCIAL

Inegável que a tecnologia da informação deve ser entendida como uma grande aliada no processo de fortalecimento do exercício do controle da Administração Pública, a partir da perspectiva da sociedade em geral, oferecendo muitas possibilidades de facilitar o acesso à informação (CEPIK, 2002, p. 384).

A utilização da tecnologia e, em especial, da internet, representam um instrumento de extrema relevância a ser utilizado em favor da popularização de mecanismos voltados a aprimorar todos os canais relacionados à transparência da gestão pública em geral, com o escopo maior de aprimoramento das atividades estatais, bem como, contenção da corrupção.

A partir do acesso da sociedade em geral à tecnologia restou possível ao cidadão buscar informações sobre tudo o que ocorre no Brasil e no mundo, praticamente, em tempo real. A internet traz vários benefícios e facilidades à vida cotidiana, podendo ser destacada a maximização oferecida ao exercício do controle social.

Por meio de informações veiculadas na rede mundial de computadores, aptas a abrir as portas da administração pública, permitindo o acesso ágil e facilitado a todos os cidadãos, o controle popular ganhou uma força sem precedentes. Informações

outrora relegadas à obscuridade, agora, tornaram-se, por força de lei, de domínio público, conforme magistério de Paes (2012, p. 231):

O acesso à informação, a liberdade de expressão e o princípio da transparência aparecem como oportunidade de os cidadãos recuperarem um pouco de sua autonomia. As novas tecnologias de informação, como a internet, talvez possibilitem a formação de novos consensos fora dessas tradicionais fontes de formação da opinião.

A exposição pública dos atos da administração, por meio do uso crescente da Internet, tem o condão de potencializar uma verdadeira “revolução cívica”. O acesso a mais informações sobre uma infinidade de assuntos incita o cidadão-internauta a engajar-se em campanhas e movimentos sociais, inclusive, fazendo-o de modo individual (OLIVEIRA, A., 2002, p. 192).

Inegável que a constante e inquietante inovação tecnológica trouxe grandes avanços à sociedade em geral. Atualmente, é possível pagar contas, realizar transferências bancárias, fazer compras, vender objetos pessoais, dentre várias facilidades, por meio da rede mundial de computadores, em especial, através de um toque no aparelho de telefone celular. Os *smartphones* passaram a fazer parte da vida cotidiana e por meio de seus diversos aplicativos o cidadão se permite buscar facilidades em prol de uma vida mais prática.

Dentre os milhares de aplicativos existentes para as diversas plataformas (sistemas operacionais) disponíveis, foram criados alguns que possibilitam ao cidadão uma ferramenta apta à maximização do dever fundamental afeto ao exercício do controle social da administração pública em geral, dentre os quais merecem destaque: “OPS Fiscalize”, “Siga Lei”, “Rastros da Lei” e “Participa Cidadão”.

O aplicativo “OPS Fiscalize” foi criado para que o cidadão tenha a possibilidade e facilidade de fiscalizar os gastos com verba parlamentar dos deputados federais. As avaliações feitas pelos usuários são enviadas a um sistema de dados, para posterior análise de casos suspeitos.

Por meio dos aplicativos “Siga Lei” e “Rastros da Lei”, é possível não só inteirar-se da tramitação de qualquer projeto de lei no Congresso Nacional, bem como, acompanhar as discussões e receber notificações de atualizações na movimentação de projetos de interesse do cidadão.

O “Participa Cidadão” é um aplicativo idealizado para tornar mais ágil e atraente a conexão do cidadão com o Poder Legislativo e, assim, fomentar o interesse por temas de relevância pública. Trata-se de uma plataforma de cidadania e democracia voltada ao fomento da participação do cidadão nos processos de tomada de decisões. Dentre as funcionalidades do aplicativo destacam-se a possibilidade de avaliação de projetos de lei, bem como, o acompanhamento das despesas do Poder Legislativo.

No ano de 2015, o Governo do Estado do Espírito Santo lançou o aplicativo “Fiscal cidadão”, que permite ao cidadão realizar denúncias, reclamações ou elogios, por meio do preenchimento de cadastros simples, inclusive, com possibilidade de envio de fotos e vídeos. As informações são recebidas e encaminhadas diretamente à Ouvidoria do Estado do Espírito Santo, a quem compete realizar os devidos encaminhamentos.

Na mesma vertente, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo disponibilizou, em junho de 2016, o aplicativo “MPES Cidadão”, que permite ao cidadão acesso direto e facilitado às publicações oficiais vinculadas à Instituição, consulta a processos e procedimentos diversos e, sobretudo, facilitou a forma de apresentação de denúncias à Ouvidoria, permitindo, inclusive, a anexação de documentos, vídeos e imagens. Destaca-se que em referido aplicativo a identificação do denunciante não é condição vinculante, fato que estimula a participação popular.

Além dos diversos aplicativos que promovem e facilitam o exercício do controle social, não há como deixar de observar que o fenômeno de expansão da internet e das redes sociais contribuiu de forma significativa para a maximização desse controle. Percebe-se que há um número expressivo de perfis junto à rede social

Facebook, bem como, websites criados, exclusivamente, para a fiscalização da Administração Pública, dentre os quais podem ser citados o “Monitora, Brasil”, “Adote um vereador”, “Cidade democrática” e “Transparência Brasil”.

Por meio da página “Monitora, Brasil” o cidadão tem a facilidade de pesquisar e acompanhar a atuação de Deputados Federais e Senadores junto ao Congresso Nacional. É disponibilizado, também, um ranking com os nomes dos parlamentares que mais gastam as respectivas quotas de gabinete.

O movimento “Adote um vereador” foi idealizado pelo jornalista Milton Jung, da Rede de rádio CBN, e tem por objetivo permitir que o cidadão acompanhe as atividades parlamentares de vereadores, com a finalidade de concretização de um efetivo controle social. A campanha já se faz presente em diversas cidades das regiões Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

A plataforma “Cidade democrática” tem por objetivo fortalecer políticas, produzir e compartilhar conhecimento, bem como, fomentar a cultura da participação democrática, de modo a permitir e facilitar o acesso do homem comum às mais diversas informações úteis ao exercício da cidadania plena.

Criada como organização não governamental, a “Transparência Brasil” tem por finalidade o combate à corrupção e a fiscalização de diferentes aspectos do exercício do poder público, permitindo, nesse viés, que o cidadão tenha mecanismos de exercer seu papel fundamental de agente de fiscalização e, sobretudo, de real controlador da Administração Pública.

O uso da tecnologia, desta maneira, é um processo contínuo que faz parte do cotidiano da sociedade contemporânea. Nesse sentido, não há como deixar de pensar na inserção dessas novas ferramentas nos processos voltados ao exercício do controle social, conforme assevera Cunha (2005, p. 01):

A aplicação das tecnologias de informação e comunicação para uma melhor governança, chamada de e-governança, tem como áreas: a e-

administração, melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das tecnologias de informação e comunicação; e-serviços, melhoria na prestação de serviços ao cidadão e a e-democracia, maior participação do cidadão, mais ativa, possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no processo de tomada de decisão.

A chamada democracia eletrônica é caracterizada pelo uso dos objetos eletrônicos da sociedade da informação no processo democrático (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 03). Representa, conforme Cruz (1999, p. 11), “utilizar os recursos da tecnologia de informação e comunicação como plataforma para o exercício da prática democrática”. As transformações recentes do mundo, fruto da revolução das comunicações e, sobretudo, da informática, associadas à hegemonia de um modelo participativo no campo político ocidental, tiveram como efeitos na gestão pública a ampliação da relevância do controle social e da transparência. O controle social aparece, portanto, como uma forma cotidiana de aproximação da Administração Pública com o cidadão, na interação pela participação nas decisões e pelo acesso às informações da gestão (BRAGA, 2012, p. 04).

Na mesma vertente, Braga (2012, p. 05) descreve que:

No contexto de acesso a mecanismos tecnológicos de recepção e de veiculação de informações em plena expansão, temos que o fenômeno da interação cotidiana da população no exercício do controle social, auferindo os benefícios dos serviços públicos prestados pelo governo, produz, também, informações sobre a qualidade da execução desses serviços no plano concreto; informações essas que podem ser maximizadas, se o cidadão conhecer o fluxo operacional que dá suporte ao serviço prestado, os valores financeiros envolvidos e a expectativa do nível de qualidade que deveria receber, existindo canais pelos quais ele possa fluir essas informações, no sentido de receber e transmitir.

É importante ressaltar, todavia, que não basta que essas informações de interesse público a serem divulgadas na rede mundial de computadores sejam ofertadas em atenção ao princípio constitucional da publicidade: isso ainda é muito pouco. Apenas publicar, por si só, não é o suficiente. A publicidade merece ser acompanhada de transparência, efetividade e inteligibilidade. Nesse contexto de grande relevância, apresenta-se a utilização de ferramentas e elementos de linguagem facilitada acessível à sociedade em geral para, somente assim, alcançar-se o máximo controle e transparência das atividades estatais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atividades corruptas são práticas sistêmicas no âmbito da Administração Pública brasileira. A corrupção apresenta-se com uma verdadeira epidemia que solapa as riquezas da nação e contribui de forma decisiva para o crescimento e perpetuação das desigualdades sociais. Acabar com a corrupção é um sonho distante, talvez, uma utopia. Se extirpar a corrupção representa uma verdadeira quimera, cabe a todos os afetados pelos seus efeitos lutar para, ao menos, tentar reduzir seus malefícios.

Restou demonstrado que o Estado, agindo de forma isolada, não é suficientemente capaz de assumir e arcar com a responsabilidade de combater a corrupção e todos os problemas dela decorrentes, que dão causa a um crescente processo de exclusão social, com a conseqüente impossibilidade de oferta de condições humanas dignas a toda a sociedade.

Nesse contexto, acabar com a corrupção de forma definitiva é praticamente impossível. Se não é possível, então, dar cabo aos desvios de conduta daqueles que dilapidam o patrimônio público e minam os sonhos de toda sociedade, para a mera e egoísta satisfação de anseios privados, é inadmissível convivermos com a impunidade.

Aqueles que dilapidam os cofres públicos e, por consequência, inviabilizam a prestação adequada de políticas públicas que deveriam reduzir as desigualdades sociais, o fazem com a esperança (às vezes, com uma certa dose de certeza) de impunidade como fator desencadeador da corrupção. A venalidade e os efeitos colaterais da corrupção são uma constante e permanente ameaça à estabilidade institucional e à paz social.

É preciso chamar a atenção da sociedade para a necessidade de se buscar novos caminhos no combate incessante à corrupção. Entretanto, torna-se premente lembrar que nem todos que lidam com verbas públicas, nem todos os agentes públicos são desonestos e corruptos. Nesse mar de lama que se tornou a

administração do dinheiro público brasileiro há, com certeza, muitos oásis que precisam ser reconhecidos, de modo que se torna urgente que não apenas ações negativas cheguem ao conhecimento do público em geral.

O combate à corrupção por meio do fortalecimento dos mecanismos de controle social a partir da participação popular nos assuntos de interesse público representa uma poderosa ferramenta de luta em favor de um inquestionável processo de emancipação social.

Torna-se necessária a construção de uma mobilização social voltada à transformação do padrão ético não só dos agentes públicos, como, também, da sociedade em geral. Apenas uma vigilância constante da sociedade pode mudar o estado da corrupção no Brasil. A eliminação da corrupção se tornou uma questão de sobrevivência da sociedade brasileira.

Adeptos às práticas ilícitas criam mecanismos de desvio de recursos públicos com a finalidade única de conferir aspectos de legitimidade aos atos de corrupção (branqueamento de recursos). O controle popular, aliado às instituições incumbidas do controle oficial, é o mecanismo mais adequado a combater essa prática.

A corrupção é um mal a ser enfrentado, eis que produz novos adolescentes infratores, reduz o número de vagas em unidades hospitalares, aniquila com o ensino público, propaga a violência e, dessa forma, contribui para um inevitável imobilismo social. Há que citar, ainda, que infindáveis quantias são alocadas nos órgãos oficiais voltados ao combate à corrupção, quando, em verdade, tais valores poderiam ser ofertados em favor da materialização de políticas públicas.

A corrupção não pode ser tratada apenas como o “assunto da moda”, em razão das dificuldades políticas vivenciadas pelo Estado brasileiro. Torna-se fundamental que o tema esteja de modo constante na ordem do dia, com o intuito de se aprimorar as discussões e reflexões, com a finalidade de que seja demonstrada, sem paixões político-partidárias, a dimensão e relevância do tema para toda a sociedade.

Já se percebeu que para combater a corrupção torna-se urgente a soma de esforços entre todos os interessados. O controle oficial, agindo de forma isolada, demonstrou

não ser suficientemente eficaz para combater práticas ilícitas, restando claro que a participação popular e o respectivo controle social representam um elo indissociável nessa árdua batalha. O objetivo geral é incitar e desenvolver uma cultura anticorrupção e nesse sentido a transparência representa um conceito chave na luta contra a corrupção.

Espera-se que a participação popular esteja desvinculada de interesses pessoais ou de grupos. Deve haver o foco no interesse geral. Para tanto, há a necessidade de uma verdadeira mutação estrutural na sociedade brasileira, como um todo, de modo que a cultura do segredo que ainda é tida por muitos como uma espécie de pedra filosofal seja substituída pela cultura do amplo e irrestrito acesso.

Uma Administração Pública isolada, ensimesmada e autocêntrica não mais tem espaço no verdadeiro contexto de um Estado Democrático de Direito. Busca-se, em sintonia com os preceitos constitucionais, a construção de uma administração participada, com vistas à busca constante de formação de canais de solidariedade na condução dos negócios públicos.

A institucionalização e fomento às práticas de participação popular, a partir da adoção de uma cultura de plena transparência na Administração Pública têm o apreciável mérito de corrigir os descompassos vivenciados no regime democrático brasileiro, com o objetivo de possibilitar que a sociedade apresente interesse pelos assuntos afetos à busca pela satisfação de toda a coletividade.

Não se deve esquecer que a transparência não é um fim em si mesmo, mas sim, um meio apto a possibilitar a consecução de finalidades interligadas ao interesse público. A máxima e efetiva transparência das atividades estatais tem o condão de reduzir os índices de corrupção na administração pública, bem como, contribuir para a melhoria no desempenho e conseqüente aperfeiçoamento da Administração Pública.

Quanto maior o sentimento de que o cidadão está em vigília permanente sobre a execução dos assuntos de interesse público, maior também será o receio daqueles que lidam com as verbas públicas em ocasionar malversação daquilo que pertence exclusivamente à sociedade.

Não transigir com qualquer modalidade de prática nociva ao bem comum, fiscalizar, denunciar, exigir providências e divulgar bons e maus costumes é missão de que não pode se isentar o brasileiro. Para tanto, é necessário que ocorra a conscientização da sociedade, a partir de mudanças culturais e educacionais voltadas ao adequado exercício da cidadania. A priorização da transparência na gestão do setor público é uma ação imprescindível.

A luta contra as práticas corruptas que sugam as riquezas do povo brasileiro deve ser constante e ininterrupta. Torna-se necessário a criação e, sobretudo, fortalecimento de mecanismos diversos aptos a propiciar efetividade e aperfeiçoamento na busca por uma Administração Pública proba, como, por exemplo, dentre alguns fatores, a construção de políticas de proteção e valorização daqueles que ousam enfrentar o sistema vigente e se arvoram em denunciar as práticas ilícitas; fortalecimento e valorização das atividades de controle interno; fomento de ampla e irrestrita transparência nas atividades governamentais; profissionalização da gestão pública, com apego à meritocracia e à busca por resultados positivos.

O combate à corrupção não sairá vitorioso, apenas, por meio de alterações legislativas ou mesmo mediante a realização de isoladas políticas governamentais. Sem a efetiva participação da sociedade e a construção (ou desconstrução) de uma cultura apta a não mais tolerar passivamente a prática de atos de corrupção, estaremos diante de uma batalha perdida. Torna-se, assim, premente uma atuação estatal constante junto ao cidadão comum, ao homem do povo, de modo que na sociedade em geral passe a existir a discussão sobre os malefícios causados pela corrupção, em especial, aquela perpetrada no seio da própria sociedade, pelo homem comum.

Agentes corruptos usam de artifícios diversos para descumprir as regras de conduta esperadas de todos aqueles que lidam com verbas públicas, com o escopo único de dilapidar os cofres públicos. A corrupção furta as riquezas da nação e de todo povo. A corrupção destrói não só o sistema vigente, como, também, subtrai a esperança de um futuro melhor para a camada mais frágil da sociedade, especificamente, para

aqueles que sofrem com a ausência de políticas públicas razoavelmente aptas a proporcionar o mínimo existencial à manutenção da dignidade humana.

Não mais se pode tolerar a existência institucionalizada de práticas corruptas que permitam enriquecimento ilícito em detrimento da pobreza aqueles que não têm a mínima possibilidade de suportar as consequências nocivas da corrupção. Essa é uma realidade que deve ser abolida, entretanto, sem o efetivo enfrentamento por parte da sociedade, estar-se-á diante de uma guerra perdida.

Qualquer processo de mudança da realidade brasileira deve partir de uma alteração sociocultural paradigmática, voltada à construção de uma verdadeira consciência cívica, pautada nos valores das virtudes cívicas, aliada ao nascimento de uma cidadania ativamente responsável, apta a transformar o homem contemporâneo, avesso aos assuntos de interesse geral, em verdadeiro cidadão ativo, comprometido com a satisfação dos anseios de toda a coletividade.

Dizer que a corrupção é um problema exclusivo de *terrae brasilis* é um grande equívoco. O desvio de conduta voltado à obtenção de vantagens indevidas pode ser observado, inclusive, em países ditos desenvolvidos. O problema real consiste na clara e inequívoca percepção de que o Brasil é um país que tem, ao longo dos anos, tornado a corrupção como um fenômeno institucionalizado, que faz parte do cotidiano da administração da coisa pública e da sociedade em geral. Nesse contexto, quando se percebe que a corrupção se alojou de forma perene no seio das instituições públicas, faz-se necessário que se acendam todas as luzes vermelhas e sejam postos em prática métodos alternativos de condução e controle da Administração Pública.

A participação do cidadão no contexto da Constituição Federal de 1988 é uma clara realidade. O direito de participação popular na Administração Pública desponta como instrumento capaz de conferir legitimidade às atividades do poder público, a partir da plena capacidade de intervenção na realidade social, com vistas à concretização do princípio do Estado de Direito.

A participação popular não pode estar pautada na defesa de interesses meramente circunstanciais ou imediatistas. É preciso que floresça uma espécie de ideologia

participativa, de modo que seja uma constante a busca pela cidadania plena, de modo a se tornar algo arraigado aos costumes do corpo social a cultura da participação.

A corrupção representa uma prisão sem grades, uma verdadeira prisão anônima e imperceptível, eis que acorrenta às amarguras da vida aquelas pessoas que deveriam, por imposição constitucional, receber as prestações estatais aptas a promover processos de emancipação e transformação social, prestações tais que deixam de ser ofertadas ao povo em razão da ganância daqueles que detêm o poder.

Nesse contexto, o princípio da transparência administrativa, além de conferir ampla visibilidade aos assuntos de interesse público, contribui para o fortalecimento da frágil legitimidade democrática da Administração Pública, bem como, tem o papel de desconstruir e reconstruir de maneira mais sólida as relações entre Estado e sociedade, com o intuito de se buscar uma democracia real com a existência de uma efetiva estrutura dialógica que possibilite uma interlocução entre o Estado e o povo, o qual é o real detentor do poder soberano.

Há que se buscar, assim, a construção de uma cultura que enxergue na participação popular o melhor caminho para o exercício da cidadania plena, caucada nas chamadas virtudes cívicas. Nesse contexto, o acesso à informação dotada de qualidade e inteligibilidade tornou-se um dos insumos básicos ao exercício da cidadania, com vistas, também, ao incessante combate à corrupção e, conseqüente, redução das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Tradução Guido de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

AGRA, Walber de Moura. **Republicanism**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

AKUTSO, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa**: investigação em portais de governo no Brasil. Biblioteca Digital da Fundação Getúlio Vargas. 2002. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>>. Acesso em: 05 ago 2016.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**, ano 38, n. 151, jul./set. 2001. Brasília. p. 29-65

AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 5. ed. São Paulo: 24X7 Cultural, 2012.

ANTUNES, Luís Felipe Colaço. **A tutela dos interesses difusos em direito administrativo**: para uma legitimação procedimental. Coimbra: Almedina, 1989.

ASÍS ROIG, Rafael de. **Deberes y obligaciones em la Constitución**. Area de Filosofía del Derecho, Moral e Política. Universidad Carlos III de Madri, 1991.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

BACELAR FILHO, Romeu Felipe. Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BALLOUK FILHO, Benedito Marques; KUNTZ, Ronald A.. **Corrupção política**: a luta social pelo resgate da dignidade no exercício do poder. São Paulo: Madras, 2008.

BARBALHO, João. **Constituição Federal Brasileira Comentada**. Rio de Janeiro, 1924, p. 61, *apud*, ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 2003.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a Informações Públicas**: princípios internacionais e o Direito Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.

BIGNOTTO, Newton. Problemas atuais da teoria republicana. In: CARDOSO, Sérgio (Org.). **Retorno ao Republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 17-43.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por um repolitização da legitimidade. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. **Democracia participativa**: reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. Controladoria-Geral da União – Biblioteca Virtual sobre Corrupção. 2006. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3026/1/democracia_participativa_reflex%C3%B5es_sobre.pdf>. Acesso em: 06 maio 2016.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Controle Social: avanços e perspectivas no cenário brasileiro. **Prestando Contas**: Revista da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 6-7. 30 dez. 2011. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2310215/DLFE-239309.pdf/PC_9.2.WEB.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. **Gestão de riscos, transparência e controle social no contexto dos projetos Governamentais**: Eficiência aliada à democracia. Controladoria-Geral da

União – Biblioteca Virtual sobre Corrupção. 2012. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3699>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. Decreto-lei nº 4.410, de 07 de outubro de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 out. 2002.

_____. **Lei complementar nº 46, de 31 jan. 1994**. Disponível em: <http://www.es.gov.br/Banco%20de%20Documentos/doc-governo/Estatuto_Servidor.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. **Corrupção: Combate pelo ombudsman** parlamentar. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1992.

CALAMANDREI, Piero. **Criteri per la definizione dei provvedimenti cautelari**. Introduzione allo studio sistematico dei provvedimenti cautelari. Padova: Cedam, 1936.

CANAES, Vinicius; PRIMOLAN, Emílio Donizete. **Corrupção social**. Controladoria-Geral da União – Biblioteca Virtual sobre Corrupção. 2009. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3471/1/corruptao_social.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3. ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 286.

CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián. **La corrupción de agente público extranjero e internacional**. Valencia: Tirat lo Blanch, 2003.

CARDOSO, Sérgio. Por que República? Notas sobre o ideário democrático e republicano. In.: _____. (Org.) **Retorno ao Republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 45-66.

CARVALHO, Getúlio. Da contravenção à cleptocracia. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 61-82.
CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

CASSESE, Sabino. **Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25° anniversario della legge sul “Sindacato di Greuges” della Catalogna**, Barcelona. 2009. *Apud*, VALLE, Vanice Regina do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 77.

CEPIK, Marco, *et al.* O Acesso à Informação. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 377-408.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília. 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2016.

_____. **Convenção da OCDE**. Presidência. 1ª Edição – Brasília: CGU, 2007. Disponível em: <http://www.abgf.gov.br/br/wp-content/uploads/2015/08/CGU.OCDE_.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2016.

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1ª Ed. 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em 27 jul. 2016.

CHAI, Cassius Guimarães. Governo local, controle social e ação contra a corrupção: A universalidade da experiência do município de Ribeirão Bonito/ SP – Administração Pública e sociedade: instrumentos de participação da sociedade civil. In: MACEDO, Miguel; PRAZERES, Maria Alice Bogéa (orgs.). **Democracia, transparência e desenvolvimento sustentável**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2007. p. 13-32. Disponível em: < http://www.kas.de/wf/doc/kas_12914-1522-1-30.pdf?080910174425>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____; AMORIM, Maurício Oliveira. A corrupção e a teoria da escolha racional. In: CHAI, Cassius Guimarães; COURA, Alexandre de Castro (orgs.). **Mediação, Sistema de Justiça e Administração Pública: O Poder Judiciário, O Ministério Público e a Advocacia**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA). 2014. p. 13-42. Disponível em: <https://www.academia.edu/11636029/TEORIA_DA_ESCOLHA_RACIONAL>. Acesso em: 25 ago. 2016.

CHAMMA, Jorge Abdalla. **Perigo da corrupção consentida**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana, 1974.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de direito constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

_____; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público**, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 15-40.

CRUZ, Maurício Stunitz. **Tecnologia de Informação no espaço público: o caso Telecidadão no Paraná**. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5306>>. Acesso em: 15 ago 2016.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. Controladoria-Geral da União – Biblioteca Virtual sobre Corrupção. 2006. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3235/1/transparencia_controle_social_administracao.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da. **Meios eletrônicos e transparência: a interação do vereador brasileiro com o cidadão e o poder executivo**. 2005. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3045/1/meios_eletronicos_transparencia_interacao.pdf>. Acesso em: 05 ago 2016.

DALLARI, Adilson. Controle do desvio de poder. In: LIMA, Liana Maria Taborda; MATTOS, Mauro Roberto Gomes de (coords.). **Abuso de poder do Estado na atualidade**. Rio de Janeiro: América Jurídica. 2006, p. 1-20.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?**. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6ª ed. ampliada. São Paulo: Cortez, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas. 1999.

_____. Participação popular na administração pública. **Revista Trimestral de direito público**. São Paulo, v. 1, p. 127-139, 1993.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral do Direitos Fundamentais**. 5 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

EDMUNDO, Oliveira. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. Disponível em: <http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/controlesocialxtransparencia.PDF>. Acesso em: 12 jul. 2016.

FABRIZ, Daury César; MOREIRA JÚNIOR, Ronaldo Félix. **O mito da soberania popular** - a ausência da participação democrática no processo legislativo brasileiro. Disponível em: <http://www.derechocambiosocial.com/revista040/O_MITO_DA_SOBERANIA_POPULAR.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

FERRAZ, Sérgio. Processo administrativo e Constituição de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros Editores, n. 1, 1993.

FILGUEIRAS, Fernando. **A Corrupção na Política**: perspectivas teóricas e metodológicas. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>>. Acesso em 01 ago de 2016.

FINGER, Júlio Cesar. O direito fundamental à boa administração e o princípio da publicidade administrativa. **Interesse Público**, v. 58, p. 133-143, 2008.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

_____. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

GARCIA, Mônica Nicida; FIGUEIREDO, Marcelo. Corrupção e direito administrativo. In: SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Unicamp, 2002. p. 22-30.

GOIS, Chico de. **Os ben\$ que os políticos fazem**: história de quem enriqueceu durante o exercício dos mandatos. Rio de Janeiro: LeYa, 2013.

GOMES, Carla Amado. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

GONDIN, Linda Maria de Pontes. A moral e a política dos outros: algumas reflexões sobre a cidadania e a corrupção no Brasil. **Cadernos de Ciências Sociais**. Fortaleza: UFC/NEPS, n. 25, 1994. p. 5-25.

HEALD, David. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. **Public Administration**. Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003. Disponível em: <<http://www.davidheald.com/publications/ftheald.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.

HOMERCHER, Evandro. O princípio da transparência: uma análise dos seus fundamentos. **Interesse Público**, v. 48, p. 275-303, 2008.

_____. O princípio da transparência e a compreensão da informação. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília v. 13, nº100, Jul/Set, 2011. p. 375 a 391. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/150>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

JACOBI, Pedro Roberto. **Poder local, políticas sociais e sustentabilidade**. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v8n1/04>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: Gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n. 119, jan./abr. 1995. p. 81-92.

JOHNSTONS, Michael. O paradoxo da corrupção: efeitos grupais e sistêmicos. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 138-152.

KARNAL, Leandro. **Entrevista, de 13 e maio de 2016**. G1 – Oeste e Sudoeste – PR. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2016/05/nao-existe-pais-com-governo-corrupto-e-populacao-honesta-diz-historiador.html?utm_source=facebook&utm_medium=share-bar-desktop&utm_campaign=share-bar>. Acesso em: 16 jun. 2016.

LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. **Interesse Público**, v. 48, p. 53-85, 2008.

LEITE, Celso Barroso. História, sentido e objetivo do Livro. In.: _____. (Org.) **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987. p. 11-20.

LEYDET, Dominique. Crise da representação: o modelo republicano em questão. Tradução Cleonice Paes Barreto Mourão. In: CARDOSO, Sérgio (Org.). **Retorno ao Republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 67-92.

MACHADO, Jónatas E. M. **Direito da União Europeia**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

MACIEL, Felipe Guatimosim. **O controle da corrupção no Brasil**. 2005. 48 f. Monografia (Concurso de monografias e redações da Controladoria-Geral da União, Categoria nível superior). Esaf. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2662/1/o_controle_da_corrupcao.pdf>. Acesso em 09 maio 2016.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAURO, Paolo. Os Efeitos da Corrupção Sobre Crescimento, Investimentos e Gastos do Governo: uma Análise de Países Representativos. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio Ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.

MEDEIROS, Simone Assis *et al.* Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação e Informação**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 55-75, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520/14207>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. Comentários aos artigos 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MILESKI, Helio Saul. **Transparência do Poder Público e sua fiscalização**. Interesse Público. Porto Alegre, 2002.

MORAES FILHO, Antônio Evaristo. O círculo vicioso da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 21-34.

MOREIRA, Marco Antonio Queiroz. **Democracia participativa no município**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. **Legitimidade e discricionariedade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 6 ed. rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e o custo dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**. São Paulo: Editora Mackenzie, ano 3, v. 2, 2002.

_____. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

NYE, Joseph. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 61, n. 4, 1967.

OLIVEIRA, Anna Cynthia de. O Papel da Sociedade Civil no Controle da Corrupção. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002. p. 189/196.

OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo**: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil. 2010. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/usuario/Meus%20documentos/Downloads/A_PARTICIPACAO_POPULAR_NO_PROCESSO_LEGISLATIVO_versao_integr.pdf >. Acesso em: 08 jun. 2015.

OLIVEIRA, Heli Alves de. **O princípio da publicidade no direito administrativo** (tese de doutoramento). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1995.

PAES, Eneida Bastos. Os desafios da implementação da nova Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/11. **Revista de Informação Legislativa**, ano 49, n. 193, jan/mar. 2012. Brasília, 2012. p. 227-244.

PARODI, Lorenzo. **Manual das fraudes**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

PEDRA, Adriano Sant’Ana. **A Constituição viva**: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

_____. Participação popular no poder local: o papel do cidadão no aprimoramento das decisões do Executivo e do Legislativo Municipal. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte. n. 100, p. 29-56, jan./jun. 2010.

PEDRA, Anderson Sant’Ana. Na defesa de uma democracia participativa. **Fórum Administrativo**. Belo Horizonte. v. 34, n. 3, p. 3.210-3.215, dez. 2003.

PEREIRA, José Matias. **Reforma do Estado e transparência**: estratégias de controle da corrupção no Brasil. Controladoria-Geral da União – Biblioteca Virtual sobre Corrupção. 2002. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2952/1/reforma_do_estado_transparencia.pdf>. Acesso em: 05 ago 2016.

PINTO, Daniely Wasilewski *et al.* Teoria da Agência e o Controle Social da Gestão Pública. **Revista Organização Sistêmica**. v. 5, n. 3, jan/jun, 2014, p. 100-109. Disponível em: <<http://www.grupouninter.com.br/revistaorganizacaoorganizacaosistemica/index.php/organizacaoSistemica/issue/view/20>>. Acesso em: 06 maio 2016.

POLÍZIO JÚNIOR, Vladimir. **Lei de acesso à informação**: manual prático e teórico. Curitiba: Juruá, 2015.

RAMINA, Larissa L. O. **Ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá, 2003.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; ZUCCOLOTTO, Robson. **Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros**. Concurso Nacional de Monografias: Conselheiro Henrique Santillo / Tribunal de Contas do Estado de Goiás – Brasília: ESAF, 2012.

RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. **Controle e corrupção na Administração Pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004.

RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) **A corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

_____. **La corrupción y los gobiernos**: Causas, consecuencias y reformas. Madrid: Siglo Vientiuno de España, 2001.

RUSCHEL, Caroline Vieira. O dever fundamental de proteção ambiental. **Direito & Justiça – Revista da Faculdade de Direito da PUCRS**, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 231-266, dez., 2007.

SANTANA JÚNIOR, Jorge José Barros de. **Transparência fiscal eletrônica**: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2008. Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4018/1/2008_JorgeJoseBSJunior.pdf>
Acesso em: 11 jul. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5 ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados. 2005.

_____. **A Administração Pública e os direitos fundamentais**. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região. Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on line]. 2006. Disponível em:
<http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangarlet.pdf>. Acesso em: 23 set de 2016.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Volume I – O debate contemporâneo. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHEFFER, Ester Inês. **Controle Social: Teoria e prática**. INBRACO – INSTITUTO BRASILEIRO DE CONTROLE SOCIAL. 2007. Disponível em:
<<http://files.conselhosaudetp.webnode.com.br/200000208-6f9a97097a/control%20social%20teoria%20e%20pratica.doc>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SEÑA, Jorge F. Malen. **La Corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos**. Barcelona: Gedisa, 2002.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade**. **O&s**. v. 9. n. 24. Maio/agosto, 2002. Disponível em:
<https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2666/1/control_social_reformando_a.pdf>. Acesso em 11.05.2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOARES, Fabiana de Menezes. Participação popular no Estado: fundamentos da democracia participativa. *In: Direito Administrativo de Participação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOMMERMANN, Karl-Peter. La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. *In: GARCÍA MACHO, Ricardo (org.). Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. A República e o subúrbio: imaginação literária e Republicanismo no Brasil. *In: CARDOSO, Sérgio (Org.). Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 167-196.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria do Estado**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

STRIEDER, Inácio. A transparência democrática. **Revista Filosofia UNISINOS**. v. 5, n. 9. Jul/dez, 2004. p. 167-178. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/filosofia/article/view/6554/3674>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

STUKART, Herbert Lowe. **Ética & corrupção**: os benefícios da conduta ética na vida pessoal e empresarial. São Paulo: Nobel, 2003.

SULLIVAN, John; SHKOLNIKOV, Aleksander. Custos da Corrupção. **Questões de Democracia**. Departamento de Estado dos EUA / Bureau de Programas de Informações Internacionais. v. 11, n. 12. Dez. 2006. P. 16-18. Disponível em: <http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-portuguese/1206_pg.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamento de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 1997.

VALLE, Vanice Regina do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas e a prevenção do desgoverno. **Interesse Público**, v. 48, p. 87-110, 2008.

_____. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.