

# O COMBATE À CORRUPÇÃO POR MEIO DA CIDADANIA ATIVA<sup>1</sup>

Matheus Passos Silva<sup>2</sup>

Sumário: 1. Introdução – 2. O conceito de corrupção e sua percepção pelo cidadão – 3. Os mecanismos formais de prevenção e combate à corrupção por parte do cidadão – 4. A cidadania no Brasil: pressupostos constitucionais e efetividade prática no combate à corrupção – 5. A cidadania ativa como mecanismo cidadão de combate à corrupção – 6. Conclusão – 7. Referências.

Resumo: O artigo está dividido em quatro partes. Na primeira é feita breve definição doutrinária sobre o conceito de “corrupção” e são apresentados os resultados de uma pesquisa sobre a percepção da corrupção entre os habitantes do Distrito Federal. Na segunda parte apresenta-se a *Lei de acesso à informação* como o principal mecanismo atualmente existente para o combate à corrupção por parte do cidadão, buscando-se mostrar que a lei é ineficaz neste combate devido a aspectos socioeconômicos que interferem em sua concretização. Na terceira parte é

---

<sup>1</sup> Este artigo corresponde à primeira versão apresentada para o *III Seminário Luso-Brasileiro de Direito*, evento realizado nos dias 07, 08 e 09 de abril de 2015 no Auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL) pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP – Brasília/Brasil) e pela FDUL. O. A versão final do artigo foi publicada sob o título “A cidadania ativa como mecanismo de combate à corrupção” em BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Estado de Direito, direitos fundamentais e combate à corrupção – interfaces Portugal/Brasil*. Brasília: IDP, 2015, p. 9-36. Disponível em <<http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks>>.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito – Especialidade Político-Jurídicas – pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (Brasil). Bolsista da CAPES – Proc. nº 1791/15-0. Diretor Científico do Núcleo de Estudos Luso-Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Gestão 2014-2015 (atividade voluntária). Professor universitário. Currículo completo disponível em <<http://lattes.cnpq.br/4314733713823595>>.

feita análise do conceito de cidadania no Brasil, mostrando-se que a atual estrutura constitucional de direitos políticos é insuficiente para o controle do Estado por parte do cidadão devido à *fragmentação política* atualmente existente na *res publica* brasileira. Na quarta parte apresenta-se o conceito de cidadania ativa, bem como as maneiras pelas quais tal conceito pode auxiliar no combate à corrupção.

Palavras-Chave: Corrupção – Lei de acesso à informação – Democracia – Participação – Cidadania ativa.

## FIGHTING CORRUPTION THROUGH ACTIVE CITIZENSHIP

Contents: 1. Introduction – 2. The concept of corruption and its perception by the citizen – 3. Formal mechanisms for preventing and combating corruption by the citizen – 4. Citizenship in Brazil: constitutional definitions and practical effectiveness in fighting corruption – 5. Active citizenship as a mechanism to fight corruption – 6. Conclusion – 7. References.

Abstract: The article is divided into four parts. The first section brings a brief doctrinal definition of the concept of “corruption” as well as the results of a survey on the perception of corruption among the inhabitants of the Federal District (Brazil). The second part presents the *Law of access to information* as the main currently existing mechanism to fight corruption, aiming to show that the law is ineffective in fighting corruption due to socioeconomic factors that interfere in its implementation. The third section brings an analysis of the concept of citizenship in Brazil, where it’s shown that the current constitutional structure of political rights is insufficient for the control of the state by the citizen due to the currently existing *political fragmentation* in the Brazilian *res publica*. The fourth section

presents the concept of active citizenship and the ways in which such a concept may help fighting corruption.

Keywords: Corruption – Law of access to information – Democracy – Participation – Active citizenship.

## COMBATE À LA CORRUPCIÓN A TRAVÉS DE LA CIUDADANÍA ACTIVA

Contenido: 1. Introducción – 2. El concepto de corrupción y su percepción por parte del ciudadano – 3. Los mecanismos formales para la prevención y combate a la corrupción por parte del ciudadano – 4. Ciudadanía en Brasil: definiciones constitucionales y eficacia práctica en lo combate a la corrupción – 5. La ciudadanía activa como mecanismo ciudadano de combate a la corrupción – 6. Conclusión – 7. Referencias.

Resumen: El artículo se divide en cuatro partes. Trae la primera una definición del concepto de “corrupción” y se presenta también los resultados de una encuesta sobre la percepción de la corrupción entre los habitantes del Distrito Federal (Brasil). La segunda parte presenta la *Ley de acceso a la información* como el principal mecanismo actualmente existente para combatir la corrupción, tratando de demostrar que la ley es ineficaz en este combate. En la tercera parte se hace el análisis del concepto de ciudadanía en Brasil, lo que demuestra que la actual estructura constitucional de los derechos políticos es insuficiente para el control del Estado por los ciudadanos debido a la *fragmentación política* que existe actualmente en la *res publica* brasileña. En la cuarta sección se presenta el concepto de ciudadanía activa y las formas por las cuales tal concepto puede ayudar a combatir la corrupción.

Palabras-Clave: Corrupción – Ley de acceso a la información –

## Democracia – Participación – Ciudadanía activa.

### 1. INTRODUÇÃO



O imaginário popular tem a ideia de que o Brasil é país “corrupto por natureza”. Utiliza-se, para argumentar nesse sentido, o fato de que já Pêro Vaz de Caminha, ao enviar carta a D. Manuel I para comunicar o descobrimento do Brasil, teria pedido que o rei pusesse fim ao degrado de seu genro, o que poderia se caracterizar atualmente como nepotismo.

Independentemente da origem da corrupção no Brasil, torna-se premente combatê-la. Muitas vezes enxerga-se o Estado como instituição responsável por ações que possam pôr fim à corrupção, o que não é um equívoco. Contudo, surge como tão ou mais importante que a atuação do Estado a participação do cidadão, já que, em última instância, é este que sofre com as consequências nefastas que a prática da corrupção causa no sistema sócio-jurídico-político brasileiro.

Nesse sentido, este texto tem por objetivo trabalhar o conceito de *cidadania ativa* como mecanismo efetivo de combate à corrupção por parte do cidadão. Espera-se que o conceito, se constitucionalizado e efetivamente aplicado, dará ao cidadão o empoderamento necessário para que ele, ao tomar parte do processo de criação de uma política pública, possa, com seu envolvimento, prevenir e até mesmo combater a corrupção, não apenas por fazer parte do processo mas também por ser responsável pelo resultado do mesmo.

### 2. O CONCEITO DE CORRUPÇÃO E SUA PERCEPÇÃO PELO CIDADÃO

#### 2.1. CORRUPÇÃO: BREVES APONTAMENTOS DOUTRINÁRIOS

Inegável que há, por parte da população, certo conhecimento a respeito do conceito de corrupção, o qual pode ser entendido como “comportamento desonesto, fraudulento ou ilegal que implica a troca de dinheiro, valores ou serviços em proveito próprio” (PRIBERAM, 2015).

Não muito diferente vem a ser a definição técnico-formal do termo. Pasquino (1998, p. 291) define corrupção como sendo “o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”, e complementa que “corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual”.

Destaca-se aqui a existência de três tipos de corrupção: 1) Aquela em que um indivíduo se utiliza de recursos financeiros para “mudar a seu favor o sentir de um funcionário público”; 2) O nepotismo, ou seja, a concessão de cargos públicos a familiares<sup>3</sup>; 3) O peculato, sendo este o “desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado” (PASQUINO, 1998, p. 291-2). Vale destacar ainda que a corrupção é uma *via de mão dupla*, ou seja, participa de ato corruptivo tanto aquele que oferece algo – o *corruptor* – quanto aquele que recebe ou que se deixa corromper – o *corrompido*.

Uma das causas do aumento da corrupção é identificada por Pasquino (1998, p. 292) como sendo a exacerbação da institucionalização do Estado, entendida esta como a “ampliação do setor público em relação ao privado”. Em outras palavras, o autor defende que quanto maior o tamanho do Estado maior a probabilidade de corrupção, posto que haveria mais espaços

---

<sup>3</sup> É importante destacar que o termo “corrupção” está sendo utilizado no âmbito deste texto apenas no que concerne ao serviço público, não sendo aqui, por exemplo, relevante se a indicação, por parte de um diretor de uma empresa privada, de seu filho para determinado cargo caracteriza ou não nepotismo. A este respeito ver Pasquino (1998, p. 292).

institucionais para que a mesma ocorresse. Destaca-se também como causa do aumento da corrupção a institucionalização variável do aparelho estatal, entendida esta como a constante alteração institucional do Estado: em ambientes institucionalmente estáveis “os comportamentos corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos frequentes [*sic*] e mais visíveis” (PASQUINO, 1998, p. 292).

A corrupção pode surgir em três momentos distintos: 1) Na fase de tomada de decisão, quando se busca definir a posição de parlamentares, de comissões e de peritos sobre temas específicos; 2) No momento de “aplicação das normas por parte da administração pública e de suas instituições”, quando se busca obter isenções ou aplicação favorável das normas; 3) No momento de aplicação das leis contra seus transgressores, objetivando-se a fuga às sanções legalmente previstas (PASQUINO, 1998, p. 292). Percebe-se pelo exposto que a corrupção ocorre mais facilmente durante o processo de criação de políticas públicas.

Para além de tais definições, importa aqui destacar a ideia de que quanto maior a heterogeneidade de uma sociedade, maior a possibilidade de corrupção. Isto significa dizer que quanto mais os cidadãos atuarem de maneira individualista, buscando satisfazer apenas suas próprias necessidades sem ter considerações acerca do bem comum ou do bem público, maior a probabilidade de surgimento de casos de corrupção. Tal seria verdadeiro a partir do momento em que “os grupos discriminados tendam a agir de forma solapada, para não tornar mais aguda a discriminação de que se fizeram objeto”. É nesse sentido que o autor afirma que “o fenômeno da corrupção acentua-se, portanto, com a existência de um sistema representativo imperfeito e com o acesso discriminatório ao poder de decisão” (PASQUINO, 1998, p. 292).

É importante ainda destacar o efeito *desagregador* da corrupção no sistema jurídico-político como um todo. Pasquino

(1998, p. 292-3) afirma que quanto maior a corrupção, maior a probabilidade de surgimento de tensões dentro da elite dominante, por um lado, bem como de reações das massas populares – tanto reações ativas, tais como manifestações e protestos, quanto reações passivas, como o alheamento e a apatia política, o que, em última instância, interfere na legitimidade do próprio sistema como um todo por reiniciar o ciclo da corrupção.

## 2.2. A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO PELO CIDADÃO DO DISTRITO FEDERAL

No ano de 2010 a Faculdade Projeção, instituição de educação superior estabelecida na cidade de Taguatinga, Distrito Federal, Brasil, realizou pesquisa com 2.835 cidadãos do Distrito Federal acerca do tema “corrupção”. A maioria (55,4%) dos respondentes tinha até 35 anos, sendo a maior faixa de renda (35,3%) composta por pessoas com rendimentos entre 1 e 5 salários mínimos. Ainda, 42,3% dos entrevistados declararam possuir ensino médio completo, enquanto 22,4% afirmaram possuir ensino superior completo (LIMA JÚNIOR; SILVA, 2011, p. 6-8).

No contexto da pesquisa chama a atenção o percentual de respostas para algumas das perguntas da primeira parte, que têm cunho pessoal – ou seja, colocam o cidadão como agente ativo ou passivo em situações hipotéticas de corrupção. Na questão 3, ao se questionar se o respondente aceitaria ser indicado para um cargo público prestigiado em troca da realização de pequenos favores para aquele que lhe indicou ao cargo, 75,7% responderam que não. Da mesma maneira, quando o respondente foi perguntado na questão 4 se, estando decidido a votar no candidato “A”, fosse abordado pelo candidato “B”, o qual lhe ofereceria algo – favores pessoais ou até mesmo a indicação para um emprego – em troca da mudança do voto, 72,8% responderam que não se deixariam corromper (LIMA

JÚNIOR; SILVA, 2011, p. 11-2). Por fim, destaca-se a pergunta 9, que traz em seu comando a seguinte situação hipotética: o respondente teria ido trabalhar na rua em nome de sua empresa tendo as despesas alimentícias ressarcidas sem necessidade de comprovação das mesmas. Não tendo tempo para almoçar, o respondente teria comido apenas um sanduíche com valor de R\$ 3 (três reais). Dentre as opções de resposta disponíveis, 68% afirmaram que prestariam conta à empresa de seus gastos efetivos, não se aproveitando da situação de não necessidade de comprovar os gastos para obter ganhos pessoais (LIMA JÚNIOR; SILVA, 2011, p. 20).

Ainda no âmbito da pesquisa, mas agora com enfoque na esfera pública – ou seja, de relação do Estado com a sociedade e vice-versa –, 82,6% dos respondentes afirmaram serem favoráveis a um aumento da pena por corrupção quando o crime for cometido por algum político, tendo-se em vista o fato de o mesmo ser representante do povo. Em consonância, 71,5% dos entrevistados afirmaram que o crime de corrupção, quando praticado por políticos, deveria constar do rol de crimes hediondos, já que fere a coletividade como um todo. Por fim, é importante destacar que 78,7% dos entrevistados acham que os políticos condenados por qualquer espécie de crime deveriam ser impedidos de se candidatar novamente para algum cargo político (LIMA JÚNIOR; SILVA, 2011, p. 35-8).

Não deixa de ser relevante o fato de que de maneira geral cerca de um quarto (25%) dos entrevistados, em várias perguntas, é leniente com ações relacionadas à corrupção. A título de exemplo verifica-se a situação aventada na questão 17, na qual 14,5% concordaram ser aceitável trocar cargos públicos por favores e 10,6% consideraram ser aceitável receber dinheiro em troca de favores – ou seja, um total de 25,1% dos entrevistados compactuou com ações ilícitas. Já na questão 18 perguntou-se se o entrevistado aceitaria repassar 10% de seu salário para a pessoa que o indicou para o cargo, e nesta situação



27% dos entrevistados afirmaram concordar com tal repasse (LIMA JÚNIOR; SILVA, 2011, p. 32-3). Por outro lado, é de se comemorar que na maioria das situações presentes na pesquisa a maioria dos cidadãos se mostra intolerante com ações vistas como associadas à prática da corrupção, tanto no sentido pessoal como no sentido público.

### 3. OS MECANISMOS FORMAIS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO POR PARTE DO CIDADÃO

Uma vez apresentada esta breve conceitualização do que seja a corrupção e qual a percepção do cidadão sobre o tema, torna-se necessário apresentar os mecanismos legalmente existentes para que seja possível combatê-la. Entretanto, a perspectiva aqui apresentada não se centra necessariamente nos aspectos *horizontais* do combate à corrupção, mas sim nos mecanismos *verticais*<sup>4</sup> do combate à corrupção. Em outras palavras, buscar-se-á apresentar aqui que ações podem os *cidadãos* executar, de maneira independente do Estado, com o objetivo de ao menos prevenir o surgimento de focos de corrupção. Nesse contexto um dos mecanismos de destaque é a Lei nº 12.527/2011, chamada de *Lei de acesso à informação* (doravante “LAI”), que busca garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal brasileira (doravante “CF”).

A LAI tem por objetivo aumentar a eficiência do Poder Público, diminuir a corrupção e elevar a participação social, sendo o acesso à informação visto tanto como um direito quanto como um dever do cidadão. Ela abrange os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – em todas as esferas de

---

<sup>4</sup>Por *mecanismo horizontal* entende-se a atuação do próprio Estado no que concerne ao combate à corrupção. Destacam-se, nesse sentido, as ações do Ministério Público e dos Tribunais de Conta. Por sua vez, por *mecanismo vertical* entendem-se aqueles disponíveis aos cidadãos para a realização do controle das ações do Estado.

governo – federal, estadual, distrital e municipal. Fundamentando-se na LAI o cidadão pode solicitar informações a respeito de qualquer tema, excetuando-se aquelas identificadas legalmente como sigilosas. Não se exige motivação nem pagamento por parte do cidadão, a não ser em casos em que haja reprodução de material. Quaisquer pessoas, tanto físicas quanto jurídicas e até mesmo estrangeiros, podem pedir informações (BRASIL, 2015a).

Conforme o *site* e-Sic<sup>5</sup>, de maio de 2012 a março de 2015 foram realizados 250.683 pedidos, resultando em 7.162 pedidos como média mensal. Dos pedidos realizados, 245.758, ou 98,04%, foram respondidos. A categoria com maior quantidade de pedidos foi a de *Economia e finanças – finanças*, com 11,84% dos pedidos, seguida de perto pela categoria *Governo e política – administração pública*, com 11,3% dos pedidos. O tempo médio das respostas foi de aproximadamente duas semanas. Pouco mais de 10% dos pedidos respondidos tiveram suas respostas negadas, por motivos que variam desde o acesso a dados pessoais, passando por pedidos incompreensíveis ou sendo dados sigilosos conforme assim definido pela própria LAI. Pouco mais de 97% das respostas foram emitidas de maneira eletrônica, pelo próprio sistema ou por e-mail. Já em relação ao perfil dos solicitantes, 95,04% destes foram identificados como pessoas físicas, sendo que pouco mais de um quarto dos solicitantes (25,51%) são do estado de São Paulo. Acerca ainda dos solicitantes, destaca-se que 54,78% são do sexo masculino e que a taxa de escolaridade dos solicitantes é elevada, já que 57,37% dos pedidos foram feitos por pessoas com no

---

<sup>5</sup> A busca que deu origem aos resultados apresentados a seguir foi realizada no dia 11 de março de 2015 às 14h50 (horário de Lisboa, Portugal) diretamente no *site* intitulado *Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes* (BRASIL, 2015b). Como informa o próprio *site*, os dados se referem à Administração Pública Federal, ou seja, não são considerados os dados dos níveis estadual, distrital e municipal. Foram utilizados os seguintes critérios de pesquisa: 1) Período de consulta: de maio de 2012 (*data de entrada em vigor da LAI*) até março de 2015; 2) Órgãos: Todos.

mínimo o ensino superior<sup>6</sup> – em contraposição, apenas 0,79% declararam-se como “sem instrução formal”. A profissão mais frequente dos requerentes é a de empregado do setor privado, com 15,53% dos requerentes (BRASIL, 2015b).

Como se pode perceber pelos dados acima apresentados, é inegável que a LAI se mostra extremamente útil no que concerne à divulgação de informações por parte do Estado brasileiro. Percebe-se pelos números que praticamente todos os pedidos foram respondidos, à exceção daqueles que se enquadram nas próprias limitações legais. Também o prazo médio de resposta, de duas semanas, pode ser considerado como razoável. Ainda, destaca-se o acesso facilitado às informações, especialmente pelos pedidos serem feitos de maneira eletrônica, meio pelo qual também são dadas as respostas.

Contudo, é importante fazer algumas ressalvas a respeito da eficácia real da LAI. Em primeiro lugar, é necessário chamar a atenção para o número ainda reduzido de pedidos realizados – 250.683 – quando se considera o número total de eleitores<sup>7</sup> brasileiros registrados para a última eleição geral de 2014 – 141.178.464<sup>8</sup> (BRASIL, 2015c). Em outras palavras, tem-se que apenas 0,18% do eleitorado brasileiro se utilizou, no âmbito do Poder Executivo Federal nos últimos três anos, da LAI. É importante destacar esse número porque ele demonstra que daqueles que têm a possibilidade de exercer um dos elementos típicos da cidadania – a obtenção de informações públicas acerca das atividades do Estado – pouquíssimos o

---

<sup>6</sup>Incluem-se neste somatório aqueles que possuem ensino superior (35,32%), aqueles que possuem pós-graduação (15,09%) e aqueles que possuem mestrado/doutorado (6,96%).

<sup>7</sup>Nesta comparação optou-se pela utilização do número de *eleitores*, e não do de *habitantes*, tendo-se em vista o fato de que por eleitores entendem-se aqueles cidadãos com capacidade eleitoral ativa, ou seja, aqueles que são possuidores do título de eleitor.

<sup>8</sup>O número total de eleitores brasileiros é de 142.822.046 (BRASIL, 2015c). Contudo, optou-se por retirar do número total aqueles que têm de 16 a 18 anos tendo-se em vista o fato de que para estes o voto é facultativo.

fizeram, o que pode ser entendido como desinteresse, por parte do cidadão, em controlar a *res publica*, o que pode, em consequência, favorecer a corrupção.

Em segundo lugar, importa destacar que o acesso eletrônico, se por um lado facilita a possibilidade de acesso à informação por permitir que qualquer pessoa, em qualquer lugar, possa criar seu cadastro no *site* e-Sic e solicitar as informações, por outro pode elitizar o acesso, já que o acesso eletrônico pressupõe que o utilizador possua algum equipamento que permita o acesso à internet (computador, *tablet*, *smartphone*...). Nesse contexto, verifica-se que apenas 19,6% das pessoas residentes em domicílios particulares possuem microcomputador no primeiro quinto<sup>9</sup> de rendimento mensal familiar. No segundo quinto apenas 38,5% possuem computador em casa, e mesmo no terceiro quinto a maioria ainda não possui o equipamento, com 49,9% possuindo computador em casa (BRASIL, 2014a, p. 157). Percebe-se, assim, que aspectos socioeconômicos interferem na capacidade que o cidadão tem de buscar informações com o objetivo de se empoderar para tentar prevenir a corrupção.

O mesmo ocorre com o acesso à internet propriamente dito. Mesmo considerando-se a expansão vista no Brasil no que diz respeito ao acesso à internet por meios móveis, notadamente *tablets* e *smartphones*, atualmente mais de 75% das linhas telefônicas celulares são do tipo *pré-pago* (G1, 2015), o que pode influenciar na decisão do cidadão em não buscar informações junto ao e-Sic dadas suas condições socioeconômicas – ainda mais se se considerar que a renda média mensal *per capita* cidadão brasileiro é de R\$ 1.052,00 (mil e cinquenta e dois reais) (BRASIL, 2015d). Nessa toada, e novamente considerando-se os quintos de rendimento mensal familiar *per capi-*

---

<sup>9</sup>O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divide o rendimento médio em *quintos de rendimento*. Nesse sentido, o primeiro quinto corresponde aos 20% mais pobres da população, enquanto no último quinto (de 81% a 100%) encontram-se os 20% com maiores rendimentos. Ver BRASIL, 2014a, p. 102.

ta, tem-se que apenas 20,5% daqueles que fazem parte do primeiro quinto “acessaram a internet nos últimos três meses”; os números do segundo, terceiro, quarto e quinto quintos são, respectivamente, de 32,8%, 38,6%, 50,8% e 67,4% (BRASIL, 2014a, p. 157). Em outras palavras, o que se percebe é que, a despeito dos esforços feitos pelo Estado brasileiro no âmbito da transparência, os quais não podem nem devem ser menosprezados, ainda há impedimentos de origem socioeconômica ao pleno exercício da cidadania no que toca ao acesso às informações – portanto, ao controle cidadão das ações do Estado.

Ainda em consonância com o contexto socioeconômico acima apresentado, importa destacar que a maioria dos pedidos foi feita por cidadãos que possuem boa escolaridade (no mínimo ensino superior), o que demonstra, mais uma vez, que o acesso à informação ainda é elitizado no Brasil. Ainda que tenha havido aumento do número de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam o ensino superior – de 10,4% em 2004 para 16,3% em 2013, e ainda que na última década (2004-2013) tenha aumentado o número de estudantes do ensino superior provenientes dos quintos mais pobres de rendimento, verifica-se ainda haver predomínio no ensino superior de estudantes provenientes do quinto com maiores rendimentos, sendo estes 43% dos alunos da rede privada de ensino superior e 38,8% dos alunos da rede pública de ensino superior contra, respectivamente, 3,7% e 7,2% daqueles provenientes do quinto com menores rendimentos (BRASIL, 2014a, p. 107-8).

Pelos dados expostos verifica-se que o acesso à informação por meio da LAI ainda é opção disponível a poucos cidadãos. Mais uma vez deve ser reiterado que a regulamentação do acesso à informação foi iniciativa louvável do Estado brasileiro no sentido de buscar a transparência e, mais ainda, de fornecer ao cidadão mecanismos para que este exerça sua cidadania no sentido de buscar informações que possam prevenir a corrupção. Contudo, destaca-se a relativa ineficácia da lei

quando se verifica o número de pedidos feitos quando comparado ao número de eleitores brasileiros, bem como com as condicionantes socioeconômicas existentes, as quais, ainda que não possam ser solucionadas apenas por meio da edição de leis, interferem no exercício da cidadania. Chega-se assim à conclusão de que não há, no âmbito brasileiro, mecanismos eficientes que permitam à maioria dos cidadãos a prevenção efetiva da corrupção por meio do simples acesso à informação.

#### 4. A CIDADANIA NO BRASIL: PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS E EFETIVIDADE PRÁTICA NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Do ponto de vista do texto constitucional brasileiro, a ideia de *cidadania* é claramente visualizada em pelo menos três partes. De maneira literal vislumbra-se a cidadania no inciso II do art. 1º; por sua vez, de maneira vinculada ao exercício dos direitos políticos, percebe-se a presença da cidadania no parágrafo único do art. 1º e no *capute* corpo do art. 14da CF<sup>10</sup> (BRASIL, 2014b, p. 5; p. 8).

José Jairo Gomes afirma que a ideia de cidadania “apresenta amplo significado nas ciências sociais”, já que “denota o próprio direito à vida digna em sentido pleno, abarcando os direitos fundamentais, civis, políticos e sociais”. Sendo assim, nesse contexto “todos têm direito à cidadania, *independentemente* de se estar ou não alistado como eleitor” (GOMES, 2014, p. 47, grifo nosso). Nesse mesmo sentido, Jorge Miranda (2014, p. 65, grifo nosso) define que “são cidadãos todas as pessoas desde o nascimento até à morte; contudo, nem todos são *titulares de direitos políticos*”. Tem-se aqui uma definição que engloba não apenas aspectos jurídico-políticos de cunho

---

<sup>10</sup> Ainda que o texto presente no art. 17 da CF, que trata dos partidos políticos, também possa ser considerado como um direito político, o mesmo não terá relevância para o argumento aqui apresentado; da mesma forma o conteúdo dos arts. 15 e 16 da CF.

eleitoral mas também aspectos sociais, o que significa dizer que esta definição de cidadania analisa o ser humano como tal. Esta definição, que aqui será chamada de *cidadania ampla*, é aquela que será utilizada neste texto quando se estiver referindo ao termo *cidadania* presente no inciso II do art. 1º da CF.

Além dessa definição ampla, Gomes (2014, p. 47) traz também uma definição mais restrita de cidadania – qual seja, a de que cidadão é o *indivíduo detentor de direitos políticos*: “trata-se do nacional admitido a participar da vida política do País, seja escolhendo os governantes, seja sendo escolhido para ocupar cargos político-eletivos”. Na mesma esteira Miranda (2014, p. 103) afirma que “cidadania significa [...] a participação em Estado democrático [...] correspondente à capacidade eleitoral”. Por esta definição, que aqui será chamada de *cidadania restrita*, e atentando-se ao contexto brasileiro, tem-se que cidadão é o indivíduo que possui título de eleitor, já que o registro eleitoral é indispensável para o exercício dos direitos políticos previstos na CF (MENDES; BRANCO, 2014, p. 872-3). Assim, em um contexto exclusivamente jurídico-político, que se fundamenta na ideia de cidadania restrita, considera-se que se houver regras eleitorais claras, vinculadas à garantia das liberdades constitucionais, garante-se a efetivação da cidadania, já que a todos os cidadãos – ou seja, a todos os detentores de direitos políticos – são dadas iguais possibilidades de participarem da esfera pública, seja por meio do direito de votar, seja por meio da possibilidade de virem a ser votados, bem como participar de plebiscitos e de referendos.

Tais definições são importantes porque, além da LAI, outro mecanismo comumente visto como garantidor da atuação cidadã frente ao Estado no que concerne ao combate à corrupção é o *voto*, sendo o ato de votar entendido como a concretização da cidadania em sentido restrito. Tem-se que por meio do voto pode o cidadão fazer uma análise dos rumos atribuídos pelos representantes eleitos ao Estado e, em caso de discordân-

cia, trocá-los por outros, que em tese passarão a satisfazer suas demandas. Em caso inverso, caso esteja o cidadão satisfeito com a condução da *res publica*, confiará ao representante novo mandato eletivo.

A tradição representativa não é nova, sendo constante na doutrina jurídico-política pelo menos desde o século XVII quando de seu início a partir do pensamento político de John Locke (MIRANDA, 2014, p. 373). A ideia de cidadania, portanto, está diretamente relacionada à de democracia, e ambas, em última instância, se relacionam ao combate à corrupção. Talvez seja possível afirmar que quanto maior o exercício da cidadania menor a corrupção, o que, em última instância, fortalece o sistema democrático de um país. Assim é necessário que seja feito o seguinte questionamento: o exercício da cidadania no Brasil em sentido restrito é capaz de controlar o Estado de maneira a prevenir e combater a corrupção?

Miranda (2014, p. 378) afirma que a democracia representativa, sistema político no qual o Brasil se insere, possui quatro características fundamentais, dentre as quais, destacam-se duas: 1) A possibilidade de ter o povo, sujeito do poder, uma vontade jurídica e politicamente eficaz; 2) A responsabilidade política dos governantes, que deve ocorrer por meio do cumprimento dos deveres constitucionais relativos ao exercício de seus cargos e do dever de informação do povo. Em outras palavras, espera-se, por um lado, que um sistema juridicamente democrático concretize efetivamente a ideia de *representação política* de maneira que a vontade do povo se concretize nas ações do Estado; por outro, é de se supor que o representante executará suas funções conforme os ditames constitucionais e infraconstitucionais, inclusive sem desvios éticos, seguindo os princípios da estrita legalidade e da moralidade, além do princípio da eficiência, conforme insculpidos no art. 37 da CF (BRASIL, 2014b, p. 13).

Contudo, não parece ser isso o que ocorre quando se



olha para a realidade brasileira. O que se verifica é um verdadeiro *distanciamento* do cidadão da esfera pública, que leva ao consequente esvaziamento da política como instância de ação cidadã para o controle do Estado, tanto em sentido jurídico quanto político – o que significa dizer que não ocorre a primeira das condições acima apresentadas por Miranda. Por sua vez, o cidadão, ao se afastar da esfera pública – ou seja, ao exercer o seu direito político de voto de maneira apenas formal, sem atribuir ao ato de votar nenhum significado valorativo –, abre espaço para o surgimento da representação política imperfeita, o que por sua vez permite o surgimento de “brechas” para que o representante eleito não atue com a devida responsabilidade perante o povo no exercício de suas funções públicas.

Tal situação é definida por Taylor (2000, p. 294-9) como sendo a *fragmentação política*. Segundo o autor, se os cidadãos perceberem que a possibilidade de exercício do poder está muito distante de si mesmos, sendo o poder político repetidamente incapaz de dar resposta às suas demandas, verifica-se nesta situação a fragmentação política, ou seja, “um povo cada vez menos capaz de formular um propósito comum e de buscar levá-lo a efeito”.

Ainda conforme Taylor (2000, p. 302), “a fragmentação é sem dúvida intensificada pelo sentido de que o governo é impermeável e o cidadão, impotente, agindo pelos canais eleitorais normais, para afetar as coisas significativamente”. Em outras palavras, uma vez que o cidadão, no exercício de seus direitos políticos, percebe-se incapaz de definir os rumos do Estado – ou seja, quando ele percebe que a representação é imperfeita –, surge a tendência de desconsiderar a esfera pública como mecanismo capaz de solucionar problemas coletivos, o que pode aumentar a sensação de indiferença pela participação eleitoral, levando, conseqüentemente, ao aumento da corrupção. Nas palavras de Taylor, (2000, p. 302), “a fragmentação aumenta quando as pessoas já não se identificam com sua

comunidade política, quando seu sentido de pertinência corporativa se transfere para outras instâncias ou se atrofia por inteiro”, levando-se, segundo o autor, à “impotência política”.

É possível afirmar que no Brasil atual verifica-se cada vez mais esta fragmentação política. Pesquisa realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral entre os dias 3 e 7 de novembro de 2010 – portanto, logo após o segundo turno das eleições gerais daquele ano, que ocorreu no dia 31 de outubro – mostra os seguintes números acerca do conhecimento do cidadão a respeito da eleição recém-realizada:

- 23% não se lembravam em quem haviam votado no 1º turno para deputado estadual;
- 21,7% não se lembravam em quem haviam votado no 1º turno para deputado federal;
- 20,6% não se lembravam em quem haviam votado no 1º turno para senador;
- 19,5% não sabiam quais cargos estavam em disputa nas eleições;
- 22,4% afirmaram estar mal informados em relação ao papel desempenhado pelo Presidente da República;
- 41,4% afirmaram desconhecer as funções exercidas por um Senador da República (BRASIL, 2010).

Na mesma esteira, por ocasião das eleições gerais de 2014, o *site* de notícias G1 elaborou infográfico com o número de abstenções e de votos nulos e em branco no primeiro turno das eleições gerais desde 1994. Somados, os números surpreendem:

- 1994: 33,3%;
- 1998: 40,2%;
- 2002: 28,1%;
- 2006: 25,2%;
- 2010: 26,7%;
- 2014: 29% (VELASCO, 2014).

Percebe-se que nas últimas três eleições gerais (2006, 2010 e 2014) tem havido aumento do número de cidadãos que, no pleno exercício de seus direitos políticos, decidem não

comparecer às eleições ou decidem votar em branco ou nulo<sup>11</sup> – votos estes que, no caso brasileiro, são considerados como votos inválidos, não contando para nenhum cálculo eleitoral conforme arts. 3º e 5º da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997).

Como consequência desta situação, percebe-se “ser pífia a ligação eleitor-eleito, o que se constata, por exemplo, no fato de que a maioria de nós sequer lembra em quem votou nas últimas eleições” (ENZWEILER, 2011, p. 153). Sendo frágil o vínculo entre eleito e eleitor, diminui-se a confiança no sistema político, “abalando as estruturas da própria legitimidade eleitoral”, com a consequente inexistência do acompanhamento e da cobrança, por parte do cidadão, da atividade parlamentar. Logicamente que a falta de *sintonia* entre eleito e eleitor tem como um de seus resultados a corrupção, já que não há fiscalização por parte dos eleitores a respeito das ações de seus representantes. No âmbito de um sistema jurídico-político democrático cuja Constituição é analisada à luz de uma visão pós-positivista (SILVA, 2014, p. 21 e segs.), percebe-se que o sistema de representação atual não é efetivo na concretização da democracia como princípio constitucional fundante do Estado brasileiro.

Por sua vez, se os direitos políticos são direitos fundamentais, e se se espera que estes sejam concretizados para que se vislumbre “a íntima correlação entre direitos fundamentais e democracia” (SARLET, 2009, p. 47), verifica-se que isto não ocorre na atualidade brasileira. O que se verifica, de maneira geral, é que não há interesse, por parte do cidadão, em se preocupar com questões político-sociais fora do momento eleitoral; também não há preocupação cidadã em fiscalizar seus representantes, de maneira que ele próprio – o cidadão – se torna

---

<sup>11</sup> Há aqueles na doutrina que consideram o voto em branco ou o voto nulo como uma manifestação apolítica do eleitor. Para os objetivos deste texto, contudo, os votos em branco e os votos nulos serão considerados como “não-manifestação cidadã”, posto que, ao serem invalidados, não gerarão nenhum tipo de vínculo jurídico entre os cidadãos e os representantes eleitos.

responsável pela não efetividade de seus próprios direitos políticos. Ora, se para a efetividade da Constituição “é indispensável o consciente *exercício de cidadania*, mediante a exigência, por via de articulação política e de medidas judiciais, da realização dos valores objetivos e dos direitos subjetivos constitucionais” (BARROSO, 2013, p. 244, grifos no original), percebe-se que no atual modelo jurídico-político brasileiro não há que se falar em *efetividade dos direitos políticos*: o que existe é a mera *realização do ato de votar*, muitas vezes de maneira inconsequente, gerando problemas para o próprio exercício da cidadania em longo prazo. O que se vislumbra no atual ordenamento jurídico-político brasileiro acerca de ações concretas por parte do cidadão é, de quando em quando, a mera exposição de ideias por meio de manifestações sociais, que não correspondem ao efetivo *exercício do poder político* por parte do povo, especialmente quando se considera o caráter *relacional* de uma relação de poder conforme definido por Stoppino (1998, p. 933-6).

Verifica-se, portanto, que a cidadania no formato atualmente em vigor no Brasil não é capaz de atuar como mecanismo de controle do cidadão sobre o Estado de maneira a prevenir a corrupção. A falta de elementos jurídicos que permitam ao cidadão exigir do Estado que a representação político-jurídica efetivamente se concretize gera o afastamento do cidadão da esfera pública e sua consequente apatia em relação a vida em coletividade, até mesmo pela “perda da noção do que é comum”, nas palavras de Enzweiler (2011, p. 158). Como consequência, ao agirem os cidadãos cada vez mais de maneira individualista devido à representatividade imperfeita, abre-se espaço para a ausência de controle cidadão sobre as ações do Estado, o que em última instância favorece a corrupção.

## 5. A CIDADANIA ATIVA COMO MECANISMO CIDADÃO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A participação conforme existente nos moldes constitucionais atuais se mostra insuficiente para gerar debate público acerca do tema “combate à corrupção”, já que o cidadão se vê cada vez mais e mais afastado da possibilidade de fiscalização dos representantes, seja por impedimentos socioeconômicos, seja por impedimentos jurídico-políticos, o que o afasta cada vez mais do centro real de tomada de decisão em um círculo *vicioso* que aparenta não ter solução.

Tal aparente falta de solução ocorre porque parte-se do princípio de que a democracia se limita a “regras do jogo”. Conforme estudos anteriores (SILVA, 2015), a maior parte da doutrina analisa a democracia de um ponto de vista liberal, entendendo-se este como sendo a presença de determinados critérios – mormente eleitorais – na legislação constitucional e/ou infraconstitucional de determinado país. Por sua vez, poucos são os autores que têm um enfoque mais social da democracia, entendendo o conceito como algo que vai além da “mera” participação por meio do voto de 4 em 4 anos.

Contudo, a democracia é mais que simples “regras do jogo”: como afirma Gomes (2014, p. 38, grifo nosso), a democracia é “um dos mais preciosos *valores* da atualidade”. Como valor, pressupõe um “agir ético e responsável” por parte do cidadão, de maneira a ocorrer “o estabelecimento de debate público permanente acerca dos problemas relevantes para a vida social” (GOMES, 2014, p. 40). Para que isto ocorra é necessário que o conceito de cidadania se expanda para além da simples aquisição de direitos políticos: assim, entende-se que a cidadania precisa se relacionar diretamente à participação *efetiva* no âmbito público, na vida pública. Espera-se assim que a cidadania seja algo mais participativo do que o simples ato de adquirir direitos políticos e de exercê-los de maneira formal no momento eleitoral, que é o que ocorre ao menos para a maioria esmagadora da população brasileira.

### 5.1 A IDENTIFICAÇÃO PATRIÓTICA COMO ARCABOUÇO TEÓRICO PARA SOLUCIONAR A FRAGMENTAÇÃO POLÍTICA

A sociedade se encontra politicamente dispersa, desunida, apática, *fragmentada*. É necessário buscar novas ideias que sejam capazes de reinterpretar o conceito de participação política e, em última instância, o de cidadania, inclusive em termos jurídicos, para que o combate à corrupção não seja uma atividade dependente exclusivamente da (boa) vontade do Estado. É necessário, desta forma, buscar mecanismos que gerem o *empoderamento do cidadão* de maneira que este volte a ser um elemento ativo no pacto social.

O termo “empoderamento” é geralmente utilizado para caracterizar grupos que comumente são vistos como minoritários, ou ao menos hipossuficientes. Contudo, a expressão pode ser devidamente utilizada quando aplicada a todos os membros da sociedade. Kleba e Wendausen, citadas por Ximenes (2012, p. 376), afirmam que o empoderamento “se refere ao processo de mobilização e práticas que objetivam promover e impulsionar grupos e comunidades na melhoria de suas condições de vida, aumentando sua autonomia”. Pressupõe-se que o cidadão reconheça “sua capacidade [própria] em sair de uma posição de impotência e resignação [...] convertendo esse conhecimento em ação social e na conformação de seu entorno” (KLEBA; WENDAUSEN, citadas por XIMENES, 2012, p. 376-7). Assim, com base na ideia de empoderamento pretende-se fazer com que o cidadão renuncie à sua atual posição de passividade no que concerne à *cidadania tradicional*, limitada a ações na esfera eleitoral, de maneira a transformá-la em *cidadania ativa*, concretizando mudanças jurídicas, políticas e especialmente sociais.

É nesse contexto que surge a ideia de *identificação pa-*

*triótica*. O conceito, apresentado por Taylor (2000, p. 203, grifos no original), está diretamente relacionado à “identificação voluntária com a *polis* por parte dos cidadãos, um sentido de que as instituições políticas em que vivem são uma expressão deles mesmos”. Em outras palavras, a identificação patriótica pretende fazer com que os cidadãos identifiquem-se a si mesmos, bem como aos demais da sociedade, como membros do mesmo grupo social de maneira que seja criada uma “identificação com os outros num empreendimento comum específico” (TAYLOR, 2000, p. 204). Nesse sentido a identificação patriótica deve ser entendida como “o sentimento de pertencimento a uma comunidade de valores compartilhados”, sendo, portanto, um dos mecanismos que combateria “a falta de percepção da força e importância da comunidade na vida dos sujeitos [que leva ao] desinteresse público” (XIMENES, 2010, p. 40-1). Só assim seria possível fazer com que a cidadania ativa se concretizasse: “quando os cidadãos veem a si próprios não apenas como destinatários, mas também como *autores do seu direito*, eles se reconhecem como membros livres e iguais de uma comunidade jurídica” (XIMENES, 2010, p. 42-3, grifos no original).

## 5.2. UM NOVO TIPO DE CIDADANIA: A CIDADANIA ATIVA

É no contexto de insuficiência do conceito tradicional de cidadania que se desenvolve a proposta de *cidadania ativa*, cujo enfoque está não nas ações tanto absenteístas quanto propositivas do Estado, mas sim no reforço da capacidade organizativa do cidadão e, conseqüentemente, no seu empoderamento, de maneira a permiti-lo participar ativamente do controle do Estado. Conforme demonstrado, não se pode pressupor que a mera previsão constitucional da cidadania, dos direitos políticos e de seu interrelacionamento seja suficiente para efetivar

estes mesmos direitos: é necessário criar mecanismos jurídicos que incentivem o cidadão à participação na esfera pública.

A cidadania ativa pressupõe um relacionamento não mais exclusivamente vertical entre Estado e sociedade, o qual, conforme exposto nas páginas anteriores, é estanque, estático e pressupõe uma relação de *subordinação* de um a outro. Em vez disso, a cidadania ativa pressupõe um relacionamento horizontal entre Estado e sociedade de maneira a incluir a última nas esferas decisórias em um relacionamento que seja dinâmico e que verdadeiramente empodere seus membros – ou seja, os cidadãos. O espaço de atuação cidadã com base no conceito de cidadania ativa é o das políticas públicas, já que seria esta a esfera mais propícia para o compartilhamento do poder decisório no que concerne às ações do Estado. É o que afirma Moro (2002, p. 9): “a arena da cidadania ativa é a das políticas públicas: ou seja, programas promovidos pelas autoridades com o objetivo de solucionar problemas de interesse público”.

Contudo, para que essa nova forma de relacionamento seja corretamente compreendida torna-se necessário, antes de tudo, se fazer uma breve definição acerca do conceito de *governança*, já que é a partir dele que a cidadania ativa se concretiza e se consolida. Assim, o termo *governança* é utilizado aqui no sentido de uma *abordagem metodológica* que implica em uma maneira específica de se “fazer política pública” fundamentada em três aspectos distintos: 1) A definição de uma política pública é resultado de uma interação entre diferentes agentes (públicos, privados e sociais) que compartilham as *responsabilidades* do governo; 2) Aqueles que tomam as decisões são aqueles diretamente empenhados na sua implementação; 3) Aqueles a quem as políticas públicas são direcionadas estão envolvidos em todo o processo de formulação das próprias políticas (MORO, 2002, p. 4). Ou seja, a governança na qual a cidadania ativa se insere pressupõe uma relação entre Estado e sociedade que não se fundamenta na subordinação da segunda



ao primeiro; ao contrário, pressupõe que ambos se encontrem no mesmo patamar de poder no que concerne à possibilidade de tomada de decisões.

Como se percebe pela definição apresentada, o termo *governança* não pode ser entendido meramente como “atuação do governo”, já que tal “atuação” implica um *descolamento* entre cidadão e poder público. Pela definição de *governança* percebe-se claramente a necessidade de vinculação de todos os atores envolvidos com a política pública, seja no sentido de sua criação, no de sua execução ou mesmo no de sua recepção: o que se espera é que todos atuem em conjunto para a criação daquilo a que se submeterão. A *governança*, portanto, redefine o conceito de cidadania, da tradicional para a ativa, de maneira que esta se torna “o exercício de poderes e responsabilidades dos cidadãos na arena das políticas públicas no contexto da *governança*” (MORO, 2002, p. 7).

É importante destacar que a cidadania ativa pressupõe a participação ativa do cidadão em *todas* as etapas de definição das políticas públicas, desde a formação da agenda, passando pelo planejamento, pela tomada de decisão, pela implementação da proposta e chegando à etapa de avaliação dos resultados da política pública (MORO, 2002, p. 16). Apenas assim, com o envolvimento do cidadão em todas as etapas do processo, é possível fazer a transição da cidadania tradicional para a cidadania ativa.

Nesse sentido, é necessário destacara importância da participação cidadã no processo de *definição da agenda*. Dar ao cidadão a possibilidade de tomar a decisão, por exemplo hipotético, entre a construção de um parque ou a construção de um estacionamento em determinada área pública é valorizar a opinião do cidadão; contudo, por não participar, neste exemplo hipotético, da definição da agenda, o cidadão nada poderia fazer caso sua vontade não fosse nem uma nem outra opção, mas sim uma terceira opção que não estivesse dentre as que foram

previamente definidas pelo Estado.

A concretização da cidadania ativa também não pode ser, ela própria, uma política pública. O que se quer aqui dizer é que devem existir mecanismos jurídicos constitucionalizados para garantir as ações cidadãs no âmbito das políticas públicas. A transformação da cidadania ativa em norma constitucional apresenta-se como necessária porque é notório o fato de que novos governos têm a tendência a desfazerem as políticas públicas de seus antecessores: mesmo que o *conteúdo* da política pública seja o mesmo, torna-se necessário, nessa visão limitada de governo, *alterar alguma coisa*, já que a manutenção da *marca* do governo anterior seria inadmissível. Assim, apenas a constitucionalização da proposta poderia fazer com que a mesma deixasse de ser uma política de governo transitória – e passasse a ser uma política de Estado, perene, indiferente às oscilações políticas resultantes da troca de um governo por outro<sup>12</sup>.

É de se pressupor que a implantação constitucional da cidadania ativa seja capaz de gerar a identificação patriótica nos moldes acima apresentados. Assim, ter-se-ia um reforço dos vínculos cívicos entre os cidadãos de maneira que estes pudessem se conscientizar de que a vida em coletividade não se limita à participação atomística no momento eleitoral, ou seja, que não basta comparecer à cabine de votação, escolher alguém como seu representante e esperar até a próxima eleição para decidir se vota novamente no mesmo candidato ou se escolhe outro para ver se alguma coisa pode ser feita de maneira diferente. A cidadania ativa constitucionalmente estabelecida, portanto, tem potencial para diminuir a fragmentação política que

---

<sup>12</sup> Um exemplo de constitucionalização da cidadania ativa é trazida por Moro (2002, p. 19). O autor mostra o exemplo da Itália, cuja Constituição, em seu art. 118, traz a seguinte redação: “Estado, Regiões, Cidades metropolitanas, Províncias e Municípios favorecem a *iniciativa autônoma dos cidadãos*, particulares ou associados, para o desenvolvimento de atividades de interesse geral, com base no princípio da *subsidiariedade*” (grifo nosso).

atualmente se verifica por colocar não apenas o poder decisório nas mãos dos cidadãos, mas também por dar-lhes *responsabilidades* caso surjam erros durante o processo.

## 6. CONCLUSÃO

Talvez seja possível afirmar que a corrupção seja um fenômeno intrínseco ao ser humano. Para além do pensamento filosófico da Grécia antiga, no qual buscava-se a virtude do homem como mecanismo para o bom governo, a realidade “nua e crua” vislumbrada por pensadores do período moderno é a de que o ser humano em geral buscará constantemente, em maior ou menor medida, benefícios para si próprio. Para muitos a maneira mais fácil de atingir tais benefícios é por meio da corrupção, seja como agente ativo, seja como agente passivo – e talvez não seja diferente o pensamento daqueles que são escolhidos para governar as sociedades do século XXI.

Nesse contexto, coube ao Estado de direito, posteriormente transformado em Estado democrático de direito, criar limitações para a busca desenfreada pelo poder em qualquer de suas encarnações – ideológico, econômico ou político-coercitivo. Nessa toada, coube ao constitucionalismo, desde sua origem, estabelecer limites legais à ambição humana, ainda que muitas vezes não tenha conseguido atingir eficazmente este objetivo.

Em uma sociedade democrática espera-se não apenas que o poder emane do povo, mas que este possa efetivamente exercê-lo na esfera pública. Nesse sentido, compete ao povo participar da *polis*, ou seja, participar da esfera pública de maneira minimamente interessada, posto que é no espaço público que as divergências podem ser resolvidas. Da mesma maneira, compete ao cidadão ter uma atitude proativa no sentido de evitar que o Estado se utilize dos meios de que dispõe, inclusive ilícitos, para atingir seus objetivos.

Ao se analisar a estrutura jurídico-política da atualidade, percebe-se que o cidadão não dispõe dos mecanismos necessários para exercer um controle minimamente efetivo sobre o Estado. Assim, ainda que existam mecanismos jurídicos disponíveis ao cidadão brasileiro, nomeadamente a *Lei de acesso à informação*, tal mecanismo se mostra como insuficiente para o combate à corrupção, visto que ainda que a *possibilidade* formal seja garantida a todos, na prática pouquíssimos cidadãos têm condições socioeconômicas de questionar o Estado utilizando-se de tal mecanismo.

Resta o voto, que surge como o mecanismo por excelência de controle cidadão em relação ao Estado. Contudo, em sua configuração atual também o voto, visto na prática como o *ápice* do exercício dos direitos políticos dos cidadãos, não consegue combater a corrupção, visto existirem, por um lado, falhas graves na representatividade e, por outro, devido à fragmentação política existente na sociedade brasileira, que faz com que cada vez mais o cidadão se desinteresse pela esfera pública, em uma espiral que gera e ao mesmo tempo reforça a apatia do cidadão pelo que é público.

Como alternativa para a solução deste problema, propôs-se o estabelecimento *constitucional* do conceito de *cidadania ativa*, que pressupõe a participação dos cidadãos em todas as etapas de desenvolvimento de políticas públicas. Desta forma, participando não apenas do ato decisório em si, mas também da própria formulação da agenda, bem como do planejamento e da implementação da política pública, espera-se que o cidadão seja capaz de se identificar cada vez mais com seus próximos, atuando de maneira mais eficaz na esfera pública, o que pode, em última instância, colaborar para a prevenção e o combate à corrupção.



## 7. REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. Acesso à informação. *Entenda a LAI*. 2015a. Disponível em <<http://www.acaoainformacao.gov.br/menu-de-apoio/entenda-a-lai>>. Acesso em 12 de março de 2015.
- \_\_\_\_\_. EBC. Empresa Brasil de Comunicação. Agência Brasil. *Renda média domiciliar per capita do brasileiro é R\$ 1.052, diz IBGE*. 26 de fevereiro de 2015. 2015d. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-02/rendimento-domiciliar-capita-do-brasileiro-e-de-r-1052-mil-diz-ibge>>. Acesso em 12 de março de 2015.
- \_\_\_\_\_. e-Sic. Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão. *Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes*. 2015b. Disponível em <<http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>>. Acesso em 11 de março de 2015.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais*. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2014a. Disponível em <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais\\_2014/SIS\\_2014.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2014/SIS_2014.pdf)>. Acesso em

12 de março de 2015.

- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em 12 de março de 2015.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 11 de março de 2015.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional no 83 de 05 de agosto de 2014. Brasília: Senado Federal, 2014b. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_26.02.2015/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_26.02.2015/CON1988.pdf)>. Acesso em 12 de março de 2015.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do eleitorado – Quantitativo / Eleitorado*. 2015c. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado>>. Acesso em 12 de março de 2015.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório “Campanha de esclarecimento do TSE para as eleições 2010”*. Novembro de 2010. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pesquisa-instituto-sensus-sobre-a-justica-eleitoral>>. Acesso em

09 de março de 2015.

- ENZWEILER, Romano José. Reflexões acerca do sistema eleitoral brasileiro: a “tragédia democrática” e o wikitesarac. In: SILVA, Vasco Pereira da; SARLET, Ingo Wolfgang (orgs.). *Direito público sem fronteiras*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011. Pág. 135-65. Disponível em <[http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook\\_dp\\_completo2\\_isbn.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_dp_completo2_isbn.pdf)>. Acesso em 09 de março de 2015.
- G1. Tecnologia e games. *Número de linhas celulares no Brasil cresce 3,5% em 2014*. 02 de fevereiro de 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2015/02/numero-de-linhas-celulares-no-brasil-cresce-35-em-2014.html>>. Acesso em 12 de março de 2015.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 10ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.
- LIMA JÚNIOR, Asdrubal Nascimento; SILVA, Matheus Passos. Relatório do Projeto “Práticas Investigativas” – semestre 2010.1. Linha de pesquisa: “Corrupção”. *Revista Projeção, Direito e Sociedade*. V. 2, nº 2, p. 1-39, agosto de 2011. ISSN 2178-6283. Disponível em <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/103/89>>. Acesso em 12 de março de 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Vol. II. Tomo III. Estrutura constitucional do estado. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- MORO, Giovanni. The citizen’s side of governance. *The Journal of Corporate Citizenship*. Issue 7, Autumn 2002, pp. 18-30. Disponível em

- <<http://www.giovanmoro.info/documenti/the%20citizen%27s%20side%20of%20governance.pdf>>. Acesso em 09 de março de 2015.
- PASQUINO, Gianfranco. Verbetes “corrupção”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11ª ed. Brasília: UnB, 1998. P. 291-3.
- PRIBERAM. Verbetes “corrupção”. *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa* [em linha]. Disponível em <<http://www.priberam.pt/dlpo/corrupt%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 11 de março de 2015.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10ª ed. rev. ampl. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SILVA, Matheus Passos. *Relações entre estado e democracia na teoria política contemporânea*. Brasília: Vestnik, 2015. Disponível em <<http://itunes.apple.com/br/book/relacoes-entre-estado-e-democracia/id967610414?l=pt&mt=11>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2015.
- \_\_\_\_\_. As diferentes concepções paradigmáticas de uma constituição e o surgimento da nova hermenêutica constitucional. *Revista Projeção, Direito e Sociedade*. V. 5, nº 2, p. 1-29, dezembro de 2014. ISSN 2178-6283. Disponível em <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/409/366>> ou em <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2551798>>. Acesso em 12 de março de 2015.
- STOPPINO, Mario. Verbetes “poder”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale *et al.*; co-



ord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11ª ed. Brasília: UnB, 1998. P. 933-43.

TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2000.

VELASCO, Clara. Nível de abstenção nas eleições é o mais alto desde 1998. *G1*. Eleição em números. 06 de outubro de 2014. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/nivel-de-abstencao-nas-eleicoes-e-o-mais-alto-desde-1998.html>>. Acesso em 08 de março 2015.

XIMENES, Julia Maurmann. Direito à educação e “empoderamento” das mulheres nas práticas sociais. *Congresso da ABRASD*, 2012, Curitiba. Direito e Cultura, 2012. P. 372-388.

\_\_\_\_\_. *O comunitarismo e dinâmica do controle concentrado de constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.