

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO PODER LOCAL ENQUANTO INSTRUMENTO AUXILIAR NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

POLITICAL PARTICIPATION IN LOCAL POWER AS AN AUXILIARY INSTRUMENT
TO FACE CORRUPTION

Jonas Caron¹

Ricardo Hermany²

RESUMO

O presente estudo busca demonstrar de que forma o exercício da cidadania ativa perante o poder local pode constituir-se como forte instrumento hábil ao combate à corrupção. Destaca-se a importância da luta pela concretização dos direitos civis, políticos e sociais, consagrados na Constituição Federal de 1988. Em face das incalculáveis vertentes corruptivas espraiadas na estrutura do Estado, é indispensável que se analise alternativas direcionadas a um efetivo combate a essas práticas. Trata-se de pesquisa qualitativa, realizada por meio de método dedutivo e de procedimento técnico bibliográfico e documental. As reflexões partem de noções sobre a corrupção enquanto fenômeno sistêmico, perpassando por delineamentos acerca do desenvolvimento da democracia, para, ao final, categorizar o desenvolvimento da cidadania e a participação política em âmbito local como uma efetiva estratégia de enfrentamento da corrupção, sinalizando-se para algumas experiências participativas de inclusão cidadã.

Palavras-chave: Participação política. Poder Local. Corrupção. Democracia.

ABSTRACT

¹ Advogado militante. Professor no Curso Deferido EaD (Preparatório para o Exame de Ordem e concursos públicos). Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Taquari (2015/A). Especializado em Direito Público pela Escola Superior Verbo Jurídico (2016) e mestrando em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2017/2018). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da UNISC. Email jcaron@universo.univates.br

² Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) com Pós-Doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa (2011). Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Chefe do Departamento de Direito da UNISC e Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Email: hermany@unisc.br

Aims, with this study, analyze how the exercise of active citizenship before local can constitute a powerful instrument in the fight against corruption. We highlight the importance of the struggle for achievement of civil rights, political and social, enshrined in the Federal Constitution of 1988. In the face of incalculable corruptive sheds spread, or displayed in the structure of the State, it is essential to analyze alternatives directed to an effective fight against these practices. This is qualitative research, conducted through the deductive method and bibliographic and documentary technical procedure. The reflections start from understanding corruption while systemic phenomenon, bypassing guidelines about the development of democracy, to the end, categorize the development of citizenship and political participation at local level as an effective strategy to counter corruption, signaling to some experiences of participative citizen inclusion.

Keywords: Political participation. Local Power. Corruption. Democracy.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Diariamente, é divulgados mais diversos meios de comunicação uma série de denúncias acerca da má utilização ou do desvio de verbas públicas, gerando a sensação de que a corrupção está cada vez mais presente na sociedade brasileira. Esse contexto é agravado pelo baixo índice de participação social no controle das políticas públicas, em que a grande maioria dos cidadãos se abstém de uma postura participativa e democrática. Há um profundo afastamento entre representantes e representados, tornando os espaços político-representativos um campo fértil para crises políticas, morais e econômicas.

Desse modo, a sociedade brasileira, especialmente em âmbito municipal, se vê perante o difícil desafio de expandir seu espaço e poder de participação política, quantitativa e qualitativamente, a fim de possibilitar que importantes decisões administrativas e legislativas sejam tomadas por meio de um processo dialético entre sociedade civil e governo local. O problema de pesquisa do trabalho questiona de que maneira a participação política em âmbito local e o desenvolvimento da cidadania ativa contribuem para o enfrentamento da corrupção enquanto fenômeno social.

No primeiro ponto, são apresentadas algumas noções sobre a corrupção, como um fenômeno sistêmico, além da exposição de seus efeitos na sociedade contemporânea. Atualmente, as práticas corruptivas caracterizam-se pela multifacetariedade, refletindo no campo social, político e institucional. Na segunda seção, estuda-se o processo de construção democrática e seus respectivos efeitos na efetivação dos direitos de cidadania, demonstrando

que a participação política precisa ser compreendida, igualmente, como um direito e como um dever de qualificação do cidadão, em direção à efetivação democrática do dever cívico-político. Ao final, na terceira parte do trabalho, através da indicação de experiências participativas de inclusão cidadã, busca-se verificar qual a importância do poder local para o fortalecimento das estratégias de enfrentamento à corrupção.

Como metodologia de abordagem, utilizou-se o método de pesquisa dedutivo. No tocante às técnicas, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, baseada em dados secundários, tais como livros, artigos científicos, revistas, entre outros.

2 A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO SISTÊMICO E ESTRUTURAL

A corrupção associa-se à origem das primeiras civilizações, revelando-se como um problema político, social e institucional, que abrange os setores público e privado. No Brasil, a corrupção está presente desde o século XVI, quando as caravanas portuguesas chegaram em terras antes desconhecidas pelos europeus, mas já habitadas por índios. Historiadores relatam que o fenômeno da corrupção inicia no momento em que os funcionários públicos da Coroa Portuguesa ignoravam a ilegalidade da forma de comercialização de produtos como o pau-Brasil.

Para Leal (2013), a corrupção tem revelado no decorrer dos anos faces multissetoriais e infinita capacidade de expansão na rede de relações sociais e institucionais, sendo que, ultimamente, agregou intensa notoriedade em razão da difusão e redifusão midiática tradicional, através de jornais, televisão, rádios, bem como alternativa, por meio de *blogs* e mídias sociais.

Não obstante os aspectos positivos do aumento da transparência material e formal que emerge em torno da corrupção, refletindo sobre a opinião pública e impulsionando a recuperação da capacidade de indignação e protesto da sociedade, percebe-se a insuficiências dessas abordagens para dar conta do complexo fenômeno em questão (LEAL, 2013).

Gramaticalmente, a palavra corrupção é substantivo feminino originado do latim *corruptio*, que significa deteriorar, corromper. Conforme o dicionário Aurélio, corrupção significa depravação, suborno, alteração.

Uma das definições de corrupção mais completas é a que compreende a corrupção como um sistema de comportamento de uma rede em que participa um agente com finalidades particulares e com capacidade de influenciar a obtenção da impunidade, objetivando que um grupo investido de capacidade de decisão (funcionários públicos ou pessoas particulares) promovam atos ilegítimos e violadores de valores como a ética, probidade, honradez e justiça, ou, igualmente, que levem a efeito condutas ilícitas em inobservância a normas legais, como forma de auferir benefícios econômicos ou de posição política/social, em desfavor do bem estar comum da sociedade (ARLAND, 2002).

Arland (2002) salienta que existe uma crescente proliferação da corrupção no âmbito da administração pública, que não pode ser combatida apenas com mecanismos de controle suplementários. Percebe-se uma ampla difusão da corrupção no sistema político, frequentemente estimulada pelo caráter clientelista da administração pública e pelo aumento da densidade regulativa. Como resultado desse conjunto de atos de corrupção, denota-se a destruição da confiança nos funcionários públicos, principalmente quando cumulam funções públicas e privadas.

Os empregados públicos, em vários países, sentem-se compromissados com os anseios dos particulares responsáveis pela sua nomeação, circunstância que conduz, geralmente, a abusos de poder que se contradizem com a vocação democrática e com o princípio da igualdade de todos perante a lei. No Brasil, tal realidade pode ser visualizada na atuação de alguns cidadãos nomeados para cargos de confiança, de livre nomeação e exoneração, na administração pública.

A partir da perspectiva norte-americana alcançada ao conceito de corrupção, sinaliza-se o impacto que as posturas corruptivas desencadeiam nas instituições e nas relações sociais, a exemplo da situação dos médicos que não denunciam ou prestam depoimento contra colegas de profissão negligentes no tratamento da vida humana; de policiais que fabricam provas para que sejam utilizadas em processos; de patrocinadores de atletas que os convencem a consumir fármacos proibidos para a obtenção de melhores resultados nas competições, entre outras tantas hipóteses (LEAL, 2013).

Atualmente, paira uma forte sensação de que houve um aumento nos escândalos e denúncias de corrupção no Brasil. Porém, é difícil afirmar ou medir a existência de mais ou menos corrupção que no passado. As evidências de que a corrupção está aumentando podem

sinalizar que a sociedade brasileira está conquistando expressivos avanços em termos de transparência e compartilhamento de informações (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2004).

A corrupção é um fenômeno complexo e difuso. Basta analisar os exemplos de condutas sociais que contrariam a legislação e que estão presentes no cotidiano do brasileiro. Antes de se tratar da corrupção na administração pública, é válido perceber como o cidadão habitualmente se porta diante de uma placa de proibido estacionar ou proibido fumar (DAMATTA, 2010). Por isso, conforme Pereira (2003), a credibilidade dos agentes públicos e das instituições se transforma em um imprescindível elemento legitimador do sistema político. Para o fortalecimento da democracia, o autor refere que é importante ter como referência o nível de confiança que a sociedade deposita nas instituições públicas e em seus dirigentes.

Pereira (2003a) também destaca que um instrumento eficaz para o combate à corrupção é o controle social, em que a estruturação de um governo digital abre as perspectivas no avanço deste campo. No entanto, é necessário evoluir nos debates sobre o modelo econômico do país e no processo de elaboração e acompanhamento da execução do orçamento público, considerando que é neste momento que é decidida a prioridade da comunidade, materializada através das políticas públicas.

Obviamente, é difícil argumentar sobre a existência de códigos morais de comportamento individual e social inflexíveis e rígidos, principalmente em virtude do reconhecimento à diferença e à tolerância como Direito Fundamental de cada qual ser humano no convívio com seus semelhantes. Por outro lado, isso não significa que se deve aceitar qualquer postura em termos de hábitos ou condutas, pois existem mínimos existenciais conquistados pela Civilização Contemporânea, que insere a natureza humana em uma condição protegida de violações à dignidade (LEAL, 2013).

Leal (2013) relembra que a filosofia de Aristóteles já promovia essas reflexões, referindo-se à importância da Virtude (Arete) na vida humana, entendida igualmente como aquela que é aprovada moralmente, não porque atende determinados fins, mas por possuir elementos universais que viabilizam o conhecimento universal. Assim, o autor explica que a Modernidade abarcou os conceitos de moralidade e virtude aristotélicos para seus dias, para que a virtude fosse entendida como disposição firme da vontade de agir de acordo com a regra/norma que define o bem.

Abordar o problema da prática virtuosa sob a ótica da política, com base nas disputas eleitorais e de governança, é um desafio ainda maior. Isso porque suas dinâmicas não são baseadas pela razão teórica do homem virtuoso que está mais compromissada com a moral e a ética do dever ser, mas à razão prática e pragmática dos fins imediatos de projetos corporativos, institucionais e pessoais, contexto que contamina a virtude cívica dos cidadãos, deturpando a legitimidade de algumas experiências e modelos da democracia representativa, em face da falta de consensos sobre valores e princípios que a sustentam (LEAL, 2013).

Cícero(2001) sustenta que aqueles que desejam governar precisam pautar-se em determinadas orientações, que visam evitar a corrupção. Uma delas é que o governante precisa ter em mente duas regras platônicas, quais sejam, sempre visar o bem público, sem se preocupar com situações particulares. Outra orientação adverte que o governo deverá estender sua preocupação sobre todo o território e segmentos do Estado, sem negligenciar uma parte para atender a outra. Ainda, é preciso que o governo possua afabilidade e moderação, mas, quando se trata do bem do Estado, a severidade pode ser revelar imprescindível, de modo a evitar a inviabilização do governo.

A severidade a que se refere o autor acima citado deve estar presente, essencialmente, diante da desconfiança ou identificação de atos corruptivos, circunstância na qual a energia do controle e da responsabilidade deveria ser intensa.

Revela-se insuficiente, na democracia contemporânea, que o Poder esteja moldado por uma das mais elaboradas formatações de racionalidade, que é a lei, pois a história tem demonstrado a facilidade com que se manipula e privatiza o processo legislativo nas democracias representativas. Além disso, é preciso que se leve em consideração os fatores culturais e comportamentais dos próprios indivíduos (que refletem a atuação dos agentes públicos), tendo em vista que o paradigma que impera na sociedade contemporânea é o do individualismo, edificado em valores como a acumulação de bens materiais, que, no seu ponto extremo, favorecem a fragmentação e o desequilíbrio do trabalho. A verdade é que sujeitos referenciados em tais parâmetros axiológicos disponibilizam-se a tomar qualquer atividade direcionada à conquista de seus propósitos (LEAL, 2013).

Por isso, Nieto Garcia esclarece:

Una conducta exclusivamente competitiva puede ser problemática al impulsar el individualismo, fomentar la desconfianza y despertar la agresividad, el odio, el rencor y el resentimiento entre compañeros. Un modelo de competición capaz

llevado al extremo genera un estado mental desviado e obsesivo y en consecuencia genera una conducta destructiva em los contendientes. Una postura de esta naturaleza es una forma de declaración de guerra, uma batalha, a veces absurda, contra el compañero (GARCIA, 1996, p. 35).

Uma resposta eficaz a esses problemas apresentados pode estar no investimento em uma democracia mais participativa e deliberativa, que enfrente de maneira mais legítima a questão da corrupção, posicionando a sociedade civil como protagonista no caminho em direção a um país mais virtuoso. Em verdade, percebe-se que o Brasil, já há alguns anos, investiu em novo ciclos participativos por parte da cidadania, produzindo os denominados fóruns interativos e híbridos entre instituições públicas, privadas e movimentos ou representações sociais, tratando da corrupção além das fronteiras burocráticas do Estado ou dos arranjos corporativos. Ultimamente, os debates vêm sendo canalizados em direção às instâncias mais deliberativas da sociedade civil, que, ressalte-se, deve assumir posição protagonista (LEAL, 2013).

Leal (2013) ensina que um outro fenômeno que encontra-se vinculado diretamente como fonte da corrupção é a relação que ocorre entre os poderes de Estado, em especial a que envolve o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Frequentemente, não obstante as próprias tensões que estão na base do processo de interlocução entre esses dois poderes, há o grave dilema da dificuldade para obtenção de maioria parlamentar para governar, forçando o Executivo brasileiro a firmar inúmeras e constantes negociações para obtenção da governabilidade.

É urgente o desenvolvimento e consolidação de estudos mais sistemáticos acerca da atuação e funcionamento dos governos e dos mercados. Em que pese todos estes elementos caracterizadores da corrupção, não há muitos indicadores confiáveis para aferição dos níveis estatísticos e espaços em que ela opera, afigurando-se aleatório comparar realidades e atores diversos, motivo pelo qual deve-se construir instrumentos demarcatórios dos comportamentos reiterados hábeis a produzir parâmetros verossímeis das condições que a facilitam, bem como sua propagação, para somente depois alcançar os mecanismos idôneos para combatê-la eficazmente (LEAL, 2013).

Na medida em que a cidadania é apática, permeada mais por interesses pessoais do que coletivos, revelando dificuldade de conceder uma parcela de seu tempo ao interesse público/comunitário, rebaixa-se a cidadania ativa a um patamar de desvalor. E isso se deve ao fato da participação cidadã representar uma ameaça para as estruturas de poder constituídas

nas formas tradicionais de representação política existentes, o que gera a maximização da força da corrupção.

3 O DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA

Terminologicamente, a palavra democracia representa “poder do povo”, mas esse conceito apenas traduz a palavra grega *demokratia*, formada por *demos*, que significa povo, e *kratos*, que significa poder.

A abertura democrática no Brasil desencadeou-se em face dos movimentos de forças sociais que lutavam por liberdade e, gradativamente, foram se expandindo em grandes proporções, resultando em um insustentável esforço manter o regime autoritário e a repressão. Para Mattos Neto (2012), esse movimento apresentou-se como uma transição progressiva e negociada, que, não obstante ter sido lenta, refletiu uma conscientização social consignada na Constituição Federal de 1988, com o enaltecimento do sonho de uma sociedade justa, livre e solidária, a ser alcançado através da democracia representativa e participativa, proveniente da Carta Magna, realizadora dos valores da igualdade, liberdade e fraternidade.

É preciso repensar a democracia diante das imposições da globalização, de modo a tornar responsabilizáveis as forças transnacionais que apresentam-se como avessas a qualquer movimento de regulação democrática. No entanto, os céticos, influenciados pelo realismo, questionam a necessidade, possibilidade e desejabilidade da proposta de globalização da democracia, devido aos impedimentos estruturais iminentes e à ausência da ética democrática no sistema internacional, no qual a paz e a segurança somente podem ser garantidos por equilíbrios de poder (VIEIRA, 2001).

Leal (2006) adverte que é importante promover-se a demarcação dos novos espaços de comunicação política e ferramentas de participação, de modo a alcançar uma melhor eficácia no que tange ao exercício de gestão dos interesses da sociedade, intensificando a democracia em direção à construção social da cidadania contemporânea, representada por sujeitos sociais mais conscientes de seu papel na sociedade. Para Sartori (1997), a democracia, na prática, trata-se de um instrumento de modernização, decantação e filtração dos processos do poder, e é por essa razão que ela é marcada por procedimentos mais lentos de tomadas de decisões.

Leal (2008) refere que a democracia moderna é caracterizada por níveis de tensão social e complexidade muito diferentes de toda a experiência ocidental, estimulando a

substituição das manifestações inerentes à democracia direta pela democracia representativa, o que revela, mais do que um problema de tipo da sociedade, a carência de criatividade compromissada com a soberania popular e destinada à criação de ferramentas de participação cidadã.

Se é possível afirmar que o princípio constitucional da soberania absoluta do Estado e de suas instituições é o que caracterizou o Estado de Direito Moderno, através da Democracia Representativa da soberania popular, apresentando-se como gênese histórica do espaço público político, é necessário reconhecer que, na sequência, a judicialização excessiva do final do século XX intensificou a politização do jurídico e a judicialização do político (LEAL, 2008).

As bases matriciais de enraizamento do conceito de espaço/esfera pública, que se liga diretamente à temática da democracia deliberativa e da sociedade civil, no cenário de um novo paradigma de filosofia do Direito (procedimental), situa-se na relevante pesquisa de Habermas chamada Teoria da Ação Comunicativa. Com este trabalho, Habermas materializou aquilo que, convencionalmente, chama-se de “viragem linguística”, que estabeleceu as bases de seu modelo teórico de comunicação política, indispensável para compreender e interpretar o conceito de esfera pública (LEAL, 2008).

A teoria da comunicação de Habermas requer a manutenção de uma rede de processos comunicativos, dentro e fora do complexo parlamentar e dos seus corpos deliberativos, sinalizando a existência de espaços públicos dialogicamente discursivos através dos quais são produzidas as opiniões democráticas. O fluxo de comunicação evoluiu desde o plano da formação da opinião pública, por meio de reflexões e discussões racionais direcionadas ao mútuo entendimento, perpassando pelas eleições democráticas, conduzidas por procedimentos que asseguram a sua validade e legitimidade democráticas, até o patamar das decisões políticas, externalizadas pelas leis ou outras deliberações gerenciais e executivas. Com isso, garante-se que a opinião pública e o poder comunicativo convertam-se em poder administrativo, pela força do Direito (LEAL, 2008).

Leal (2008) esclarece que a abertura da esfera pública para que todos os agentes sociais participem de forma efetiva das decisões político-administrativas não resulta na substituição das esferas institucionais de representação política tradicionais, tendo em vista que o poder comunicativo não substitui a lógica da burocracia, na mesma medida em que a

solidariedade não substitui o poder administrativo. Para o mesmo autor, a esfera pública, nesse aspecto, assume características de um sistema de identificação de problemas sociais, cuja solução dependerá da qualidade da interlocução comunitária acerca do tratamento que será alcançado pelo sistema político a estes problemas.

Na esfera municipal, é indispensável a implantação de efetivas organizações administrativas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operacionalizar suas atividades em prol do interesse da coletividade. A gestão pública requer uma estrutura descentralizada do processo decisório, que abarque o amplo e complexo conjunto de relações políticas (DE PAULA, 2005).

Sabe-se que, tradicionalmente, a estrutura do poder executivo é caracterizada pelos inculcáveis obstáculos ao assentamento de uma cultura pluralista no processo decisório, devido à supervalorização da hierarquia e à atravancadora burocracia, que dificultam a participação dos cidadãos nas etapas de planejamento, discussão e decisão acerca das políticas públicas. Diante disso, Pilati (2007) alerta que a democracia requer uma postura proativa dos cidadãos, não bastando a mera transferência de poderes para os representantes políticos.

A fiscalização do exercício do poder depende da criação de espaços públicos de comunicação e deliberação, com o objetivo de que certas condutas sejam consideradas como éticas pela sociedade. Habermas (1997) afirma que esses espaços devem oportunizar debates de conformidade com a teoria do discurso, devendo abarcar as opiniões públicas e as deliberações institucionalizadas que emergem em espaços informais da sociedade.

A teoria do discurso incorpora processos de entendimento democráticos que se efetivam por meio de procedimentos democráticos das esferas públicas, construindo arenas nas quais pode-se promover uma formação racional da opinião sobre assuntos importantes para a sociedade e dependentes de regulamentação. Assim, o fluxo de comunicação que movimenta-se entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, assegura a transformação do poder gerado comunicativamente (HABERMAS, 1997).

Para Habermas (1997), é por meio da comunicação e deliberação acerca da construção da vontade pública, assegura-se à sociedade seu poder de decisão, expresso comunicativamente. Traz-se à baila pela teoria do discurso o fato de que a formação de

processos democráticos de comunicação operam como relevante instrumento direcionado à racionalização de um governo e de sua administração.

Para Friedrich (2014, p. 273), “muito se fala em participação social, porém, pouco se discute quanto à institucionalização do controle social da administração pública”. Os países mais consolidados em termos democráticos são os que contabilizam os mais baixos índices de corrupção, motivo pelo qual o controle da corrupção depende da consolidação dos instrumentos democráticos.

Esse controle vincula-se à capacidade que a sociedade e suas classes tem para influenciar os rumos da gestão pública, seja através de ordenação, deliberação ou fiscalização das ações do Estado. De qualquer modo, para abordar o tema em questão, recorre-se à expressão controle social para designar o fenômeno da participação da sociedade na construção e implementação de políticas públicas.

A corrupção compromete os pilares básicos de sustentação do Estado Democrático de Direito, acarretando no enfraquecimento ou esgotamento da relação de confiança que deve permear a sociedade civil e o entes públicos. A busca constante por mecanismos de combate aos atos corruptivos, que visam a efetivação dos direitos fundamentais, é medida que se impõe, pois dessa participação democrática da sociedade nas tomadas de decisão e no controle da execução de políticas públicas dependem a eficiência e a probidade da administração pública.

Hermany (2007) refere que a dimensão de democracia que melhor se ajusta à noção de Estado Democrático de Direito e à teoria de direito social condensado num ordem estatal democrática é a noção de democracia administrativa local, tendo em vista que esta não ignora a importância dos institutos representativos essenciais, mas viabiliza um relacionamento mais próximo da sociedade com o espaço local.

4 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO PODER LOCAL COMO ALTERNATIVA AO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

Uma das mais destacadas características do poder local é a descentralização do Poder Estatal, que viabiliza a criação de estruturas de aproximação da população à criação e execução de políticas públicas, para que importantes decisões sejam tomadas na esfera

municipal. E é, precisamente, no município que a busca pela qualidade de vida do cidadão revela-se passível de efetivação com mais facilidade.

Dowbor (2016) salienta que o poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as denominadas novas tecnologias urbanas. Entretanto, o ceticismo em relação à relevância da adoção de estratégias participativas em âmbito local ainda é enorme. É usual a visão de que a organização comunitária pleiteia por uma ação na área da saúde ou por uma canalização de um córrego, e logo depois desaparece logo após ter conquistado o objeto de sua reivindicação.

O conceito de poder local evidencia a existência, ao nível das comunidades locais, de um poder que limita o poder central, invocando a atenção para outros núcleos de poder a nível territorial. Nesse aspecto, pode ser compreendido como uma manifestação moderna, em sentido vertical, do princípio da separação dos poderes (CANOTILHO, 2009).

Nesse sentido:

[...] trata-se da reconstituição de espaços comunitários, capazes de recuperar a cidadania a partir do espaço local, reproduzindo identidades fora do Estado, mas legitimados por ele, os quais desencadeiam um processo de combinação e articulação permanente entre a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e a democracia representativa (SANTIN, 2010, pg. 419).

As comunidades estão em intenso e gradativo processo de aprendizagem sobre participação da organização do seu espaço de vida, conscientizando-se de que a forma como a sociedade é organizada está mudando profundamente, assegurando-se a transição de uma democracia representativa, desenvolvida a cada eleição na boca da urna, para uma democracia participativa e permanente (DOWBOR, 2016).

Para compreender o tema em questão, como medida fundamental à efetivação do poder local, é indispensável a aplicação do princípio da subsidiariedade, pois este, por meio da descentralização, limita o poder estatal, oportunizando uma mais ampla autonomia dos municípios e regiões. Abordar o princípio da subsidiariedade como estratégia de fortalecimento do poder local, significa limitar a intervenção de órgãos ou coletividades superiores.

Assim, Baracho (1996) ensina que o princípio da subsidiariedade compara-se a uma repartição de competência entre o Estado e a sociedade, além de servir como um limitador do aumento da intervenção do Estado. Visa-se equilibrar a liberdade, deter o intervencionismo estatal indevido em segmentos inerentes à sociedade, viabilizando ao Estado ajudar, coordenar, promover, suprir e controlar as atividades do pluralismo social. Nesse viés, o mesmo autor esclarece que a descentralização é imprescindível para a materialização do princípio da subsidiariedade, pois enquanto o poder se mantém centralizado, o cidadão ocupa a posição de espectador, tolhendo-lhe em grande medida as possibilidades de uma participação política, principalmente para as comunidades periféricas.

Uma adequada operacionalização do princípio da subsidiariedade estatal, com delegação de poder à sociedade por intermédio de inteligentes e igualitárias políticas de descentralização, é uma importante alternativa para a prevenção da corrupção. O controle público estatal deve estar intimamente atrelado ao controle social, sob pena de revelar-se insuficiente. Quanto mais próximo do cidadão o ato administrativo estiver, menos segredos, discricionariedade e falta de transparência haverá no exercício de uma função pública (ARLAND, 2002).

O ordenamento é fruto da integração entre os atores sociais, que abandonam a postura passiva e deixam de ser simples destinatários ou clientes da atuação do Estado, passando a revelarem-se como genuínos autores da ordem jurídica. A ótica reflexiva impulsiona o abandono da subordinação, fazendo com que o direito e a sociedade possam ser visualizados em uma relação de co-originalidade (HERMANY, 2007).

Com isso, objetiva-se limitar a discricionariedade administrativa, expandindo-se a esfera de controle dos atos praticados pela administração pública, bem como inserindo-se novos requisitos ao processo legislativo, especialmente no que tange à tramitação das peças orçamentárias. Ao abandonar o foco exclusivo nos procedimentos formais, é possível fortalecer a interface entre sociedade e Estado, contribuindo para a concretização de princípios como os da cidadania, da publicidade, da moralidade pública, dentre outros (HERMANY, 2007).

A sociedade atual é fortemente caracterizada pela exclusão e pelo conflito social, devido a circunstâncias como a desigualdade, a crescente pobreza e a perda de liberdade. Esse cenário catastrófico favorece a perpetuação de desvios de comportamento, que aumentam

significativamente os índices da prática de crimes contra a pessoa (homicídios, lesões corporais), contra o patrimônio (furto, roubo, estelionato) e contra a propriedade imaterial (crime organizado, lavagem de dinheiro, corrupção etc.). De forma consciente, é necessário reconhecer que dificilmente esse contexto será melhorado sem que sejam diminuídos os exagerados estímulos gerados pela lógica de mercado e consumo que imperam no modelo societário vigente (LEAL, 2017).

Leal (2017) ensina que devido aos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção de Viena de 1988, aprovou-se uma série de leis, atos normativos e, inclusive, a criação de órgãos voltados ao combate de crimes como a corrupção, além de outros crimes sofisticados e de alta complexidade. Este espaços vêm oportunizando o aumento da efetiva cooperação entre as autoridades encarregadas pelo combate desses delinquentes.

Um fenômeno que está intimamente atrelado à corrupção é a relação estabelecida entre os poderes de Estado, principalmente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, tendo em mente que, apesar das tensões naturalmente desencadeadas nas corriqueiras interlocuções, há o grave problema da dificuldade para a conquista ou manutenção da maioria parlamentar para governar, impelindo o Executivo brasileiro a firmar inúmeras negociações para obter a governabilidade (LEAL, 2013).

A Constituição Federal elencou inúmeros instrumentos para o controle das atividades públicas, com o objetivo de reduzir ao máximo a ocorrência de violações aos seus preceitos, sendo prerrogativa e missão de cada cidadão fiscalizar a operacionalização do poder. Habermas (1997, p. 12) considera que “a legitimidade do Estado mede-se objetivamente no reconhecimento fático por parte dos que estão submetidos à sua autoridade.”

Como se denota, faz-se referência com muita frequência à importância da participação social, no entanto, raramente se põe em pauta a institucionalização do controle social da administração pública, gerando-se um contexto em que quem efetivamente leva a efeito o controle dos poderes do Estado sejam os órgãos implantados para o exercício do controle interno ou externo (FRIEDRICH, 2014).

Evidencia-se que a o controle social é um mecanismo altamente eficaz no combate à expansão da corrupção, sendo melhor operacionalizado no âmbito do poder local, devido à proximidade entre os representantes políticos eleitos e a sociedade, envoltos em um

sentimento de corresponsabilidade e pertencimento, no qual organizações e associações atuam em harmonia.

Nessa esteira de raciocínio, é preciso reconhecer a relevância do poder local como espaço estratégico para o estímulo à participação política, construção de políticas públicas e, principalmente, fiscalização dos atos administrativos e combate à corrupção. Dowbor (2016) registra que o desafio fundamental é criar as condições básicas para que os cidadãos recuperem (ou conquistem) o protagonismo nos assuntos políticos, passando a dominar os modos de promoção de seu desenvolvimento.

No Brasil, esse espaço local é representado pelo município, conhecido como unidade básica de organização social. Dowbor (2016) ensina que o poder local se insere no núcleo do conjunto de transformações que abarcam estratégias como a descentralização, a desburocratização e a participação, sem esquecer-se das chamadas novas tecnologias urbanas.

Não é aceitável que o exercício do poder levado a efeito pelo governo se promova distantemente da sociedade, pois é essa falta de aproximação que acarreta a decadência da legitimidade da democracia representativa e, conseqüentemente, em um ciclo vicioso, estimula a ausência de participação cidadã, impulsionando as práticas corruptivas. Hermany (2007) explica a importância da edificação de uma proposta que viabilize uma inovadora e qualificada relação entre a sociedade e o Estado, fundamentada na (re)definição dos processos de legitimação do espaço público estatal. Para Krell (2003), o empreendimento de esforços no sentido de substituir a administração pública estatal burocrática por uma administração “gerencial”, que recorra à capacidade da sociedade civil para identificar e resolver os seus próprios problemas.

Na medida em que as decisões são tomadas em posições de distanciamento entre governo e sociedade, estas, dificilmente, estarão plenamente alinhadas às reais demandas e necessidades da comunidade. É nesse ponto que a centralização do poder político e econômico, enquanto característica do modo de organização da sociedade contemporânea, revela-se demasiadamente problemática (DOWBOR, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se com este trabalho, inicialmente, analisar-se a corrupção enquanto fenômeno sistêmico estrutural, perpassando por breves considerações acerca do desenvolvimento da democracia, verificando-se, finalmente, em que medida a participação

política no poder local pode revelar-se como uma alternativa eficaz ao enfrentamento da corrupção.

Constatou-se que a aplicação do princípio da subsidiariedade é fundamental para o fortalecimento do poder local, sendo que a existência deste, como meio de efetivação do envolvimento participativo dos cidadãos no espaço local, resulta na limitação do poder estatal, equilibrando os poderes em virtude da descentralização dos centros de decisão. Ao promover a descentralização de poder, canalizando-o ao poder local, possibilita-se o incremento da participação direta dos cidadãos.

Essa participação política desenvolve a cidadania ativa e, conseqüentemente, serve como uma profícua estratégia de enfrentamento das práticas corruptivas. Na medida em que importantes decisões passam a ser tomadas em âmbito local, paralelamente a um eficiente controle da sociedade civil, o combate à corrupção se dá de modo mais concentrado, gerando uma lógica de gestão pública compartilhada, cujo interesse público figura como objetivo perene na consecução da atividade administrativa.

REFERÊNCIAS

- CANOTILHO, Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Almedina: Lisboa, 2009.
- CÍCERO, Marco Túlio. **Dos deveres**. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- CONTROLE SOCIAL. **Dicionário profissional da educação em saúde**. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html#topo>>. Acesso em: 22 jun. 2015.
- DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** São Paulo, 2008.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.
- FRIEDRICH, Denise Bittencourt. **Controle da corrupção: caminhos para a política pública de controle a partir das contribuições da teoria procedimental da democracia contemporânea**. 2014. 292 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.
- GARCIA, Alejandro Nieto. **La “nueva” organización del desgobierno**. Barcelona: Ariel, 1996, p. 35.

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

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

KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. **A responsabilidade penal do patrimônio ilícito no âmbito da sociedade de risco: fórmulas de contenção da corrupção**. Porto Alegre: FMP, 2017.

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

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. In: _____ (Org.). **A Administração Pública Compartida no Brasil e na Itália: reflexões preliminares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

PEREIRA, José Matias. **Economia brasileira**. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, José Matias. **Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil**. Revista de Administração Mackenzie. São Paulo : Mackenzie. Ano 4, n. 1, 2003, pp. 38-58.

SANTIN, Janaína Rigo. **Poder Local e Gestão Democrática Municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas**. 2010. In Empoderamento SocialLocal, de Hermany. Santa Cruz do Sul. Editora IPR, 2010.

SARTORI, Giovanni. **Teoria de la democracia: Los problemas clásicos**. Madri: Alianza Editorial, 1997.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **O Brasil e o índice de percepções de corrupção - 2003**. São Paulo : TI-Brsil, 2004. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/tbrasil-ie.asp>>. Acesso em: 31/08/2017.

VIEIRA, Listz. **Os argonautas da Cidadania – A sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Submetido em 17.12.2018

Aceito em 18.04.2019