



A FRAGILIDADE DO ATUAL MODELO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO BRASILEIRO E OS ESPAÇOS PARA ABUSOS E PRÁTICAS CORRUPATIVAS ANTE O DISTANCIAMENTO DO CIDADÃO DOS CANAIS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE E DELIBERAÇÃO PÚBLICA

Eduarda Simonetti Pase¹
Caroline Müller Bitencourt²

RESUMO: Com este trabalho objetiva-se construir uma relação entre a crise de representatividade e legitimidade do atual modelo democrático brasileiro em relação a uma possível crise democrática no Brasil Contemporâneo fomentada pela corrupção sistêmica. Para tanto, busca-se em um primeiro momento, abordar a ideia de modelo democrático representativo através dos principais elementos fundacionais da representação em uma sociedade complexa. Em seguida, objetiva-se discutir as possíveis causas que contribuem fundamentalmente para a instauração de uma suposta crise democrática para ao final construir uma possível relação entre crise de representatividade e legitimidade para com a existência de espaços propícios para o desenvolvimento da corrupção e responder ao seguinte problema que norteará o estudo: a crise de representatividade e a ideia de não pertencimento podem ser consideradas causas de fragilidade da Democracia e possibilitadores de espaços para abusos e práticas corruptivas, sobretudo, no modelo democrático representativo? Para desenvolver a pesquisa, na tentativa de desenrolar complexidades teóricas do tema e as suas premissas compartilhadas no Estado Democrático contemporâneo, utilizou do método hermenêutico de abordagem, que auxiliará a compreensão dos institutos trabalhados. Com relação aos objetivos ou fins do estudo, a pesquisa se voltará a ser um trabalho explicativo, onde observará os conceitos e abordagens relacionados ao tema proposto. Utilizará, ainda, quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa bibliográfica em diversas fontes buscando clarear as principais ideias a serem abordadas na proposta de análise.

¹ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUP/CAPES, modalidade Taxa, na linha de pesquisa sobre Constitucionalismo Contemporâneo. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: eduarda.pase@gmail.com.

² Doutora em Direito pela UNISC. Especialista em Direito Público. Professora do PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, da disciplina Teoria do Direito. Professora da graduação pós-graduação *lato sensu* da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: caroline.mb@terra.com.br.

Palavras-chave: Crise democrática. Corrupção política. Democracia representativa. Participação social.

ABSTRACT: This work aims to build a relationship between the crisis of representation and legitimacy of the current Brazilian democratic model in relation to a possible democratic crisis in Contemporary Brazil fostered by systemic corruption. It is intended, it deals with the idea of representative democratic model through the main foundational elements of representation in a complex society. The objective is to discuss the possible causes that mainly contributed to the establishment of a supposed democratic crisis to the end build a possible relationship between crisis of representation and legitimacy to the existence of favorable spaces for the development of corruption and answer the following issue that will guide the study: the crisis of representation and the idea of not belonging can be considered causes of fragility of democracy and enablers of space for abuse and corrupting practices, especially in the representative democratic model? To develop research in an attempt to conduct theoretical complexities of the issue and its premises shared in the contemporary democratic state, used the hermeneutic method of approach that will help the understanding of worked institutes. Regarding the goals or purposes of the study, the research will again be an explanatory work, which carefully observe the concepts and approaches related to the theme. Will use also as the technical procedures, the literature on various sources seeking to clear the main ideas to be addressed in the analysis of proposal.

Keywords: Democratic crisis. Political corruption. Representative Democracy. Social participation.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os temas abordados neste trabalho são em sua origem já paradoxais. Como escreveu Eric Hobsbawm (2001) em “a falência da democracia”, existem palavras ou expressões às quais ninguém aprecia ver o seu nome associado publicamente a elas, como “racismo” e “imperialismo”. Contudo, há outras palavras ou expressões, como por exemplo, “mães” e “ambiente”, sobre as quais todos ou a grande maioria gostam

e manifestam seu entusiasmo. No grupo das primeiras palavras está a “corrupção” e, no grupo das segundas palavras está “democracia”.

A corrupção possui diversos graus de incidência na gestão pública, desde o tráfico de influência, improbidade administrativa até o vício indolente da gatunagem rasteira que desviam valores dos cofres públicos, lesam o erário ou solicitam ou extorquem particulares em razão dos cargos que exercem. É sobre esse viés que busca-se estudar em que grau a corrupção lesa e contribui para a prática democrática, ou seja, à medida que os procedimentos formais são desconsiderados e a capacidade institucional do governo é esquecida, os recursos públicos acabam sendo sugados pelos corruptos, o que irá refletir na falta de recursos para a satisfação das necessidades da população como um todo, que terá por consequência as crises institucionais e o mais grave, a crise na própria democracia.

Assim, pretende-se responder ao seguinte problema: a crise de representatividade e a ideia de não pertencimento podem ser consideradas causas de fragilidade da Democracia e possibilitadores de espaços para abusos e práticas corruptivas, sobretudo, no modelo democrático representativo? Para tanto, objetiva-se trabalhar a ideia de representatividade e legitimidade do atual modelo democrático brasileiro em relação a uma possível crise democrática no Brasil Contemporâneo fomentada pela corrupção sistêmica, abordando em um primeiro momento a ideia de modelo democrático representativo através dos principais elementos fundacionais da representação em uma sociedade complexa. No segundo capítulo, objetiva-se discutir as possíveis causas que contribuem fundamentalmente para a instauração de uma suposta crise democrática para ao final construir uma possível relação entre crise de representatividade e legitimidade para com a existência de espaços propícios para o desenvolvimento da corrupção.

1 O MODELO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E AS SUAS PRESSUPOSIÇÕES EM UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

A democracia representativa, também chamada de indireta, é aquela em que o povo (um cidadão tecnicamente falando) que compõem um Estado Nação, diante de suas extensões territoriais, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, não podendo dirigir diretamente os negócios do Estado, outorga as funções de governo a representantes que elege periodicamente. Assim, de acordo

com a ideia clássica de democracia representativa, a escolha de representantes constitui a base que sustenta a soberania popular. Ou seja, a prática da representação “repousa em um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, consubstanciada na escolha de pessoas que deverão, em nome do povo, exercer o poder, sendo o voto o seu maior expoente”. (ZENI, 2011, p. 38).

Qualquer dos modelos democráticos (representativo, participativo, deliberativo) pressupõem uma sociedade em que seus cidadãos sejam livres e que tenham condições de igualdade para exercer a sua titularidade do poder. Na democracia representativa não é diferente.

Os funcionários devem ser eleitos através de eleições livres, justas e frequentes – livres para que os cidadãos possam ir às urnas sem medo de repressão; justas, para que todos os votos sejam contados igualmente; e frequentes para que os cidadãos possam manter controle sobre o planejamento. (ZENI, 2011, p. 38).

A liberdade de expressão é requisito para que os cidadãos participem da vida política, sendo que a informação é importante para que haja essa interação, porque implica na existência de fontes alternativas e independentes de informação. Já a exigência de associações independentes, fonte de educação e esclarecimento cívico proporcionam ao cidadão, além de informação, oportunidades para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas e públicas.

Entretanto, a democracia representativa não deve e não pode se limitar ao exercício do sufrágio exteriorizado apenas por uma de suas formas, o voto. Isto é, muito além de apenas escolher os representantes periodicamente, o corpo cívico tem o direito de preencher os espaços criados pelo Estado para a continuidade do exercício do poder pertencente ao povo sem que essa titularidade se esgote no processo eleitoral.

Isso porque a participação social, como forma de manter a sociedade próxima às decisões do seu Estado, ou melhor, como a ideia de controle da sociedade civil sobre os atos do Estado, não pode ser pensada como um momento ou acontecimento estanque e apartado das demais ideias de controle institucionalizados, mas sim como importante e essencial componente do exercício da representatividade legítima.

A expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à

coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade. (BOBBIO, 2000, p. 56).

Entretanto, não é por isso que o debate sobre o processo de tomada de decisão dentro do sistema de democracia representativa pode dar-se por encerrado. Impõe-se pensar em formas alternativas para se viabilizar os espaços de participação postos, sem deixar de considerar as particularidades dos atores e as características materiais e subjetivas que lhe identificam enquanto sociedade heterogênea (LEAL, 2009). Nesse estado de coisas, em que pese o distanciamento do cidadão para o espaço de decisão e deliberação, o agir do cidadão deve estar pautado em uma relação entre o respeito da igualdade e o reconhecimento da diferença. Assim, a “luta pela igualdade tem de ser também uma luta pelo reconhecimento da diferença”. (SANTOS, 2007, p. 62-63).

Assim, dentro de um sistema representativo, é pressuposto do exercício do poder uma cidadania ativa³, a qual para ser exercitada também irá depender da real interação e compartilhamento entre espaço público, administração e cidadão. Essa interação irá se refletir na identificação entre representantes e representados, onde a ausência do representado legitima o agir do representante. Entretanto, essa ausência não poderá ser total, pois o representante ainda que atue na ausência do representado deverá lidar com a presença dessa ausência. Entende-se que, em que pese o representante sempre atue com limite no pano de fundo do agir democrático que é a própria ideia de Estado Democrático de Direito, a ausência do representado no exercício do poder pelo representante pode significar a total independência deste na sua ação. O que, de certo modo, pode ser uma das causas do déficit do modelo representativo, isto é, a crise de representatividade.

³ A ideia de cidadania ativa remete aos tempos onde cidadania ativa significava ter participação na vida pública. Com o Estado Liberal, essa ideia de cidadania desintegrou-se e se passou a falar em cidadania ativa e cidadania passiva (hoje, sabe-se que os termos cidadania ativa e passiva possuem significados próprios, mas que não se confundem com o sentido dado aos termos nessa parte do texto), significando a cidadania ativa a participação na vida pública, ou seja, uma espécie de cidadania censitária e, cidadania passiva destinada aos demais indivíduos da sociedade liberal que eram apenas destinatários de direitos (todos eram cidadãos na esfera privada – mercado), mas que não gozavam da liberalidade de participação na vida pública. E, é a ideia de cidadania plena que se pretende resgatar, isto é, lembrar que, o termo cidadania quando do seu “surgimento” tinha por fundamento e justificação a participação, dos indivíduos cidadãos, na vida pública sem se pensar em formas de exclusão de tal participação. Ainda que não seja possível a concretização de tal ideal, mostra-se necessário lembrar alguns conceitos para se refletir o que significa a ideia contemporânea de cidadania a partir da perspectiva do Estado Democrático de Direito, especialmente no modelo democrático representativo brasileiro.

Assim, é importante que ao se discutir os problemas do sistema político representativo, pactue-se semanticamente sobre o que significa representação política para um sistema democrático, ou seja, se a representação libera o cidadão de qualquer participação ou se justamente o contrário, isto é, se o modelo representativo, embora o povo “indiretamente exerça o poder”, pressupõe uma sociedade também engajada e consciente do significado dos papéis de representante e representado. De outra forma, “a redefinição do conceito em questão inicia no reconhecimento de que o problema da representatividade é seu déficit de democracia, o que a leva a investigar a relação entre representação e democracia”. (ZENI, 2011, p. 41). Ainda, “representação é a instituição que possibilita à sociedade civil identificar-se politicamente e influenciar a direção política do Estado, transformando, assim, o social em político”. (FEREZ JÚNIOR; POGREBINSCHI, 2010, p. 141).

Longe de ser superado, o modelo democrático representativo precisa ser aprimorado e lembrado para não incorrer-se na separação entre representantes e representados, apontada por Ferez Júnior e Pogrebinschi.

[...] a partir do momento em que as eleições tornam-se um requerimento indispensável de legitimidade política, o Estado e a sociedade passaram a ter suas esferas de ação separadas, como objetos de constante reajuste e negociação. Desse modo, a representação espelharia a tensão existente entre o Estado e a sociedade, e, mais do que isso, refletiria as ideias e opiniões dos cidadãos a respeito da relação existente entre essas duas esferas. (FEREZ JÚNIOR; POGREBINSCHI, 2010, p. 141).

O modelo representativo contribuiu e ainda possui muito a oferecer para o desenvolvimento de uma sociedade. Daí porque se insistir na pressuposição de uma participação cidadã, uma vez que entende-se ser esta não o fim, mas o meio pelo qual o cidadão poderá preencher os espaços públicos de discussão que lhe assegurem a sensibilidade, a responsabilidade e a apropriada prestação de contas por parte dos seus representantes e, em decorrência, do próprio Estado⁴.

2 POSSÍVEIS CAUSAS QUE CONTRIBUEM PARA O DÉFICT REPRESENTATIVO DEMOCRÁTICO

⁴ Sabe-se dos desafios e problemas enfrentados pelo modelo representativo e também do seu desgaste diante da constante mutação social. Nesse aspecto indica-se que a crítica e a análise sobre a crise de representatividade será tratada no item 2 deste trabalho.

Não há como não lembrar a forma de desenvolvimento político que o Brasil conheceu desde os tempos da Coroa Portuguesa e o aspecto especialmente elitista que vigorou no país desde o início da República. Vendo sob tal aspecto, é inegável que se reconheçam os inúmeros avanços ao se pensar em exercício da cidadania por parte da população. Contudo, não há que se cerrar os olhos para os ainda existentes desafios que caracterizam os espaços de tomada de decisão, carência de controle e de exercício da democracia.

Assim, é importante pensar como sugere Leal que, no Brasil, a administração pública tem se pautado por certa indiferença em relação às aspirações e demandas da sociedade em decorrência de suas “práticas oficiosas, gerida por corporações que se apoderam do Estado e o transformam em aparelho ou instrumento de seus interesses privados” (LEAL, 2006, p. 68). Por conta disso, não se pode olvidar do preço que o cidadão tem pago por, de certa forma, ter aceitado o seu afastamento da esfera pública na qual está inserido ou ainda, deixar que essa esfera pública se torne uma esfera privada, na esperança do servir-se do Estado sem atentar para os resultados decorrentes desse afastamento social.

A partir daqui, impõe-se o acatamento da diferença e do pluralismo do universo de interessados/alcançados pelas políticas públicas levadas a cabo pelo Estado Administrador e, com isto, garantir a diversidade, buscando a unidade na gestão dos interesses e bens assegurados pelo sistema jurídico vigente, rompendo com a fatispécie autoritária de poder e de modelo de Estado burocrata e decisor, até então hegemônica na formação dos quadrantes administrativos da coisa pública no Brasil. (LEAL, 2006, p. 69).

Sabe-se que o Brasil é marcado por uma cultura burocrática que no mais das vezes se torna avessa à ideia de participação cidadã. Mas sabe-se também que certo grau de mecanismos burocráticos é essencial para o funcionamento do aparelho estatal, pois conferem sensível organização ao processo de administrar. Isso tudo acaba se associando ao argumento de que a complexidade da administração pública dificulta a participação social. Nesse aspecto, concorda-se com Leal quando refere que as razões de justificação desse argumento são de caráter ideológico e se encontram em argumentos endógenos e exógenos (LEAL, 2006).

Segundo o autor, extrai-se que

os argumentos endógenos trabalham com a idéia (sic) de que o tema da administração pública possui um grau de complexidade e especificidade que

vai desde a sua dimensão gramatical/lingüística (sic) até a sua operacionalização, eis que conta com um universo categorial tão próprio e pontual que só é alcançado pelos já iniciados em sua ciência, deixando os incautos cidadãos comuns do povo sem compreensão súnica dos seus enunciados e discursos, o que inviabiliza, por consequência (sic), a compreensão de suas práticas, eis que decorrência da operacionalização daqueles conceitos e discursos. Em tal cenário, o que resta à sociedade é, tão somente, avaliar os resultados das ações e políticas públicas, sendo-lhe vedada o atingimento dos níveis de discussão e deliberação sobre a concepção/eleição daquelas ações e políticas – questões restritas às instituições competentes. (LEAL, 2006, p. 70).

Ou seja, os adeptos a esse argumento sugerem que a administração pública deve ficar mesmo com os já iniciados na atividade e que a sociedade civil não há o que contribuir para o processo de tomada de decisão, uma vez que não estaria preparada para entender e se valer de toda a tecnicidade da atividade administrativa, sem lembrar que a ideia de representatividade pressupõe também que os representados conheçam e entendam as ações dos representantes. No ponto, poderia se pensar, por exemplo, nas inúmeras ações que versam sobre o tema da improbidade administrativa em que uma das teses de defesa dos réus gira em torno de que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o administrador inepto, mas sim o administrador desonesto⁵. Sem entrar no mérito sobre a Lei de Improbidade, mas atendendo especificadamente ao argumento da jurisprudência, levemente poderia se pensar que, em decorrência da complexidade e especificidade que envolve o aparelho estatal, o cidadão comum estaria afastado de participar do corpo administrativo estatal, porque, em sendo assim, não se poderia sequer admitir a possibilidade de um indivíduo inexperiente concorrer a qualquer cargo eletivo, já que, uma vez esse indivíduo vindo a praticar um ato improprio, a própria administração estaria impedida de buscar a correção do dano pelo próprio argumento que visa impedir a participação social na gestão administrativa e que acaba por gerar um dos déficits do modelo representativo. Isso, pois, segundo tal pensamento, a complexidade da administração pública, como visto, vai além da dimensão gramatical, atinge até a sua operacionalização, o que, portanto, com um universo categorial tão próprio e pontual deixaria o incauto cidadão comum sem a devida compreensão dos seus enunciados e discursos.

Ainda, conforme sugerido pelo autor, os argumentos exógenos

⁵ A título de ilustração do exemplificado, indica-se a análise dos votos divergentes da Apelação Cível nº 70056807449, julgada pelo Tribunal de Justiça Gaúcho.

versam sobre a idéia (sic) de que a participação social na gestão da coisa pública encontra limites cognitivos e institucionais, sendo os primeiros, demarcados pela impossibilidade de a comunidade política ter discernimento pleno dos temas em que estão envolvidos no âmbito da administração pública, eis que destituída de conhecimentos adequados para tanto. Em seqüência (sic), temos os delimitados pela falta de organicidade institucional e política desta comunidade, capaz de lhe outorgar uma compleição física e institucional mínima para se mover e agir representativamente. (LEAL, 2006, p. 70).

Quando aos argumentos exógenos, há que se referir que a capacidade de mobilização e organização social, ainda que não suficiente nos atuais moldes, proporcionou um processo de conscientização política ainda que de forma gradual e não ainda totalmente desenvolvida. Tais movimentos buscam, sobretudo, decifrar os códigos tidos por fechados e característicos da administração pública.

Assim, por conta do crescente e diversificado número de demandas que o Estado passou a receber vindos da sociedade civil, a fórmula adotada para dar respostas para tais reivindicações sociais

foi a da constituição de um *aparato burocrático* responsável por responder às pretensões sociais cuja característica é a de ser um *poder que se organiza verticalmente do alto para baixo*, contrapondo-se, assim, ao modelo democrático de um *poder que se eleva da base para o topo*. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 107. Grifos no original).

Ademais, tais argumentos são considerados por Leal como ficção ideológica, e possuem por intenção tão somente “excluir do processo de cognição, compreensão, interlocução, deliberação e execução das ações consecutórias, os não iniciados, criando um feudo lingüístico (sic) a partir do qual se exercitam as arbitrariedades de poder”. (LEAL, 2006, p. 72).

No entanto, esse trabalho busca identificar e trabalhar com alguns dos principais elementos sociais que contribuem para a existência desses desafios que consomem de certa forma a vitalidade que a comunidade tem em um Estado Democrático para também gerir e administrar em regime de cooperação. Para isso, acredita que o cenário de apatia social que marca boa parte da história da cidadania brasileira não pode levar a uma total incredulidade ao ponto de se abandonar as tentativas de se resgatar a atividade desses cidadãos. Assim, continua-se postulando pela “principal promessa da modernidade: a razão emancipadora, eis que, até aqui, o que temos

visto imperar é, fundamentalmente, a utilização instrumental e estratégica da razão [...]”. (LEAL, 2006, p. 69). É sobre o tema do paternalismo estatal e a deficiência na participação política como um desafio ao modelo democrático representativo que se busca abordar o próximo ponto.

2.1 O paternalismo: a cultura da não participação e a apatia política

No Brasil, a cultura política paternalista e de centralização do poder fez surgir a ideia de que a comunidade será beneficiária das instalações e dos serviços prestados pelo Estado de forma natural e gratuita. A apatia política em setores significativos da sociedade é lamentável em uma democracia que se pretende inclusiva, dado que os interesses e as opiniões relevantes, sem que sejam expressados e debatidos, não serão consideradas. O incremento no grau de participação política não deveria sobrecarregar o sistema com demandas intermináveis, deveria, ao invés, poder conceder às pessoas um sentido de responsabilidade em tornar explícitas as suas preocupações e necessidades. Assim, uma vez reconhecidos os desafios, os cidadãos, juntamente com o Estado, devem procurar solucioná-los. Neste ponto é que a participação nos espaços de discussão, por exemplo, serviria como atenuante do abismo que existe entre o governo (Estado) e a sociedade civil, sob pena de se incorrer na formação de uma sociedade formada por “homens-massa”, na concepção de Gasset.

Na visão do autor, é possível dizer que

o homem-massa jamais teria apelado para qualquer coisa fora dele se a *circunstância* não o tivesse forçado violentamente a isso. Como as circunstâncias atuais não o obrigam, o eterno homem-massa, de acordo com a sua índole, deixa de apelar e se sente senhor de sua vida. (GASSET, 2002, p. 95. Grifos no original).

Ou seja, com o início do estado do bem estar social, o homem revolucionário acabou por acomodar-se e a se sentir protegido pelos benefícios concedidos pelo Estado, os quais foram resultado das constantes lutas travadas durante os anos que antecederam a instauração de um Estado Democrático de Direito. Com esse movimento, o Estado agigantou-se novamente e a memória social foi se esvaindo com o decorrer do tempo, ao passo que os novos indivíduos que sucederam as gerações revolucionárias tomaram o posto, ou seja, o existente ao seu tempo, como algo natural

e não decorrente de nenhum processo de democratização e luta por implementação de direitos básicos. Isso, segundo o autor possibilita indicar o desenho psicológico característico do homem que necessita de reinserir na esfera pública da qual é titular, para que não se incorra em uma “radical ingratidão para com tudo que tornou possível a facilidade de sua existência” (GASSET, 2002, p. 90), como alerta o autor.

É por conta desses fatores que se entende que o fim de um modelo de Estado paternalista e centralizado pode abrir caminhos para que a própria sociedade reinserida na esfera pública democratizada proponha respostas criativas em todos os níveis de governo, sobretudo para que visem fechar os espaços de possível desvirtuamento, seja através do setor privado, por organizações não governamentais, através dos próprios Conselhos de Políticas Públicas ou até mesmo de forma individual pelo próprio cidadão, na garantia da lisura dos processos de tomada de decisão, isto é, na busca por decisões públicas que observem os pressupostos discursivos racionais, diminuindo a fenda que se põe entre representantes e representados.

2.2 A crise de representatividade e o sentimento de não pertencimento

O Constituinte Originário brasileiro não pensou no seu sistema de governo democrático sem também pensar na instituição dos partidos políticos. É como se, no Brasil o Constituinte não tivesse pensando em Democracia sem partidos políticos, uma vez que é eminentemente um modelo representativo. Os partidos são “vistos como *corpos intermediários*, ou seja, instituições ou coletividades que se colocam entre o indivíduo isolado e o poder público”. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 173. Grifos no original). Entretanto, o modelo representativo caracterizado especialmente pela representação política a partir de indivíduos vinculados a partidos políticos, uma vez que no Brasil não se admite a candidatura avulsa⁶, incorreu no não cumprimento da promessa que originariamente propôs, qual seja, “uma representação dotada de liberdade de atuação, podendo decidir os temas que lhe fossem propostos a partir dos interesses gerais da comunidade” (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106), tendo entre outros fatores a formação precoce da democracia brasileira como causa.

⁶ Conforme artigo 14, §3º, III combinado com artigo 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Assim, considerando as promessas do modelo representativo de democracia, pode-se observar que algumas delas não foram totalmente implementadas, o que, por sua vez acabaram por gerar um certo desgaste desse modelo. Por exemplo, quando se volta o olhar para os espaços de tomada de decisão, “para os quais previa-se um processo que partisse da base dos interessados – poder ascendente – e não, ao contrário, se caracterizasse inversamente pela produção de decisões técnicas” (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106), decisões estas, nas quais a “racionalidade está arraigada em pressupostos tecnoburocráticos, e não em pretensões políticas”. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106).

Outro ponto a ser observado e que contribuiu para a denominada crise de representatividade do Estado Moderno é o pleito pelo sufrágio universal, pelo qual buscava-se a ampliação do número de locais onde as decisões deveriam ser tomadas visando implementar a participação popular no processo de escolha dos representantes. Em que pese a importância dessa extensão do sufrágio, os autores acima citados destacam que a atuação se pautou em um dever social,

o que inviabiliza a consolidação de um processo de participação política calcado no ideal da conscientização da cidadania, ocasionando assim uma perda de sentido no projeto de *educação para a cidadania* que privilegiasse a opinião consciente em vez da troca de favores. Ou seja, a prática democrática pressuposta na base da cidadania ativa acabou por ser submetida a uma total apatia participativa. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106. Grifos no original).

No mesmo sentido, Leal adverte que

o modelo de democracia representativa clássica da Idade Moderna, fundado na idéia (sic) de representação política total, não conseguiu se desincumbir, com total êxito, das suas tarefas sociais e populares, transformando-se, muito mais, em espaços de composição de interesses privados, apropriando-se do Estado e imprimindo-lhe feições meramente intermediativas dos projetos econômicos hegemônicos – por vezes agindo como gerenciador de tensões sociais limítrofes, promovendo ações públicas paliativas e assistencialista, meramente contingenciais, sem tocar nas causas fundantes destes conflitos. (LEAL, 2006, p. 71).

Dentro do campo de análise sobre a representação por pessoas eleitas, Hirst ilustra dizendo que “grande quantidade de pesquisas em ciência política mostra que os eleitores não dão muita atenção às “promessas” políticas específicas dos partidos. Escolhem partidos e líderes partidários e se identificam com eles” (HIRST, 1992, p.

34), embora faça a ressalva de que de um modo geral, esses eleitores que buscam escolher os seus líderes usando o critério de identidade, estão mal informados sobre as suas propostas políticas. E é nesse aspecto que pode-se indicar mais um fator que colabora para a crise do modelo representativo de democracia, qual seja, a necessidade do controle do poder. Considerando que o controle do poder existe em relações desiguais e que a sociedade moderna é complexa é que o ideal democrático pretendeu constituir para a tomada de decisão um espaço de ampla visibilidade, isto é, “com suporte na idéia (sic) de que as decisões públicas devem ser tomadas em público, onde a transparência deveria ser a tônica”. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106).

Aqui se expressa a crítica ao modelo representativo. Isso, porque, conforme os autores, “o que se observou foi a ampliação de espaços decisórios imunes ao olhar do cidadão, fugindo, assim, ao controle público do poder” (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106), tornando o cidadão representado um mero espectador da ação dos seus representantes, contribuindo dessa forma para o afastamento daquele da esfera pública de deliberação. Ou seja, a representação passou a ser total dentro de um modelo que deveria ser indireta. Assim,

tais fatos levaram este modelo a uma crise de identidade (porque não se sabe à quem representam), de eficácia (porque sequer respondem por suas competências normativas) e de legitimidade (porque não são mais refratários às demandas sociais emergentes, agregadas e reprimidas). (LEAL, 2006, p. 71. Grifos próprios).

As consequências que decorrem desse processo de desgaste de um modelo democrático promissor fazem com que se reduza a participação social no processo de tomada de decisão ao exercício do voto e, dependendo da forma democrática adotada, complementem-se com algumas formas de democracia eminentemente participativa transvestidas na forma de democracia direta, como é o caso do Brasil ao estabelecer o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Não obstante, é comum que com esse abismo que se forma entre representantes e representados, aqueles eleitores que outrora escolhiam os seus líderes baseados no critério de identificação percam também tal critério, pois representantes não sabem a quem representam e representados não conseguem identificar por quem são representados.

Mas não apenas por isso, pois a crise da representatividade também ocorre na falta de legitimidade das decisões tomadas pelos representantes. Pois qual é o

objetivo da democracia senão legitimar o processo de tomada de decisão e a própria decisão, observando-se as condições estabelecidas no processo de formação da mesma? Para que uma decisão seja justa, ela precisa ser legítima. E para que seja legítima precisa ser produzida dentro de um procedimento racional.

Assim é que mais uma vez na perspectiva dos argumentos endógenos e exógenos anteriormente tratados e vistos em Leal (2006), é que se coloca o problema da legitimação para a tomada de decisões, uma vez que o projeto democrático que equivocadamente se baseia em tais argumentos é, segundo Streck e Moraes, antitético ao projeto tecnocrático, ou seja,

enquanto aquele [antitético] assenta-se em um *poder diluído/disperso*, onde *todos podem decidir a respeito de tudo*, neste [tecnocrático] apenas aqueles iniciados nos conhecimentos técnicos envolvidos podem tomar decisões. Surge, aqui, o dilema que *contrapõe a decisão política à decisão técnica*, o poder diluído, próprio à democracia, ao *poder concentrado*, característico da decisão tecnocrática. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 107. Grifos no original).

Na verdade, a crise da representação é decorrência de uma crise maior da própria política que, em se tratando de modelo representativo, expressa-se pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e de certa forma até no poder judiciário (WOLKMER, 2001). Aqui é possível se trabalhar com a ideia de O'Donnell (1991) que observando os movimentos na América Latina identificou que o modelo representativo nos países periféricos não era realmente representativo, mas tinha características de uma delegação.

Nesta perspectiva, Wolkmer (2001) apresenta a ideia desenvolvida por Delgado (1998, p. 132-134), o qual elege seis causas diversas para elucidar a crise de representatividade. Para o autor, os principais fatores da crise encontram-se:

(a) nos sucessivos descumprimentos dos programas; (b) no fenômeno da corrupção da classe política; (c) no declínio de vastos setores sociais; (d) na complexidade das demandas e na especialização técnica; (e) na crise dos grandes discursos de legitimação e, finalmente, (f) na influência dos meios de comunicação.

No que se refere ao primeiro aspecto levantado pelo autor, isto é, referente ao descumprimento das promessas eleitorais, sugere que “além do esvaziamento do valor dos mandatos políticos, cada vez mais cresce a distância entre as propostas programáticas prometidas e as decisões políticas que realmente são tomadas”.

(WOLKMER, 2001, p. 87). No tocante ao segundo aspecto, “a corrupção que toma conta da classe política atravessa os detentores do poder, favorecendo a emergência de uma ética [...] da irresponsabilidade e da hipocrisia”. (WOLKMER, 2001, p. 87-88). Sobre o declínio de vastos setores sociais, o autor indica que o que contribui para a crise de representatividade é a “deterioração das condições sociais e a exclusão de grandes parcelas da população” (WOLKMER, 2001, p.88), ou seja, o culto pela não participação social nos processos de deliberação pública e tomada de decisão que, como anteriormente mencionado, não legitimam a decisão vinculante. Daí porque ser possível a sugestão de implementação do modelo deliberativo de democracia para fechar os espaços vazios que o modelo representativo possui, pois deve-se ter presente que o objetivo em se alertar para a crise do modelo democrático representativo brasileiro não é superar tal sistema, mas sim complementá-lo para que as decisões públicas sejam tomadas com base em procedimentos racionais e justos.

Por fim, o autor indica a influência que o sistema representativo sofre através dos meios de comunicação. A sua crítica neste ponto é sobre o fato de que tais meios “nem sempre expressam os intentos e as necessidades da sociedade em geral, mas, na maioria das vezes, reproduzem os interesses dos detentores do capital e dos grupos hegemônicos” (WOLKMER, 2001, p.89), valendo-se assim do seu alcance para promover-se a si próprios e aos seus projetos específicos sem contribuir significativamente para a formação da opinião pública, isto é, sem contribuir para o debate essencial dentro de um sistema democrático que se pretende inclusivo⁷.

Portanto, em se constatando que o atual modelo de democracia que rege a forma de exercício do poder político no Brasil possui espaços abertos, os quais são propensos a graves crises estruturais, é imperioso se pensar em alternativas para se resgatar o ideal democrático de uma sociedade que pactuou a escolha de um Estado Democrático de Direito por meio de formas fundadas em uma racionalidade diversa do Estado centralizador. Ou seja, trata-se do desenvolvimento das instituições políticas com fim de integrar os sujeitos emergentes que formam a esfera pública, considerando as variáveis da sociedade complexa a fim de se diminuir o desenvolvimento de sistemas corruptivos, tema este que será abordado na sequência.

⁷ É importante esclarecer que os fatores elencados por Delgado e trazidos por Wolkmer foram usados para ilustrar a complexidade sobre os pontos que contribuem para o desgaste do modelo representativo de democracia, sem que se possa pensar que o debate e aprofundamento sobre os aspectos levantados seja assim superficialmente encerrado.

3 POSSÍVEIS ESPAÇOS PARA A PRÁTICA DE ATOS CORRUPUTIVOS DENTRO DO MODELO REPRESENTATIVO DE DEMOCRACIA

Em decorrência dos elementos que contribuem para a crise do modelo democrático representativo trabalhado anteriormente é que se chega na necessidade de se abordar de forma mais aprofundada a causa/consequência, talvez, mais séria e devastadora do ideal democrático e dos alicerces de um Estado. A partir dessa perspectiva, alerta-se, desde o princípio, que são várias as espécies de custos gerados pela corrupção, inclusive alguns sem possibilidade de aferição, dependendo dos bens jurídicos imateriais que poderá lesar, como é o caso, por exemplo, de atos que firmam questões como a probidade administrativa, moralidade pública, a confiança nas instituições democráticas e, como alertado até aqui, na própria representação política.

Um dos pontos que contribui para o desenvolvimento de comportamentos corruptivos é a formação de áreas de nebulosidade no exercício do poder público, áreas estas que servem de perfeito terreno fértil para o arbítrio e malversação do patrimônio público. Mas a corrupção não se limita a isso. Ela vai além e corrói ainda mais as estruturas de uma sociedade, pois, um sistema político com alto grau de corrupção chega às raízes que mais deveriam permanecer preservadas dentro de um sistema representativo – os vínculos de confiança que unem os cidadãos aos seus representantes, ou seja, fere-se a confiança entre a cidadania e as instituições representativas da Democracia contemporânea.

[...] a corrupção não provoca somente fossos agudos nos orçamentos públicos, mas produz déficits democráticos incomensuráveis, basta ver os falseamentos que opera no processo eleitoral e no sufrágio, por exemplo, mecanismos procedimentais por excelência dos regimes democráticos, gerando vínculos de clientelismo e dívidas de favor entre mercado e sistema político que perduram no tempo, com estragos violentos em toda a seara administrativa e de políticas públicas (LEAL, 2016, p. 181).

Além de tais deficiências geradas ou agravadas pela alta densidade corruptiva, outra importante ferramenta e elemento fundacional de um Estado Democrático também atingido e fragilizado pela corrupção é a transparência para com os atos da gestão pública. A ofensa à transparência vai ao encontro do que se trabalhou até aqui, isto é, justamente por ser um elemento fundacional da ideia de democracia e exercício da cidadania é que a transparência é tão cara e essencial à democracia, pois para

que seja viável o controle do poder estatal, o elemento mínimo que deve existir é o acesso e conhecimento compreensível da atuação estatal. Para que os cidadãos possam participar e controlar os seus representantes, a transparência e informação são imprescindíveis para o exercício desse controle.

É ao se pensar nas possíveis “vítimas” da corrupção que irá se perceber a patologia sistêmica em que se configurará, pois os efeitos das ações corruptivas são muito mais difusos do que individuais, isto é, atinge-se essencialmente a coletividade do que um indivíduo apenas. Tal percepção difusa provoca danos no funcionamento da própria Democracia, considerando-se a proporção de fatos para a proporção de investigações exitosas e a respectiva e paradoxal ideia de punição ou impunidade. Não obstante, ao se trabalhar com a ideia de corrupção sistêmica, há que se reconhecer que o problema também se encontra “no fato de que os agentes da corrupção em regra estão associados a muitas outras pessoas, físicas e jurídicas, públicas e privadas, e conseguem com isto adaptar-se às ações do Poder Público” (LEAL, 2016, p. 184), o que evidencia a “capacidade de aprimoramento constante, utilizando inclusive técnicas e métodos altamente sofisticados para minimizarem o controle estatal” (LEAL, 2016, p. 184). Diante desse quadro adoecido, um dos efeitos, senão o principal e do qual partem os demais, é justamente o desenvolvimento de uma Democracia Enclausurada⁸, na qual predominam as questões que permeiam a corrupção como a predominância dos interesses corporativos sobre o público.

Há uma leitura estranha senão equivocada do que seja o interesse democrático em tempos de corrupção sistêmica no Brasil. Ao se deparar com tais questões, percebe-se que o problema é muito mais sério do que a corrupção engendrada por A ou por B. Fica claro que o problema é a ruína para que se encaminha o sistema representativo⁹ brasileiro e que precisa ser evitado. O Estado Constitucional Democrático de Direito não existe e não está posto como se fosse frutos ou folhas que dão em árvores, mas constitui-se em um processo que se movimenta e se altera no

⁸ Expressão utilizada por Manoel Adam Lacayo Valente (2006).

⁹ Por exemplo na votação sobre a admissibilidade do processo de impedimento da Presidente da República pela Câmara dos Deputados, o professor do programa de pós-graduação de ciência política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Rodrigo Gonzalez ao comentar o alto número de presenças dos deputados federais na sessão de votação acredita que, em um momento de polarização, um abandono do plenário seria difícil de ser justificado. “Não só o deputado está perdendo sua visibilidade, como vai ser condenado por ter fugido da raia”. No mesmo sentido comentou Jorge Almeida, da UFBA, onde para ele, a presença maciça de deputados na votação na Câmara foi fruto da cooptação, distribuição de recursos e de cargos. “Foi um processo muito rebaixado do ponto de vista político. O Congresso virou uma feira de varejo. Grande parte dos votos foi fruto de interesses particulares” (CRISTALDO, H. VERDÉLIO, A., 2016).

tempo. Essa ideia de processo somada com o ideal democrático é que precisa ser resgatado em uma democracia representativa que se encontra desgastada, sob pena de não se avançar de uma democracia delegativa¹⁰ para uma, de fato, democracia representativa entendida nos fundamentos do que significa ser representativa. Ou seja, “é necessário se progredir no modo de governar, para um modo que seja democrático tanto na forma como na substância, sendo necessário capacitar as pessoas para influenciarem as decisões que afetam suas vidas e para responsabilizarem os seus governantes” (VALENTE, 2006, p. 27), e permitir visualizar e admitir que a representação política, hoje, concorre com engenhos como os anéis burocráticos e os arranjos corporativos.

Ademais, consoante expõem Streck e Morais (2001), a representação política em países de tradição liberal patrimonialista e de implantação artificial do ideário burguês, como é o caso do Brasil, é uma instituição em crise e que enfrenta dilemas de árdua superação. Ainda, com relação ao representativismo é possível tecer uma crítica no sentido do contexto de aferição substancial e não apenas enquanto forma de regime político da democracia. Isso fica claro quando se admite sem discussões que a democracia não se restringe ao universo da legitimação eleitoral, no caso, pelo critério da maioria. Isto é, estabelecem-se tais procedimentos para guardar racionalidade e controle ao sistema sem que os fins se esgotem neles. Como sugere Valente (2006), “a democracia substancial requer a legitimação do seu arcabouço constitutivo, que depende da razoabilidade argumentativa do discurso político ou, dito de outra maneira, depende do modo como as questões políticas são articuladas, justificadas e compreendidas pela sociedade” (VALENTE, 2006, p. 25). Ou seja, retornando ao objeto deste tópico, a corrupção encontrará espaços para se desenvolver justamente quando não se verificarem as condições mínimas de exercício democrático do poder por parte dos legitimados para agir, bem como ao se ter justificadas e compreendidas no seio social as práticas que não observem os procedimentos de execução dos atos.

Por fim, a ideia de espaços para prática de atos corruptivos pode ser indicada pela necessidade de se construir as bases sociais de um sistema representativo democrático a partir de uma organização racional dessa sociedade, sem deixar essa organização racional ser ultrapassada pelo problema posto da complexidade

¹⁰ Expressão utilizada por Guillermo O'Donnell (1991).

mundial/social. Da mesma forma, ao pensar na atividade administrativa, será necessário trabalhar-se com o fato de a administração ainda não ter se tornado suficientemente independente da política e não ter como se tornar, pois são questões que se retroalimentam dentro da noção de sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das premissas expostas no decorrer do estudo, pode-se perceber que o processo de desenvolvimento democrático pressupõe uma relação entre o processo de democratização da sociedade e processo de transformação desta mesma sociedade. Isso implica dizer que esse processo de democratização do poder e da própria sociedade é permanente e longo, o qual deverá ser mediado pela linguagem e comunicação política que inclua e se abra para a atuação do cidadão e também pela interação dos valores da esfera social que se encontram as instituições políticas.

Viu-se a essencialidade da garantia dos procedimentos dentro de um modelo de Estado democrático representativo e, por sua vez, a importância de se resgatar o sentido de representatividade dentro desse modelo, afastando a simples afirmação de que a democracia representativa se esgota no exercício do sufrágio pelo eleitor. Se assim for, ou seja, se a sociedade depois de escolher os seus representantes se afastar do seu controle, inevitavelmente incorrer-se-á nos problemas elencados no decorrer do trabalho, contribuindo assim para a instauração do descrédito do modelo representativo e na falta de fé nas instituições democrática que são tão caras para as sociedades como o Brasil.

Não obstante, o eleitor despolitizado e também o politizado dá o seu aval para o processo de instauração das práticas corruptivas no âmago da gestão pública ao crer em promessas irrealizáveis, como por exemplo, acabar com a fome no Brasil ou dar acesso à educação superior para todos os brasileiros, as quais são divulgadas através de artifícios discursivos “desvirtuados”, numa espécie de maquiagem verbal que engana e convence como algo real e verdadeiro. Uma vez posto o cenário é como se um sujeito fosse ao açougue e aceitasse pagar preço maior do que o tabelado pelo quilo da carne. Na representatividade doente a sociedade aceita o custo elevado da sua ausência, anuindo ser governado por alguém inferior. Aceitar esse preço é pagar com os valiosos ínsitos à democracia e comprar carne, inclusive, já deteriorada.

Portanto, a resposta para o problema proposto, assim como as questões que envolvem o tema não pode ser tida como estanque e esgotada. Os elementos indicados no estudo devem ser tidos como indicadores de um cenário a ser enfrentado também sob vieses. Assim, é possível afirmar que a fragilização da representatividade em um Estado Democrático tem bases profundas em deficiências sociais que acabam por se identificar nos elementos apontados neste trabalho, crise de representatividade e sentimento de não pertencimento, causas estas que irão refletir em caminhos de livre circulação para a prática de ações que visem lesar a administração pública e que, por estarem engendradas no cenário político instauram um movimento sistêmico de corrupção, afetando assim instituições ínsitas e necessárias para o fortalecimento da Democracia.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Apelação Cível nº 70056807449. Relatora: Marilene Bonzanini. Data de julgamento: 12/12/2013. Data de publicação: 16/12/2013. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento_att.php?ano=2013&codigo=2231026>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2016.

CRISTALDO, Heloisa. VERDÉLIO, Andreia. **Cientistas políticos criticam argumentos de deputados em votação do impeachment**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/cientistas-politicos-criticam-argumentos-de-deputados-em-votacao-do>. Acesso em: 19 abr. 2016.

DELGADO, Daniel García. **Estado-nación y globalización**. Buenos Aires: Ariel, 1998.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria Política Contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GASSET, José Orterga y. **A rebelião das massas**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1992.

HOBSBAWM, Eric. **A falência da democracia**. Folha de São Paulo, São Paulo, 9 set. 2001. Mais, v. 500.

LEAL, Rogério Gesta. Como os déficits de interlocução política atingem a atuação da cidadania democrática no Brasil. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Belo Horizonte, vol. 1, n. 1, 2009.

_____. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. Fundamentos filosóficos e políticos da responsabilidade penal das pessoas jurídicas por atos de corrupção. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 179-219, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/direitoeconomico?dd1=16001&dd99=view&d98=pb>. Acesso em: 16 abr. 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos estudos Cebrap**. São Paulo: brasileira de ciências Ltda, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

STRECK; Lênio Luiz. MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea**. Brasília: Plenarium Editora da Câmara dos Deputados, 2006.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**. Florianópolis, p. 83-98, jan. 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395/13979>. Acesso em: 04 nov. 2015.

ZENI, Bruna Schlindwein. **Conselhos Municipais: efetivamente um instrumento democrático deliberativo: uma análise do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS**. 2010. 143f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.