

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

DIREITO CONSTITUCIONAL II

JOSÉ ANTONIO DE FARIA MARTOS

NARA SUZANA STAINR

ZULMAR ANTONIO FACHIN

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

C755

Direito Constitucional II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; Nara Suzana Stainr; Zulmar Antonio Fachin. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-764-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Constitucional. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO CONSTITUCIONAL II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

O CONPEDI, importante sociedade científica da área do Direito, tem sido, ao longo do tempo, um espaço privilegiado para pesquisadores de Direito e mesmo de ciências afins. Esse auspicioso espaço acadêmico tem se desenvolvido cada vez mais. Residentes em todos os quadrantes do Brasil, pesquisadores (docentes, mestrandos e doutorandos) têm confluído para esse espaço, apresentando suas pesquisas desenvolvidas ou em fase de desenvolvimento.

Neste sentido, nos dias 12, 13 e 14 de outubro de 2023, realizou-se na Universidade de Buenos Aires, na Argentina, o “XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires”. Sob a temática central “Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración”, centenas de trabalhos científicos foram aprovados e apresentados oralmente, na forma presencial.

O GT “Direito Constitucional I” contou com inúmeros trabalhos de pesquisadores advindos de vários Programas de Doutorado e/ou Mestrado, localizados nas mais diversas regiões do Brasil. Após as apresentações, foram realizados debates, sempre envolvendo blocos de temas. Pode-se constatar que os debates foram tão enriquecedores quanto os textos apresentados.

Cumprindo suas missões institucional e científica, o CONPEDI publica os textos que, além de aprovados, foram também apresentados pelo(s) seu(s) autor(es), durante os 3 dias de realização do evento.

Ao tempo em que cumprimentamos a todos(as) os(as) autores(as), desejamos ótimas leituras!

Prof. Dr. Zulmar Fachin

Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em “Direito, Sociedade e Tecnologias”
das Escola de Direito das Faculdades Londrina

Membro da Academia Paranaense de Letras Jurídicas

Prof. Dr. José Antônio de Faria Martos

Doutor em Direito pela FADISP – SP. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino. Professor titular da graduação e Pós-graduação da Faculdade de Direito de Franca- SP. Advogado.

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O GRAU DE INFLUÊNCIA DA
POPULAÇÃO NAS DECISÕES POLÍTICAS**

**PARTICIPATORY DEMOCRACY AND THE DEGREE OF POPULATION
INFLUENCE IN POLITICAL DECISIONS**

Ana Maria Pedreira ¹
Taís Nader Marta ²

Resumo

A democracia participativa é um modelo político que vai além do simples ato de votar, permitindo que os cidadãos exerçam uma participação ativa nas decisões políticas e na formulação de políticas públicas. Nesse contexto, a população ganha um grau significativo de influência sobre os rumos do país, sendo capaz de contribuir com opiniões, propostas e críticas que impactam diretamente as decisões do governo. No entanto, o grau de influência da população nas decisões políticas varia dependendo da eficácia desses mecanismos, do nível de engajamento da sociedade civil e da receptividade das autoridades políticas. Em algumas situações, a democracia participativa pode levar a uma participação mais ativa e inclusiva, resultando em políticas mais alinhadas com as necessidades e aspirações da população. Por outro lado, desafios como a falta de acesso equitativo a esses mecanismos, a desinformação e a manipulação política podem limitar o alcance da influência popular. Em última análise, a democracia participativa pode fortalecer a legitimidade do sistema político ao permitir que os cidadãos se tornem agentes ativos na construção de uma sociedade mais justa e responsiva às suas necessidades. O presente estudo tem como objetivo geral avaliar o impacto da democracia participativa levando-se em conta o engajamento cívico e a participação política no panorama ibero-americano, considerando características distintas e os desafios enfrentados.

Palavras-chave: Democracia participativa, Engajamento cívico, Participação política, Direito à informação, Cenário ibero-americano

Abstract/Resumen/Résumé

Participatory democracy is a political model that goes beyond the mere act of voting, enabling citizens to actively engage in political decisions and the formulation of public policies. In this context, the population gains a significant degree of influence over the direction of the country, capable of contributing opinions, proposals, and critiques that directly impact government decisions. However, the extent of population influence in

¹ Pós-doutoranda, Doutora e Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Pós-doutorado em Antropologia pela PUC-SP. Advogada e Professora universitária.

² Doutoranda em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (ITE). Advogada. Professora em cursos de graduação e pós-graduação.

political decisions varies depending on the effectiveness of these mechanisms, the level of engagement from civil society, and the responsiveness of political authorities. In certain situations, participatory democracy can lead to more active and inclusive participation, resulting in policies that better align with the needs and aspirations of the population. On the other hand, challenges such as unequal access to these mechanisms, misinformation, and political manipulation can limit the reach of popular influence. Ultimately, participatory democracy can strengthen the legitimacy of the political system by allowing citizens to become active agents in building a more just society that is responsive to their needs. The overarching goal of this study is to assess the impact of participatory democracy, taking into account civic engagement and political participation within the Ibero-American landscape, considering distinct characteristics and the challenges faced.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Participatory democracy, Civic engagement, Political participation, Right to information, Ibero-american scenario

1. Introdução

Democracia participativa tem sido uma das temáticas mais discutidas nos últimos tempos, além de ser um assunto extremamente palpitante, evidencia o forte engajamento cívico. Trata-se de uma forma de envolver os cidadãos no processo político, permitindo-lhes um protagonismo mais ativo e direto nas decisões que afetam a coletividade. No contexto ibero-americano, compreendendo países da América Latina, Península Ibérica e suas diásporas, esta abordagem democrática tem recebido crescente atenção, pois carrega uma história de movimentos sociais e manifestações populares, que moldaram suas instituições políticas e incentivaram a busca por formas inovadoras de participação.

Democracia, que deriva da justaposição das palavras gregas *demos* + *kratos* (povo + poder) e guardando várias acepções, pode ser compreendida como uma forma de governo que se baseia em três princípios: soberania popular, distribuição equitativa de poder e designação de direitos e deveres para todos dentro da sociedade. Assim, teria por significado governo do povo e como objetivo, com as reformas de Sólon, a criação de um regime político que não fosse autoritário e nem baseado em leis opressoras.

Nessa toada, elaborou-se uma constituição que passou a prever que todas as decisões referentes à vida dos atenienses deveriam ser tomadas em assembleias (eclésias) mediante a participação direta do povo – que era constituído, em regra, apenas pelos cidadãos atenienses homens com mais de 18 anos (sendo excluídos, portanto, as mulheres, os escravos, as crianças e os estrangeiros). Desde então, o conceito de democracia está vinculado à lei (RIBEIRO, 2001, p. 6-7).

Nos dias atuais, em razão de um somatório de fatores inter-relacionados e que se retroalimentam, como o neoliberalismo, a globalização, a simplificação das complexas diferenças sociais, a invisibilidade de grupos de pessoas (PEDREIRA, 2021, p. 199-222), a crise dos partidos políticos, o terrorismo, a imigração, o déficit ambiental, a corrupção, entre outros, a democracia esvaziou-se enquanto forma de poder. E, talvez, os países mais pobres sejam os que mais sofram com a crise da democracia.

A democracia é um processo histórico e cultural, relacionado a vários fatores. Apesar de existirem atributos comuns, não há um único modelo e significado de democracia em todos os países. Logo, muitos que adotam a forma de governo democrática, sequer são democracias de fato. Portanto, também se deve prestar atenção à qualidade da democracia. Diante dessa

teorização, cabe, inclusive, reflexão se os países que constitucionalmente adotam a democracia são substancialmente e metodologicamente democráticos.

Dito de outra forma, na percepção de Alexis de Tocqueville (2010, p. 51), *a democracia constitui o estado social, a lei das leis que determina o direito político*.

Fruto da luta de várias gerações e sacrifícios individuais, a democracia e seus preceitos de igualdade, liberdade de expressão, garantia dos direitos individuais e coletivos e da soberania do povo, formam especialmente nos tempos atuais os pilares que sustentam toda a organização das sociedades modernas e, conseqüentemente, a informação enquanto um direito. Desde os primórdios, a informação esteve presente no cotidiano da sociedade, no entanto, ela nunca foi tão valorizada na relação do Estado com os indivíduos como na atualidade.

Por outro lado, a efetividade da democracia participativa no cenário mundial ainda é uma questão com veias abertas. Nesse sentido, devem observadas as diferentes formas de engajamento cívico e participação política, como assembleias populares, orçamento participativo, conselhos deliberativos e outras iniciativas que buscam fortalecer o envolvimento dos cidadãos.

Nessa linha de raciocínio, é imprescindível uma verificação da literatura jurídica sobre democracia participativa, enfocando especialmente as experiências em países ibero-americanos, como Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Equador, Uruguai e Paraguai. Serão considerados os principais conceitos teóricos relacionados à democracia participativa, bem como os debates sobre sua eficácia, seus benefícios e limitações.

Além disso, importante observar hipóteses específicas de democracia participativa, com vistas às suas características, resultados e impacto na governança local e na qualidade da democracia. Esses casos incluirão exemplos de experiências bem-sucedidas, bem como desafios enfrentados e lições aprendidas, a fim de fornecer uma visão abrangente e crítica sobre o tema.

A maioria dos estudos sobre democracia apontam o surgimento do seu conceito original como tendo seu sido forjado na Grécia antiga, alardeia-se que foram os gregos que descobriram não apenas a democracia, mas também a política, como a arte de decidir por meio da discussão pública e, então, de obedecer às decisões como condição necessária da existência social civilizada. No entanto, mergulhando em análises mais profundas pode-se identificar situações, em que se praticava algo parecido com o que se conhece hoje por democracia.

Na obra *Dinâmicas da História do Mundo*, Dawson faz uma reflexão acerca das exigências para o bom andamento da vida social, nos seguintes termos:

Desde o mais remoto alvorecer da cultura primitiva, o homem tentou compreender as leis da vida por mais brutal e simbólico que fosse esse esforço. Adaptando a vida social às suas exigências. A totalidade da vida social de um povo primitivo, se encontra intimamente ligada à sua religião. O mesmo vale para as primeiras civilizações (DAWSON, 2010, p. 197).

Ao analisar as primeiras sociedades, é necessário compreender que desde os caçadores, agricultores ou coletores, todos os atos da vida humana eram revestidos de sacralidade. Tomando os egípcios como exemplo, vemos que a religiosidade era a pedra angular de todo o seu sistema, conforme ensina Eric Voegelin:

Os egípcios viam a ordem de sua sociedade como parte da ordem cósmica. A expressão da experiência em símbolos pertence, portanto, ao mesmo tipo geral que a mesopotâmica (DAWSON, 2010, p. 197).

Por ocasião do episódio bíblico conhecido como *Êxodo*, no qual Moisés liderou a libertação dos hebreus submetidos à servidão no Egito por 400 anos, nota-se que finalizada a expedição pelo deserto que durou 40 anos, teve início a chamada de *Era dos Juízes*, a segunda das três fases da presença do povo hebreu na região da Palestina ou Canaã (BÍBLIA SAGRADA, 2017).

Esta fase é de extrema importância para o povo judeu, porque foi quando se firmaram em um território, com leis estabelecidas por Deus através de Moisés e organização política, além de um corpo militar, o primeiro Estado de Israel, e também por perceber-se quão importante seria a união das várias tribos, que somente aconteceu na fase seguinte, a *Era dos Reis*.

A expressão, *Era dos Juízes*, conforme já dito, faz referência à fase que ocorreu a organização política do território israelita formado por doze tribos, onde cada uma era governada por um juiz, uma espécie de líder político e militar que também dirimia todos os conflitos, atuando como um intermediador entre a esfera divina e a administração política da comunidade.

Ao mesmo tempo, este tipo de organização demonstra que não havia qualquer consciência nacionalista entre os hebreus. Não existia um governante soberano para as doze tribos, os juízes governavam apenas sua tribo, mas podiam conseguir auxílio das outras em situações específicas (estado de guerra, por exemplo).

Nessa linha de raciocínio, é possível considerar a democracia como o regime político em que a soberania é exercida pelo povo, os cidadãos são os detentores do poder e confiam parte desse poder aos líderes para que possam organizar a sociedade. Todas as decisões políticas devem estar em conformidade com o desejo do povo.

Sob outra perspectiva, embora o filósofo Jean J. Rousseau seja considerado como o pai da democracia moderna (ROUSSEAU, 1965) – e foi, sem dúvida, influente na evolução do pensamento democrático – ele tinha ideias muito específicas sobre formas de governo. A noção de democracia em Rousseau, situa-se numa ação efetiva que conduza à sua concretização, onde os interesses arbitrários do indivíduo devem dar lugar à construção coletiva daquilo que permite que todos possam ser iguais.

Convertida em mecanismo responsável por legitimar governos e produzir um sistema de freios e contrapesos, a democracia tem também como finalidade trazer equilíbrio entre as forças presentes na sociedade, evitando a sobreposição da vontade individual em detrimento da coletiva, se organizando em torno de um sistema representativo baseado na alternância do poder por meio de eleições e na institucionalização das relações através de políticas asseguradoras de direitos (ROUSSEAU, 1985).

Democracia e direito se entrelaçam com o intuito de produzir relações por meio de políticas igualitárias, cristalinas e de aplicação comum. Ressalte-se como um exemplo as políticas de informação, que se debruça sobre questões acerca da circulação, divulgação e influência da informação no bem-estar social, na manutenção da democracia e na manutenção do direito universal à informação (FONSECA, 1999, p. 146-154).

Desse modo, para Rousseau, o Estado é convencional, resulta da vontade geral, é uma soma manifestada pela maioria dos indivíduos numa sociedade. De acordo com esse autor, o governo é uma instituição que promove o bem comum e só é suportável enquanto justo, e quando não corresponde os anseios populares do povo, este tem direito de substituí-lo.

Seguramente o século XX foi marcado pela forte incidência de regimes autoritários e totalitários, mas por outro lado foi o século que ocasionou, definitivamente, a ruptura da barreira que separava o Estado e a Sociedade, principalmente por esta última entrar em um movimento de consciência do seu papel em uma democracia, dessa maneira surgiram convenções e pactos no contexto latino-americano em torno da necessidade de acesso às informações públicas do Estado.

A sociedade civil é heterogênea e nela alojam-se as mais variadas organizações, tipos de atividades, formas de financiamento e tendências ideológicas, é possível identificar uma agenda comum em torno da liberdade à informação pública (SORJ, 2010, p. 10).

Desde a época de luta contra as ditaduras – quando surgiu na América Latina e tornou-se símbolo e trincheira da luta democrática – até o momento atual, o lugar e o papel da sociedade civil mudaram profundamente. Ainda que ela nunca tenha sido homogênea ou totalmente virtuosa no contexto político de sua época heroica, foi vista desta forma.

O objetivo geral deste trabalho é contribuir para o debate sobre a democracia participativa no contexto ibero-americano, fornecendo uma análise das práticas e tendências nessa seara. Espera-se que os resultados possam contribuir para o alinhamento de estratégias de engajamento cívico, promovendo uma participação mais significativa dos cidadãos nas decisões políticas e fortalecendo os pilares da democracia.

2. O debate sobre a democracia representativa x democracia participativa

Na ciência política hodierna, mais precisamente no âmbito da teoria democrática, a concepção largamente difundida é aquela segundo a qual a *representação política* e a *democracia representativa* seriam expressões análogas, de modo que qualquer referência a uma delas induziria automaticamente à outra. É muito comum e, até mesmo habitual, que haja certa confusão entre as duas expressões, no entanto é sempre importante destacar que se trata de institutos distintos.

James Madison ao editar o texto do artigo nº 10 do *Federalista*, afirmava que a república é um regime que se caracteriza pelo império da representação política, o que a posicionaria em um patamar superior em relação à democracia, pois a segunda incentivaria inquietação e desordem.

A república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais; não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe. O efeito desta segunda diferença é de depurar e de aumentar o espírito público, fazendo-o passar [por] um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de o sacrificar a considerações momentâneas ou parciais. E um tal governo é mais possível que a vontade pública, expressa pelos representantes do povo, esteja [mais] em harmonia com o interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo povo mesmo, reunido para este fim (HAMILTON; MADISON; JAY, 1985, p. 98).

A democracia, com todas as falhas passíveis de serem identificadas, ainda é a forma mais próxima do ideal de organização política de uma sociedade, porque é exatamente no cenário de ideais democráticos que é possível o exercício político da liberdade. Tanto a liberdade quanto a democracia são criações do ser humano durante o processo evolutivo, representando os principais pilares de uma sociedade igualitária e justa.

Uma análise da democracia realizada com zelo, cuidado e atenção esmerada, é de grande relevância na medida em que nessa empreitada se busca identificar as possibilidades de aperfeiçoamento da organização do poder, considerando-se a incapacidade de qualquer homem viver de outro modo que não em grupos sociais, o que demanda uma conformação das forças.

Nesse sentido, é recomendável que se persiga formas de organizar o poder que preserve a liberdade individual, já que é considerada como um valor inestimável à plena existência. Nessa linha de raciocínio, a democracia tem se mostrado como a solução política que chega mais próximo de atender à preservação da liberdade, razão pela qual tal pauta é extremamente relevante.

Segundo Robert Dahl, na densa arena de ideias sobre democracia, e muitas vezes difícil de penetrar, é factível que se encontre certos critérios a fim de identificar condições mínimas para que todos os indivíduos estejam capacitados a participar das decisões do grupo sobre sua política. Tais condições também proporcionaria oportunidades para que haja: i) participação efetiva; ii) igualdade de voto; iii) entendimento esclarecido; iv) controle do programa de planejamento; e, inclusão dos adultos (DAHL, 2001, p. 49).

Importante pontuar que nesse cenário, a democracia neoliberal se consubstancia em um modelo político hegemônico e amplamente defendido pela maioria dos países ocidentais, sobretudo pelas grandes potências. Todavia, alguns Estados parecem não se adaptar da mesma forma aos pressupostos do regime chamado democrático, como pode ser visto de forma mais clara em casos como o cubano, venezuelano e mesmo em outros países da América Latina, que experimentam uma democracia adaptada ao seu modo.

Do ponto de vista geral, há uma separação entre moral, ética e direito, no entanto essa segregação sempre foi ilusória, uma vez que a lei, sendo produto humano, resulta de avaliações, concepções éticas e escolhas que privilegiam certos propósitos ou certos valores. Justamente por esse motivo que o ordenamento jurídico de uma nação reflete nitidamente sua escala de valores, o momento de evolução e a lógica das relações sociais.

Como se sabe, as ditaduras militares que assolaram a América Latina a partir de meados do século XX deixaram para os novos regimes democráticos um legado de inúmeros problemas sociais, macroeconômicos, institucionais e políticos.

Muito embora a democracia tenha sido restaurada na América Latina, ainda há resquícios e sequelas dos malefícios que os chamados *anos de chumbo*¹ provocaram nos países integrantes desse eixo. E ainda, é sabido que os Estados Unidos se envolveram na implantação dessas ditaduras militares na América Latina, contribuindo com logística e conhecimento para

¹ Os denominados *anos de chumbo* foi o período em que a ditadura se instalou e ocorreu o mais cruel sistema repressor que já viu na América Latina.

a Operação Condor², instalada no Panamá, na Escola das Américas. A colaboração dos estadunidenses perdurou até o governo liderado por Jimmy Carter (1977-1981).

Nessa esteira de raciocínio, com relação Chile, por exemplo, os EUA planejaram e executaram, em 11 de setembro de 1973, a queda de Salvador Allende, esse fato se deveu ao período da Guerra Fria onde os Estados eram categorizados conforme sua orientação ideológica, era a disputa entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que se assumiram comunistas e os Estados Unidos da América (EUA) que possuía viés capitalista (BEZERRA).

Se um dos principais objetivos da democratização é criar um sistema de governança popular, a conclusão lógica é que mudanças devem ser feitas no aparato governamental para adaptá-lo à nova ordem. A consolidação das novas democracias, tanto na América do sul como em outros continentes, sempre dependerá, até certo ponto, das relações entre burocracia e política.

É inarredável a relevância da experiência latino-americana para o debate sobre os desafios da consolidação democrática mundial, tanto por uma perspectiva macro e sistêmica, que abarca as estruturas e as dinâmicas do desenvolvimento do capitalismo e as condições de inserção da região no sistema mundial, como pela ótica das práticas e das interações de atores e instituições que se sobressaem como protagonistas em processos que, de algum modo, influenciam estruturas e dinâmicas nacionalistas.

Apesar de alguns avanços, as democracias ibero-americanas são em grande parte ainda caracterizadas pela falta de conexão entre instituições e dinâmicas sociais, entre legalidade e legitimidade; e entre política e cultura. Ao mesmo tempo, nota-se a falta de interação entre Estado e Nação, entre território geográfico político-administrativo e identidades histórico-culturais, entre direitos constitucionalmente previstos e direitos verdadeiramente exercidos.

Ao analisar a qualidade da democracia na América Latina, é preciso examinar os indicadores de participação popular, pois ambos seguem umbilicalmente ligados. A eficiência no processo eleitoral também permeia o debate democrático.

² A *Operação Condor* ou *Plano Condor* era um esquema de troca de informações e prisioneiros entre as ditaduras de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Esta aliança foi estabelecida formalmente em 25 de novembro de 1975, mas já funcionava desde a década de 1960. O plano Condor contou com apoio logístico dos Estados Unidos da América e seu objetivo era controlar os opositores das ditaduras no Cone Sul. As ditaduras latino-americanas tinham como objetivo primordial exterminar o comunismo. Assim, qualquer oposição era rotulada de esquerda. A repressão costumava ser implacável e incluía sequestros, torturas e mortes indiscriminadamente executadas.

Para Antônio Octavio Cintra:

Uma função essencial das instituições e normas é a de garantir que a luta pelo poder, regularmente efetuada, não seja distorcida em favor de um ou outro dos contendores. Os resultados das disputas políticas não podem ser produto de um jogo de cartas marcadas. Na democracia, não se fecha à oposição o acesso ao poder, caso tal acesso seja o desejo da maioria do eleitorado, manifestado por meio de um sistema eleitoral transparente e livre de distorções. A possibilidade de alternância no poder é uma das características definidoras do regime democrático. Mas a plenitude democrática, com pluralismo, competição, alternância no poder, funcionamento sem quebras de continuidade, prevalência, em suma, dos valores democráticos na cultura popular e nas práticas políticas, tem pressupostos (CINTRA, 2000).

Nesse sentido, cabe elaborar um exame sobre a democracia compreendendo e destacando em que medida devemos buscá-la nos moldes estabelecidos ou se não deveríamos pensá-la a partir de um projeto político mais condizente com as particularidades latino-americanas.

Por toda a argumentação desenvolvida nesse tópico, não há como escapar do debate e do estudo analítico que a temática requer.

3. O engajamento cívico e a participação política

Diante da representatividade dos partidos políticos para o funcionamento dos regimes democráticos contemporâneos, é fundamental perceber como essas organizações se estruturaram e como se desenvolveram ao longo do tempo.

Ao esboçar a primeira Teoria Geral dos Partidos Políticos, Maurice Duverger (1958) destaca que é impossível descrever os mecanismos comparados dos partidos políticos, mas reconhece que é imprescindível fazê-lo. Em sua obra, o autor elabora um esquema no qual realiza um criterioso levantamento dos tópicos que considera de notável relevância: i.) origem e estrutura dos partidos políticos; ii.) arcabouço partidário; iii.) direção e membros dos partidos; iv) sistema de partidos; v.) número de partidos; vi.) dimensões e alianças; e v.) regimes políticos.

O processo metodológico utilizado por Duverger para sustentar sua teoria dos partidos, não se satisfaz somente com análise de dados formais, uma vez que percebe a organização das unidades partidárias assentada em práticas e hábitos não escritos. Por essa razão, o exame de estatutos e regimentos internos não revelam todo o mecanismo partidário.

Conforme já mencionado, também no que diz respeito ao sistema representativo, as democracias ibero-americanas seguem (com uma ou outra peculiaridade) o mesmo modelo

devendo ser analisadas no contexto da Guerra Fria³. Todos os países da América Latina passaram por ditaduras em épocas mais ou menos próximas, e muito embora nas últimas duas décadas as democracias latinas tenham sido restabelecidas, de lá para cá nota-se um certo desgaste, uma das razões para isso ter acontecido foi a fragmentação dos partidos políticos aliada à implosão de associações partidárias tradicionais e a falta de conexão da política com a realidade da população, entre outros motivos.

Analisando a questão sob outra perspectiva, recorrendo à Rousseau, vê-se que ele propõe a introdução de uma espécie de religião civil ou profissão de fé cívica, a ser obedecida pelos cidadãos. A profissão cívica proposta por ele se reduz a poucos e simples dogmas que todo ser racional e moral deveria aceitar a crença em um ser supremo, a vida futura, a felicidade dos justos e a punição dos culpados. Também inclui a rejeição a todas as formas de intolerância (ROUSSEAU, 1997, p. 20).

A partir da análise de caso mais específico, tomemos como exemplo a Nicarágua, pois talvez seja o exemplo mais emblemático por ter chocado a comunidade mundial durante o período eleitoral em 2021, quando Daniel Ortega foi eleito para um novo mandato. Naquele evento seus opositores foram presos ou fugiram das perseguições para a vizinha Costa Rica ou Espanha, conforme noticiou as agências internacionais de informações, por exemplo o caso do escritor Sergio Ramírez (CARMO).

A ausência de projetos sociais e visão de longo prazo no sentido de atingir o bem comum é o principal motivo do enfraquecimento das democracias. Nesse sentido, alguns governos recorrem então a instrumentos do passado, é o caso do decreto de toque de recolher no Peru. Para tentar resolver problemas com os protestos que deixaram quatro mortos, o então Presidente Pedro Castillo determinou toque de recolher, medida extremamente impopular.

[...] o especialista chileno Ricardo Israel, ex-candidato presidencial no Chile, e agora no Observatório da Democracia do Instituto Interamericano para a Democracia (*Inter American Institute for Democracy*), afirmou que as democracias e os partidos políticos se enfraquecem na América Latina já não por golpes militares, como no passado, mas pela "fortaleza dos caudilhos e do populismo".

"O populismo é velho na América Latina. Muito antes de (Jair) Bolsonaro existiu Getúlio Vargas. Muito antes de Nestor e de Cristina Kirchner, existiram Perón e Evita Perón. Atualmente, com o enfraquecimento dos partidos políticos, a destruição das democracias surge de dentro e não de fora, como foi com os golpes militares" (CARMO).

³A Guerra Fria foi um conflito político-ideológico deflagrado entre Estados Unidos da América (EUA) e União Soviética (URSS), entre 1947 e 1991. O conflito travado entre esses dois países foi responsável por polarizar o mundo em dois grandes blocos, um alinhado ao capitalismo e outro alinhado ao comunismo.

Na comunidade ibérica, de maneira geral, a Administração Pública e os estereótipos de gestão também são similares, com adaptações seguindo o modelo de Estado (Unitário e Federação). Alguns países, como por exemplo, o Brasil e a Colômbia positivaram o princípio da eficiência em suas Constituições Federais, mas para a efetiva concretização desse princípio é necessário aniquilar uma doença arraigada nas entranhas das estruturas estatais: a corrupção.

A corrupção estatal não é um fenômeno que ocorre de forma contingente, isto é, não é um evento peculiar de um ou outro país, tampouco é característica exclusiva de uma cultura específica de um Estado determinado, muito pelo contrário, com a intensificação das relações internacionais e o avanço da globalização, o problema atingiu escala mundial.

Nesse sentido, a comunidade internacional vem ampliando e fortalecendo o intercâmbio entre os diversos países, visando à cooperação e à integração na prevenção e no combate à corrupção. Nessa linha de raciocínio, encontramos três documentos internacionais importantes que preveem a dinâmica colaborativa internacional nessa área: i) Convenção Interamericana contra a Corrupção; ii) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; e, iii) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE).

A corrupção é um dos maiores e mais ultrajantes malefícios à boa governança e ao desenvolvimento político e econômico dos Estados. Além de afetar, de modo geral, o desenvolvimento social, a corrupção também acarreta danos às empresas e entidades que valorizam práticas justas em suas transações comerciais.

A partir da década de 1990, é possível observar que a comunidade internacional passou a dedicar maior atenção ao exame das consequências e impactos da corrupção na condução de negócios internacionais. Neste contexto, vários desafios, tais como o combate à corrupção internacional em um cenário de globalização crescente, subsidiaram a concepção da *Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*.

O suborno de funcionários públicos estrangeiros foi um tema inicialmente tratado pelo Grupo de Trabalho da OCDE, o que resultou, em 1994, no primeiro acordo multilateral relacionado ao combate do suborno de servidores estrangeiros, celebrado em 1997 pelos

Estados membros da OCDE, aos quais se somaram outros países como o Brasil, Argentina e Chile.

No Brasil, a *Convenção* foi ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. O principal objetivo deste instrumento legal é prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais. De acordo com a própria OCDE, após o advento dessa *Convenção*, houve um aumento no número de investigações e condenações nos Estados membros pelo cometimento de atos de corrupção por esses sujeitos.

A disseminação da corrupção, sem dúvida, afeta todos os níveis da sociedade, delineando um quadro contaminado pela ineficiência da atividade estatal. Um Estado democrático deve ter a eficiência da gestão pública como um de seus pilares, conformando o direito fundamental à boa administração.

Entre outros assuntos, vale também destacar as disposições sobre normas tributárias e de contabilidade, cujas regras determina a proibição de *caixa dois* e de operações inadequadamente publicizadas. Também há vedação de quaisquer operações que facilitem a ocultação da corrupção de servidores públicos estrangeiros, tais como os registros de despesas inexistentes e o lançamento de obrigações com apontamento inadequado de seu objeto ou o uso de documentos falsos por empresas com o propósito de corromper agentes estrangeiros.

Com o intuito de garantir a efetividade dessas proibições, a *Convenção* estabelece que cada Estado membro deve impor penalidades civis, penais e administrativas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras.

No que tange à lavagem de dinheiro, de acordo com a referida *Convenção*, o Estado signatário que criminalize a corrupção de seu agente por tal conduta, deverá também fazê-lo, em condições equivalentes, para os casos de suborno de outros agentes estrangeiros, independentemente do local da ocorrência do fato. No caso de países que possuem um rol de crimes cujas características de conduta configuram lavagem de dinheiro, a *Convenção* requer a inserção do crime de corrupção como conduta antecedente, nos mesmos moldes da corrupção ocorrida em território nacional.

A Transparência Internacional, organismo que lidera o combate à corrupção no mundo, é independente de vinculação, alinhamento ideológico ou preferências por quaisquer partidos políticos nos países onde atuam, estabelece periodicamente uma avaliação acerca da corrupção em vários países por meio do índice de percepção da corrupção. Todas as ações são voltadas para a disseminação e fortalecimento da boa governança, ética e transparência.

O *Índice de Percepção da Corrupção* é o principal indicador dessa natureza no mundo, é elaborado pela *Transparência Internacional* desde 1995 avaliando 180 países e territórios e os atribuindo-lhes notas em uma escala entre 0 e 100. Quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país (100 significa muito íntegro e 0 significa altamente corrupto). O índice é a referência mais utilizada no planeta por tomadores de decisão dos setores público e privado para avaliação de riscos e planejamento de suas ações.

Em 2021, o IPC destacou a relação entre corrupção e abuso de direitos humanos. Como mostra o relatório deste ano, países percebidos como altamente corruptos têm maior probabilidade de reduzir seu espaço cívico e democrático e atacar direitos da população. De acordo com o relatório, em 2021 dois terços dos países avaliados tiveram pontuação abaixo de 50 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021).

4. A democracia e o acesso à informação

A fluidez e transparência das informações que permeiam as relações entre o Estado e os cidadãos é um fenômeno latente na gestão pública contemporânea. Não há dúvidas de que os instrumentos e normas criados em favor do acesso à informação auxilia o diálogo entre administrados e entidades públicas, por meio dela, os cidadãos usufruem de garantias legais para o pleno exercício do direito fundamental à informação, direito que jaz na raiz dos interesses públicos primários a serem perseguidos pelo Estado.

Tratar de democracia e de informação é referenciar, entre outros aspectos, do direito à informação, ideia amplamente difundida desde o alvorecer do século XX com a consolidação dos regimes de governo centrados na democracia e na construção dos ideais de Estados democráticos de direito.

Segundo a percepção de Leonardo Valles Bento:

De fato, um dos principais riscos para a boa governança, e mesmo para a democracia, principalmente na América Latina, consiste na utilização da autoridade e dos recursos públicos (financeiros e organizacionais) para fins privados, em prejuízo do interesse público, por meio da corrupção, do clientelismo e da captura (BENTO, 2015, p. 65)

Segundo a teoria clássica do direito, liberdade de informação e direito à informação possuem algumas diferenças (ROTHBERG, 2013, p. 108-117). A primeira, de caráter individual e nem sempre contemplada nas leis, e a segunda, de caráter coletivo, que encontra abrigo em documentos legais que se relacionam profundamente com a ideia de um fluxo de informação livre, tanto na manifestação quanto na obtenção de qualquer informação. Sendo

assim, é possível definir o direito à informação como o "coração da democracia" (CYRANEK, 2009, p. 2-3)

Mergulhando mais profundamente nessa discussão acerca do tema em comento, Ernesto Villanueva assevera que o direito à informação representa um amadurecimento da sociedade quanto ao livre fluxo de informação definido como um direito, já que (...) *nasceu ante a necessidade de regulamentar e organizar o exercício de um direito natural do homem, reconhecido com essas características nas leis fundamentais de diversos países* (VILLANUEVA, 2006, p. 10).

O livre fluxo de informações e ideias são elementos naturalmente associados à democracia, e esses conceitos são centrais para o direito e acesso à informação. A importância do direito à informação ou do direito a saber é um tema cada vez mais constante no discurso dos especialistas em desenvolvimento, da sociedade civil, dos acadêmicos, da mídia e até dos governos.

Giovanni Sartori, ao destrinchar o conceito de *informação*, esclarece que:

Informar é oferecer notícias, que deve conter não apenas enfoques, mas também noções das coisas. Assim, é possível sermos informados a respeito de eventos, mas também sobre outras realidades que podemos conhecer, embora seja preciso esclarecer logo que *informação não é conhecimento* e nem um saber no sentido heurístico do termo. Com efeito, a informação por si não implica a compreensão das coisas informadas, pois é possível alguém ser muito bem informado a respeito de muitas coisas, mas ao mesmo tempo não entendê-las (SARTORI, 2001, p.64).

Seguindo esta linha de raciocínio, o autor separou as informações disseminadas pela televisão em duas categorias, mas que pode ser perfeitamente adequada aos outros meios midiáticos mais atuais. A primeira categoria é a *subinformação*, que é a informação insuficiente, com eliminação de dados importantes sobre os fatos. A segunda categoria é a *desinformação*, caracterizada pela distorção dos dados, e no que diz respeito a esta segunda modalidade, o autor adverte que muitas vezes, a *desinformação* não é resultado da manipulação, mas sim da incompetência jornalística (SARTORI, 2001, p. 65-66). No que diz respeito à *subinformação*, a concepção de Sartori pode ser associada à ideia de Pierre Bourdieu de *fast thinking*, ou seja, exigência de pensamentos rápidos, de fácil assimilação e prontos (BOURDIEU).

5. Considerações Finais

Quando se trata de democracia nunca podemos dizer que o tema se esgotou, aqui fazendo um recorte contextual no cenário ibero-americano, sublinhando que foi e ainda é um

processo histórico e cultural em curso, pois não há um único modelo e significado de democracia igual para todas as nações. A necessidade de qualificar a democracia decorre das deficiências de sua definição, ela é menos intensa quando tem que responder aos conteúdos menores e procedimentos mecanizados e distantes da participação popular.

É pulsante a necessidade de perseguir democracias com qualidade, nesse sentido, reinventar a democracia passa por considerar: os direitos das minorias, as questões relacionadas à vida e à dignidade, os mecanismos de participação popular, os problemas ambientais, a proteção aos migrantes, um novo contrato social para o povo, os direitos sociais, uma mudança da lógica neoliberal, entre tantas outras importantes demandas.

Por toda a argumentação desenvolvida nesse trabalho, resta-nos a certeza da grande importância do estudo evolutivo da democracia, compreendendo a participação dos membros da sociedade como elemento indissociável para contribuir com o seu aperfeiçoamento.

O acesso à informação proporciona o envolvimento da sociedade civil nos negócios públicos, e ainda aliado às tecnologias de informação que impedem ações escusas do Estado, conduziram à construção de um ambiente onde o acesso à informação e o direito de informar e ser informado ganham forças e começam a ditar o funcionamento das instituições públicas. Surge daí o direito à informação, uma instância poderosa que encontra sustentação a partir de diplomas legais específicos conhecidos como leis de acesso à informação para atuar como um ramo dedicado a estudar e prevalecer ante a cultura de ocultação dos agentes públicos há muito tempo existente.

Assim, informação pública, além de ser a informação produzida pelo Estado, é a informação sobre o Estado, a qual é de interesse público. Nesse sentido, as informações que organizações não governamentais divulgam sobre o funcionamento do Estado também são públicas, no sentido de interesse público, embora não sejam estatais.

Referências

BENTO, Leonardo Valles. *Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o Direito brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2015.

BEZERRA, Juliana. *Operação Condor*. Toda Matéria. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/operacao-condor/>. Acesso em: 15 mai de 2023.

BÍBLIA SAGRADA: letra gigante. Traduzida por João Ferreira de Almeida. Revista e Atualizada no Brasil. Barueri: Sociedade Bíblica, 2017.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 19

BRASIL. *Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle 2016*. Convenção da OCDE contra o suborno transnacional. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>. Acesso em 10 mai 2022.

BRASIL. *Transparência Internacional*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/o-que-fazemos/>. Acesso em: 10 mai 2022.

CARMO, Márcia. *3 sinais de 'desgaste' nas democracias da América Latina, segundo analistas*. 12 de abril de 2022. BBC NEWS-BRASIL. Buenos Aires. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61077901>. Acesso em 15 de mai 2023.

CINTRA, Antônio Octavio. *Democracia na América Latina (I) A questão democrática na América Latina: Condições para a implantação de democracias estáveis*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados-Centro de Documentação e informação, 2000. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/democracia_america_1_cintra%20\(1\).pdf](https://bd.camara.leg.br/democracia_america_1_cintra%20(1).pdf). Acesso em: 15 mai 2022.

CYRANEK, Günther et al. Prólogo. In: MENDEL, Toby. *El derecho a la información en América Latina*. Quito: UNESCO, 2009. p. 2-3.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001.

DAWSON, Cristopher. *Dinâmicas da história do mundo*. São Paulo: É Editora, 2010.

DUVERGER, Maurice. *Les parties politiques*, Libraire Armand Colin, Paris, 1958.

FONSECA, Maria Odila. *Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas*. Ciência da Informação, 1999, v. 28, n. 2, p. 146-154. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651999000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 9 mar. 2023.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. 1985. *O Federalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

PEDREIRA, Ana Maria. *Invisibilidade Social: a educação como instrumento de combate à exclusão social*. In: Revista Ciências sociais contemporâneas: objetos de pesquisa. CHAIA, Vera; BÓGUS, Lucia; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires Magalhães (orgs.). São Paulo: EDUC- Editora PUC-SP, 2021, p. 199-222.

RIBEIRO, Renato Janine. *A democracia*. São Paulo: PUBLIFOLHA, 2001.

ROTHBERG, Danile; NAPOLITANO, Carlo José, RESENDE, Letícia Passos. *Estado e burocracia: limites de aplicação da lei de acesso à informação no Brasil*. Fronteiras, v. 15, n. 2, p. 108-117, maio/ago. 2013.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1985.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social e outros escritos*. São Paulo: Cultrix, 1965.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social. Ensaio sobre a origem das línguas*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Tradução: Antonio Angonese. Bauru: EDUSC, 2001.

SORJ, Bernardo. *(Des)Construindo a sociedade civil na América Latina* (p. 7-16). In:

SORJ, Bernardo (Org.). *Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção em 2021*. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>. Acesso em: 02 mai 2022.

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de la información*. Cidade do México: Câmara de Diputados, 2006.

VOEGELIN, Eric. *Israel e a revelação*. Tradução: Luciana Pudenzi, Edições Loyola, 2009.