

Revista da

CGU

ANO II - Nº 2
Outubro/2007
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União



Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília, DF
Outubro/2007

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares
Periodicidade: semestral
Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.
O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Projeto gráfico, diagramação e arte: Via Brasília

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano II, nº 2, Outubro/2007. Brasília: CGU, 2007.

102 p. Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

S umário

Apresentação	5
Editorial	7
Artigos	9
Democracia, ética e corrupção <i>Luís de Sousa</i>	10
O direito administrativo disciplinar como instrumento de combate à corrupção <i>Cristine Köhler Ganzenmüller e Kleber Alexandre Balsanelli</i>	26
A Controladoria-Geral da União e a publicação dos relatórios de auditoria de gestão das Empresas Estatais à luz da transparência pública <i>Giordano da Silva Rossetto</i>	40
Perspectivas para a auditoria de tecnologia da informação no âmbito da CGU <i>André Luiz Monteiro da Rocha, Eliane Barcaro, Máira Hanashiro,</i> <i>Rogério Vieira dos Reis, Viviane André Antunes</i>	62
Os Princípios Contábeis da Oportunidade e da Competência e o Artigo 35 da Lei nº 4.320/1964 <i>Paulo Roberto de Araujo Ramos</i>	70
Legislação	83
Atos normativos	84
Legislação em destaque	86
Jurisprudência	93
Julgados recentes do TCU – Acórdãos	94
Julgados recentes de tribunais – Acórdãos	99

Democracia, ética e corrupção

Luís de Sousa, cientista político do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (CIES - ISCTE)

"Fa parte dei miei momenti liberi continuare ad insistere sulla domanda di allora: se questo è un uomo. Insistere, non riferendola soltanto alla guerra, al nazismo, ma anche al mondo d'oggi, al terrorista, a chi corrompe e si fa corrompere, al cattivo politico, allo sfruttatore. Insomma, a tutti quei casi in cui viene spontaneo chiedersi se l'umanità sia conservata o perduta, sia recuperabile o no." (Primo Levi, Se questo è un uomo, Torino: Einaudi, 1981)

1. A democracia como sistema de regras e valores

A democracia para além de ser um sistema de governo caracterizado por "um conjunto de regras (fundamentais e básicas) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões colectivas e mediante que processos" (Bobbio 1988, 23), é também um conjunto de valores fundamentais e de instituições que, historicamente, os têm colocado em prática com maior ou menor sucesso.

Mesmo partindo da definição minimalista da democracia, e tomando em consideração a discrepância entre os princípios abstractos da *democracia ideal* e a sua contaminação quando forçados a submeterem-se às exigências da prática, tal não invalida que esses valores fundamentais ou princípios se tornem expectativas dos cidadãos em relação ao modo como a *democracia real* de-

veria funcionar. Decerto, a democracia que hoje vivemos é substancialmente menos do que a *poliarquia* ideal desejada. Contudo, alerta Mény, é também algo mais do que a simplificação abusiva e difusa que se traduz na fórmula: "eleições+partidos+mercado" (1999, 115). Também não podemos esquecer que as decisões são de natureza compulsiva e, por conseguinte, requerem a observância de um conjunto de princípios fundamentais ao exercício dessa autoridade e que são a essência da relação contratual de confiança depositada pelo cidadão em quem o representa/governa.

Estes valores, implícitos nas regras, procedimentos e instituições que definem a democracia, não são sempre exequíveis e compatíveis, nem o nível de apropriação destes é uniforme no espaço e no tempo. Não se trata de axiomas pré-definidos, mas de exigências que se foram definindo e

moldando no tempo, intrinsecamente à evolução dos elementos objectivos que definem a democracia (Beetham 1994, 27). Seria difícil teorizar sobre a democracia deixando de fora as grandes lutas de ideais que levaram à adopção de regras (Bobbio 1988, 51).

“O legado democrático do pós-guerra tentou ainda mais reduzir ou controlar a dimensão popular da democracia”

De um modo muito sintético, os valores fundamentais da democracia são, entre outros, a *igualdade* (de voto, de interesses, de participação, etc...); a *liberdade* (de escolha, de expressão, de ideias, de culto, etc...); a *transparência* (a obrigatoriedade de tornar públicos todos os actos do governo, de manter o cidadão informado, de desvendar interesses privados que possam colidir com o interesse colectivo), a *responsabilidade* e *responsabilização* (perante a lei e os cidadãos), a *legalidade* e *justiça*; e a *integridade* (o reconhecimento do mérito e responsabilidade depositada num cargo de autoridade e o entendimento, por parte do detentor do poder, de que o exercício das suas funções se deve reger pelo respeito, promoção e reforço da coisa pública e da vontade de fazer colectiva).

2. O legado democrático do pós-guerra

Desde as remotas origens gregas, o “modelo democrático ocidental”, se é que de modelos podemos falar, apresentou sempre uma mistura complexa de duas componentes: um inquestionável contributo popular, que justifica e legitima o sistema de governo e um conjunto de elementos interligados, complementares ou paralelos que procuram contrabalançar esse *input* popular, ancorado no receio e suspeita das consequências desastrosas que uma participação e intervenção directa do povo possam ter para o funcionamento e viabilidade do sistema. Como notou Mény, o equilíbrio entre estes dois vectores não tem sido sempre harmonioso ao longo do percurso da democracia ocidental (1999, 115).

O legado democrático do pós-guerra tentou ainda mais reduzir ou controlar a dimensão popular da democracia – que tinha levado ao poder os vários regimes fascistas – circunscrevendo a subida dos extremos; evitando a excessiva fragmentação partidária; procurando estabilidade em alternância; fortalecendo a separação de poderes; estabelecendo uma série de regras e pesos constitucionais que visam conter a degeneração e concentração de poderes e a popularização da política; e descentralizando a autoridade governamental.

A democracia ocidental afastou-se assim do conceito clássico e origi-

nário de *demo kratia*, isto é, o poder exercido directamente pelo povo – salvo raras excepções, como por exemplo, a Suíça. As decisões não são tomadas colectivamente pelos cidadãos, mas pelos actores e instituições que os representam sectorialmente: candidatos, partidos e parlamentos formam assim o arquétipo do modelo de democracia pluralista e representativa. A participação do povo no processo deliberativo tem-se manifestado, sobretudo, através do acto eleitoral e, por vezes, por consulta referendária, transmitindo assim o poder a um grupo selectivo cuja actuação se encontra delineada por um conjunto de regras, processos e instituições, constitucionalmente estabelecidas, como garantia do respeito pelo contrato social de representatividade democrática, celebrado entre o eleitor e o eleito. A actuação do eleito não poderá exceder-se para além da concessão de poderes que lhe foi atribuída pelo eleitor, o qual terá sempre o poder de chamar à responsabilidade aquele pela ruptura do contrato selado pelo acto eleitoral, assim reza o princípio básico da democracia representativa.

A actuação do eleito não poderá exceder-se para além da concessão de poderes que lhe foi atribuída pelo eleitor

Embora nos pareça claro o legado democrático herdado, na realidade não o é. O período do pós-guerra viu coexistir vários tipos de regime cognominados democráticos, mas que na prática propunham um quadro de valores, instituições e performances diferentes e até mesmo antagónicas. Daí a tentativa de vários cientistas políticos de procurarem definir os pressupostos da democracia.

Num dos seus ensaios sobre a democracia, *The Past and Future of Democracy*, Dahl (1999, 5) dava a conhecer um conjunto de seis elementos básicos sem os quais não existe democracia:

- 1 A Constituição garante o controlo parlamentar da acção governamental;
- 2 Os representantes são seleccionados mediante mecanismos e procedimentos eleitorais regulares e justos;
- 3 Os cidadãos têm o direito de se exprimir livremente sem qualquer ameaça/risco de repressão ou de coibição;
- 4 Os cidadãos têm o direito de acesso a fontes de informação independentes ou alternativas;
- 5 Os cidadãos têm o direito de se organizarem livremente em associações ou partidos de modo a garantir os seus direitos;
- 6 Nenhum residente permanente pode ver negados os direitos que são con-

stitucionalmente reconhecidos e garantidos ao universo de cidadãos.

O que está em causa não é o arquétipo democrático – actores, instituições, regras e valores – mas tão-somente o funcionamento quotidiano da democracia

Como tantos outros autores que se debruçaram ao longo de uma vida sobre esta invenção civilizacional chamada “democracia”, Dahl reconhece a inevitável tensão entre o universo ideal e o real. Em abstracto, estes elementos são aceites como fundamentais à definição da democracia, embora, na prática, a sua concretização seja menos rigorosa. Por um lado, cada vez menos os cidadãos se sentem representados pelos partidos existentes e a actuação do detentor do poder nem sempre se circunscreve a um conjunto de regras, valores e expectativas que delimitam o seu papel na esfera política. Se os partidos e os representantes são peças fundamentais da democracia ocidental, então não se pode tomar levemente a grave crise de popularidade e legitimidade que os afecta.

Por outro lado, há que relativizar o crescente descontentamento com a democracia que se tem vivido nos últimos anos. O que está em causa não

é o arquétipo democrático – actores, instituições, regras e valores – mas tão-somente o funcionamento quotidiano da democracia, isto é, a discrepância entre os requisitos e direitos inalienáveis e a sua concretização ou aplicação real. Daí que a democracia não seja uma realidade estática mas, pelo contrário, um sistema de governo que evolui, se altera e se adapta às exigências práticas das sociedades contemporâneas (Cruz 2004, 2). Por esta razão, Mény sugere uma perspectiva mais cautelosa e adequada aos nossos tempos: aquilo que no ocidente chamamos pomposamente de democracia, nada mais é do que um sistema de governo que mistura elementos democráticos com elementos não-democráticos em grau e de natureza variável no espaço e no tempo (1999, 115).

3. Transformações e Desafios actuais

Quais são as transformações e os desafios que hoje se colocam ao legado democrático do pós-guerra?

3.1 O imperativo ético

Como já foi referido, a democracia não é apenas um conjunto de actores, processos e instituições, mas também um arquétipo de valores que convém preservar e enaltecer, porque são os alicerces sobre os quais se ergue a construção democrática. De um modo geral, as reflexões sobre o legado democrático do pós-guerra tenderiam a cuidar mais do primeiro do que do segundo aspecto. Avaliar

as estruturas e processos dos vários regimes democráticos sem cuidar, por outro lado, o carácter normativo, outras vezes prescritivo, da democracia na nova ordem global, era ignorar uma importante dimensão de análise.

Foi com o colapso definitivo do “outro modelo democrático”, a democracia socialista de Leste, com a proliferação global de novos regimes denominados democráticos, e num contexto de declínio dos níveis de confiança pública nas instituições políticas das velhas democracias, que se começou a reflectir seriamente sobre o quadro de valores que sustenta a democracia e não apenas sobre os actores, processos e instituições que a integram. Hoje, fala-se menos de modelos de democracia e mais em performances democráticas ou na *qualidade da democracia*.

Mas o que é a “qualidade da democracia”? É um bricabraque de emoções que se forma entre a inevitável escassez e a infundável insatisfação, quer do ponto de vista material quer do ponto de vista normativo. Não há uma definição concreta e universal, porque o importante é a medição do grau de “qualidade” de um determinado regime no tempo ou entre regimes. Este exercício comporta duas preocupações fundamentais, uma a nível académico, outra no plano da agenda política e do debate público: por um lado, a necessidade de formular parâmetros de qualidade comparáveis; por outro, a necessidade de diagnosticar o mal-es-

tar da democracia e de avaliar, *à posteriori*, as reformas propostas e implementadas. Por outras palavras, a qualidade pressupõe certificação.

A corrupção passou gradualmente de ser um assunto de menor porte tratado no rodapé de um jornal ou nas páginas de “politiquice local”, para se tornar numa das manchetes de sucesso

Um dos aspectos que, alegadamente, mais contribuiu para essa preocupação crescente e reflexão alargada sobre a qualidade da democracia, precisamente num contexto em que a democracia liberal se propunha como modelo único e dominante a exportar para o mundo inteiro, foi a crescente condenação do fenómeno da corrupção nas democracias ocidentais.

Nos finais da década de 80 e inícios de 90, a corrupção passou gradualmente de ser um assunto de menor porte tratado no rodapé de um jornal ou nas páginas de “politiquice local”, para se tornar numa das manchetes de sucesso dos últimos anos na maioria das democracias ocidentais. Independentemente da sua possível orientação e/ou instrumentalização política, os *media* e,

em primeiro plano a imprensa escrita, motivaram-se e mobilizaram esforços para dar cobertura aos últimos detalhes e especificidade técnica de mais um escândalo político ou processo judicial que implicasse uma figura ou actor de relevo na vida pública nacional. A contínua exposição, informação e denúncia de suspeitos, indícios ou casos de corrupção, mas também a cobertura extensiva da maneira como a classe política reagiu a esse ataque inesperado àquilo que eles consideravam um “modo normal” de exercer as funções de poder, conduziram a um interesse e protesto acrescido por parte de uma opinião pública que começava então a sentir directamente os efeitos negativos da recessão económica do início dos anos 90 (Della Porta e Mény 1995, 9-14).

As figuras políticas, em especial os detentores de cargos mais visíveis como, por exemplo, os membros do governo e os líderes da bancada parlamentar, tornar-se-iam um alvo fácil para uma opinião pública descontente com certas opções, práticas e comportamentos

Se, em tempo de “vacas gordas”, os cidadãos fecham os olhos a práticas e comportamentos da classe política, considerados “pequenos caprichos do poder” e perfeitamente toleráveis, enquanto percebidos como funcionais, a recessão sentida no início dos anos 90 e a consequente (ou aparente) diminuição do “bem-estar”, conduziria, inversamente, a opinião pública a atitudes hostis em relação aos políticos, partidos e instituições representativas e a uma condenação qualificada do fenómeno de corrupção (Heywood 1997, 3). As figuras políticas, em especial os detentores de cargos mais visíveis como, por exemplo, os membros do governo e os líderes da bancada parlamentar, tornar-se-iam um alvo fácil para uma opinião pública descontente com certas opções, práticas e comportamentos e hostilizada pela exposição quase diária de escândalos políticos. Crise política e institucional tornar-se-iam os elementos dominantes da conjuntura política dos anos 90, a somar às condições económicas menos favoráveis sentidas no início da década. O imperativo ético em democracia passou a fazer parte do léxico da opinião pública e dos debates e reformas políticas que se seguiram.

A resposta dos governos à corrupção tem sido paradigmática. Tem-se reagido a nível nacional, a situações pontuais consideradas pela maioria dos cidadãos impróprias à democracia, ao escândalo, ao excesso e não de um modo sistemático às estruturas de oportunidade existentes no sistema

político. Daí que muitos dos instrumentos anti-corrupção adoptados sejam circunstanciais e resultem ineficazes no combate aos comportamentos ou práticas que visavam coibir. Tem-se procedido à adopção de medidas de controlo – como, por exemplo, regimes de financiamento político e regras de conflitos de interesse – cuja formulação (e reformulação) não ultrapassam um certo “cosmetismo” que as caracteriza. Tem-se também procurado colmatar a insuficiência dos Estados em tratar este problema transnacional, privilegiando a adopção de novos enquadramentos penais internacionais (como a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transacções Comerciais Internacionais de 1997, Convenção penal sobre a corrupção do Conselho da Europa de 2002 ou a recente Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção ou “Convenção de Mérida” de 2005) habilitados de normas duras, mas desprovidos de instrumentos adequados e concretos que possam assegurar a sua aplicação regular e sistemática e, por conseguinte, a sua eficácia.

Em suma, adoptam-se normas que em nada mudam os hábitos e comportamentos impróprios que visam coibir; introduzem-se controlos cuja operacionalidade e imparcialidade é minada à nascença; impõem-se sanções que regularmente são amnistiadas ou tratadas com reembolsos ao estado e multas; alegam-se facilmente as lacunas da lei, a falta de harmonização dos instrumentos repressivos e a inexistência de meios,

mas não se consegue explicar, elucidativamente, o que se pretende alcançar com a nova reforma; e, sobretudo, esquece-se, nesta desenfreada produção legislativa, o ingrediente essencial para que algo de novo e frutífero se faça neste domínio: a vontade política (De Sousa 2002).

“ Não pode ser interpretada sem uma particular atenção às várias contestações ao modo como a democracia se distanciou do povo ”

3.2 O reacender do populismo

Existe, actualmente, um desequilíbrio entre o *vector popular* – acesso popular directo ao poder – e o *vector constitucional* – direitos, garantias e contra-poderes à arbitrariedade, discricionariedade do poder, mesmo que este seja uma expressão da vontade da maioria – da democracia (Mény e Surel 2000, 38-58). O vector popular foi subvalorizado e descuidado ao longo de meio século e a alegada crise da democracia, de que hoje se fala, não pode ser interpretada sem uma particular atenção às várias contestações ao modo como a democracia se distanciou do povo: descontentamento em relação aos partidos políticos, acusados de serem insensíveis aos problemas e aspirações da popu-

lação; descontentamento resultante do fosso existente entre as promessas eleitorais feitas e as suas concretizações efectivas; incapacidade dos políticos de defrontarem certas prioridades públicas e de agendá-las e debatê-las em sede própria; descontentamento pela falta de instrumentos institucionais ou procedimentos que permitam analisar e fazer emergir as perspectivas e ideias não convencionais, susceptíveis de perturbar a “ordem normal das coisas” no seio dos partidos e das instituições representativas; insatisfação em relação às opções macro-políticas seguidas, com maior acuidade, no domínio da intervenção social e económica; perda de confiança na classe política e nas instituições, em particular, como reacção à contínua explosão de escândalos ou casos mediáticos de corrupção envolvendo altas figuras públicas e instituições políticas (Mény e Surel 2000, 24).

*O retorno
ao localismo
é um desafio que se
coloca ao paradigma da
democracia ocidental e que
pode ser observado e
analisado numa escala
mundial, regional
e nacional*

É imperativo questionarmo-nos se o sentimento de crise e insatisfação que se vive actualmente, mais não

será do que um grito no sentido da devolução do poder ao povo. O populismo, não enquanto possa ser considerado como uma doença ou perversão da democracia – ainda que os populistas reclamem, demagogicamente, e ao contrário dos movimentos fascistas, serem os verdadeiros herdeiros da democracia e a expressão directa do povo – levantou um desafio constitucional à democracia, o de saber criar os mecanismos próprios para que as decisões se tomem mais próximas das necessidades e expectativas das populações.

3.3 O retorno do localismo

O facto de a democracia ocidental se ter difundido a nível mundial, por *spillover*, imposição ou emulação do modelo triunfante, e, por conseguinte, ter eliminado qualquer ameaça ou concorrente sério, suscitou uma atenção mais cuidada em relação a novas contestações ao seu desempenho, que surgem de dentro e de fora dos limites territoriais e soberanos em que se inscreve. O retorno ao localismo é um desafio que se coloca ao paradigma da democracia ocidental e que pode ser observado e analisado a três níveis: mundial, regional e nacional.

Com a globalização e a transferência de valores e ideias além-fronteiras, que se tem processado, em grande medida, de um modo arrogante e pouco respeitador da diversidade, surge a contra-globalização, o retorno às raízes e o reacender de

ódios e recalçamentos paroquiais. Como sugere Benjamin Barber (1996) no seu *Jihad vs. McWorld*, a actual conjuntura mundial encontra-se numa encruzilhada de dois processos antagónicos, mas ambos com implicações directas no futuro da democracia ocidental: por um lado, as tendências centrípetas e de homogeneização da globalização, simplificadas pela fórmula “democracia+mercado”; por outro lado, as tendências centrífugas ou de fragmentação do tribalismo ou localismo, que vão surgindo um pouco por todo o mundo e identificáveis nos vários movimentos de resistência ou de contestação à globalização, nas fórmulas de democracia participativa local, sem esquecer o terrorismo (porque a tensão globalização/localismo é, sobretudo, de natureza cultural e ideológica). Embora o localismo tenha maior incidência nos países em vias de desenvolvimento, onde se sentem mais directamente as disparidades económicas e sociais acentuadas pela globalização, sem que o modelo de democracia ocidental adoptado possa ter controlo ou dar uma resposta adequada a esses efeitos, a tensão existente entre um mercado à escala mundial e uma democracia à escala local, faz-se também sentir nas velhas democracias, ditas consolidadas. A cruel realidade é que as democracias, novas e velhas, grandes ou pequenas, europeias, americanas, africanas ou asiáticas, estão desprovidas de quaisquer instrumentos capazes de prevenir ou reagir contra os impactos negativos da globalização.

Nem todos os partidos se constituíram como partidos de massa, nem todos os partidos evoluíram para um partido de massas

3.4 As novas militâncias

Os partidos, peças centrais da democracia representativa, têm vivido momentos difíceis no que diz respeito à adesão e participação dos cidadãos. Numa primeira fase, o decréscimo de militância era visto por alguns analistas como um desafio que punha em causa a legitimidade, se não mesmo a própria existência dos partidos políticos. Este pessimismo tem sido amplamente rebatido, quer de um ponto de vista factual – isto é, partidos sem (ou com um número irrisório de) militantes sobrevivem, candidatam-se, ganham eleições e exercem o poder – quer em termos da teorização e análise do problema, porque se tomou como modelo de referência o partido de massas, sem lhe dar o respectivo enquadramento histórico e relativizar a sua importância na evolução dos modelos de organização partidária e do sistema de partidos (Katz e Mair 1995, 5-6). Nem todos os partidos se constituíram como partidos de massa, nem todos os partidos evoluíram para um partido de massas, nem to-

dos os partidos que ambicionam sê-lo têm tido sucesso nessa empresa e o número de partidos de massa remanescentes, se é que de partidos de massas ainda se trata, é bastante reduzido e, geralmente, com pouco sucesso eleitoral.

As ONGs ajudariam a legitimar os governos através da sua crescente participação, directa ou indirecta, nos processos de decisão

Numa segunda fase, deixou-se de temer a quebra de militância partidária e o impacto que comportaria para o sistema de representação e passou-se a focar num novo desenvolvimento: a transferência da militância para novas entidades da sociedade civil. Para alguns, as novas militâncias, como por exemplo a adesão a ONGs ou associações de carácter cívico e de pressão sob o poder, pareciam pôr em causa a representatividade e a legitimidade da democracia. Para outros, essas representavam uma mais-valia para o funcionamento da democracia, porque propiciavam níveis mais altos de participação e, portanto, revalorizavam o vector popular. Tratar-se-ia assim de uma espécie de devolução do poder ao *demos*, de redireccionamento da democracia para um modelo mais directo e participativo. As novas militâncias trariam a legiti-

midade popular e o *input* técnico, ao nível dos órgãos de decisão e entidades reguladoras, que os partidos dificilmente conseguiriam providenciar.

A questão das novas militâncias não se trataria de uma soma-zero, mas também não deixaria de suscitar uma ponderação quanto à legitimidade da sua actuação na esfera política e a sua implicação para o legado democrático ocidental. As ONGs ajudariam a legitimar os governos através da sua crescente participação, directa ou indirecta, nos processos de decisão. Mas este desafio levanta questões importantes quanto à democraticidade destas entidades, do seu envolvimento na esfera política e da responsabilidade política última, que até à data poderia ser exigida dos detentores do poder no acto eleitoral. Ninguém elege estas entidades e, por tal, ninguém as pode responsabilizar, muito menos sancionar, por uma decisão mal tomada.

4. Inovar a democracia

É difícil imaginar como poderá a democracia ajustar-se a estes desafios globais e de que modo funcionará no futuro. Por muito que as sugestões que apresente possam ser fruto de um exercício visionário ou de uma consciência positiva de cidadania, na melhor das hipóteses são uma reflexão condicionada pelo arquétipo e funcionamento da democracia, tal a conhecemos hoje. Cada predicamento feito será sempre vencido ou frustrado pelo peso da história, que pesa na memória dos que reflectem sobre a

democracia, assim como dos que são chamados a governá-la e modernizá-la. Concluo assim o meu artigo, sugerindo, com a humildade necessária, algumas áreas de reforma/reflexão que considero necessárias à melhoria da democracia.

4.1 Reforçar a ética no funcionamento do sistema político

A reforma do sistema político tem, gradualmente, dado mais atenção a aspectos do seu funcionamento que, até à data, eram ignorados ou relegados para um plano secundário. Trata-se de reformas que respeitam os valores nos quais se funda o sistema democrático, *ethics reform*, como diriam os anglo-saxónicos. Estas últimas abarcam, entre outras, o regime de financiamento de partidos e campanhas eleitorais, regime de incompatibilidades e conflitos de interesse a nível legislativo e executivo (ao nível local, regional e nacional), o acesso e avaliação pública das declarações patrimoniais e dos interesses dos eleitos.

Nenhuma destas reformas produzirá efeitos estruturantes nos padrões de comportamento dos detentores de cargos públicos/eleitos, se não houver um envolvimento contínuo dos cidadãos nos mecanismos de controlo e um maior escrutínio público. Para que a actuação dos controlos não se reduza a uma existência formal, é sempre pertinente a criação de sistemas de queixa pública junto das autoridades de fiscalização e recomendável o recurso às novas tecnologias de

informação e comunicação para esse efeito.

Para que a actuação dos controlos não se reduza a uma existência formal, é sempre pertinente a criação de sistemas de queixa pública junto das autoridades de fiscalização

O âmbito e eficiência destas medidas dependem também, e em grande medida, da vontade política. É necessário que o desempenho da classe política nesta matéria não fique ao nível simbólico e que haja uma vontade política expressa de romper com o passado, de cumprir e fazer cumprir as regras e preceitos estipulados. O carácter cosmético de algumas das iniciativas legislativas, o “fazer ver que se fez”, pode trazer resultados de superfície e imagem a curto prazo, especialmente num contexto de crise de governo ou de queda de um partido no poder (*clean-up act*), mas geralmente constitui um palco moral frágil para o detentor do poder, correndo-se simultaneamente o risco de banalizar, aos olhos da opinião pública, todo e qualquer esforço legislativo de moralização da vida política.

4.2 Inovar os partidos políticos

Tendo em conta o papel central dos partidos na democracia repre-

sentativa e o facto de vários escândalos políticos desvendados nas últimas décadas estarem, directa ou indirectamente, relacionados com a venalidade dos eleitos e com práticas de financiamento político ilícitas, parece indispensável que a inovação passe por um reforço da ética intrapartidária e por uma reflexão aprofundada sobre a função pedagógica que os partidos podem prestar à sociedade.

O facto dos governos terem de lidar com condições adversas e contestações à sua actuação política é previsível e permanece uma regra de ouro da democracia pluralista

Os partidos não existem tão-somente para agregar e representar interesses sectoriais em sociedade, nomear candidatos e vencer eleições com vista a exercer o poder. Detêm também um papel central na formação, educação e socialização dos cidadãos sobre a vida política; na construção e preservação de identidades colectivas (Pizzorno 1996, 980); e no desempenho da democracia através da formação e disciplina dos seus membros no exercício de funções.

Há cinco razões fortes pelas quais os partidos devem promover e garantir a adesão e apropriação de princípios de ética dentro das suas organizações:

- Para que os partidos possam prevenir e controlar, com mais eficiência e regularidade, a ocorrência de práticas de corrupção associadas à vida partidária e comportamentos financeiros impróprios dos seus membros durante o exercício de funções – O melhor modo para se criarem condições de prevenção à degeneração de standards de ética na vida política é através da educação e disciplina dos membros dos partidos (Rogow e Lasswell 1977, 58-59). Os partidos, enquanto organizações onde se processa a socialização política secundária de maior relevo, têm um papel pedagógico importante a desempenhar, sobretudo em relação aos simpatizantes ou militantes mais jovens;
- *Para aumentar a eficiência do governo, reduzindo tensões exógenas, imprevisíveis e gestão de crises desnecessárias que afectam o normal funcionamento das instituições e processos de decisão* – A incapacidade, real ou suposta, das elites políticas em contornar a contínua incidência de escândalos de impropriedade financeira na vida política e de restaurar os níveis de confiança dos cidadãos nos políticos, partidos e instituições representativas, prejudica gravemente a capacidade de resposta do governo em relação às exigências dos eleitores porque aumentam, desnecessariamente, tensões de carácter exógeno e imprevisível, que nada têm a ver com as suas opções políticas e seus efeitos. O facto dos governos terem de lidar com condições adversas e contestações à sua actu-

ação política é previsível e permanece uma regra de ouro da democracia pluralista. O que não parece de todo “normal” em democracia é a enormidade de tempo e esforço gastos pelos governos na tentativa de explicar ou justificar perante os eleitores, comportamentos venais por parte dos seus próprios membros. Em suma, os governos não são eleitos para dedicar o seu mandato à resolução de crises de carácter ético-comportamental;

- *Como alternativa à insuficiência das leis que regulam a actividade financeira dos partidos e a impropriedade financeira dos eleitos* – Os regimes de financiamento político, as regras de conflitos de interesse de transparência patrimonial, o enquadramento penal do exercício de funções são instrumentos de imposição de standards de ética externos à organização partidária e, por conseguinte, de aplicação e efeitos bastante limitados. No que diz respeito à definição, adopção e implementação de medidas legislativas de controlo, o interesse dos eleitos e dos partidos tem prevalecido relativamente à transparência e honestidade invocadas, e a lei acaba por regular somente àquilo que a ética é incapaz de resolver. É, por isso, fundamental que estes enquadramentos éticos externos avaliem e privilegiem boas práticas e que não visem actuar somente com um carácter fiscalizador e punitivo, cujos resultados, aliás, têm ficado aquém das expectativas;

- *Como um modo de melhorar a qualidade da democracia* – Desde meados da década de 80 que os partidos nas democracias ocidentais têm vivido um período de impopularidade. Embora pareça exagerado falar de “crise dos partidos”, há sinais de crescente insatisfação por parte dos cidadãos em relação à sua performance, que poderão questionar a sua legitimidade a longo prazo. O aperfeiçoamento ético e a modernização das organizações partidárias têm implicações positivas para a qualidade da democracia, quer no que diz respeito a um melhoramento do desempenho das instituições políticas, como também em relação às expectativas ou confiança dos cidadãos em relação à actuação dos partidos, enquanto elementos basilares da democracia representativa.

O interesse dos eleitos e dos partidos tem prevalecido relativamente à transparência e honestidade invocadas, e a lei acaba por regular somente aquilo que a ética é incapaz de resolver

- O melhoramento da ética intra-partidária pode ser potenciado através de um cocktail de incentivos e coibições (estratégia *carrot-and-stick*): por um lado, acções de formação que visem educar os membros partidários a actuarem em con-

cordância com o conjunto de princípios que governam a esfera pública e clarificar situações que possam suscitar dúvidas quanto às suas obrigações, enquanto detentores do poder; assim como a criação de condições que possam promover uma participação alargada e de diferentes níveis de empenho e adesão, nas várias actividades, sub-estruturas e órgãos partidários; por outro lado, uma aplicação regular da disciplina partidária, menos centrada na coesão da liderança, coerência/intransigência ideológica e questões de procedimentos/operacionais, e mais vocacionada para a preservação e reforço dos standards de ética exigidos para que os membros mais assíduos possam zelar pelo bom funcionamento da organização interna do partido (por exemplo, exigindo uma maior transparência do seu financiamento).

Uma das omissões constantes nas várias revisões dos regimes de financiamento político é a falta de incentivos para a promoção de investigação e formação em políticas públicas

A valorização da função pedagógica dos partidos não se esgota nas questões de ética intra-partidária. Bons partidos precisam de demonstrar boas competências nas várias matérias públicas em debate. Infelizmente, a massa crítica disponível

dentro dos partidos é bastante reduzida. Não resulta, por isso, surpreendente que os partidos tenham de se fazer valer das qualidades de superfície dos candidatos durante as eleições – coloquialidade, presença em público, agressividade face à concorrência, capacidade de mobilizar esforços e apoios financeiros estáveis e duráveis – e, caso alcancem o poder, recorrerem ao outsourcing, recrutando elementos com experiência profissional do sector privado para os gabinetes ministeriais, sob regras e controlos de conflito de interesses precários, e contratando regularmente os serviços de consultorias. Uma das omissões constantes nas várias revisões dos regimes de financiamento político é a falta de incentivos para a promoção de investigação e formação em políticas públicas dentro das organizações partidárias. Não deixa de ser curiosa a falta de sensibilidade da classe política para este item de despesas, em comparação com as reivindicações contínuas da subida dos plafonds de despesa em material de campanha eleitoral. Em poucas palavras, as potencialidades dos partidos no domínio da criação de massa crítica interna estão subproveitadas.

A inovação passa também por outras facetas da vida partidária e por outras reformas como, por exemplo:

- O uso de novas tecnologias de informação e comunicação que foquem uma maior transparência da organização e financiamentos dos partidos e uma maior

participação e aproximação da sociedade civil às várias actividades por estes desenvolvidas;

- A necessidade urgente de os partidos gerirem, para proveito próprio e do sistema político, a diversidade social mediante a representação institucional de novas clivagens. É preciso dar voz dentro das organizações partidárias às comunidades imigrantes, às mulheres e aos jovens. O presente défice de representação de novas oportunidades de cidadania é essencialmente da responsabilidade dos partidos, devido à centralidade ou monopólio dos partidos na selecção de candidatos ao poder e na formação e recrutamento das elites políticas. Uma maior participação destes segmentos na vida política só será possível se as lideranças partidárias tiverem consciência do contributo que estes poderão dar ao funcionamento dos partidos e das instituições representativas. A sua não-inclusão e não-integração constituem um desperdício de massa crítica. Tal esforço de renovação das elites partidárias não exclui, porém, a necessidade de novos impulsos reivindicativos por parte dos visados.
- A aposta na desburocratização das estruturas e organização partidárias, óbices à participação alargada e ao enriquecimento do debate intra-partidário. A inovação dos partidos passa também pela flexibilização das suas estruturas (recurso a clubes de política, cyber-branches, grupos de trabalho temáticos), pela abertura dos processos de definição (das

posições) políticas à intervenção dos cidadãos e organizações não filiadas e por uma maior permeabilização do debate intra-partidário às temáticas *forward-looking* (ambiente, migração, tecnologia, bioética, sociedade do conhecimento, etc...);

- Não obstante algumas sedes façam parte do histórico partidário, seria aconselhável repensar o espaço físico dos partidos. As sedes partidárias são, na grande maioria, lugares estranhos, senão mesmo hostis, à adesão de jovens. O cheiro a mofo, cola de cartazes e arquivos desarrumados que as caracterizam, contrastam com os estilos de vida da geração *online*.

“É preciso dar voz dentro das organizações partidárias às comunidades imigrantes, às mulheres e aos jovens”

4.3 Uma nova formação cívica e educação política dos jovens

Não importa aqui enumerar os benefícios da formação cívica e de uma sociedade com altos níveis de escolaridade e com competências cognitivas avançadas, diversificadas e difusas. Exercício bem mais simples, o de recordar alguns malefícios que o não desenvolvimento ou

ausência de uma sociedade cívica e informada poderão ter para o desempenho da democracia: antes de mais, fere a *accountability*, porque uma sociedade que não pensa, desconhece e se desconhece não pode exigir, nem exercer um controlo democrático externo eficaz; é um óbice à alternância e renovação de elites – em democracia, são sempre poucos os que governam, mas numa democracia de uma sociedade desinformada, esses poucos são sempre os mesmos; favorece a apatia e tolerância de abusos de poder e comportamentos impróprios; afecta negativamente a qualidade dos governantes, porque reduz os recursos de massa crítica em sociedade e, por conseguinte, propicia más políticas e mau desempenho governativo; com o desgoverno do bem público, perde a democracia.

As três grandes liberdades sobre as quais assenta o legado democrático ocidental – nomeadamente, liberdade de expressão, de informação e de associação – implicam um investimento contínuo na educação e formação cívica dos cidadãos. É claro que há custos: uma sociedade bem formada torna-se uma sociedade exigente, o que faz com que as demandas dos cidadãos aumentem desproporcionalmente à capacidade de resposta do sistema político, mais lento no seu ajustamento a novos patamares de governação – e, por conseguinte, cause alguma instabilidade e descontentamento (Não é disso que se trata a alegada crise da democracia representativa?). Mas esta é uma regra de ouro da democracia. Só à não-democracia convém uma sociedade ignorante e com baixos níveis de sofisticação.

Referência Bibliográfica

- Barber, Benjamin R. (1996) *Jihad vs. McWorld: How Globalism & Tribalism Are Reshaping the World*, New York: Ballantine Books.
- Beetham, David (ed.) (1994) *Defining and Measuring Democracy*, London: Sage Publications.
- Bobbio, Norberto (1988) *O Futuro da Democracia*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Burke, Edmund (1770) *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*.
- Cruz, Bernardo Ivo (2004) 'Quão democráticos somos nós? – Uma avaliação da qualidade da democracia portuguesa', comunicação proferida na II Conferência da Associação Portuguesa de Ciência Política, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 19 Janeiro 2004.
- Dahl, Robert A. 'The Past and Future of Democracy', *Circa* (Siena), Occasional Papers 5.
- Della Porta, Donatella e Mény, Yves (eds.) (1995) *Democracia e Corrupção na Europa*, Mem Martins: Inquérito.
- De Sousa, Luís (2002) *Corruption: Assessing Ethical Standards in Political Life through Control Policies*, Ph.D. thesis in Social and Political Sciences, European University Institute, Florence, Italy (unpublished).
- Freire, André et al. (2001) *Recrutamento Parlamentar: Os Deputados da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa: STAPE.
- Heywood, Paul (ed.) (1997) *Political Corruption*, Oxford, Blackwell/PSA
- Huntington, Samuel (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Katz, Richard S. and Mair, Peter (1995) 'Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party', *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 5-28.
- Lipset, Seymour Martin (1976) *Political Man*, London: Heinemann.
- Mény, Yves e Surel, Yves (2000) *Par le peuple, pour le peuple: le populisme et les démocraties*, Paris : Fayard.
- Mény, Yves (1999) 'Five (Hypo)theses on Democracy and its Future' in *Progressive Governance for the XXI Century*, Conference Proceedings, Florence, 20th and 21st November 1999, EUI and NYU Law, 111-126.
- Pizzorno, Alessandro (1996) 'Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici', *La storia dell'Europa contemporanea*, Torino: Einaudi.
- Rogow, Arnold and Lasswell, Harold (1977) *Power, Corruption and Rectitude*, Connecticut, Greenwood Press.
- Schmitter, Philippe C. (2000). *How to democratize the European Union— and why bother?* Lanham, Md.: Rowman & Littlefield
- Shapiro, Ian e Hacker-Cordón, Casiano (eds.) (1999) *Democracy's Edges*, Cambridge University Press