



EDUCAÇÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ: UMA SOLUÇÃO EFETIVA CONTRA A CORRUPÇÃO

EDUCATION AND CITIZEN PARTICIPATION: AN EFFECTIVE SOLUTION AGAINST CORRUPTION

AFFONSO GHIZZO NETO

Promotor de Justiça, Pós-Doutorando UNIPG/UNIVALI e Coordenador do Programa Educando Cidadãos do MPSC.

RESUMO

Este artigo analisa a crise da legitimidade democrática sob a perspectiva do dilema entre a segurança jurídica e o combate à corrupção. Argumenta-se que a repressão pura, desassociada de reformas estruturais e da participação cidadã, revela-se equivocada e ineficaz, incapaz de solucionar as origens do problema. O texto explora a corrupção como um problema de ação coletiva e um sistema socialmente institucionalizado. A tese central é que a solução reside no fortalecimento do controle social em uma dimensão cidadã plena. Para isso, propõe-se uma agenda de reformas baseada em três pilares: a educação cívica, a descentralização de poder para as comunidades locais e a construção de uma burocracia eficiente e transparente, que sirva como uma solução contra a discricionariedade e o patrimonialismo.

Palavras-chave: Corrupção; Segurança jurídica; Ação coletiva; Controle social; Educação cívica.

ABSTRACT

This article examines the crisis of democratic legitimacy through the prism of the tension between legal certainty and anti-corruption enforcement. It contends that a purely punitive strategy—divorced from structural reforms and meaningful civic participation—is misguided and ultimately ineffective, as it fails to confront the underlying causes of the problem. The analysis conceptualizes corruption both as a collective action dilemma and as a socially institutionalized system. The central argument is that durable solutions lie in strengthening social oversight within a fully realized framework of citizenship. To this end, the article advances a reform agenda structured around three pillars: civic education, the decentralization of power to local communities, and the development of an efficient and transparent bureaucracy designed to counter discretion and patrimonial practices.

Keywords: Corruption; Legal certainty; Class action; Social control; Civic education.

1 INTRODUÇÃO





As democracias contemporâneas enfrentam uma profunda crise de legitimidade institucional e de funcionalidade, manifestada em tensões profundas e, aparentemente, insolúveis em um mundo cada vez mais polarizado. O dilema central da democracia reside no conflito entre a segurança jurídica, pilar do Estado Democrático de Direito, e a necessidade de boas práticas que possam reforçar a convivência social em harmonia. A resposta a esse grande desafio não é simples nem óbvia.

Alberto Vannucci¹, um dos principais teóricos do neoinstitucionalismo, argumenta que o fenômeno da corrupção é uma prática social organizada e institucionalizada em muitas sociedades, regida por um conjunto de regras informais que coexistem no cotidiano e, muitas vezes, suplantam as normas legais oficialmente estabelecidas. Essa visão se alinha diretamente ao conceito que defendemos: a corrupção não é um mero desvio de conduta individual, mas um verdadeiro dilema de ação coletiva.

Neste contexto, o presente artigo analisa o risco de erosão das instituições democráticas. A crise da democracia não é um problema isolado de desvios morais ou de figuras políticas específicas. Ela é, em sua essência, um problema de ação coletiva, onde a falta de confiança mútua e a disfuncionalidade institucional criam um ambiente propício para o oportunismo e a corrupção sistêmica.

A solução efetiva reside na educação cívica e no fortalecimento do controle social. A solução não está em mais poder para o Estado, mas sim em mais poder para o cidadão, a partir da construção de uma nova cultura política.

Para isso, este artigo defende que a transferência de competências para as comunidades locais e a adoção de mecanismos como o *recall* de mandato eletivo são essenciais para resgatar a legitimidade institucional. Em consonância com a pesquisa intitulada “A educação como instrumento de ação coletiva no combate à corrupção”² e com a perspectiva de Jacopo Paffarini³, a descentralização e a participação ativa da

¹ VANNUCCI, Alberto. Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, p. 251-281, mar. 2017.

² GHIZZO NETO, Afonso. A educação como instrumento de ação coletiva no combate à corrupção. Defesa em 27 de outubro de 2020. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidad de Salamanca, Salamanca, Espanha, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=298036>. Acesso em: 26/08/2025.

³ PAFFARINI, Jacopo; LAGE, L. A. Local governance in Brazil: the unresolved contradiction between claims to autonomy and centripetal trends. In: KÖHLER, J. F.; WEYRAUCH, K. H. (Eds.). *Local Governance in Multi-Layered Systems: A Comparative Legal Study in the European Context*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, p. 1-20. 2023.





sociedade são os pilares de uma democracia que se sustenta não pelo medo da repressão, mas pela força de uma cidadania organizada e consciente. Essa força deve ser instrumentalizada por meio de uma burocracia eficiente – com processos claros, transparentes e previsíveis – que, conforme os ensinamentos de Márcio Staffen⁴, sirva como solução contra a discricionariedade irrestrita e sem freios.

Por fim, este artigo argumenta que o fortalecimento da democracia exige um compromisso com os seus princípios fundamentais. O desafio é construir um sistema em que o poder do Estado seja, de fato, um instrumento a serviço do bem-estar coletivo, legitimado continuamente por um robusto e eficiente controle social.

2 COMPREENDENDO O PROCESSO CIDADÃO

As crises institucionais e a corrosão da confiança pública, somadas à instabilidade democrática internacional, demandam um olhar que transcenda a lógica puramente repressiva e penal. A verdadeiro solução contra a corrupção e que seja, ao mesmo tempo, capaz de impedir a proliferação do fenômeno da corrupção reside no fortalecimento institucional e no próprio restabelecimento da confiança social, estabelecida a partir da construção de uma sociedade civil organizada, plural, democrática e tolerante. Nesse contexto, a educação e a participação cidadã emergem como pilares de uma nova cultura política capaz de consolidar um pacto social acessível e desejado por todos (ou, ao menos, pela grande maioria dos cidadãos).

A superação dos desafios impostos pela corrupção e pelo enfraquecimento democrático exige uma mudança profunda no atual modelo de sistema democrático, devendo ir além da punição, aumento de penas e de reformas legislativas meramente formais, trocando “seis por meia dúzia”. É fundamental (re)construir uma nova cultura política, onde o interesse coletivo seja priorizado em detrimento das ambições individuais de pessoas e grupos. Essa transformação não acontece de forma espontânea, mas pode ser forjada a partir de um processo educacional comprometido,

⁴ STAFFEN, Márcio Ricardo. Burocratizar para no corromper: el impacto de los actores transnacionales en las medidas anticorrupción de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y Blanqueo de Capitales. Revista Peruana de Derecho Internacional, Tomo LXX, n. 165, p. 249-271, maio/ago. 2020.





contínuo e intencional. Somente por meio de uma educação voltada para o pensamento crítico é que será possível capacitar a sociedade a reconhecer, debater e superar os dilemas de ação coletiva que historicamente minam a confiança e a colaboração social. Esse processo educativo é a premissa para que os cidadãos compreendam que a responsabilidade pela saúde da democracia é compartilhada, e não pode ser delegada exclusivamente a instituições ou líderes de ocasião.

Para que essa nova cultura política floresça, é necessário que as estruturas de poder sejam reformuladas, revistas e atualizadas. A centralização do poder, característica de muitos sistemas federativos, afasta a população das decisões que afetam diretamente suas vidas, perpetuando o ciclo de desinteresse e desconfiança social. É preciso fortalecer a base da democracia, transferindo competências e recursos para as comunidades locais, de forma a resgatar a democracia direta e o senso de pertencimento das comunidades locais. Essa redistribuição de poder, como veremos na sequência, permite que os cidadãos, juntamente com representantes locais eleitos, se envolvam diretamente na tomada de decisões. Além disso, a proposta de Jacopo Paffarini⁵ sobre o recall, que permite aos eleitores rever o mandato de políticos a qualquer momento, introduz um mecanismo essencial de responsabilidade e fiscalização, garantindo que o poder permaneça nas mãos do povo e que a representação seja efetiva, transparente e continuamente comprometida com os interesses comunitários locais.

3 A EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO COLETIVA

A corrupção, em sua essência, não é apenas um problema de desvio de conduta individual, mas sim um complexo fenômeno de ação coletiva. Abordar o problema apenas com a lógica da punição, sem considerar os mecanismos sociais e institucionais que a perpetuam, é como tentar enxugar o chão com a torneira aberta ou, dito de outra forma: “enxugar gelo”. Conforme argumentado na tese intitulada “A

⁵ PAFFARINI, Jacopo. The gun behind the door. Nuove prospettive comparative sulla revoca popolare dei rappresentanti, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" 2/2024, pp. 393-422, doi: 10.17394/113897. Disponível em: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.17394/113897> Acesso em: 09/09/2025.





educação como instrumento de ação coletiva no combate à corrupção⁶”, entendemos que uma solução duradoura reside na construção de uma cultura de integridade e na capacitação da cidadania. A educação cívica, nesse sentido, não é um luxo, mas uma necessidade estratégica a ser construída e mantida continuamente. Ela possibilita que os próprios cidadãos fiscalizem os poderes estatais exigindo transparência, transformando-os de meros espectadores em agentes de mudança e atores do próprio exercício direto do poder.

Essa abordagem se coaduna com a perspectiva da segurança jurídica, pois busca resolver a questão na sua causa-raiz, evitando a necessidade de medidas repressivas excepcionais que possam comprometer os direitos e garantias fundamentais. O objetivo é criar um sistema no qual a corrupção seja socialmente inaceitável e economicamente inviável, não por medo da repressão, mas por uma vigilância social organizada e empoderada, consciente de seus direitos e de seus deveres.

Essa nova cultura de cooperação e participação social, forjada pela educação cívica, desencadeia círculos virtuosos positivos capazes de reverter a desconfiança e o individualismo que corroem as democracias contemporâneas. Ao se sentirem empoderados, os cidadãos passam a interagir de forma mais colaborativa, elevando os níveis de capital social, o que — como aponta Eric Uslaner em sua obra sobre as raízes da corrupção⁷ — é uma solução poderosa contra a desonestidade e a falta de ética pública. Esse aumento da confiança mútua e da cooperação não se restringe ao nível social, mas se estende ao campo político, restabelecendo a confiança nas próprias instituições. Quando a população se engaja na fiscalização e na formulação de políticas, o Estado é obrigado a se tornar mais transparente e responsável, criando um ambiente onde a corrupção se torna socialmente inaceitável e economicamente indesejável.

Ademais, esse processo tem um impacto direto na redução das desigualdades sociais e na eficácia das políticas públicas. Conforme observado alhures, uma sociedade mais participativa e educada tem maior capacidade de identificar e

⁶ GHIZZO NETO, Affonso. A educação como instrumento de ação coletiva no combate à corrupção. Defesa em 27 de outubro de 2020. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidad de Salamanca, Salamanca, Espanha, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=298036>. Acesso em: 26/08/2025.

⁷ USLANER, Eric M. The historical roots of corruption: mass education, economic inequality, and state capacity. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.





demandar soluções para problemas sistêmicos, garantindo que os recursos públicos sejam alocados de forma mais justa e eficiente. A vigilância social organizada e o envolvimento ativo direto nas decisões comunitárias asseguram que as políticas públicas sejam desenhadas e implementadas para atender às necessidades reais da população, e não a interesses de grupos restritos que se acomodam no poder. Em última análise, a educação e a participação cidadã operam como catalisadores de uma sociedade mais equitativa e funcional, onde o bem-estar coletivo é o objetivo central perseguido pela comunidade.

A educação, nesse sentido, vai além do mero conhecimento técnico ou legal. Ela atua como um vetor para a construção de uma nova cultura baseada nos princípios da “biologia do amor” de Humberto Maturana⁸. Para ele, a mudança social não ocorre por imposição, mas pela transformação do domínio de convivência e das emoções que o sustentam. A educação cívica é o caminho para que os cidadãos reaprendam a conviver com o respeito mútuo e a aceitação da legitimidade do outro. Ao promover o diálogo, a escuta ativa e a capacidade de se organizar em torno de objetivos comuns, a educação capacita a sociedade a reconstruir seus domínios sociais a partir da cooperação. Esse processo é essencial para que a sociedade civil, em sua dimensão mais fundamental, possa superar o individualismo e a desconfiança, formando a base de uma democracia autêntica e resiliente.

Nesse sentido, a educação se apresenta como um vetor essencial para a ação coletiva, atuando diretamente na construção da autonomia e da agência social. Ela fornece as ferramentas cognitivas e as bases éticas necessárias para que indivíduos se percebam como agentes de transformação, e não como meros receptores das circunstâncias. Dessa forma, a educação se estabelece como a fundação sobre a qual grupos e comunidades podem construir projetos comuns, superando a passividade e engajando-se ativamente na resolução de problemas e na defesa de seus interesses coletivos. Ao desvendar as estruturas sociais e as dinâmicas de poder, ela permite que os indivíduos rompam com a invisibilidade de suas próprias condições, compreendam suas interconexões e, a partir daí, se organizem de maneira coesa. O conhecimento, portanto, é traduzido em ação, com a educação servindo como o

⁸ Maturana, Humberto R.; Varela, Francisco J. A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana. Tradução de Humberto Mariotti e Lucia Helena de Freitas. São Paulo: Palas Athena, 2001.





primeiro passo para a mobilização, a solidariedade e a criação de movimentos que visam a justiça social e a equidade.

4 A TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS PARA AS COMUNIDADES LOCAIS E O RECALL

Complementando a visão de que a solução é sistêmica, a abordagem do professor Jacopo Paffarini⁹ oferece um caminho prático para a efetivação do controle social. Paffarini defende uma reforma do sistema federalista, que se pautar pela descentralização e pela aproximação do poder de tomada de decisões dos próprios cidadãos, a partir dos municípios.

Essa visão de governança “de baixo para cima” encontra um respaldo teórico robusto no trabalho da cientista política Elinor Ostrom¹⁰, laureada com o Prêmio Nobel de Economia. Em seus estudos sobre a gestão de bens comuns, Ostrom demonstrou que a solução para os dilemas de ação coletiva, onde interesses individuais podem levar à destruição de recursos compartilhados, não reside necessariamente na privatização ou na intervenção estatal centralizada. Pelo contrário, ela evidenciou que as próprias comunidades locais são capazes de desenvolver mecanismos de autogestão eficazes, baseados em regras e sanções construídas e aplicadas por elas mesmas. A participação ativa da população local na tomada de decisões, portanto, não é apenas um ideal democrático, mas um pré-requisito funcional para a solução sustentável de problemas e para a criação de sistemas de governança mais transparentes e eficientes.

Ostrom nos oferece uma visão inovadora consistente na identificação de uma estrutura geral que vincula múltiplas variáveis e possibilidades de grupos, considerando os diversos fatores componentes de cada entorno social, como a quantidade e a pluralidade dos indivíduos que compõem o grupo, o que implica, inclusive, num conjunto principal de variáveis, como reputação individual e confiança

⁹ PAFFARINI, Jacopo; LAGE, L. A. Local governance in Brazil: the unresolved contradiction between claims to autonomy and centripetal trends. In: KÖHLER, J. F.; WEYRAUCH, K. H. (Eds.). *Local Governance in Multi-Layered Systems: A Comparative Legal Study in the European Context*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2023. p. 1-20.

¹⁰ OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.





social nas instituições, as quais formam círculos – viciosos ou virtuosos – que reproduzem efeitos de *feedback* uns com os outros, determinando ações coletivas negativas ou positivas. A autora adverte:

É a combinação dessas variáveis que determina normas, ajuda ou dificulta a construção de reputação e confiança, e permite que interações e aprendizados efetivos ou destrutivos ocorram.¹¹

A abordagem de Paffarini se alinha, assim, aos princípios de Ostrom, fortalecendo a ideia de que a proximidade e o envolvimento direto dos cidadãos são cruciais para o sucesso das políticas públicas. A lógica é que o poder exercido “de baixo para cima” é mais transparente e eficiente. Ao transferir competências e recursos para as comunidades locais, o controle social se torna mais direto, ágil e eficaz. A comunidade, sendo a principal afetada pelas decisões de seus líderes, é a maior interessada em fiscalizar e atuar de forma proativa. O empoderamento dos municípios é, portanto, uma reforma estrutural que combate a corrupção ao fortalecer a base da própria democracia. Para Vannucci, citado por Staffen, a lógica da interferência popular organizada desde a base pode possibilitar estratégias bem-sucedidas:

Según Alberto Vannucci (2017: 251), una movilización popular desde abajo puede considerarse como la estrategia anticorrupción potencialmente más efectiva para abordar el equilibrio de la corrupción sistémica, aumentando la responsabilidad de los políticos ante las expectativas sociales, con respecto a una fuerte integridad en la esfera pública.¹²

Aliado a esta permissa de distribuição de competências, no contexto de países de dimensão continental como o Brasil, a ineficiência do sistema presidencialista e a excessiva centralização de poder têm se relevado desfuncionais e deletérias. A distância entre a população e os fóruns de decisão em Brasília, por exemplo, gera um fosso de representatividade, onde as grandes questões nacionais são decididas sem a participação efetiva das comunidades locais. Essa concentração de poder não apenas facilita a criação de privilégios e a troca de favores, mas também alimenta a

¹¹ OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 164.

¹² STAFFEN, Márcio Ricardo. Burocratizar para não corromper: el impacto de los actores transnacionales en las medidas anticorrupción de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y Blanqueo de Capitales. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, Tomo LXX, n. 165, p. 249-271, maio/ago. 2020, p. 270.





corrupção e a ascensão de governos patriarcais, perpetuando o coronelismo e o clientelismo à brasileira, heranças ainda latentes do período colonial. A falta de mecanismos de controle direto por parte da sociedade civil contribui para o desinteresse e para a percepção de que a política é um jogo distante, reservado a uma elite, o que contraria os princípios de uma democracia verdadeiramente representativa e comprometida com as comunidades. Resultado imediato disso, sem a integração comunitária nos processos de decisões, a política se transforma num processo elitizado por meio do domínio de líderes populistas e de grupos que distribuem privilegiadamente o exercício do poder. Contaminada pelo descrédito e a pela desconfiança social, a sociedade se amolda no inconsciente coletivo da criminalização da política e no grande equívoco da generalização, onde todos são corruptos, criminosos e desonestos. Nesse cenário desolador, círculos viciosos negativos se consolidam num espiral contínua de difícil ruptura ou solução.

O sistema presidencialista brasileiro, portanto, não é apenas ineficiente; ele é a face moderna de uma estrutura histórica que se consolidou com o patrimonialismo. O sociólogo Raymundo Faoro, em sua obra “Os Donos do Poder”¹³, demonstra que o Estado brasileiro, diferentemente de outras nações, não nasceu da ascensão de uma burguesia forte, mas sim da imposição de um estamento burocrático-militar que herdou e manteve o controle do poder central. A elite política brasileira nunca foi um resultado da organização da sociedade, mas sim uma casta autônoma que domina o aparelho estatal. Faoro observa:

O estamento burocrático, com o seu monopólio da máquina administrativa, dos impostos, dos exércitos e da burocracia, e com o seu controle das indústrias, do comércio e dos serviços, tornou-se, assim, a única classe no país capaz de acumular capital. Com isto, a estrutura burocrática se transformou, no Brasil, no único motor da história e no único instrumento de circulação de privilégios. O patrimonialismo, que se manifesta sob diferentes formas e roupagens, é a negação de qualquer autonomia da sociedade. Assim, a estrutura política e social brasileira jamais permitiria o desenvolvimento de uma sociedade civil autônoma. O Estado, no Brasil, é a própria sociedade. A separação entre o público e o privado, que é a base do Estado de Direito, é substituída pela subordinação do privado ao público. Em outras palavras, o Estado é a esfera da ação social, da iniciativa e da poupança, enquanto a sociedade é o reino da passividade, da obediência e da dependência.¹⁴

¹³ FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patriciado brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

¹⁴ FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patriciado brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001, pp. 831-2.





Essa lógica, que historicamente impediu a ascensão de uma cidadania efetiva e de uma autonomia da sociedade, persiste até os dias atuais. O coronelismo e o clientelismo são manifestações contemporâneas desse estamento que, embora com nomes diferentes, continua a confundir o que é público e o que é privado. A distância entre a população e os centros de decisão é, portanto, uma herança direta desse modelo, que mantém o poder concentrado num grupo de comando e os cidadãos excluídos e dependentes de esmolas.

É aqui que a proposta de *recall* de mandato eletivo se conjuga de forma essencial com a descentralização de competências para fortalecer os municípios e as comunidades locais. Conforme defendido por Jacopo Paffarini em "*The gun behind the door*"¹⁵, o *recall* não é apenas uma ferramenta de controle, mas um mecanismo que redefine a relação de poder entre o eleitor e o eleito. Ele funciona como uma "arma atrás da porta", um lembrete constante de que o mandato não é um cheque em branco, mas uma delegação de poder que pode ser revista a qualquer momento caso o representante se desvie dos compromissos assumidos com seus eleitores junto às comunidades que representam. A possibilidade da própria sociedade revogar o mandato de seus líderes, por meio de um processo transparente e direto, cria um incentivo poderoso para a prestação de contas contínua e a busca incessante pelo interesse coletivo. Dessa forma, a transferência de competências para as comunidades locais se completa com o *recall*, criando um sistema robusto de governança onde a autonomia local é protegida e os representantes são permanentemente responsáveis perante seus eleitores. Trata-se de um verdadeiro instrumento de responsabilização, um mecanismo de empoderamento comunitário capaz de inverter a lógica atual da relação "político eleito" *versus* "eleitor (des)representado", fortalecendo o vínculo de confiança social e a legitimidade política. Paffarini destaca:

L'istituto della revoca popolare è, in questa prospettiva, non solo uno strumento di accountability, ma un vero e proprio meccanismo di empowerment delle comunità locali, che acquisiscono la capacità di intervenire in modo diretto sul mandato dei propri rappresentanti, rafforzando così il legame fiduciario e la rappresentatività.¹⁶

¹⁵ PAFFARINI, Jacopo. The gun behind the door. Nuove prospettive comparative sulla revoca popolare dei rappresentanti, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" 2/2024, pp. 393-422, doi: 10.17394/113897. Disponível em: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.17394/113897> Acesso em: 09/09/2025.

¹⁶ PAFFARINI, Jacopo. The gun behind the door. Nuove prospettive comparative sulla revoca popolare dei rappresentanti, in "Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale" 2/2024, pp. 393-422,





A eficácia do *recall* se torna ainda mais evidente quando confrontada com a lógica do “presidencialismo por colisão à brasileira.” Neste sistema, a sobrevivência política de deputados e senadores depende, em grande parte, da sua capacidade de negociar com o poder Executivo, muitas vezes em troca de cargos, recursos e emendas orçamentárias. Essa dinâmica de cooptação e barganha desvia o foco do eleito de seus compromissos com as comunidades locais, tornando-o refém de alianças e de acordos firmados junto à cúpula do poder. O *recall* subverte essa lógica, quebrando o ciclo de favores e lealdades partidárias que sustentam o sistema clientelista e a perpetuação de círculos viciosos negativos. Quando o eleito sabe que sua permanência no poder não é garantida pelo presidente ou pelo partido, mas sim pela satisfação de seus eleitores, o seu incentivo para agir com probidade e transparência aumenta exponencialmente. Como se vê, a eficiência do instituto do *recall* não se concentra no número de revogações de mandatos eletivos que possa produzir, mas no simples fato de poder ser utilizado a qualquer momento pelos eleitores. Os cidadãos, mesmo depois das eleições, continuam com a capacidade de interferência direta no processo de representação política.

Dessa forma, o *recall* age como um freio não apenas contra o fenômeno da corrupção, mas contra a própria cultura de colisão e barganha que define a política brasileira. Ele fortalece o elo entre o representante e sua base, forçando-o a buscar o diálogo e a prestar contas de forma contínua e cautelosa. Em um ambiente onde o poder se distribui de maneira mais justa e horizontal, a “arma do recall” devolve o controle do mandato eletivo à soberania popular, tornando os líderes diretamente responsáveis pelos seus atos perante o único soberano em uma democracia: os cidadãos!

5 O FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL EM UMA DIMENSÃO CIDADÃ PLENA

O caminho a ser trilhado, portanto, não é o enfraquecimento das Constituições para acomodar a repressão e a corrupção, mas o seu fortalecimento para que possam



enfrentar os problemas políticos, sociais e econômicos que se apresentem sem comprometer os próprios alicerces democráticos. Trata-se de estabelecer uma nova cultura para o pleno exercício do controle social numa dimensão cidadã plena, consolidada a partir das diversas transferências de competências às próprias comunidades locais. A sociedade, devidamente preparada e empoderada, é o verdadeiro agente transformador, capaz de exigir reformas institucionais sólidas e eficientes, garantindo a legitimidade e a funcionalidade do sistema. Como diz o mote da campanha “O que você tem a ver com a corrupção?”¹⁷: *“A sociedade muda quando os indivíduos que vivem nela mudam”*.

A educação, neste contexto, emerge como um catalisador fundamental para a ação coletiva. Longe de ser um mero processo de transmissão de conhecimento, ela se configura como um instrumento de empoderamento, capacitando indivíduos a reconhecerem suas realidades e a articularem, de forma crítica, respostas aos desafios sociais. Ao promover a conscientização e o desenvolvimento de habilidades de colaboração, a educação não apenas capacita a crítica, mas, principalmente, fomenta a capacidade de os sujeitos atuarem de maneira organizada e intencional na busca por mudanças significativas e duradouras em sua comunidade, a exemplo do que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina pretende realizar nas escolas catarinenses por meio do “Programa Educando Cidadãos”¹⁸.

Em oposição à lógica neoliberal de redução do Estado, Vannucci defende que a força da sociedade civil é a solução mais eficaz contra a corrupção. O autor argumenta que a ação popular, quando organizada, atua como uma força externa capaz de desestabilizar o sistema e impulsionar a criação de regras que rompem o equilíbrio das redes corruptas. Em suas palavras:

Reversing the neoliberal logic that recommends reducing the State's role, a bottom-up popular mobilization can be considered the most potent anti-corruption strategy. The mobilization of civil society can be seen as an external factor capable of breaking the robust, systemic balance of corruption. The protest of ordinary citizens, when well-organized, increases the pressure

¹⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA (MPSC). Campanha O que você tem a ver com a corrupção? Florianópolis, 2004. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corruptcao>. Acesso em: 30/08/2025.

¹⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA (MPSC). Programa Educando Cidadãos. Florianópolis, 2025. Disponível em: <https://mpsc.mp.br/programas/educando-cidadaos>. Acesso em: 28/08/2025.





on politicians to act more ethically and to create rules that destabilize corrupt networks.¹⁹

Ademais, a transferência de competências para as comunidades locais, conforme detalhado no item anterior, é a base material para que esse controle social se torne efetivo, concreto e representativo. Não se trata apenas de uma descentralização administrativa, mas de uma reforma estrutural que capacita a sociedade a se organizar em torno de seus interesses mais imediatos e relevantes. A proximidade da gestão com a comunidade fomenta o senso de pertencimento e a responsabilidade compartilhada. Em um contexto local, onde os problemas e as soluções são mais visíveis, a nova cultura de cooperação e participação social floresce, pois os cidadãos podem perceber diretamente o impacto de suas ações coletivas. A inércia e a desconfiança, típicas de sistemas centralizados, são superadas pela urgência e pela tangibilidade dos desafios locais, legitimando a própria existência das instituições democráticas a partir de sua própria base.

O fortalecimento burocrático defendido por Staffen²⁰ é o complemento indispensável para que o controle social cidadão seja verdadeiramente eficaz. A participação social, por si só, pode não ser suficiente para dismantlar os complexos sistemas da rede de corrupção estabelecida e persistente. Os cidadãos empoderados precisam de instituições robustas e transparentes para que possam exercer a necessária vigilância. A burocratização de processos, a implementação de normas claras e a criação de mecanismos de rastreabilidade e *compliance* são a infraestrutura formal sobre a qual a nova cultura de integridade pode prosperar. A dimensão cidadã plena, portanto, não se restringe à ação direta, mas se manifesta também na exigência por um Estado que, em todas as suas esferas, seja mais claro, previsível e *accountable*.

Nesse cenário, o *recall* de mandato emerge como um elemento crucial para a legitimação contínua do sistema. Ele serve como um mecanismo de *accountability* que reforça a responsabilidade dos representantes eleitos, garantindo que a delegação de poder não se transforme em uma licença para a inação ou o desvio. A possibilidade de a comunidade rever a qualquer momento o mandato de seus líderes funciona como

¹⁹ VANNUCCI, Alberto. Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, p. 251-281, mar. 2017, p. 270.

²⁰ STAFFEN, Márcio Ricardo. Burocratizar para no corromper: el impacto de los actores transnacionales en las medidas anticorrupción de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y Blanqueo de Capitales. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, Tomo LXX, n. 165, p. 249-271, maio/ago. 2020.





uma salvaguarda contra a corrupção, transformando a fiscalização em um processo dinâmico e contínuo. Ao invés de esperar o próximo ciclo eleitoral para corrigir rumos, a sociedade se mantém em estado de vigilância e engajamento constantes, exercendo um controle social pleno e dinâmico que, de fato, submete o poder ao bem-estar coletivo e comunitário.

Em última análise, o fortalecimento do controle social a partir da dimensão cidadã plena é a própria razão de ser do Estado de Direito. Conforme sustentado nesta pesquisa, a democracia e a legalidade somente se consolidam quando o poder público é efetivamente submetido à soberania popular, e não apenas de forma retórica ou formal. A nova cultura de cooperação e participação social, forjada pela educação e materializada na descentralização e no *recall*, permite que a sociedade se torne o agente principal na defesa de suas instituições e na construção de um futuro mais justo e equitativo. É por meio desse engajamento que a legitimidade do sistema é garantida, provando que a solução contra a corrupção reside não no poder do Estado, mas na força inalienável da cidadania organizada e consciente a partir da própria comunidade local.

6 CONCLUSÃO

As crises democráticas contemporâneas, marcadas pela crescente falta de legitimidade institucional, pela polarização política e pela fragilidade dos sistemas de governo presidencialistas, exigem uma reavaliação urgente das estratégias de combate à corrupção e ao patrimonialismo como fenômenos recorrentes.

A análise de escândalos de corrupção repetidos revela que a confiança cega na repressão como único remédio é um equívoco, capaz de corroer os alicerces do próprio Regime Democrático. O caminho a ser trilhado, portanto, não é o enfraquecimento das Constituições para acomodar a repressão, mas o seu fortalecimento para que possam enfrentar os problemas políticos, sociais e econômicos sem comprometer os próprios alicerces democráticos.

A ineficácia das abordagens repressivas para o combate à corrupção e a fragilidade do modelo presidencialista, portanto, encontram suas raízes em um legado



histórico profundo, magistralmente analisado por Faoro.²¹ O Estado brasileiro, nascido do patrimonialismo, consolidou um estamento burocrático que, desde suas origens, confunde o público e o privado e monopoliza o poder em benefício próprio. Essa herança é o solo fértil para o que o Professor Alberto Vannucci descreve como um sistema de corrupção²²: uma rede complexa de regras informais e conluíus que se autorreproduz, tornando a repressão individual inócua para dismantelar as estruturas que a sustentam. A luta genuína, nesse cenário, não é contra atos isolados, mas contra um sistema que transcende indivíduos, ideologias e partidos políticos, exigindo uma transformação estrutural que vá da cultura política à própria forma de organização do Estado.

Nesse sentido, a solução para a corrupção e para a crise de representatividade reside na educação cívica e na ação coletiva, estruturada por instrumentos efetivos para a interferência nos processos decisórios. Como defendemos, o fenômeno da corrupção é um problema social de ação coletiva que exige a reformulação do pacto social, com a promoção da ética, da transparência e da vigilância constante. É imperativo que a sociedade seja devidamente preparada e empoderada para o pleno exercício do controle social, consolidando uma cultura de integridade que se desenvolva “de baixo para cima”.

Vannucci reforça que uma mobilização popular vinda da base comunitária pode representar uma potente estratégia anticorrupção. A ação estratégica da comunidade pode romper círculos viciosos sistêmicos já institucionalizados. A articulação dos cidadãos comuns, quando organizados e estruturados previamente, pode pressionar o poder político para que atue de maneira mais transparente e ética por meio de uma burocracia eficiente e dinâmica.

Como se vê, a concretização dessa nova cultura passa, necessariamente, por reformas institucionais profundas. O modelo presidencialista latino-americano, arcaico e propenso ao coronelismo, é um exemplo da necessidade de mudanças urgentes. A alternativa não é a busca por um “líder salvador da pátria”, mas a transferência de competências para as comunidades locais, conforme defende Paffarini²³. O

²¹ FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patriciado brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

²² VANNUCCI, Alberto. Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, p. 251-281, mar. 2017.

²³ PAFFARINI, Jacopo; LAGE, L. A. Local governance in Brazil: the unresolved contradiction between claims to autonomy and centripetal trends. In: KÖHLER, J. F.; WEYRAUCH, K. H. (Eds.). *Local*





fortalecimento dos municípios e o exercício do poder de forma descentralizada são as bases para resgatar a credibilidade das instituições e construir uma democracia mais resiliente e participativa. Ao somar a descentralização a mecanismos como o *recall*²⁴ de mandato eletivo, cria-se um sistema de vigilância social permanente, onde os representantes políticos são constantemente responsabilizados perante os eleitores que os elegeram.

É nesse ponto que a solução se mostra multifacetada, unindo a força da sociedade civil com a inteligência do design institucional. Contra o senso comum que associa a burocracia à corrupção, Staffen nos ensina que a saída está em “burocratizar para não corromper”²⁵. A criação de processos mais claros, transparentes e previsíveis é um antídoto contra a discricionariedade e a troca de favores que alimentam o clientelismo. A vigilância, contudo, deve ser exercida de forma crítica, evitando que a dependência de indicadores externos e de rankings globais, desvirtuando o foco da reforma interna para uma mera performance em avaliações internacionais. O verdadeiro caminho é, portanto, a síntese: uma sociedade educada e politicamente engajada que, através do exercício do controle social e de mecanismos como o *recall*, demanda um Estado ao mesmo tempo transparente, descentralizado e burocraticamente funcional. Somente essa combinação de cultura e estrutura poderá garantir a legitimidade e a resiliência das instituições democráticas diante dos desafios que se apresentam no século XXI.

Em última análise, o fortalecimento do controle social em uma dimensão cidadã plena é a única via para a consolidação de um Estado Democrático de Direito funcional e legítimo. A sociedade, educada para o pensamento crítico e empoderada para atuar, é o verdadeiro agente transformador, capaz de exigir reformas e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. A luta contra a corrupção não se ganha nos tribunais, mas nas ruas, nas escolas e nas comunidades, onde a cidadania se manifesta em sua forma mais plena na realidade cotidiana. É a partir desse engajamento que os círculos virtuosos da cooperação e da confiança se restabelecem, garantindo que o poder do

Governance in Multi-Layered Systems: A Comparative Legal Study in the European Context. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2023. p. 1-20.

²⁴ PAFFARINI, Jacopo. The gun behind the door. Nuove prospettive comparative sulla revoca popolare dei rappresentanti, in “Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale” 2/2024, pp. 393-422, doi: 10.17394/113897. Disponível em: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.17394/113897> Acesso em: 09/09/2025.

²⁵ STAFFEN, Márcio Ricardo. Burocratizar para no corromper: el impacto de los actores transnacionales en las medidas anticorrupción de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y Blanqueo de Capitales. Revista Peruana de Derecho Internacional, Tomo LXX, n. 165, p. 249-271, maio/ago. 2020.





Estado seja, de fato, um instrumento a serviço da comunidade, deixando de ser capturado por interesses particulares comandados por organizações criminosas socialmente institucionalizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AXELROD, Robert. *A evolução da cooperação*. São Paulo: Ática, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Prefácio. In: PINOTTI, Maria Cristina (org.). *Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.

BOURDIEU, Pierre. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp; Zouk, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *O senso prático*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. Introduction: global governance by indicator. In: DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. *Governance by indicators: global power through qualification and rankings*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patriciado brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GHIZZO NETO, Affonso. Remédio ou veneno? Segurança jurídica vs. luta contra o totalitarismo. *Estadão*, São Paulo, 25 ago. 2025. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/remedio-ou-veneno-seguranca-juridica-vs-luta-contr-o-totalitarismo/?srsId=AfmBOoreeMHcXRfVNm7O4w8QgnieyYUQqXoRSzbzLDj8aLb_CrAz6deo.

GHIZZO NETO, Affonso. *A educação como instrumento de ação coletiva no combate à corrupção*. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=298036>.

GHIZZO NETO, Affonso. *Trilogia anticorrupção: a educação como instrumento de transformação*. Florianópolis: Habitus, 2025.

GHIZZO NETO, Affonso. *Trilogia anticorrupção: o controle da corrupção e o dilema da ação coletiva*. Florianópolis: Habitus, 2024.

GHIZZO NETO, Affonso. *Trilogia anticorrupção: o fenômeno universal da corrupção*. Florianópolis: Habitus, 2023.





KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.

MATURANA, Humberto R. *Emoções e linguagem na educação e na política*. Tradução de Humberto Mariotti e Lucia Helena de Freitas. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. *A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana*. Tradução de Humberto Mariotti e Lucia Helena de Freitas. São Paulo: Palas Athena, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. *Campanha O que você tem a ver com a corrupção?* Florianópolis, 2004. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao>.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. *Programa Educando Cidadãos*. Florianópolis, 2025. Disponível em: <https://mpsc.mp.br/programas/educando-cidadaos>.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os bens públicos e a teoria dos grupos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAFFARINI, Jacopo. *The gun behind the door: la revoca popolare degli eletti nel diritto comparato*. Bologna: Bologna University Press, 2024.

PAFFARINI, Jacopo. The gun behind the door: nuove prospettive comparative sulla revoca popolare dei rappresentanti. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, p. 393–422, 2024. DOI: 10.17394/113897. Disponível em: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.17394/113897>.

PAFFARINI, Jacopo. The Lava Jato investigation and the political instability in Latin America: toward a new pattern of the parliamentary control over the presidents. *Civitas*, Porto Alegre, v. 20, n. 3, p. 335–347, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2020.3.38062>.

PETTIT, J. Donatella della Porta e Alberto Vannucci, trocas corruptas: atores, recursos e mecanismos da corrupção política. *Crime, Law and Social Change*, v. 31, p. 162–165, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1008376706503>.

PINOTTI, Maria Cristina. *Lava Jato: histórias dos bastidores da maior investigação anticorrupção do Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Tradução de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2013.





SCHMITT, Carl. *A ditadura*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.

STAFFEN, Márcio Ricardo. Burocratizar para no corromper: el impacto de los actores transnacionales en las medidas anticorrupción de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y Blanqueo de Capitales. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, v. 70, n. 165, p. 249–271, maio/ago. 2020.

USLANER, Eric M. *The historical roots of corruption: mass education, economic inequality, and state capacity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

VANNUCCI, Alberto. Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, p. 251–281, mar. 2017.

