

A EDUCAÇÃO JURÍDICA ADEQUADA DOS MECANISMOS PROCESSUAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR PREVISTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO COMO SOLUÇÃO À PROBLEMÁTICA DO CLIENTELISMO

THE LEGAL EDUCATION OF THE PROCEDURAL MECHANISMS FOR POPULAR PARTICIPATION PROVIDED FOR BY THE LEGAL SYSTEM AS A SOLUTION TO THE PROBLEM OF CLIENTELISM

Lívio Augusto de Carvalho Santos¹

Geilson Nunes²

Gleice Mara Silva Oliveira³

RESUMO: O presente artigo teve como objetivo demonstrar quais metodologias devem ser aplicadas ao ensino jurídico dos mecanismos processuais de participação popular previstos no ordenamento jurídico para formar profissionais capacitados para aplicá-los na prática de forma a combater o fenômeno do clientelismo. Surgindo a problemática: Quais são as metodologias eficazes para o ensino jurídico de profissionais da área jurídica capacitados a executarem os mecanismos processuais de participação popular previstos no ordenamento jurídico de forma a combater o clientelismo? Em primeiro lugar, pretende-se compreender o fenômeno do clientelismo, a partir do conceito, destacando-se que o mesmo é prejudicial para a sociedade influenciando negativamente para a democracia e as políticas públicas. Em seguida, busca-se identificar os mecanismos previstos no ordenamento jurídico brasileiro que permitem a participação da população nas decisões públicas e combater o clientelismo. Por fim, pretende-se apontar e analisar as metodologias mais eficazes para que o ensino dos mecanismos processuais de participação popular previstos no ordenamento jurídico torne os discentes capacitados a patrocinar o interesse dos cidadãos face aos efeitos nefastos das práticas clientelistas. A pesquisa desenvolvida foi qualitativa do tipo documental bibliográfica, o método de abordagem escolhido foi o dedutivo e como método de procedimento será adotado o método monográfico, comparativo e funcionalista. A conclusão obtida é que a utilização da metodologia da problematização, de casos práticos e a extensão no ensino jurídico dos mecanismos processuais previstos no ordenamento jurídico é necessária para formar operadores do direito capazes para utilizá-los no combate ao clientelismo.

Palavras-chave: Clientelismo. Educação Jurídica Mecanismos de Participação Popular. Ensino Jurídico.

¹ Mestre em Direito pela UNISC. Professor da Graduação e da Pós-Graduação em Direito no CESVALE e da Graduação em Direito da FAPI, FATEPI e CEUPI.

² Doutorando em Direito e Mestre em Direito pela Universidade de Marília- SP, UNIMAR. Professor Universitário – IMEPAC – Araguari- MG.

³ Mestranda em Educação pela UNIUBE. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Triângulo. Professora e Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do Instituto Master de Ensino Presidente Antônio Carlos de Araguari.

ABSTRACT: This article aims to demonstrate which methods should be applied to the legal education of the procedural mechanisms for popular participation provided for the legal system to train professionals able to apply them in practice of order to combat the phenomenon of patronage. Emerging issue: what are the effective methodologies for the legal education of legal professionals able to perform the procedural mechanisms for popular participation provided for in the legislation in order to combat the patronage? Firstly, the aim is to understand the phenomenon of patronage, from the concept, noting that it is harmful to negatively influencing society to democracy and public policy. Then, identify the mechanisms foreseen in the Brazilian legal system that allow participation in public decisions and tackling patronage. Finally, it is intended to point out and analyse the most effective methodologies for teaching procedural mechanisms for popular participation provided for by the legal system make students able to sponsor the interests of citizens in relation to the purposes the nefarious cronyism. The research was the qualitative kind bibliographical, documentary approach chosen was the deductive and as a method of procedure will be adopted the monographic method, comparative and functional. The conclusion is that the use of the methodology of problematization, of case studies and extension in the legal education of the procedural mechanisms set out in the legal system is needed to form the right operators able to use them in the combating clientelism.

Keywords: Clientelism. Mechanisms for popular participation. Legal education.

1 INTRODUÇÃO

O termo clientelismo é bastante empregado, inclusive utilizado de forma recorrente, para explicar determinados males que assolam uma sociedade como, por exemplo, o fenômeno da corrupção.

Tal termo sempre está intimamente ligado uma condição de país atrasado. No Brasil a origem de tal fenômeno pode ser apontada como herança do período colonial, mais especificamente do sistema de Capitanias Hereditárias. Neste período os proprietários tinham poder para designar pessoas de seu interesse para exercer funções públicas.

Pode-se observar que as referidas designações eram utilizadas pelos Donatários como meio de manter uma dominação política. Ao longo da histórica política do nosso país podemos observar, ainda, a presença do clientelismo com traços mais marcantes ou mais tímidos a depender do momento histórico.

Os atores políticos de cada época se utilizavam de algumas práticas, tais como a concessão de favores pessoais, empregos públicos, benefícios públicos e benefícios fiscais, com o fito de se manter no poder, no domínio político.

O fenômeno em comento passou por várias transformações adaptando-se em conformidade com a evolução histórica da sociedade brasileira. Desta forma, a nossa história política é marcada pela cultura do clientelismo, que se consolidou tornando-se uma característica do próprio sistema político brasileiro.

Hodiernamente, apesar de a sociedade brasileira estar mais evoluída considerando o Estado Democrático de Direito que estamos inseridos e que o acesso à informação está cada vez mais facilitado, ainda perduram práticas clientelistas, como compra de votos, troca de favores pessoais, designação para cargos públicos, etc.

Vale destacar, que tal prática norteia e influencia a elaboração de políticas públicas específicas, sendo estas dirigidas para determinados segmentos da sociedade ou determinadas regiões/localidades que apoiam determinados gestores e/ou agentes políticos, muito embora não atendam os anseios e necessidades da sociedade em geral.

Mesmo nos dias atuais o clientelismo ainda influencia as escolhas/decisões dos gestores e as políticas públicas, sendo o referido fenômeno altamente prejudicial para a sociedade brasileira. Diante do exposto, impõe-se a seguinte problemática: Quais são as metodologias eficazes para o ensino jurídico de profissionais da área jurídica capacitados a executarem os mecanismos processuais de participação popular previstos no ordenamento jurídico de forma a combater ao clientelismo?

Portanto, o objetivo do presente artigo é demonstrar quais metodologias devem ser aplicadas ao ensino jurídico dos mecanismos processuais de participação popular previstos no ordenamento jurídico para formar profissionais capacitados para aplica-los na pratica de forma a combater o fenômeno do clientelismo.

O presente trabalho tem como ponto de partida a pesquisa bibliográfica acerca do conceito de clientelismo, de sorte a facilitar a analise de quais atos configuram clientelismo.

Num segundo momento, busca-se identificar os mecanismos previstos no ordenamento jurídico brasileiro que permitem a participação da população nas decisões publicas e combater o clientelismo, será discutido apontado a participação popular como hipótese de solução para este fenômeno nefasto.

Por fim, será analisado as metodologias mais eficazes para que o ensino dos mecanismos processuais de participação popular previstos no ordenamento jurídico torne os discentes capacitados a patrocinar o interesse dos cidadãos face aos efeitos nefastos das práticas clientelistas.

Para a elaboração do presente artigo, a pesquisa desenvolvida foi qualitativa do tipo documental bibliográfica (nacional e estrangeira), o método de abordagem escolhido foi o dedutivo e como método de procedimento será adotado o método monográfico, comparativo e funcionalista.

2 O FENÔMENO DO CLIENTELISMO

Como já mencionado anteriormente, o clientelismo teve origem já na época do Brasil Colônia e foi se transformando de acordo com o momento histórico brasileiro. Diante destas transformações na história de nosso país ele foi denominado de maneiras diversas a depender do momento histórico.

A nossa história política é marcada pela cultura do clientelismo, que se consolidou tornando-se uma característica do próprio sistema político brasileiro.

Podemos citar dois fenômenos históricos que podem ser equiparados ou considerados como clientelistas, o patrimonialismo e o coronelismo. Para compreender porque tais fenômenos podem ser considerados como clientelistas impõe-se primeiro compreender o conceito de tal termo.

Vale destacar, que há uma imprecisão e inconsistência na utilização do termo clientelismo na doutrina brasileira, evidenciando a dificuldade em conceituar clientelismo, o que ressalta a importância do presente estudo.

Assim, antes de apontar e analisar se determinadas práticas configuram como clientelistas faz-se necessário conceituar clientelismo e para tanto será utilizado a doutrina pátria mais relevante, neste sentido, Nunes (1999, p. 40) destaca:

Um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada.

Para Carvalho (1998, p. 229), o clientelismo indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos na forma de empregos, benefícios fiscais ou isenções em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto e que qualquer noção de clientelismo implica troca entre atores de poder desigual, sendo que um distribui benefícios públicos em troca de votos ou qualquer outro tipo de apoio que necessite.

Dos conceitos apresentados acima podemos concluir que definir clientelismo é uma tarefa árdua, considerando que o fenômeno em si ganhou várias nomenclaturas a depender do momento histórico em que este fenômeno estava presente, some-se a isso o fato de que vários autores empregam o termo de forma distinta.

Diante deste impasse e com a finalidade de tornar possível a análise de quais práticas podem ser identificadas como clientelistas o presente trabalho utilizará como sinônimo de clientelismo a concessão de qualquer benefício em troca de apoio político, voto, ou como forma de alcançar e se manter no poder.

Segundo Schmidt (2008, p. 2314) é um exemplo de clientelismo “o parlamentar retribui apoios recebidos para sua eleição ou prepara o terreno para o pleito seguinte através recursos a regiões ou a segmentos sociais via emenda.” e que tal conduta é permitida legalmente no Brasil, muito embora seja reprovável moralmente por muitos.

É inegável a importância de conceituar o clientelismo, pois a partir deste conceito conseguirmos identificar quais práticas podem ser consideradas como clientelistas, mas mais importante é observar a consequência deste fenômeno para a sociedade, bem como, a influência do mesmo nas políticas públicas e na democracia.

Podemos citar como exemplo da influencia do clientelismo nas políticas públicas a construção de uma escola pública em determinada região, mesmo sabendo que se a construção fosse realizada em outra localidade atenderia um maior número de alunos, ou que a região era mais carente deste serviço público.

Recentemente foi noticiado na mídia que no interior do Maranhão foram inaugurados 65 hospitais muito bem equipados no ano de 2012, ano eleitoral, sendo que alguns destes hospitais estão localizados em cidades muito pequenas.

O que causou estranheza foi a escolha de onde esses hospitais muito bem equipados seriam construídos, considerando que nas cidades pequenas a demanda pelo serviço de saúde era ínfima comparado com a estrutura colocada nestes hospitais, inclusive sendo apontado um situação em que determinado município no hospital tinham 30 (trinta) funcionários para cuidar de 2 (dois) pacientes, enquanto em outros municípios pacientes morriam por falta de vaga em Unidades de Terapia Intensiva ou por falta de equipamentos.

Os fatos narrados acima demonstram a influencia da política nas escolhas dos gestores públicos, havendo um vínculo entre os municípios escolhidos para a implementação dessa política pública específica e o apoio político despendido a determinado político, restando demonstrado a presença do fenômeno do clientelismo.

A situação narrada demonstra, ainda, que o clientelismo traz consequências graves à sociedade, afetando diretamente a democracia e as políticas públicas. Neste passo, o fenômeno do clientelismo pode acarretar em mal uso da máquina administrativa pelos gestores públicos. Assim, pode-se, inclusive, considerar o clientelismo como o ponto de

partida para a corrupção.

Diante do acima exposto, e considerando que o fenômeno apresenta-se como prejudicial para a sociedade, surge a seguinte indagação: como combater este fenômeno nefasto?

Para chegar a uma resposta a esta pergunta deve-se primeiramente deve-se retornar ao debate sobre conceito de clientelismo, mas não sendo necessário rediscutir, bastando apenas lembrar que o clientelismo implica troca entre atores de poder desigual, sendo que um desses atores é a própria população.

Além disso, devemos considerar que a Constituição trata da soberania popular, deixando claro que todo o poder emana do povo. Assim, chegamos à conclusão de que a participação popular é o instrumento adequado para combater o clientelismo.

Para tanto, faz-se necessário uma maior conscientização da sociedade para não aceitar os benefícios oferecidos, pois este fenômeno é prejudicial, e para participar ativamente cuidando da res pública e ao tomar conhecimento destas praticas nefastas utilizar os instrumentos legais para combatê-las, assumindo o poder que lhe foi outorgado pela Constituição Federal.

Tal solução também é apontada por Wanderley Guilherme dos Santos (2006), citado por Schmidt (2008, p. 2315), senão vejamos:

A superação desse quadro de apropriação privada de bens e valores públicos, que é característico em alguma medida de todas as sociedades não depende, segundo Santos, apenas de engenharias e reengenharias administrativas: requer-se “a existência de instituições abertas à competição, apropriada legislação e valores cívicos”, bem como o estímulo “a geração de “homens públicos com virtú”.

Para tanto, faz-se necessário uma maior conscientização da sociedade para não aceitar os benefícios oferecidos, pois este fenômeno é prejudicial, e para participar ativamente cuidando da res pública e ao tomar conhecimento destas praticas nefastas utilizar os instrumentos legais para combatê-las, assumindo o poder que lhe foi outorgado pela Constituição Federal.

3 OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR PREVISTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Como visto acima a participação popular é a melhor forma de combater o fenômeno do clientelismo. Ademais, a participação popular e o controle social são legítimos, considerado que a Constituição é cristalina ao afirmar que todo o poder mana do povo.

Ocorre, que para que haja uma participação popular mais efetiva é necessária uma sociedade mais informada e mais consciente. Para tanto a Constituição Federal Brasileira de 1988 resguardou o direito ao acesso à informação em seu art. 5º, inciso XXXIII, que dispõe:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Esse direito fundamental implica no dever de transparência pela administração pública, sendo esta transparência aplicável a todas as ações políticas, neste sentido, o Schmidt (2008, p. 2313) afirma que “a explicitação das políticas públicas indica aos cidadãos as intenções do governo em cada área, permitindo a sua participação”. Assim, a informação, e o acesso a ela, é condição *sine qua non* para viabilizar a participação popular.

Quanto ao tema participação popular, é oportuno destacar, que o modelo de democracia adotado no Brasil é a semidireta, onde o povo é titular do poder mas o exerce via de regra pelos seus representantes eleitos, ou diretamente.

Neste passo, a Constituição Federal prevê mecanismos pelos quais a sociedade irá participar diretamente das decisões políticas, realizando o controle social das ações políticas. Os referidos mecanismos estão previstos no art. 14 da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I-plebiscito;
II-referendo;
III-iniciativa popular.

Estes mecanismos de participação direta da sociedade tem o fito de aproximar a sociedade das ações políticas, permitindo o controle social das mesmas e das escolhas gestores que, nas palavras de Bonavides (2000, p. 372-374) o referendo pode ser

entendido como o mecanismo pelo qual o povo adquire o poder de sancionar as leis, e o que plebiscito e o referendun são termos do vocabulário político que não raro se empregam indiferentemente para significar toda modalidade de decisão popular ou de consulta direta ao povo e portanto, para diferenciar os dois institutos o referido aduz que o plebiscito, ao contrário do que se dá na doutrina antecedente, se estende à esfera das decisões legislativas, sendo que de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa.

Para compreender melhor o instituto da iniciativa Joseph Barthélemy & Paul Duez (1926) citado por Bonavides (2000, p. 379) tem-se que o povo exerce apenas um direito de petição vinculante ou “reforçado”, graças ao qual obriga o parlamento a preparar um projeto de lei sobre determinado assunto, bem como discuti-lo e votá-lo.

Além destes mecanismos de participação direta da sociedade a Constituição Federal prevê remédios constitucionais que permitem a participação popular, realizando o exercício do controle social através do direito de petição, do direito de obtenção de certidões, mandado de segurança, mandado de injunção e a ação popular.

Para um melhor esclarecimento sobre os supracitados remédios constitucionais traçaremos breves considerações de cada um, utilizando da doutrina de Silva (2005, p 443) ao lecionar que o direito de petição seria o direito subjetivo de provocar os poderes públicos sobre uma questão ou uma situação, não podendo o mesmo se escusar de se pronunciar acerca da petição e , ao tratar do direito de obter certidões, lembra que art. 5, XXXIV⁴ da CF, que dispõe sobre o tema.

Da análise deste dispositivo conclui-se que o direito à obtenção de certidões consiste num desdobramento do direito à informação. Neste passo, estes mecanismos podem ser utilizados pela população para obter informações necessárias e indispensáveis para o combate ao clientelismo e em caso de negativa do poder público tanto do direito de petição como do direito de obtenção de certidões pode ser utilizado o Mandado de segurança como mecanismo garantidor.

⁴[...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

[...].

Vale destacar, que mandado de segurança é o remédio constitucional que tem por finalidade proteger direito líquido e certo e, quanto ao mandado de injunção, Silva (2005, p. 448) leciona que:

Constitui um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição. Sua principal finalidade consiste assim em conferir imediata aplicabilidade à norma constitucional portadora daqueles direitos e prerrogativas, inerte em virtude de ausência de regulamentação.

Logo, tal remédio pode ser utilizado pela sociedade quando houver ausência de legislação que regule determinada situação, liberdade ou direito. Resta comentar sobre a ação popular, este remédio constitucional consta com expressa previsão legal no art. 5º, LXXIII da Constituição Federal, que dispõe:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Acerca desta ação, Silva (2005, p. 462) destaca que a ação popular consiste na possibilidade de qualquer pessoa membro da coletividade, com maior ou menor amplitude, invocar a tutela jurisdicional a interesses coletivos e que trata-se de um remédio constitucional pelo qual qualquer cidadão fica investido de legitimidade o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular.

Estas lições são valiosas, mas não esclarecem a utilidade prática da referida ação, sendo que esta ação é utilizada para exercer diretamente a função de fiscalização dos atos do poder público. Destaca-se ainda que, apesar de pouco ou má utilizada a ação popular é principal mecanismo de participação popular no combate ao clientelismo.

Por fim, destacamos que existe ainda um mecanismo de participação popular que é a ação civil pública, que tem por finalidade a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, sendo que através da participação popular a sociedade pode provocar os legitimados ativos com o fito de que os mesmos ajuízem a referida ação.

4 AS METODOLOGIAS APLICÁVEIS AO ENSINO JURÍDICO DOS MECANISMOS PROCESSUAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR PREVISTOS NO

ORDENAMENTO JURÍDICO E A EFICIÊNCIA NO COMBATE AO CLIENTELISMO

Conforme visto no tópico anterior, além dos mecanismos de participação direta como o referendo e o plebiscito a Constituição Federal prevê remédios constitucionais que são mecanismos processuais de participação popular, realizando o exercício do controle através do mandado de segurança, mandado de injunção e a ação popular.

Quanto ao mandado de segurança e o mandado de injunção, vale destacar que os mesmos só podem ser subscritos e impetrados por advogado, bem como, a ação popular também só pode ser subscrita e ajuizada, em razão de sua capacidade postulatória⁵ atribuída pelo art. 3º do Código de Processo Civil⁶ e art. 1º do Estatuto da Advocacia⁷.

Portanto, para utilizar destes mecanismos de participação popular previstos no ordenamento jurídico o cidadão deve contratar um advogado. Entretanto, nem todo advogado está capacitado para manejar tais mecanismos de forma a concretizar a participação efetiva da população.

Segundo Gianazi (2015, p. 158) a justificativa para esta ausência de capacitação dos operadores do direito para manejar os mecanismos processuais de participação popular reside no fato de que durante os cinco anos de curso os discentes tem contato apenas com as metodologias tradicionais.

A partir da constatação de que os alunos “passam” sentados (ou não) nas salas de aula a maior parte dos cinco anos exigidos para conclusão da graduação jurídica, tudo indica que, se nesse espaço não puderem experimentar práticas que ultrapassam os resultados alcançados pelos

⁵ Segundo Marcus Vinicius Rios Gonçalves (2017, p. 240) a capacidade postulatória “deriva da necessidade de uma aptidão especial para formular requerimentos ao Poder Judiciário. Em regra, as pessoas não têm capacidade postulatória, exceto em situações excepcionais, quando a lei expressamente o autoriza, como no caso de algumas ações trabalhistas ou do habeas corpus. Quem normalmente tem tal capacidade são os advogados e os membros do Ministério Público. Aqueles que não a têm, devem outorgar procuração a quem a tenha, para que, em seu nome, postule em juízo”.

⁶ Art. 103. A parte será representada em juízo por advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil.

Parágrafo único. É lícito à parte postular em causa própria quando tiver habilitação legal.

⁷ Art. 1º São atividades privativas de advocacia:

I - a postulação a órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais;

II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.

§ 1º Não se inclui na atividade privativa de advocacia a impetração de habeas corpus em qualquer instância ou tribunal.

§ 2º Os atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas, sob pena de nulidade, só podem ser admitidos a registro, nos órgãos competentes, quando visados por advogados.

§ 3º É vedada a divulgação de advocacia em conjunto com outra atividade.

métodos tradicionais de “ensino”, pouco terão valido os esforços então envidados.

Desta maneira, apenas através da aplicação de novas metodologias o egresso estará capacitado para manejar os mecanismos processuais de participação popular de forma a combater o fenômeno do clientelismo.

Vale ressaltar, que essas novas metodologias só serão eficazes para cumprir a finalidade debatida no presente artigo se houver a interação dos alunos com a sociedade, pois além de fomentar a conscientização do papel dos discentes na melhoria das condições de vida da sociedade que ele está inserido permite que os mesmos vislumbrem soluções para os problemas sociais e tentem identificar na prática os instrumentos processuais adequados para as soluções encontradas e, neste sentido, Gianazi (2015, p. 158) aduz que as práticas desenvolvidas no processo educativo devem estar conectadas às demandas sociais, permitindo que ideais democráticos se tornem realidade a partir do exercício de deveres e direitos pelos atores.

Nesta oportunidade, destacamos que a metodologia da problematização é a metodologia mais eficaz para capacitar o discente a diagnosticar os problemas sociais apontando as soluções e instrumentos processuais cabíveis no caso concreto, pois tal metodologia defende que o ensino deve ser realizado a partir da formulação de problemas envolvendo casos do cotidiano do aluno para que os mesmo identifiquem a solução e instrumentos processuais cabíveis.

Ximenes e Barros (2015, p. 114) explicam que a metodologia da problematização é uma estratégia de estudo que o aluno aprende resolvendo problemas, mudando o foco do ensino para a aprendizagem. Para melhor conceituar a metodologia da problematização as autoras citam as lições de Berbel, que afirma:

Problematizar, na nossa compreensão, significa formular o problema (uma questão, uma afirmação ou uma negação) a partir de fatos observados, por percebê-los como realmente problemáticos, inquietantes, instigantes ou inadequados. A problematização é relativa ao grupo, ao modo como o grupo olha a realidade, a partir dos conceitos e valores que possui, confrontados com o que observam, resultando num entendimento específico dessa situação, naquele momento.

Ocorre que a aplicação de forma isolada da metodologia da problematização não

permite uma interação dos alunos com a sociedade, sendo eficaz para o ensino jurídico, mas não sendo eficaz para capacitar operadores para utilizar adequadamente os mecanismos processuais de participação popular de forma a combater o clientelismo.

Nesta mesma linha de pensamento, Gianazi (2015, p. 166) afirma que a metodologia da problematização deve ser associada à extensão universitária.

A constatação de que ambas (metodologia da problematização e extensão) tem por finalidade o aprimoramento da aprendizagem mediante a aproximação dos atores sociais (entre os que estão dentro da universidade, entre os que estão fora da universidade e entre os que estão dentro com os que estão fora da universidade) e a integração dos saberes com vistas ao cumprimento da função sócia ínsita à educação superior autoriza-nos a dizer que essa pode ser uma solução provisória para um dos problemas que afetam a educação jurídica: a duvidosa qualidade das intervenções dos alunos (egressos ou não) dos cursos jurídicos na sociedade.

Neste passo, a extensão universitária é capaz de suprir esta lacuna da metodologia da problematização permitindo uma maior interação dos alunos com a sociedade e consequentemente capacitar para identificar os problemas sociais, bem como a solução para os mesmos e os instrumentos processuais adequados para concretizar esta solução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A origem do clientelismo no Brasil remota aos tempos de Brasil Colônia, mas tal fenômeno passou por transformações no decorrer da evolução histórica do país.

Há uma imprecisão e inconsistência na utilização do termo clientelismo na doutrina brasileira, evidenciando a dificuldade em conceituar clientelismo.

Apesar dessa dificuldade de conceituar clientelismo e das diversas formas desse fenômeno se apresentar, chegamos à conclusão de a prática de concessão de qualquer benefício em troca de apoio político, ou como forma de alcançar e se manter no poder, pode ser caracterizado como clientelismo.

A prática clientelista traz consequências graves à sociedade, afetando diretamente a democracia e as políticas públicas. Durante o transcurso do presente trabalho ficou demonstrado que a participação popular é a melhor forma de combater o fenômeno do clientelismo.

Portanto, a participação popular é o instrumento adequado para combater o clientelismo, havendo a necessidade de esta participação popular ser mais efetiva. Ademais, o

ordenamento jurídico brasileiro apresenta como mecanismos de participação popular o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, bem como, os remédios constitucionais, tais como: direito de petição, o direito a obtenção de certidões, a ação popular, o mandado de segurança, e o mandado de injunção.

Neste passo, é inegável que a correta aplicação do princípio da subsidiariedade deve ser estimulado, com o fito de que esta aplicação acarrete uma maior participação popular na tomada das decisões políticas, pois as decisões são tomadas no âmbito do município, estando este ente federativo mais próximo do indivíduo, permitindo que o mesmo fiscalize e participe mais efetivamente das decisões políticas.

Dentre estes mecanismos destacam-se os processuais previstos na Constituição Federal, realizando o exercício do controle através do mandado de segurança, mandado de injunção e a ação popular que são manejáveis apenas por advogados. Logo, os cidadãos necessitam constituir advogado para concretizar a participação popular e conseqüentemente combater o clientelismo.

Entretanto, nem todo advogado está capacitado para manejar tais mecanismos de forma a concretizar a participação efetiva da população. Tal deficiência é atribuída à metodologia utilizada na formação deste profissional.

Por fim, resta demonstrado que a melhor metodologia para capacitar o profissional da área jurídica é a da problematização, no entanto para esta metodologia ser eficaz para formar operadores do direito capazes de utilizar os mecanismos processuais de forma a patrocinar os interesses dos cidadãos face aos efeitos nefastos das práticas clientelistas é necessário associar a metodologia da problematização à extensão universitária.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade. Conceito e evolução.** Forense, Rio de Janeiro, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **LEI Nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Senado Federal, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 01 jan. 2019.

_____. **LEI Nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm. Acesso em: 01 jan. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: CARVALHO, J. M. **Pontos e bordados: escritos de história e política.** Belo Horizonte: UFMG, 1998.

FRANTZ, DIOGO. et. al.. **Uma abordagem do poder local a partir do princípio da subsidiariedade.** Disponível em:
<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/11796/1536>.
Acessado em 02 de fev. 2019.

GIANASI, Anna luzia de Castro. A extensão na sala de aula: reflexões sobre a aplicabilidade da metodologia da problematização como instrumento de promoção da cidadania. **Ensinar direito o Direito** (coords. Larissa Tefen Silva e Julia Maurmann Ximenes). São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 153-186.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito processual civil esquematizado.** 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2017.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição. O poder local na constitucionalismo Luso-Brasileiro.** Curitiba: Juruá, 2012.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático.** 2ª ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G.. (org.) **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

XIMENES, Julia Maurmann; BARROS, Janete Ricken Lopes de. A metodologia da problematização no ensino jurídico - exemplos de sua aplicabilidade. **Ensinar direito o Direito** (coords. Larissa Tefen Silva e Julia Maurmann Ximenes). São Paulo: Malheiros, 2015, p. 107-128.

