



## CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E COMBATE À CORRUPÇÃO:

o que há de novo no cenário brasileiro?

Teresa Cristina Coêlho Matos<sup>1</sup>  
Maria D'Alva M. Ferreira<sup>2</sup>

### RESUMO:

Este artigo aborda o controle social e a corrupção no contexto do Estado moderno e apresenta reflexões acerca dos mecanismos de controle social e de luta anticorrupção, com participação popular, na sociedade brasileira, destacando-se iniciativas engendradas nas instâncias do Estado e na dimensão da sociedade civil.

Palavras-chave: controle social, combate à corrupção, participação popular.

### ABSTRACT:

This article discusses the social control and corruption in the context of the modern state and presents reflections on the mechanisms of social control and fight corruption, with popular participation in Brazilian society, highlighting initiatives engendered in instances of state and civil society dimension.

Keywords: social control, combating corruption, popular participation

---

<sup>1</sup> Estudante Pós-Graduação. Universidade Federal do Piauí (UFPI). Email: teresacmatos@uol.com.br

<sup>2</sup> Doutora. Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: mdalvaferreira@uol.com.br



## 1 INTRODUÇÃO

O controle social de políticas públicas passou a ser, pós a Constituição de 1988, uma temática dos debates acadêmicos nos espaços das instituições de implementação de políticas públicas e em vários outros espaços da sociedade civil, que incorpora para si a ideia de exercer o controle do Estado sobre os processos de desenvolvimento de políticas como mecanismo de materializar direitos já garantidos no plano formal. Ao lado dessa preocupação, emerge outra questão – a corrupção, que tem incomodado diversos setores da sociedade e ganha tamanha dimensão devido aos desrespeitos aos direitos de cidadania e à deslegitimação do Estado como mediador dos interesses de classes, numa característica própria do regime capitalista.

Pretende-se, neste artigo, abordar a temática do controle social e da corrupção, contextualizando-a no Estado moderno, e refletir sobre os mecanismos de controle e de luta anticorrupção, com participação popular, com destaque para iniciativas engendradas nas instâncias estatais e nos espaços de organização da sociedade civil brasileira.

## 2 CONTROLE SOCIAL E CORRUPÇÃO NO CONTEXTO NO ESTADO MODERNO

A ideia de controle social está presente na sociedade desde a formação do Estado e tem passado por alterações conforme as transformações socioeconômicas e políticas ocorridas no mundo. Ao longo da história, vem sendo exercido nas mais diversas formas que o Estado tem assumido, com o propósito de intervir num ambiente social em constante mudança.

Com a formação do Estado surge também a prática da corrupção que, conforme estudos sobre o tema (AVRITZER, 2008; FILGUEIRAS, 2008; STUKART, 2003; KLITGAARD, 1994), trata-se de um fenômeno inerente a todas as formas de governo. Predomina a concepção de que a corrupção se materializa pela busca de vantagens privadas em desfavor do bem comum, constituindo-se num ato de desrespeito à ética e uma ameaça à democracia, especialmente quanto à justiça e igualdade social, além de gerar um alto custo



econômico<sup>3</sup>, pois eleva os investimentos na produção de bens e serviços, quer no setor público, quer no privado.

Nas sociedades pré-capitalistas, o Estado adotava o modelo de gestão patrimonialista, em que não se estabelece distinção entre bens públicos e privados. No Estado patrimonial, o poder é exercido pela relação de subordinação do povo para com o patriarca e se legitima, conforme a teoria weberiana<sup>4</sup>, por meio da dominação de tipo tradicional do “ontem eterno”, que se dá por força do costume e do conformismo. Nele, a prática do controle ocorre por parte do governante para com a sociedade e a corrupção figura como um de seus principais atributos, na medida em que não é respeitada a separação entre os interesses públicos e os privados, criando-se uma situação de obtenção de privilégios por parte do soberano em detrimento da sociedade.

Com o surgimento do capitalismo no século XIX e sua evolução, no século XX, para a produção industrial, a gestão patrimonialista é substituída pelo modelo burocrático, caracterizado pelo controle racional, hierárquico e formalista do sistema administrativo, que se legitima, conforme Max Weber, pela dominação de tipo racional, que afasta da administração as subjetividades humanas, evitando a subordinação e o nepotismo presentes no modelo patrimonialista. Assim, na sociedade capitalista industrial, o controle social é transferido do domínio do soberano para o da burocracia, porém a corrupção mantém-se presente no seio do Estado, com prejuízos para qualidade democrática e para a eficiência da prestação dos serviços públicos (KLITGAARD, 1994).

Na cena contemporânea, marcada pela expansão do capitalismo global, avanço tecnológico e implantação de regimes democráticos, surgem questionamentos acerca das limitações técnicas e administrativas do Estado, atribuídas, em parte, à excessiva regulamentação da cultura burocrática, com pouco rebote na corrupção administrativa (PEREIRA, 1999). Ressalte-se que nesse contexto predominam os regimes de democracia representativa difundidos, como explica Przeworski (2010), quando os ideais democráticos de

---

<sup>3</sup>Sobre o custo econômico da corrupção, ver relatório da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, disponível em < [www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021](http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021)>

<sup>4</sup>Max Weber tematiza, na sua sociologia, três tipos de dominação: a racional- legal, exercida pelo estatuto da legalidade e por regras racionais; a tradicional, que tem o patrimonialismo como forma de expressão; e a carismática, baseada nas qualidades e liderança individuais (QUINTANEIRO et. al., 1999, p.121).



herança roussoniana, fundados na vontade geral, encontram limites na realidade das divisões sociais, econômicas e políticas, que caracterizam a supremacia da ordem capitalista. Com isso, o modelo de democracia representativa torna-se prevalente nos Estados modernos, porém, como ressalta o autor, as formas representativas de governo, mesmo defendendo decisões coletivas, “excluem grandes segmentos da população e protegem o *status quo* da vontade popular” (p.11).

Barowiak (2011) destaca que, na atualidade, o desafio no contexto político global, com espaços públicos mais deliberativos e participativos, tem sido o de pautar a democracia representativa relacionada com o princípio da transparência e accountability democrático na gestão pública, a fim de prevenir práticas corruptas e dotar os governos de legitimidade perante a sociedade. Com esse propósito, a noção de accountability, dada pelo autor, é o de responsabilização democrática, com participação popular, como um esforço para, além da punibilidade, criar parceria entre governos e sociedade visando à formação da opinião pública e à construção de novas formas de solidariedade.

Contudo, vale ressaltar que o conceito de accountability sofre variações de definição e de valor de acordo com os padrões democráticos em voga. Apresenta-se na perspectiva da participação popular no bojo do projeto político neoliberal, a partir da década de 1990, no qual é concebida, sobretudo, como recurso para legitimar o ideário do Estado mínimo (SIMIONATTO, 2010), e não como instrumento de extensão da democracia e da cidadania na gestão pública.

### **3 CONTROLE SOCIAL E LUTA ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL**

O exercício do controle social pelo mecanismo de accountability democrático é um desafio presente na sociedade brasileira atual, ainda fortemente marcada pela ideologia neoliberal, mas com histórico de avanços na conquista da democracia e da cidadania. É, com efeito, com a Constituição de 1988 que a sociedade brasileira passa a ser regulada por regras democráticas. Nesse cenário, fruto da mobilização e pressão da sociedade, o controle social



herdado do patrimonialismo perde espaço para a prática do controle social das ações públicas pela via da participação da sociedade civil, que conquista a condição de direito garantido constitucionalmente. É dada à sociedade brasileira a possibilidade de experienciar o exercício do controle social das ações públicas concebido como

[...] possibilidade de o Estado (que não é neutro, embora objetive a igualdade jurídico-política e socioeconômica) ser controlado pelos mais diversos grupos sociais que conflitam na sociedade. Esses grupos, embora tenham agendas e interesses distintos, podem controlar o Estado – o que implica controlarem-se mutuamente, tendo em vista o caráter democrático e republicano de suas instituições e dos fundamentos que o erigem. (FONSECA; BEUTTENMLLER, 2007, p. 76).

Nesta perspectiva, o exercício do controle social remete ao esforço de se construir e ampliar espaços públicos que favoreçam a participação ativa da sociedade civil. Assim, o conceito de participação é o de atuação ativa dos sujeitos políticos nos processos decisórios, apresentando-se como um dos mecanismos que “aprimoram a democracia e a capacita para se constituir como espaço de transformação da sociedade” (WEFFORT, 1984, p. 113, apud DURIGUETTO, 2007, p. 158). Isso requer que se conceba a participação fora do marco ideológico neoliberal, que a utiliza de forma instrumental para reproduzir e legitimar os ideais dominantes de funcionamento da sociedade. Implica na realização de um projeto político transformador que promova o protagonismo e a capacidade de intervenção da sociedade civil na gestão pública, o que alude conceber sociedade civil na perspectiva gramsciana (SIMIONATTO, 2010), como espaço de luta pela prevalência da vontade coletiva sobre a dominação dos interesses privados do capitalismo.

É consenso entre os que estudam o controle social e o combate à corrupção a importância do uso dos mecanismos de transparência e accountability a partir da formação de um “Sistema Nacional de Integridade”, compreendido como estrutura holística e cooperativa entre variadas instituições e atores sociais e empenhado em estabelecer um sistema forte de reforma anticorrupção (SPECK, 2002, p. 12). Pesquisa recente sobre a qualidade do sistema de integridade nos estados brasileiros, realizada em 2011, mostra os avanços obtidos no controle social no “Sistema Nacional de Integridade”, especialmente com a criação, em 70% dos estados



brasileiros, dos órgãos de controle internos e também que a sociedade civil vem reivindicando participação e acompanhamento na gestão de políticas públicas.

Um exemplo de reivindicação da sociedade civil foi a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª CONSOCIAL), promovida em 2012 pelo governo brasileiro, por meio da Controladoria Geral da União – CGU, para atender à moção assinada por representantes de todas as regiões do país durante o I Seminário Nacional de Controle Social, realizado em Brasília, no ano de 2009. A 1ª CONSOCIAL reuniu cerca de 1 milhão de pessoas, com representantes de cada capital brasileira e de mais 2.750 municípios, em conferências preparatórias municipais, estaduais e regionais. Na Conferência Nacional, ocorrida em Brasília, entre 18 e 20 de maio de 2012, foi definida a ordem de prioridade das propostas debatidas nas etapas anteriores onde se inclui as diretrizes para a prevenção e combate à corrupção (<http://www.consocial.cgu.gov.br/relatorio-final>).

Outra iniciativa recente, com impacto positivo na transparência e accountability das ações do Estado, foi a edição da Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, que amplia a comunicação entre governo e sociedade e se soma ao programa de informatização do setor público brasileiro ou e-governo (PINHO, 2008), um espaço aberto de interação com os cidadãos e com o próprio governo, via portais governamentais, na rede mundial de computadores - internet, sendo ilustrativo o Portal da Transparência<sup>5</sup>. Contudo, o uso da internet para a funcionalidade da transparência e do controle social anticorrupção tem como grande limitação a exclusão digital. Como diz Balboni (2007), “a exclusão digital no Brasil acompanha o cenário de exclusão social do país” (p. 38), pois a população de baixa renda e com baixa escolaridade tem pouca habilidade com informática e pouco ou nenhum acesso à internet.

Na esfera da sociedade civil, organizações e movimentos sociais vêm atuando na luta anticorrupção, fundamentando-se no princípio da participação ativa, a exemplo da mobilização que provocou a edição da Lei Complementar nº 135/ 2010 – Lei da Ficha Limpa, a partir da elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular<sup>6</sup>. Essa lei estabelece critérios mais rígidos de inelegibilidade para candidatos a cargos eletivos no Brasil, com vista à proteção da

<sup>5</sup><http://www.portaldatransparencia.com.br>.

<sup>6</sup>A iniciativa popular permite que um projeto de lei seja apresentado ao Congresso Nacional, desde que tenha a assinatura de 1% dos eleitores do Brasil (Art. 61, § 2º C.F., de 1988).



probidade e moralidade administrativas. Tais organizações compartilham da preocupação mundial com a corrupção (ROCHA, 2008) e têm atuado em rede de articulação<sup>7</sup> local, nacional e global.

Nessa rede social de combate à corrupção no Brasil tem tido destaque o MCCE – Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral, criado em 1996 e formado por 51 entidades de vários segmentos da sociedade; a Transparência Brasil, fundada em 2000, por iniciativa de indivíduos e organizações empenhados na luta anticorrupção; a ABRACCI – Articulação Brasileira de Combate à Corrupção e Impunidade, criada em 2009, com apoio da Transparência Internacional – TI<sup>8</sup>, para aglutinar as várias organizações que atuam no combate à corrupção. Compondo a ABRACCI, tem grande alcance o trabalho da AMARRIBO – BRASIL, fundada em 1999, em Ribeirão Bonito - SP, para combater a corrupção em nível local, e ganhou expressão nacional ao formar uma rede anticorrupção, com representação na maioria dos estados brasileiros, composta por duzentas e dez entidades. Atualmente, ela é a representante da Transparência Internacional no País (<http://www.amarribo.org.br>).

Tem-se destacado nessa rede a Força Tarefa Popular – FTP, um movimento de articulação que atua no Estado do Piauí - Brasil, desde 2000, visando sensibilizar e mobilizar pessoas para o controle social e combate a corrupção na administração pública. Com esse propósito, num contexto social de democracia representativa, que restringe a participação popular direta, a FTP vivencia o desafio do exercício da democracia participativa, como traduz Dagnino (2006), com atuação política através da participação cidadã e deliberação em espaços públicos. Para tanto, reinventa caminhos para a formação de uma cultura cívica, na perspectiva de Hannah Arendt (1997), pela ação participativa da sociedade, influenciando as decisões do sistema político. Utiliza para isso mecanismos como aulas da cidadania, ocupação cívica e a Marcha Contra a Corrupção, realizada anualmente, em especial em municípios de territórios rurais do Piauí mais vitimizados pela corrupção.

---

<sup>7</sup> A ideia de “rede” foi disseminada na década de 1990, dada a consolidação do projeto neoliberal, do fenômeno da globalização e do informacionalismo tecnológico, fundamentada nos estudos de Manuel Castelles (1999), que a conceitua como um conjunto de nós que se expande, formando outros nós, com comunicação inter-redes, cuja efetivação ocorrerá pelo compartilhamento de valores e objetivos.

<sup>8</sup> Transparência Internacional (TI), fundada em 1993, é uma organização social que atua no controle da corrupção em nível internacional. É dela a iniciativa de criar o Índice de Percepção da Corrupção, que a cada ano apresenta o ranking da corrupção no mundo: (<http://www.transparency.org/>).



A Marcha Contra a Corrupção e Pela Vida é um instrumento místico e lúdico de sensibilização e chamamento da sociedade para reagir contra a corrupção, sendo a principal estratégia de mobilização da FTP. Já foram realizadas 12 edições da Marcha, entre 2002 e 2013, percorrendo-se mais de 90 municípios, num percurso de 2.600 km. Trata-se de uma forma de luta inspirada no preceito política da não-violência, de Mahatma Gandhi (1869-1948), e busca causar impacto e dar visibilidade pública para a importância do controle social no combate à corrupção pela via da participação ativa, indicando haver caminhos para a extensão da democracia e da cidadania, na perspectiva de transformação da sociedade, ainda que se viva, no Brasil, em um sistema político representativo.

#### 4 CONCLUSÃO

Percebe-se que existe, por parte da sociedade civil, mobilização e organização para a proteção do bem público e enfrentamento da corrupção, através de redes de articulação, e pela construção de vias de colaboração entre Estado e Sociedade civil.

Porém, mesmo importantes, as iniciativas adotadas no âmbito da sociedade civil e nas instâncias de controle do Estado brasileiro, tendo em vista a efetividade do controle social e do accountability democrático, não se fazem suficientes para a prevenção e combate à corrupção na gestão pública, haja vista que o Brasil ocupa a 69ª posição no Ranking de Percepção da Corrupção no mundo, divulgado, em 2012, pela Transparência Internacional, num rol de 176 países. Assim, algumas questões ainda soam instigantes: Em que medida as instâncias de controle do Estado reconhecem os atores sociais e as organizações da sociedade civil como parceiros válidos na gestão e no controle social de políticas públicas? Que articulações e ações efetivas o Sistema Nacional de Integridade têm realizado com a sociedade civil tendo em vista a prevenção e o combate à corrupção?

Estas questões são pertinentes e motivaram a pesquisa de Doutorado sobre controle social e combate à corrupção com participação popular, no decorrer da qual serão aprofundadas.



## REFERÊNCIAS

AMARRIBO – BRASIL. Disponível em: <[http://. www.amarribo.org.br](http://www.amarribo.org.br)>

ARTICULAÇÃO BRASILEIRA CONTRA A CORRUPÇÃO E IMPUNIDADE – ABRACCI. Disponível em: <<http://www.abracci.org.br>>

ARENDR, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Corrupção: ensaios e criticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BALBONI, Mariana Reis. **Por detrás da inclusão digital: uma reflexão sobre o consumo e a produção de informação em centros públicos de acesso à internet no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Interfaces Sociais da Comunicação). Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/>>. Acesso em: 07-03-2013.

BAROWIAK, Graig. **Accountability & democracy: the pitfalls and promise of popular control**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BRASIL, **Constituição Federal**. São Paulo: Manole, 2003.

\_\_\_\_\_. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO CGU. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br>>.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DAGNINO, E. et al (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FONSECA, Francisco; BEUTTENMULLER, Gustavo. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: Francisco C. P. Fonseca; Alvaro M. Guedes. (Org.). **Controle social da administração pública**. São Paulo: Unesp (Cultura Acadêmica), 2007.

DURIGHETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP. **Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. São Paulo, Mar/2010. Disponível em: < [http//www.fiesp.com.br](http://www.fiesp.com.br)>



FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FORÇA TAREFA POPULAR – FTP. Disponível em: < <http://forcatarefapopular.blogspot.com.br/>>

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Sistema de Integridade nos Estados Brasileiros**. 1ª Edição, São Paulo, 2011. Disponível em: [http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/arquivo/0-A-93eSIEB\\_versao13dez2011.pdf](http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/arquivo/0-A-93eSIEB_versao13dez2011.pdf).

KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sobre controle**. Trad. Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the limits of self-government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

QUINTANEIRO, Tânia et al. **Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

SIMIONATTO, I. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, D. C. (org). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm (org.): **Caminhos da transparência**, Campinas: Unicamp, 2002

PINHO, José Antonio G. de. Investigando portais de governo eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. In: **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, maio./jun. 2008.

ROCHA, Patrícia Barcelos N. de M. **Corrupção na era da globalização**. Curitiba: Juruá, 2008.

STUKART, Herbert Lowe. **Ética e corrupção: os benefícios da conduta ética na vida pessoal e empresarial**. São Paulo: Nobel, 2003.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – TI. Disponível em: < <http://www.transparency.org/>>