

XXXV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT 04 – Controles democráticos e legitimidade

Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil

Fernando Filgueiras

Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da UFMG
fernandofilgueiras@hotmail.com

Resumo:

A crise do Estado de bem-estar social proporcionou um processo de transformação das instituições políticas da representação, em especial os partidos políticos, que desempenham cada vez menos a função de intermediação entre políticos e cidadãos. As experiências de gestão pública nos Estados contemporâneos têm aberto para a sociedade civil um espaço fundamental para influenciar e decidir sobre políticas públicas. Argumenta-se que a representação expandiu-se em direção à sociedade civil, de modo que as diferentes organizações que a compõem exercem uma atividade de intermediação de interesses. Diferentes concepções de gestão pública têm observado o papel da representação da sociedade civil em órgãos colegiados de decisão para contribuir no controle da corrupção. Por meio de análise de dados obtidos por pesquisa de survey com conselheiros nacionais de políticas públicas, este paper pretende analisar a efetividade do papel da sociedade civil no controle da corrupção.

Palavras-chave: sociedade civil, controle da corrupção, *accountability*, democracia.

Belo Horizonte, agosto de 2011.

Introdução

Desde meados da década de 1980, a sociedade brasileira tem envidado esforços para a constituição de um Estado democrático, tendo em vista um conjunto de direitos no âmbito da ordem civil, econômica, política e social. Pode-se dizer que muito já foi feito e uma tônica da democratização brasileira tem sido uma permanente agenda de reformas, a qual visa a adequar as instituições aos valores e às necessidades da sociedade. Dessa forma, o processo de constituição da ordem política brasileira não se encerrou em 1988 com a promulgação da Constituição. Ele tem sido um processo constante de revisão e experimentação, permitindo afirmar que a democratização ainda está em curso.

Nesse período de transição para a democracia e experimentação, apesar de hoje haver um sistema multipartidário estável, um sistema eleitoral que assegure eleições limpas e regulares e um sistema político que tem condições de governabilidade, parece-nos que as instituições ainda têm dificuldades para obter apoio na sociedade. A forte desconfiança da cidadania brasileira em relação a políticos e a burocratas cria um forte distanciamento entre o Estado e a sociedade. Apesar disso, as mudanças no sistema político brasileiro, proporcionadas desde 1988, permitiram criar um significado para a democracia brasileira em torno de liberdades fundamentais e da construção da igualdade. E esse significado, de acordo com Moisés, é pautado pela idéia de que hoje os brasileiros consideram a corrupção um problema sério, rejeitam o retorno dos militares ao poder, interessam-se pela política e desconfiam dos políticos (Moisés, 2010). De fato, a corrupção tem sido objeto de bastante atenção dos brasileiros, compondo um quadro de avaliação crítica de práticas que são realizadas no âmbito do Estado (Filgueiras, 2009). Mas o interessante desse processo é que apesar da sociedade hoje estar mais atenta à corrupção e exigir dos governos maior probidade, isso não tem sido um elemento de quebra do regime democrático, como o foi no passado, quando governos autoritários conseguiam apoio da sociedade com a promessa de acabar com a corrupção (Carvalho, 2008).

Importante observar o fato de a sociedade considerar a corrupção um problema sério e isso representar um dos elementos mais importantes para a construção de uma cultura política democrática. A corrupção no Brasil tem sido cada vez mais desvelada ao

público por meio de uma sucessão de escândalos que têm varrido os governos brasileiros. O caso PC Farias, o caso Sudam e Sudene, os escândalo das privatizações, o mensalão e, agora, os escândalos que têm varrido o governo Dilma atestam para o fato de que a corrupção está sendo desvelada e transparecida ao público, de maneira a reforçar, por um lado, a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições tradicionais da representação política, e, por outro lado, um processo errático de enfrentamento da corrupção.

Processo errático porque o enfrentamento da corrupção no Brasil não passa pela consecução de uma estratégia de integração das instituições de *accountability*, mas pelo reforço *ad hoc* de processos e pelo fortalecimento de instituições de controle como resposta a escândalos políticos (Filgueiras; Avritzer, 2010). Apesar disso, é fato que, apesar de errático, tem havido no Brasil um desenvolvimento institucional das instituições de controle público. O Ministério Público tem autonomia para exercer o papel de investigação e controle das instituições do Estado. O Tribunal de Contas da União também tem autonomia para controlar a corrupção, exercendo papel relevante no controle de contas. A Controladoria Geral da União tem contribuído para o enfrentamento da corrupção por meio do controle das políticas públicas mediante processos de auditoria e fomento da participação da sociedade. A Advocacia Geral da União tem se especializado na recuperação de ativos públicos que se esvaíram pela corrupção. A Polícia Federal, cercada de enorme controvérsia, tem prendido e desbaratado diferentes esquemas de corrupção. Apesar disso, ainda persiste forte impunidade da corrupção e a onda de escândalos políticos parece não se distanciar do Estado brasileiro, cobrindo os três poderes da República.

Em meio a esse processo de alargamento da corrupção, o processo de democratização no Brasil tem fomentado cada vez mais a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. A representação política no Brasil, da mesma forma que na experiência de outras democracias, tem passado por transformações no que diz respeito aos processos de autorização e de *accountability* que decorrem da atividade de representar. A democratização brasileira tem fomentado a participação da sociedade civil por meio de instituições que assumem um caráter híbrido nas democracias. De um lado, a sociedade civil assume o papel de representação de interesses, valores e percepções da cidadania e, de outro lado, assumem o papel de

controladores das políticas públicas. No que tange a esse último aspecto, o discurso público brasileiro tem discutido a possibilidade de a sociedade civil assumir o papel de controladora da corrupção, cabendo às instituições nas quais ela se faça presente a incumbência de auxiliar no processo de desenvolvimento institucional e o papel de fomentar a *accountability* por fora do Estado. O aprimoramento da *accountability* societal tem se apresentado no discurso brasileiro como remédio para o aprofundamento e desvelamento da corrupção no Brasil. Frente a isso, a hipótese de aprofundamento da *accountability* societal afirma que a representação da sociedade civil em órgãos colegiados, conselhos e conferências pode ser um remédio fundamental para o combate à corrupção.

O objetivo deste estudo é avaliar esta hipótese de aprofundamento da *accountability* societal para o controle da corrupção, tendo como foco o papel deliberativo dos conselhos na formulação e avaliação das políticas públicas. A partir de uma pesquisa de survey com conselheiros nacionais de políticas públicas realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público da UFMG, em 2010, procuramos avaliar o modo como eles percebem o seu papel no controle e a relação que isso guarda com a construção das instituições de *accountability* no Brasil. Para tanto, o texto está dividido em três partes. Na primeira parte do texto, tratamos da relação entre representação e sociedade civil, observando o problema da *accountability*. Na segunda parte, tratamos do papel da sociedade civil no controle da corrupção. Na terceira parte, tratamos do papel dos conselhos de políticas públicas no Brasil para o controle da corrupção e analisamos o modo como a *accountability* societal tem sido construída, tendo em vista os seus desafios e as suas limitações. Defendemos que a sociedade civil tem um papel importante no controle da corrupção, mas tem limites intrínsecos que a impedem de assumir um papel mais proeminente na construção da *accountability* e no enfrentamento da corrupção.

Representação nas organizações civis e *accountability* societal

A crise do Estado de bem-estar social promoveu um conjunto de transformações nas instituições tradicionais de representação política (Rosanvallon, 2009). Por um lado, as instituições políticas passaram a encontrar dificuldades para exercer seu papel de

representação dos interesses e intermediar a relação entre políticos e cidadãos. De outro lado, tem sido comum nas democracias um processo de alargamento da corrupção e de outras patologias institucionais que ampliaram a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições de representação, trazendo déficits e dificuldades em relação à legitimidade da democracia representativa. De forma geral, os partidos e os parlamentos são instituições pelas quais os cidadãos nutrem profunda desconfiança. Nesse contexto, formularam-se diferentes teorias sobre uma crise de legitimação que assolaria as democracias contemporâneas. A desconfiança ampliou-se à medida que a corrupção se tornou uma espécie de lugar comum nos Estados democráticos (Pharr, 2005).

Como resposta a esse processo de crise de legitimação das instituições tradicionais de representação, expandiram-se os espaços de participação das diferentes organizações e associações que compõem a sociedade civil (Avritzer, 2007). A ampliação desses espaços de participação, especialmente na dimensão do poder executivo, já permite falar em novas modalidades de representação política, que ocorrem, de forma geral, em órgãos colegiados, em que as organizações da sociedade civil e representantes dos governos partilham o poder de forma que representem interesses e façam a intermediação entre Estado e sociedade nos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas (Avritzer, 2007; Lavallo, Castello, 2008). A reconfiguração da representação política, nesse sentido, procura ampliar a participação da sociedade nos processos de decisão sobre as políticas públicas e o papel delas no controle dessas políticas. A reconfiguração da representação, portanto, passa pelo aprofundamento da idéia de *accountability* como regra fundamental da democracia e princípio fundamental para a legitimidade.

O argumento é o de que a crise do sistema tradicional de representação possibilitou o empoderamento da sociedade civil e a constituição de novos desenhos institucionais que permitam outras modalidades de representação política. Estas novas instituições surgiriam de modelos institucionais híbridos, que absorveriam tanto a representação realizada na esfera do Estado, quanto a representação exercida por organizações e grupos da sociedade civil que passariam a ter o papel de intermediação de interesses na arena política. Nesse sentido, as democracias contemporâneas estariam constituindo novos modelos institucionais de partilha e de exercício direto da

representação, compondo um quadro mais alargado do processo democrático em direção à sociedade civil (Avritzer, 2008).

As organizações da sociedade civil exercem um papel de representação à medida em que elas tornam presentes os interesses dos cidadãos nas diferentes arenas em que eles se fazem ausentes. Representar, nesse sentido, é o ato de se fazer presente, exercer a autorização concedida para perseguir os interesses daquele que é representado (Pitkin, 1972). De acordo com Pitkin, o fundamental do conceito de representação é conseguir compreender, de um lado, o processo de autorização dos representados para o representante, para que ele possa agir no sentido de seus interesses. De outro lado, o processo de representação se configura na capacidade dos representados exercerem controle sobre a ação dos representantes (Pitkin, 1972). O fato é que a crise do sistema de representação por meio dos sistemas eleitorais deflagrou um processo de modificação no sistema de legitimidade dos sistemas políticos democráticos, em que ela pode ocorrer por diferentes gramáticas que especificam processos distintos de legitimação. Para Rosanvallon (2009), a legitimidade das democracias contemporâneas ocorre por processos de imparcialidade, reflexividade e proximidade. No caso das organizações civis, a legitimidade de sua atuação de representante dos interesses da sociedade ocorre por conta de um suposto processo reflexivo dos interesses.

O processo de constituição da autorização do representante tem sido objeto de amplas pesquisas acadêmicas no Brasil, suscitando um debate a respeito do papel da sociedade civil na formação e acompanhamento das políticas públicas. Esse debate tem sido pautado por discussões acerca da legitimidade da representação exercida pela sociedade civil. Críticos dessa idéia apontam para o fato de que esse processo representativo surge no interior das arenas tradicionais, tais como os partidos políticos. O papel representativo exercido pela sociedade civil é originado da posição, principalmente, de partidos de esquerda, que fomentam estas organizações em busca de poder político. Nesse sentido, segundo Lavallo, Houtzager e Castello, o processo da representação política, como no caso da cidade de São Paulo, seria subordinado aos poderes executivos federal, estadual e municipal e estariam distante de um processo autêntico de autorização por parte da sociedade (Lavallo, Houtzager, Castello, 2005). Por outro lado, autores que defendem esse processo representativo da sociedade civil apontam para o fato de que a representação exercida pelas diferentes organizações não

pode ser confundida com a idéia de monopólio territorial da representação. A representação proporcionada pela sociedade civil, como indica Avritzer (2007), é exercida por um processo de afinidade dos interesses, tendo em vista um processo de *advocacy* que não se confunde e nem reclama monopólio territorial. Para Avritzer, a representação exercida pela sociedade civil pauta-se em um processo virtual, em que a afinidade não necessita um processo de autorização pautado em procedimentos específicos.

Independentemente do processo de autorização, que não é objeto desse estudo, é fundamental observar que do processo de representação, como notou Pitkin (1972), decorre a necessidade de estabelecer mecanismos de *accountability*. Nesse sentido, o papel de representação exercido pelas organizações civis tem uma dupla face no que tange a esse aspecto. De um lado, o papel que elas exercem de controle das políticas públicas; de outro lado, o fato de essas organizações da sociedade civil ter o dever de prestar contas aos cidadãos. O representante tem, por um lado, o papel de controlador das políticas públicas definidas pelo Estado; por outro lado, o dever de prestar contas aos representados por suas ações. A dupla face da *accountability*, como notaram Lavallo e Castelo (2008), aponta para o dilema de “quem controla o controlador”, sob o qual as organizações civis estariam envolvidas. Essa discussão, por conseguinte, demanda uma elaboração do conceito de *accountability*.

No que tange a esse aspecto da *accountability* dos processos de representação política, há um forte debate na literatura especializada. A propagação do conceito de *accountability* deveu-se à forte influência da teoria da agência. De acordo com essa perspectiva, o conceito de *accountability* deve ser compreendido a partir dos processos de delegação de autoridade, observando um sentido relacional, havendo o *principal*, que delega poder a alguém, e o *agent*, que age em nome do principal. Nos Estados democráticos o *principal* é a cidadania em sua concepção mais ampla e os *agents* são os políticos e burocratas que devem perseguir o interesse do público (Williason, 1985). Por esta concepção relacional, a questão essencial do processo de delegação do *principal* para o *agent* é a questão da informação. O *principal* delega poder ao *agent* para realizar algo em seu interesse. O problema é delimitar os incentivos seletivos para que o *agent*, de fato, persiga o interesse do *principal*. Os incentivos seletivos devem ser compatíveis de maneira a reduzir os custos da delegação, que se expressam por formas de

clientelismo, patronagem e corrupção. O problema do *agent* é que ele não pode ter certeza de que será recompensado por bom desempenho. Como cabe ao *agent* autonomia decisória que lhe dá informação privilegiada e controle dos recursos, ele tem um incentivo para perseguir rendas, observando ou não as regras do sistema (Tullock, 1967; Krueger, 1974), e ocultar a informação pública sobre o processo de decisão, implementação e avaliação do desempenho das políticas públicas. Como a informação não está disponível publicamente, do fato de os *agents* perseguirem rendas resulta uma série de custos de delegação, que se expressam pela ineficiência da aplicação de recursos públicos e pela corrupção. A assimetria entre o *principal* e o *agent* estabelece os custos de delegação e reduz a qualidade da representação política e da organização burocrática. Por esta perspectiva, o conceito de *accountability* compreende que a representação demanda um processo formal de prestação de contas e a consolidação de mecanismos de transparência (Przeworski, Cheibub, 1999).

Tendo em vista o problema da compatibilidade de incentivos e os custos da delegação, o conceito de *accountability* refere-se ao processo de responsabilização do *agent* perante o *principal* por meio da abertura e a maior disponibilidade o possível de informações pelo fortalecimento da transparência do Estado diante da sociedade (Heald, 2006). Pela perspectiva da teoria da agência, as reformas de Estado devem assegurar a *accountability* mediante a redução da assimetria de informação entre *principal* e *agent*, bem como estabelecer uma compatibilidade de incentivos seletivos que evitem os custos da delegação. De acordo com a teoria da agência, a *accountability* se realiza por meio de uma democracia eleitoral — em que eleitores possam atribuir responsabilidade aos políticos, destituir governos com desempenhos ruins e recompensar ou punir governos pelos resultados que produzem nas políticas públicas — e pelo aprimoramento gerencial da administração pública — recompensando bons burocratas, avaliando desempenho e tornando a administração mais transparente (Islam, 2003). O *principal* investe seus recursos na ação concretizada pelo *agent*, esperando retorno do investimento realizado. O ponto de equilíbrio só é possível mediante instituições mais transparentes, que sejam capazes de reduzir as incertezas de investimento pela maior disponibilização da informação (Ferejohn, 1999).

Essa concepção da teoria da agência fundamenta-se em uma teoria microeconômica da firma, concebendo as reformas de Estado e os processos de

fortalecimento da *accountability* por meio de uma perspectiva privada da gestão pública (Williamson, 1985). Essa concepção da *accountability*, associada à constituição de um mercado político, está sujeita a uma série de objeções. Uma primeira objeção possível é o fato de concentrar o processo democrático no processo eleitoral. Essa concepção revela-se minimalista, exigindo apenas a instituição de regras processuais que dêem aos *principals* o poder de controlar retrospectivamente os *agents*. Não há, nessa concepção de *accountability*, uma perspectiva mais abrangente da publicidade que não se concentre apenas nos momentos eleitorais. A *accountability* está centrada em uma concepção restrita de Estado. O cerne dessa objeção diz respeito ao fato de que a responsabilização é um processo mais amplo, que comunga não só o momento eleitoral, mas todo o processo de constituição das leis e de políticas públicas por parte do Estado e sua implementação mediante a burocracia pública. Além disso, por se tratar de uma concepção relacional entre indivíduos, semelhante àquelas realizadas na dimensão do mercado, a teoria da agência concebe uma visão estreita da noção de *accountability*, sendo o cidadão um mero consumidor de bens públicos.

De acordo com Mark Philp, é possível formular ainda outras objeções à teoria da agência e sua perspectiva sobre o conceito de *accountability* (Philp, 2009). Essas objeções fundamentam-se, sobretudo, no fato de a publicidade ser vagamente identificada nessa abordagem relacional da *accountability*. Em primeiro lugar, a perspectiva relacional da *accountability* parte da premissa de que os interesses do *principal* devem ser compatíveis com os interesses do *agent*. O problema é que nem sempre o grupo ou grupos servidos pelos *agents* são idênticos aos *principals*. Os *principals* compõem uma condição plural da cidadania, baseada em interesses, valores e percepções diferentes. Logo, não se pode pressupor o *principal* de forma unívoca, com forte poder de sanção. Em segundo lugar, o conceito de *accountability* da teoria da agência implica um tratamento de questões contingentes como condições necessárias para sua efetivação. O conceito de *accountability*, por esta abordagem, demanda um forte poder de sanção dos *principals*, sendo que a *accountability* não se resume à sanção do povo. Em terceiro lugar, as modelagens econômicas do conceito de *accountability* carecem de uma compreensão mais ampla de processos normativos desencadeados na sociedade civil, faltando a elas uma perspectiva de justificação e definição de

parâmetros de legitimidade para as agências que têm a delegação de poder (Philp, 2009).

Com relação a esse último ponto destacado por Philp, é importante frisar que o conceito de *accountability* refere-se a uma concepção política de responsabilização por parte de governos e de burocracias. Nesse sentido, a natureza política do conceito de *accountability* está relacionada à compreensão mais ampla das relações de poder no interior dos sistemas representativos e na relação entre o Estado e a sociedade. A *accountability*, se pensada como um problema político que é, demanda a consolidação de arquiteturas institucionais propícias para a construção da responsabilidade política. Ou seja, a *accountability* é, de uma perspectiva política, um princípio de legitimidade democrática, tendo em vista decisões sobre leis e políticas definidas em um Estado democrático. Portanto, a *accountability* só pode ser pensada em um Estado democrático, sendo ela uma condição precípua para a legitimidade dos sistemas políticos representativos (Barnard, 2001). De alguma forma, o problema político da *accountability* e o uso de seu conceito na esfera pública surgiram como respostas às crises de legitimação que assolam as democracias liberais do mundo anglo-saxão (Dowdle, 2006).

Sobre esses pontos, vale lembrar, em primeiro lugar, que a *accountability* refere-se a processos de controle da discricionariedade dos agentes políticos e dos burocratas. Em segundo lugar, este controle do poder deve estar relacionado a concepções públicas mais amplas de cidadania, que não se restrinjam a uma mera visão do cidadão como consumidor de bens públicos. Dessa perspectiva política, a *accountability* deve ser pensada como elemento fundamental da arquitetura institucional do Estado democrático, sobretudo na dimensão do controle do poder. É dessa maneira que a reflexão política sobre o conceito de *accountability* procura por direções do controle institucional dentro do Estado democrático de Direito (O'Donnell, 1999).

Assim, a *accountability* pode assumir um sentido vertical, sobretudo, aos processos eleitorais e ao controle eleitoral exercido pelos cidadãos. Essa concepção de *accountability* vertical trata da relação entre o Estado e a sociedade, em que o controle ocorra, principalmente, pela via de eleições limpas, regulares e balizadas no princípio da regra da maioria. Essa concepção de *accountability* vertical parte da premissa que o Estado em uma democracia deve ser controlado pela sociedade, de maneira a se

responsabilizar perante o público. Todavia, uma concepção de *accountability* vertical pode se revelar restrita, se partirmos da premissa de que a sanção deve ocorrer por meio de uma participação ativa da sociedade na verificação do desempenho de políticos e burocratas. A *accountability* vertical deve ser associada, então, a uma concepção horizontal de *accountability*, que seja capaz de fazer com que o controle do exercício do poder e a responsabilização dos agentes públicos ocorram por um sistema que impeça a discricionariedade abusiva de políticos e de burocratas.

A *accountability* horizontal está relacionada, precipuamente, à regra democrática de tripartição do poder do Estado e o exercício do controle de um poder sobre outro. Nesse caso, a *accountability* horizontal está referida ao controle que um poder estatal exerce sobre outro, de acordo com os parâmetros constitucionais estabelecidos. No que respeita ao processo de decisão sobre leis e políticas públicas, é fundamental que um poder seja capaz de controlar o outro, de maneira a tornar legítimas estas leis e políticas e assegurar mecanismos de responsabilização (O'Donnell, 2003). Nesse sentido, de acordo com O'Donnell, o fortalecimento da *accountability* depende, sobretudo, do fortalecimento do Estado de Direito.

De outra perspectiva, essa concepção do desenho institucional da *accountability* revela-se, erroneamente, centrada na questão do Estado (Smulovitz; Peruzzotti, 2003). As democracias devem dar conta não apenas do controle exercido na dimensão do Estado, mas também por meio de formas institucionais híbridas, que sejam capazes de empoderar a sociedade civil. Uma vez que o processo de representação tem se dirigido às organizações da sociedade civil, é fundamental que elas se envolvam no processo da *accountability*. No que diz respeito à *accountability* vertical, parte-se de uma concepção ampla de sociedade, sem observar os processos de institucionalização que ocorrem em formatos participativos presentes na sociedade civil. Dessa forma, há outra concepção de *accountability*, cuja premissa está no fato de não se centrar exclusivamente no Estado, mas também em reconhecer o papel da sociedade civil no exercício do controle. A *accountability* societal pretende ser uma forma de controle e responsabilização dos agentes públicos realizadas em contextos de instituições públicas, mas de caráter não-estatal.

Se a questão dos desenhos institucionais importa, é fundamental perceber a relação entre *accountability*, democracia e sociedade civil. Nesse caso, podemos

conceituar, de uma perspectiva política, a *accountability* como o conjunto de processos, procedimentos e valores atrelados a um ideal de responsabilização e controle de governos realizado nas condições da publicidade de regimes políticos democráticos. Portanto, a *accountability* é um princípio de legitimação, que demanda dos representantes o papel de exercício do controle público e o dever de prestar contas à sociedade de sua ação.

De um lado, a participação da sociedade civil reforçou a prática da *accountability* vertical. Nesse caso, a ampliação da participação e a reconfiguração da representação dando poder à sociedade civil aumentaram o processo de vigilância sobre os governos e sobre as instituições do Estado. A recomposição da representação política fortaleceu a vigilância dos cidadãos em relação às instituições estatais. Contudo, o conceito de *accountability* não pode ser um conceito vinculado apenas às instituições do Estado. A reflexão sobre o conceito de *accountability* proporcionou uma perspectiva mais inclusiva e menos centrada nas instituições estatais. O exercício do controle público não-estatal demanda uma estrutura de direitos assentada, precipuamente, na personalidade política do cidadão, tendo em vista liberdades políticas fundamentais, tais como liberdade de imprensa, liberdade de opinião, direito de votar e de ser votado e liberdade de associação. O controle público não-estatal deve ser exercido institucionalmente. Tal como mostram Peruzzotti e Smulovitz (2003), frequentemente é necessário ampliar a dimensão institucional da *accountability* na direção de organizações da sociedade civil, com o objetivo de garantir a capacidade do público de controlar as ações do governo e poder determinar o conteúdo das decisões políticas. Assim, é importante que a *accountability* vertical tenha também uma forte dimensão social, associada, precipuamente, ao princípio da publicidade.

Especula-se, dessa maneira, que as organizações da sociedade civil têm um papel fundamental no controle das políticas públicas. As organizações da sociedade civil representam politicamente à medida que são órgãos colegiados de decisão e instâncias de controle. A crise das instituições tradicionais de representação política, tais como os legislativos e os partidos políticos, tem sido explicada por uma percepção cada vez mais forte da corrupção. Se a sociedade civil tem assumido esse papel de representação política, é fundamental que sua ação paute-se pelo problema do fortalecimento da *accountability*, com o objetivo de rever e impedir os custos relacionados ao processo de

delegação. Quanto ao problema da corrupção, portanto, a sociedade civil, por meio de suas organizações, teria um papel crucial para o seu controle e para a diminuição de sua incidência. Isto demanda que o conceito de *accountability* seja revisto de modo a reconsiderar uma perspectiva centrada no mercado político em direção a processos mais amplos que incluam o papel da sociedade civil no controle da corrupção (Warren, 2006).

O papel da sociedade civil no controle da corrupção

As democracias contemporâneas têm experimentado uma recorrência de escândalos de corrupção e ela tem sido analisada, precipuamente, em torno de três enfoques principais: (1) a corrupção realizada pelos políticos profissionais, na dimensão da representação, envolvendo, especialmente, governantes e parlamentares; (2) a corrupção de funcionários públicos, que usam seu poder e prestígio para auferir vantagens indevidas. É a corrupção da burocracia e do aparato administrativo do Estado; (3) a corrupção de membros de instituições centrais do Estado, como a polícia e o Judiciário. Estes três enfoques distintos de análise da corrupção partem de uma mesma premissa: ela ocorre principalmente na dimensão do Estado, que é percebido como o espaço dos vícios políticos (Filgueiras, 2008).

De acordo com Rose-Ackerman (1999), a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, de acordo com sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina. A corrupção está correlacionada ao comportamento *rent-seeking*, mediante o qual os agentes políticos tendem a maximizar sua renda privada. Essa maximização de bem-estar está inserida dentro de um contexto de regras determinadas e de uma renda fixada de acordo com as preferências individuais. A análise da corrupção, nesse sentido, demanda o entendimento da organização institucional e das possíveis falhas decorridas da ação do Estado. A emergência dessa concepção do conceito da corrupção decorre do contexto das reformas de Estado dos anos de 1980 e 1990, em que o seu combate ocorreria pela diminuição do papel das burocracias e pela introdução das reformas gerenciais. Nesse sentido, o conceito de corrupção está relacionado a uma concepção de reforma balizada

na redução dos pontos de veto, na descentralização administrativa e no aprofundamento das reformas políticas (Rose-Ackerman, 1999).

Esta concepção analítica da corrupção é fortemente centrada no problema da eficiência das políticas públicas realizadas pelo Estado. Nesse sentido, esta conceituação da corrupção conduz a uma excessiva centralização na questão estatal econômica e não permite absorver o problema mais amplo dos processos democráticos. Esta concepção da corrupção centra-se em uma especulação em torno do problema da eficiência, resultando em uma concepção segundo a qual a consequência da corrupção é o aumento dos custos econômicos do Estado para os negócios privados (Mauro, 2002). Deste modo, os modelos analíticos, seguindo uma abordagem econômica, devem buscar um ponto de equilíbrio possível para o controle da corrupção, o qual é a construção de instituições competitivas através de reformas que mantenham a liberalização do mercado intacta. Apesar de a corrupção representar custos para o próprio mercado, a adoção de uma estratégia corruptora por parte dos atores é preferida em relação a estratégias conducentes à obediência das normas. Neste sentido, as reformas devem optar pela construção de instituições competitivas, que trabalhem com a idéia de controle externo, sobreposição de jurisdições, ombudsman e múltiplos “veto powers”, tendo em vista uma pressuposta ineficiência do Estado como produtor de bens públicos (Bardhan, 2006). As estratégias de controle da corrupção consistem, basicamente, em reduzir o domínio do Estado no controle de recursos, fomentando a *accountability* por meio da ação do mercado (Warren, 2006; Filgueiras, 2008).

A nosso ver, o conceito de corrupção não pode ser compreendido apenas na chave dos custos econômicos, porquanto ele esteja atrelado a uma polissemia de sentidos que se fazem presentes no cotidiano da política. O conceito de corrupção não se reduz apenas a seus aspectos econômicos, uma vez que deve ser analisado como um fenômeno político. Como fenômeno político, o conceito de corrupção tem uma natureza flexível e plástica, porque é um conceito normativamente dependente (Filgueiras, 2008). Por ser um conceito normativamente dependente, ele está relacionado à disputa sobre a interpretação das regras e princípios que estruturam a vida pública e, por consequência, apontam o que é e o que não é corrupção. Essa disputa ocorre em diferentes campos discursivos, como é o caso do campo da representação política, o campo jurídico, o mercado e a mídia. Estes campos absorvem perspectivas sociais, culturais, políticas e

econômicas para o entendimento das regras e dos princípios e promovem uma compreensão da corrupção conforme essa disputa por valores. Essa disputa ocorre, sobretudo, em torno dos sentidos e dos significados da ação política e o modo como se pode enquadrar diferentes casos como corrupção. Dessa maneira, a corrupção não representa apenas custo econômico, mas também a degeneração de regras e procedimentos fundamentais da democracia. No que tange à representação política, nesse sentido, a corrupção ocorre não apenas pela malversação de recursos econômicos públicos, mas também pela degeneração institucional e pelo desrespeito a regras estruturadoras da vida pública (Filgueiras, 2008).

Uma abordagem política ao conceito de corrupção deve dar conta de pensar uma abordagem normativa do interesse público, no sentido de configurar uma amplitude de problemas envolvidos na malversação de recursos públicos e na degeneração institucional da representação. O conceito de corrupção expressa uma polissemia de sentidos e tipos de ação política, cujo critério para se definir se essa ação é corrupta ou não é o da sua ilegitimidade frente aos valores e normas expressos em uma concepção de interesse público (Filgueiras, 2008). Dessa forma, práticas como clientelismo, patronagem, nepotismo, malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno, prevaricação e outras práticas mais podem ter um sentido de corrupção à medida que seja considerada pelos cidadãos como uma ação ilegítima em contraposição ao interesse público.

A introdução da categoria “público” permite, dessa forma, uma abordagem mais abrangente em relação aos diferentes problemas que configuram a prática da corrupção nas sociedades democráticas. Em primeiro lugar, porque estabelece uma tensão entre o conceito de corrupção e os valores políticos fundamentais de uma ordem democrática. Em segundo lugar, porque permite transcender a idéia, por si restrita, de que a corrupção esteja referida apenas ao uso indevido de dinheiro público ou ao suborno. Em terceiro lugar, porque assume que o efeito da corrupção esteja não apenas no aspecto gerencial do Estado, mas no problema da legitimação da ordem democrática como um todo. Em quarto lugar, porque permite absorver a idéia de que o controle da corrupção envolve uma concepção mais ampla, assentada em uma concepção aberta de cidadania e de *accountability*. Em quinto lugar, porque permite perceber que o enfrentamento da corrupção não envolve apenas o ajuste das instituições a sistemas de incentivo, mas

compromissos de sociedades inteiras, tendo em vista aspectos que são sociais, econômicos, culturais e políticos.

Para Warren, a corrupção política significa a existência de falhas do sistema de representação, tendo em vista uma concepção pouco inclusiva da cidadania como ator político relevante (Warren, 2004). A corrupção representaria, nesse sentido, uma falha das instituições para incluir os cidadãos nos processos decisórios das políticas públicas. Para Warren, a inclusão é o indivíduo ter o poder através do voto e utilizá-lo com o objetivo de assegurar que seus interesses e valores sejam fundamentais à sua relação com os seus representantes. A corrupção, dessa forma, ocorre na dimensão da representação e tem como sentido a idéia de que existe um fosso entre representante e representado. O representado não consegue incluir seus interesses para o representante quando o seu voto é ineficaz, quando ele não tem conhecimento suficiente para reforçar sua relação com seu representante ou quando os interesses presentes na esfera pública relacionam-se com os problemas de ação coletiva (Warren, 2004).

Segundo Warren, as reformas contra a corrupção devem estar voltadas para o aumento do processo de participação política e para o aprimoramento institucional da representação. Com a finalidade de fortalecer a representação e criar um sistema de controle da corrupção, o ideal é reconfigurar o sistema de representação de forma a absorver a participação da sociedade civil. Uma concepção política do conceito de corrupção demanda o fato de que ela deve ser pensada a partir do sistema de controle, tendo em vista um desenho institucional adequado da *accountability*. O aprimoramento da *accountability* exige o alargamento do conceito de representação em direção a uma concepção não-territorial. Warren e Urbinati (2008) partem da premissa que as demandas de representação são segmentadas e que o julgamento político daí derivado se encontra mais disperso em espaços sociais mais amplos. Existe, segundo os autores, uma variedade de bens e interesses representados e de mecanismos de autorização e *accountability*. A autorização não se circunscreve ao processo eleitoral e a *accountability* não está centrada apenas na dimensão do Estado.

A representação não depende da existência de representantes eleitos. Ela pode ocorrer além da arena eleitoral por meio de agentes que se auto-autorizam por meio da *advocacy* via discurso público e em organizações responsáveis pela tomada de decisão coletiva (Avritzer, 2007). Portanto, organizações não-governamentais, comitês e

conselhos representam diferentes preferências, identidades e valores que se estabelecem em uma relação entre representante e representado. Uma vez que exercem a representação, cabe a estes representantes o papel de organizações voltadas para a implementação da *accountability*. Uma concepção de *accountability* societal, nesse sentido, é informada por uma concepção mais aberta e ampla do conceito de representação, tendo em vista uma esfera pública plural, composta por associações, movimentos políticos e opiniões.

No que tange à corrupção, uma concepção política de seu conceito deve dar conta do fato de que ela representa uma ação não pública, que fere o princípio da representação (Warren, 2005). Assim, o segredo é característica fundamental da corrupção e promove o processo de exclusão da cidadania em relação às decisões públicas. Porém, as democracias contemporâneas têm promovido um processo de maior combate à corrupção associado a uma crescente disponibilidade de informações ao público por meio de instituições como controladorias, auditorias e governo eletrônico. Essa maior disponibilidade de informações ao público empodera os cidadãos e proporciona elementos concretos para um maior enfrentamento da corrupção. Quando Warren (2005) afirma que o problema do controle circunscreve-se à maior transparência e abertura, o controle da corrupção se torna uma questão de inclusão da cidadania, favorecendo a confiança pública. As técnicas horizontais do controle público são fundamentais para o fortalecimento das instituições de *accountability*. Mas é fundamental que os cidadãos possam participar em pé de igualdade nos processos de decisão e avaliação de políticas públicas.

Assim, segundo Warren (2005), o enfrentamento da corrupção exige o aprimoramento das instituições de controle, o qual exige, por sua vez, o aprimoramento da representação. Nesta assertiva, a sociedade civil, por meio das organizações e associações, teria um papel fundamental no controle da corrupção por meio de uma concepção de *accountability* societal. O papel da sociedade civil é fundamental para a maior disponibilidade de informação pública que permita, por conseguinte, o desenvolvimento dos indivíduos, a constituição de esferas públicas de julgamento político e a influência nas decisões governamentais. A representação exercida pela sociedade civil, segundo Warren, tem um papel preponderante no fortalecimento das

instituições de *accountability*, com o objetivo de diminuir a incidência da corrupção nas instituições democráticas.

Contudo, não se deve depositar uma confiança excessiva nas associações e organizações da sociedade civil, porque elas entrecruzam diferentes interesses e concepções de valores que nem sempre são democráticos e inclusivos. A sociedade civil tem um limite para exercer adequadamente a representação e, por sua vez, a *accountability* quando ela está comprometida com interesses não públicos e interessadas no bem público. A atividade de representação pode fazer com que a organização retenha, em primeiro lugar, recursos que incentivam transações corruptas, tais a representação da sociedade civil que ocorre em conselhos que têm competências orçamentárias. Em segundo lugar, a organização pode estar comprometida com interesses relacionados à sua reprodução, como sindicatos. E, em terceiro lugar, que os propósitos das organizações civis podem ser privados. Quando isso é observado nas organizações da sociedade civil, há um potencial de influência corrupta nas políticas públicas (Warren, 2005). Para Warren, a sociedade civil pode ajudar a combater a corrupção quando suas associações e organizações civis estão imbuídas de um espírito de enfrentamento das falhas da representação e quando elas têm incentivos para usar recursos democráticos.

Por conseqüência, segundo Warren, a sociedade civil tem um papel fundamental no enfrentamento da corrupção, desde que ela tenha disponível recursos democráticos fundamentais que permitam o seu empoderamento e também um processo de maior inclusão capaz de transformar a cultura política. Para isso, não é necessário que a sociedade civil tenha uma missão institucional de enfrentamento da corrupção, envolvida em uma técnica ou conhecimento especializado. É fundamental que ela saiba utilizar os recursos democráticos disponíveis para concretizar a publicidade das políticas públicas.

No caso brasileiro, o discurso público tem fomentado a idéia de que a sociedade civil tem um papel primordial no controle da corrupção por meio da sua participação em arenas de decisão sobre as políticas públicas. A próxima seção cuida de analisar essa questão voltada para os limites da atuação da sociedade civil no controle da corrupção.

Os conselhos de políticas públicas e o controle da corrupção no Brasil

Desde a redemocratização, o Estado brasileiro tem patrocinado e proporcionado elementos de ampliação da participação política da sociedade civil. Os processos de mobilização social na Constituinte e o associativismo comunitário nas esferas locais propiciaram o surgimento das organizações civis como um ator político novo, que se organizaram para demandar junto ao Estado políticas, serviços e direitos que viessem a atender os pleitos relacionados ao processo de urbanização e desenvolvimento na década de 1970 (Doimo, 1995). A articulação desses movimentos no Brasil, durante a Constituinte, proporcionou a inclusão da sociedade civil como um ator político relevante, à medida que se mobilizavam para prover a descentralização das políticas públicas e a constitucionalização mais forte dos direitos no processo de engenharia constitucional no Brasil (Avritzer, 1994).

Frente à centralização do Estado autoritário, que concentrava o processo de formulação de políticas públicas, os movimentos sociais entraram com a agenda da descentralização e uma maior proximidade das políticas junto à sociedade, com o objetivo de ampliar os fóruns participativos que canalizassem e legitimassem os interesses em jogo. Nesse sentido, o processo de mobilização política dos movimentos sociais resultou na institucionalização da participação por meio de diferentes formatos. Já em meados dos anos de 1980, a área de saúde, com ampla trajetória de participação política, organizava a Conferência Nacional de Saúde, de composição mista, com membros do Estado e da sociedade civil. Na Conferência Nacional de Saúde de 1986 deliberou-se que seria necessário recriar o Conselho Nacional de Saúde, com formato misto e competências para a definição das finalidades e modos de implementação das políticas de saúde.

O pioneirismo da área de saúde irradiou os movimentos sociais, a comunidade de especialistas e os membros de organizações não-governamentais a adotarem a estratégia de influenciar a Assembléia Constituinte, com o objetivo de introduzir na Constituição de 1988 o princípio da participação política na formulação das diferentes políticas públicas. O princípio da participação foi reconhecido em quase todas as políticas públicas, especialmente aquelas que dizem respeito aos direitos sociais, como saúde, assistência social, educação, direitos da criança e do adolescente, dentre outras. A

participação democrática, no Brasil, tem ocorrido em um formato fortemente institucionalizado, por meio de conferências nacionais e conselhos de políticas públicas.

As conferências nacionais têm sido largamente aplicadas na construção de pactos políticos capazes de definir uma agenda e os objetivos gerais das políticas públicas. As conferências têm adotado um modelo descentralizado, começando em rodadas locais ou regionais, até chegar à esfera federal. As conferências adotam modelos mistos de participação e contam com representantes dos governos — locais, estaduais e federal — e representantes da sociedade civil, envolvendo as organizações e as associações que reúnem os afetados e interessados pelas políticas. O modelo das conferências no Brasil, desde a redemocratização, iniciou-se nos anos de 1980, foram aprimorados durante os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso e aprofundados durante os dois mandatos do governo de Lula. O modelo das conferências tem sido bem sucedido e capaz de influenciar a agenda do Congresso Nacional, no sentido de aprovar leis que assegurem condições orçamentárias e estruturais para a consecução das políticas públicas e instituem leis capazes de criar condições para a eficácia dos direitos civis e sociais (Pogrebisnchi e Santos, 2010).

Os conselhos de políticas públicas são instâncias deliberativas ou consultivas estabelecidas para auxiliar a fomentar as políticas públicas. No Brasil, a presença dos conselhos de políticas públicas já ocupa uma longa trajetória. Os conselhos têm existido na estrutura do Estado brasileiro desde 1920, por meio das Caixas de Aposentadorias e Pensões, que se constituíam em órgãos colegiados que reuniam representantes de trabalhadores e do Estado. Durante o Estado Novo, no governo Getúlio Vargas, foram criados o Conselho Nacional de Educação (1930), o Conselho Nacional de Saúde (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho Nacional do Serviço Social (1938) e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944). Estes conselhos, no interior do estado autoritário, tinham função consultiva e tinham uma atuação restrita, à medida que estavam submetidos a rigoroso controle governamental. Estes conselhos não reuniam a sociedade civil, mas especialistas que pautavam as políticas públicas. Com o fim do Estado Novo, os conselhos foram mantidos na Constituição de 1946 e, mais tarde, durante o regime militar, inaugurado em 1964. No regime militar, foi ampliado o número de conselhos para 30, até 1984 (Cunha, 2009).

A partir da Constituição de 1988, o perfil dos conselhos foi modificado. A maior parte deles adotou um formato deliberativo sobre a gestão das políticas, tendo em vista a um formato institucional híbrido que congrega a representação do governo e a representação da sociedade civil. Este novo formato institucional deu aos conselhos capacidade para produzir decisões vinculantes sobre os objetivos e as estratégias a serem adotadas para a formulação das políticas públicas. Em alguns casos, como no Conselho Nacional de Saúde, os conselhos passaram a ter competência para aprovar o orçamento Federal da área da política, e competência para exercer controle público sobre a ação do Estado. A Constituição de 1988 proporcionou a emergência dos conselhos de políticas públicas como espaços públicos para o debate de temas de interesse da sociedade, como para a ampliação e democratização da gestão do Estado (Dagnino, 2002).

Desde 1988 os conselhos têm assumido um importante papel para o aprimoramento da *accountability* societal. Como instâncias deliberativas das políticas públicas, os conselhos têm assumido a competência legal para exercer o papel de controle público, seja na aplicação de recursos para a efetivação das políticas, seja por meio do controle *a posteriori* das políticas, por meio de processos de avaliação balizados em resultados e na obediência aos procedimentos estabelecidos. Dessa forma, os conselhos assumiram um papel fundamental no controle público das políticas, sendo, além de fórum deliberativo, fórum de *accountability*. O papel dos representantes do governo e dos representantes da sociedade civil nos conselhos é garantir que as políticas atendam aos objetivos estipulados e que os recursos destinados sejam de fato empregados. Os conselhos de políticas públicas assumiram um papel central de representação política, tendo em vista as suas duas faces: o processo de autorização e o fomento da *accountability*.

Contudo, ao mesmo tempo em que a democratização do Estado brasileiro modificou e ampliou as bases da representação política, ele começou a conviver com a presença constante da corrupção. O Brasil tem convivido com uma seqüência de escândalos políticos que têm assolado os poderes da República, tendo em vista esquemas de corrupção que envolvem políticos, burocratas, membros do Judiciário e empresários. Esta sucessão de escândalos no Brasil tem minado a legitimidade da representação por meio de instituições como os partidos políticos e o Congresso

Nacional. Em pesquisa de opinião pública realizada em 2009, os brasileiros tendem a identificar a corrupção nos partidos, nas instituições do Poder Legislativo e no Poder Executivo (Filgueiras, 2009).

O Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que assegurou o desenvolvimento das instituições de representação da sociedade civil, incrementou o papel das instituições de controle da corrupção. Aprimorou-se, no Brasil democrático, as instituições de controle da corrupção, melhorando as bases da transparência pública e da *accountability*. No caso brasileiro, o aprimoramento de instituições tais como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), a Advocacia Geral da União, a Comissão de Ética Pública, a atuação da Polícia Federal e a maior autonomia do Ministério Público possibilitaram desvelar a corrupção que se ocultava no Estado. Iniciativas como a construção do Portal da Transparência e a divulgação pública da prestação de contas e as operações da Polícia Federal, associadas com o Ministério Público, têm proporcionado maior desvelo da corrupção. No entanto, a ampliação da transparência no Brasil, paradoxalmente, não significou uma melhoria do controle da corrupção, nem mesmo um aprimoramento da *accountability*.

A falta de integração entre as instituições de controle no Brasil faz com que a transparência não represente ganhos de eficiência na gestão pública, mas alimente uma política do escândalo que vitimiza as instituições democráticas, em especial os partidos e o Congresso Nacional. A razão principal para isto é o fato de a lentidão do Judiciário produzir um sentimento de impunidade que impera no Brasil democrático, em particular em casos que envolvam a grande corrupção. Como destaca Taylor, o problema é que a construção da *accountability* no Brasil pós-1988 depende de um monopólio da burocracia sobre as políticas públicas, o que torna questões centrais, como a atuação do Judiciário e da sociedade civil no controle da corrupção, de pouca eficácia (Taylor, 2009). Ou seja, as inovações do controle da corrupção continuaram sob domínio do monopólio burocrático sobre a gestão pública, o que dificulta inovações institucionais que estejam para além do ajuste fiscal. Como apontam Taylor e Buranelli, a disjunção das instituições de controle no Brasil provoca um baixo desempenho das instituições responsáveis pela *accountability*. O resultado é que não há sanção eficiente à corrupção, apesar da maior transparência hoje vigente no Brasil. A sanção, no máximo, é reputacional (Taylor, Buranelli, 2007).

Em resposta a esse problema da falta de eficácia do controle no Brasil, tem sido esperado que a sociedade civil possa contribuir no controle direto da corrupção. Por meio dos conselhos de políticas públicas, tem sido atribuído à sociedade civil um papel fiscalizador, capaz de impedir a alta incidência de corrupção nas políticas públicas. O objetivo é ampliar as bases de eficiência na aplicação dos recursos por meio de uma ação fiscalizadora que os conselhos podem exercer nas políticas. Nas políticas sociais, por exemplo, o Conselho Nacional de Assistência Social assumiu um papel fiscalizador sobre as entidades filantrópicas de assistência por meio da certificação delas, o que as possibilita ou não receber recursos públicos. O Ministério da Educação, por meio do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, instituiu que os municípios brasileiros, para receberem recursos para a merenda escolar, deveriam criar um Conselho Municipal da Merenda Escolar, com o objetivo de assegurar que a merenda tenha qualidade nutricional e que os recursos não sejam desviados para outras finalidades. Da mesma forma, os Conselhos Municipais do Bolsa Família devem assegurar que os recursos sejam destinados às famílias carentes e que sejam bem empregados.

O Estado brasileiro, principalmente no governo Lula, tem fomentado essa participação da sociedade civil, por meio dos conselhos, no controle da corrupção. A idéia de reforçar o controle da corrupção com a maior participação da sociedade tem se mostrado uma posição ideológica importante. Está previsto para o ano de 2012 a primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social — Consocial —, que terá rodadas nos estados e reunirá, no âmbito federal, diversas entidades representantes da sociedade civil e membros do governo para debater diretrizes e programas para fomentar a *accountability* societal. O importante nesta conferência é que ela será a primeira experiência de constituição de um fórum para debater o papel da sociedade civil no controle da corrupção. Ela tem os seguintes objetivos, expressos em seu documento de origem:

- 1 - debater e propor ações da sociedade civil no acompanhamento e controle da gestão pública e o fortalecimento da interação entre sociedade e governo;
- 2 - promover, incentivar e divulgar o debate e o desenvolvimento de novas idéias e conceitos sobre a participação social no acompanhamento e controle da gestão pública;
- 3 - propor mecanismos de transparência e acesso a informações e dados públicos a ser implementados pelos órgãos e entidades públicas e fomentar o uso dessas informações e dados pela sociedade;

- 4 - debater e propor mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação no acompanhamento e controle da gestão pública;
- 5 - discutir e propor ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento e controle da gestão pública, que utilizem, inclusive, ferramentas e tecnologias de informação;
- 6 - desenvolver e fortalecer redes de interação dos diversos atores da sociedade para o acompanhamento da gestão pública; e
- 7 - debater e propor medidas de prevenção e combate à corrupção que envolvam o trabalho de governos, empresas e sociedade civil¹.

Frente a estes objetivos, serão realizadas rodadas preparatórias nos estados da Federação e a reunião em 2012 para estabelecer as diretrizes relacionadas à transparência e ao combate à corrupção. Importante observar que esta conferência não partiu da sociedade civil, mas do Estado, especialmente com a organização e atuação da Controladoria Geral da União (CGU).

Tendo em vista esse papel fiscalizador dos conselhos de políticas públicas, procuramos avaliar e testar sua atuação quanto ao enfrentamento da corrupção, pensando o papel da sociedade civil no controle da corrupção. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de survey com conselheiros nacionais de políticas públicas, em 2010, com o objetivo de avaliar o papel desses conselhos no controle da corrupção e na promoção da *accountability* societal. Foi feito, previamente, um levantamento dos conselhos e do quantitativo de conselheiros, partindo-se da premissa que a questão do controle público não-estatal demanda o fato de haver, na estrutura do conselho, a representação da sociedade civil e uma estrutura deliberativa da aplicação dos recursos e do controle sobre eles. A seleção dos conselhos obedeceu a esse primeiro critério: os conselhos têm que ter uma natureza deliberativa e não apenas consultiva. O levantamento realizado na pesquisa chegou à seguinte lista de conselhos:

¹ Informações extraídas do site da 1ª Conferência Nacional Sobre Transparência e Controle Social (Consocial), organizada pela Controladoria Geral da União. Ver <http://www.cgu.gov.br/consocial/conferencia/objetivos.asp>

Tabela 1. Conselhos e representação da sociedade civil

Conselhos	Representantes dos governos	Representantes da sociedade civil e dos usuários	Total de membros	Competência orçamentária
Conselho Nacional do Meio Ambiente	203 (71,5%)	81 (28,5%)	284 (100%)	Não
Conselho das Cidades - CONCIDADES	87 (46,3%)	101 (53,7%)	188 (100%)	Não
Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas	20 (44,5%)	25 (55,5%)	45 (100%)	Não
Conselho Nacional da Previdência Social	12 (41,4%)	17 (58,6%)	29 (100%)	Sim
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	58 (54,2%)	49 (45,8%)	107 (100%)	Não
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	27 (49%)	28 (51%)	55 (100%)	Sim
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	11 (32,3%)	23 (67,7%)	34 (100%)	Sim
Conselho Nacional dos Recursos Hídricos	76 (69%)	34 (31%)	110 (100%)	Não
Conselho Nacional de Turismo	56 (42%)	77 (58%)	133 (100%)	Não
Conselho Nacional de Saúde	18 (12,5%)	126 (87,5%)	144 (100%)	Sim
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	32 (57,1%)	24 (42,9%)	56 (100%)	Não
Conselho Nacional da Juventude	32 (27,3%)	85 (72,7%)	117 (100%)	Não
Conselho Nacional de Assistência Social	14 (43,7%)	18 (56,3%)	32 (100%)	Sim
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	46 (54,1%)	39 (45,9%)	85 (100%)	Não
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	28 (53%)	25 (47%)	53 (100%)	Sim
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA	38 (33,3%)	76 (66,7%)	114 (100%)	Não
Conselho Nacional de Economia Solidária	5 (25%)	14 (75%)	19 (100%)	Não
Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	38 (50%)	38 (50%)	76 (100%)	Não
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	1 (7,6%)	12 (92,4%)	13 (100%)	Sim
Conselho Nacional de Segurança Pública	24 (36,4%)	42 (64,6%)	66 (100%)	Não
Conselho Nacional de Política Indigenista	42 (35,6%)	76 (64,4%)	118 (100%)	Não
Total	868 (46,2%)	1010 (53,8%)	1878 (100%)	

Fonte: elaboração própria

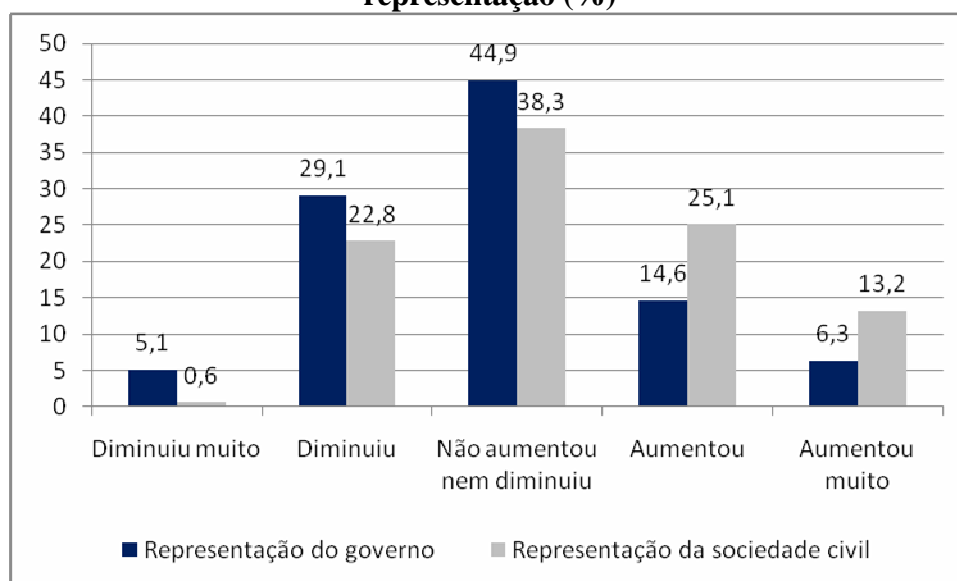
A partir dessa tabela, foi composta uma amostra estratificada dos conselheiros. Os critérios de estratificação obedeceram ao estabelecimento de cotas proporcionais a cada

conselho no total de conselheiros, e a cotas proporcionais, em cada conselho, da representação dos governos e da representação da sociedade civil. Totalizamos, portanto, no levantamento, 21 conselhos nacionais de políticas públicas, para um total de 1878 conselheiros, divididos entre 868 representantes do Estado e 1010 representantes da sociedade civil. O cálculo da amostra, seguindo a técnica da população finita, resultou em uma amostra de 335 conselheiros, para um nível de confiança de 95,5%, com uma margem de erro de +/- 4,5%. No questionário, foram perguntadas questões a respeito da percepção dos conselheiros sobre a corrupção no Brasil, questões relativas à cultura política e questões relacionadas ao desempenho dos conselhos no controle da corrupção e de outras instituições de controle da corrupção. A amostra foi composta, no que diz respeito à forma da representação, por 48,7% de representantes dos governos e 51,3% de representantes da sociedade civil. A amostra apresentou um nível alto de escolaridade, uma vez que 25,1% relataram ter mestrado ou doutorado, 25,7% relataram ter especialização e 37,3% apontaram ter o ensino superior completo.

No que diz respeito à ação deliberativa dos conselhos nacionais de políticas públicas, foi questionado quais são os temas abordados nas deliberações internas. Majoritariamente, o principal tema de deliberação trata dos objetivos das políticas públicas. Para 65,9% da amostra os principais temas das deliberações dos conselhos são os objetivos das políticas públicas; para 19,9% da amostra os principais temas de deliberação correspondem àqueles relacionados ao controle das políticas. Para 7,3% da amostra os temas referem-se aos procedimentos operacionais do próprio conselho, enquanto que para 3,9% trata dos temas relacionados estrutura do conselho e, finalmente, para 3% trata de temas relacionados à administração pública. Percebe-se, nesse sentido, uma disposição quanto aos objetivos das políticas nos processos deliberativos.

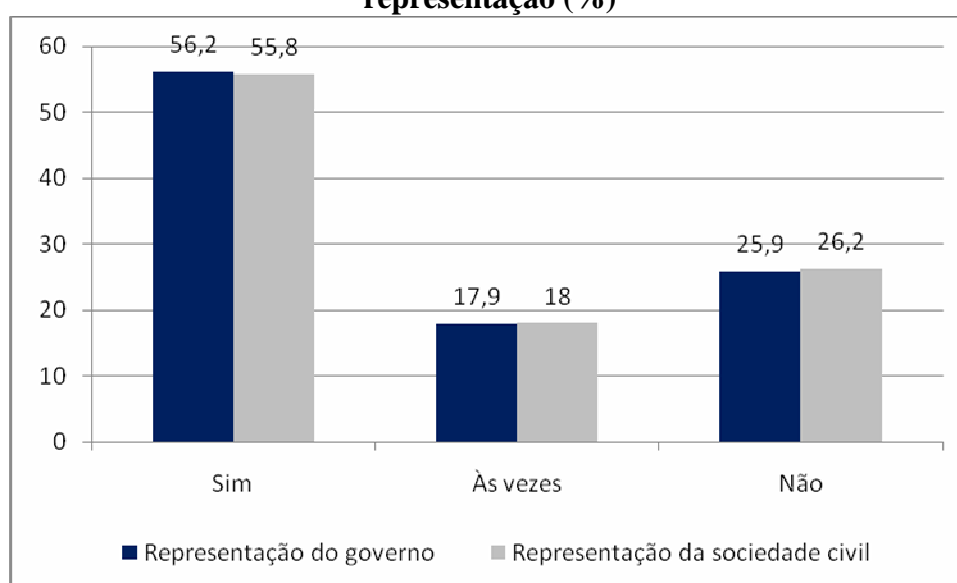
No que diz respeito à percepção dos conselheiros sobre a corrupção no Brasil, depreende-se do gráfico 1 que a percepção dos representantes da sociedade civil é mais crítica do que a dos representantes do governo. Os representantes da sociedade civil tendem a afirmar mais do que os representantes do governo que a corrupção aumentou ou aumentou muito, permitindo inferir uma posição mais crítica da sociedade frente ao Estado.

Gráfico 1. Percepção sobre a corrupção no Brasil nos últimos 5 anos x tipo de representação (%)



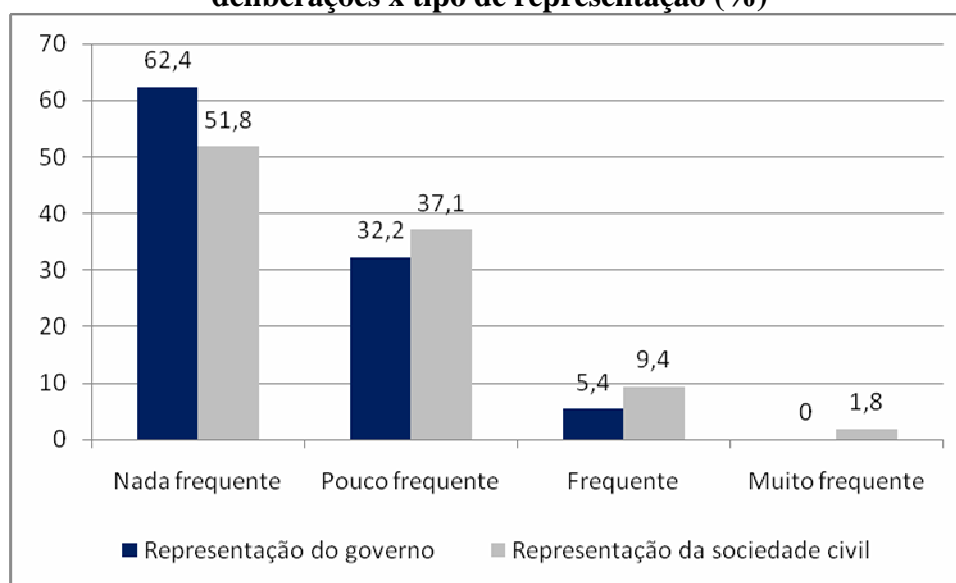
No que diz respeito à atuação dos conselhos para a diminuição da incidência de corrupção, os conselheiros tendem a ter uma percepção positiva dessa atuação e sem diferenças significantes no que diz respeito à representação do governo e a representação da sociedade civil. Os dois tipos de representantes endossam um papel positivo dos conselhos para ajudar a diminuir a incidência da corrupção, de forma que eles teriam um papel fiscalizador principal.

Gráfico 2. A atuação dos conselhos ajuda a combater a corrupção x tipo de representação (%)



O gráfico acima aponta para uma defesa do papel dos conselhos no controle da corrupção. Todavia, quando contrastado com a percepção dos conselheiros a respeito da capacidade do conselho identificar e debater a corrupção em suas deliberações, eles revelam que a frequência com que ela identificada é baixa. Para os conselheiros, de acordo com o gráfico 3, é nada frequente a detecção de corrupção nas atividades de deliberação. Quando essa variável é cruzada com a questão da competência orçamentária, não há diferenças significativas no que tange a esta opinião. É de se notar que essa opinião a respeito da capacidade do conselho de identificar a corrupção é mais forte entre os representantes do governo comparados com a opinião dos representantes da sociedade civil, que tendem a apontar um papel mais efetivo dos conselhos na detecção da corrupção.

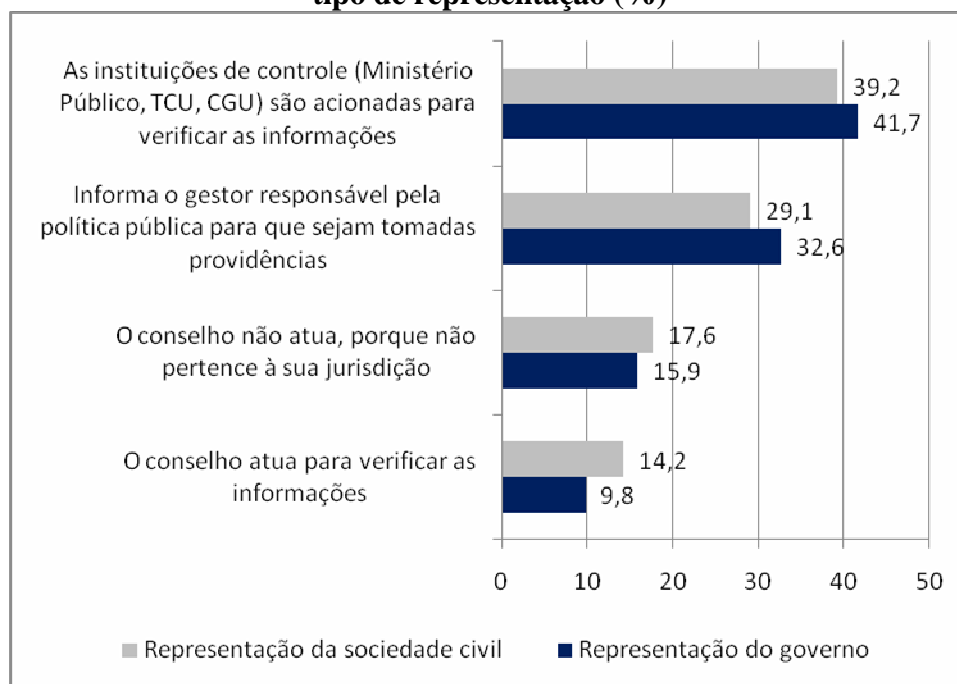
Gráfico 3. Frequência com que o conselho detecta a corrupção, em suas deliberações x tipo de representação (%)



Da mesma forma em que foi perguntada a frequência com que a corrupção é detectada pelos conselhos em suas deliberações, foi questionado, também, qual a posição do conselho diante de casos de suspeita de corrupção. Majoritariamente, a amostra indicou que os conselheiros optam por informar as instituições de controle burocrático, ou ao gestor da política para que sejam tomadas providências. No gráfico 4, abaixo, é interessante notar como os conselheiros apontam uma noção de competência e

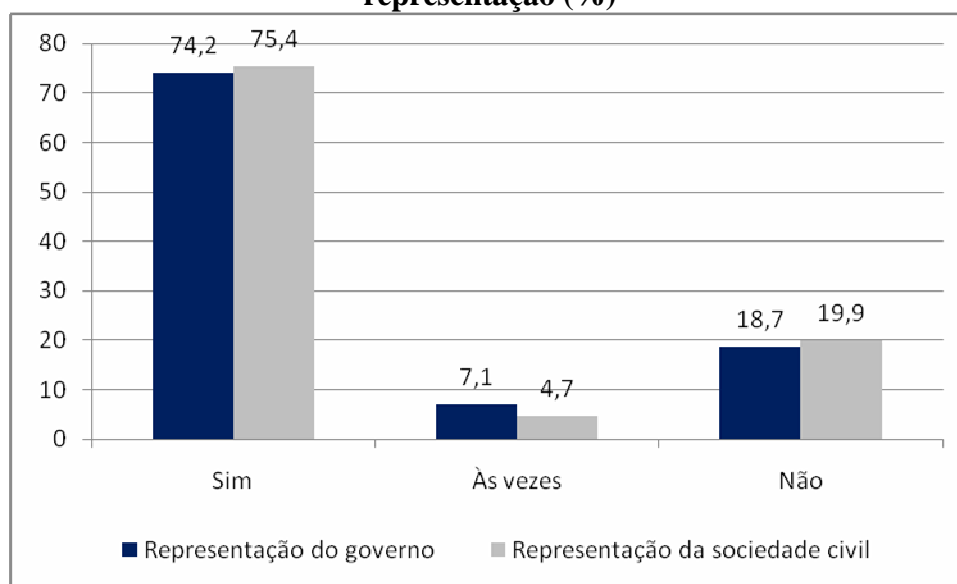
jurisdição nas políticas. Isso pode ocorrer pelo fato de os conselheiros terem uma visão estratégica voltada para os problemas inerentes à política pública por ele representada. No processo de recodificação dessa variável, a palavra jurisdição apareceu fortemente, fazendo com que optássemos por criar essa categoria, que apesar de não representar a resposta majoritária da amostra, mostrou-se bastante relevante.

Gráfico 4. Ações do conselho diante da corrupção identificada nas deliberações x tipo de representação (%)



Outra questão apresentada aos entrevistados diz respeito ao fato de haver no conselho a preocupação com o risco de corrupção quando regras e procedimentos são estruturados para as políticas públicas. Os conselheiros tendem a apontar, como no gráfico 5 abaixo, que esta preocupação existe, tanto na dimensão da representação da sociedade civil quanto na representação do governo. O risco de corrupção depende do fato que alguns conselhos têm competência orçamentária e estruturam regras e procedimentos para a alocação de recursos públicos. Nesse sentido, a amostra aponta que os conselheiros observam o risco de corrupção como algo fundamental no processo de deliberação sobre as políticas.

Gráfico 5. Existência da preocupação com o risco de corrupção x tipo de representação (%)



Além de questões que dizem respeito à atuação dos conselhos, foram perguntadas questões relativas aos problemas internos relacionados à corrupção. Apenas 4,2% da amostra de conselheiros relataram já ter sido vítima de suborno para favorecer alguém em deliberações do conselho. Do mesmo modo, para 79,7% da amostra de conselheiros, a tentativa de suborno é nada freqüente. Além do suborno, foi questionado aos conselheiros a presença do jogo de influência nas deliberações do conselho. Para 40,7% da amostra, o jogo de influência para estabelecer as decisões ou evitar o controle sobre a política existe, sem diferenças significativas entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil.

Por fim, também foi feito aos conselheiros questionamentos a respeito de variáveis ligadas à cultura política. De forma geral, os conselheiros tendem a afirmar que o interesse público corresponde ao interesse da sociedade. Isto representa um valor importante e correspondente ao processo de democratização do Estado brasileiro. Para 80% da amostra, o interesse público corresponde ao interesse da sociedade. Também perguntamos a respeito de onde se encontraria o problema da corrupção no Brasil. Para 32,2% da amostra, a corrupção se encontra no Estado e em suas instituições; para 24,7% da amostra a corrupção se encontra no caráter do brasileiro; para 43,1% da amostra a corrupção se encontra em ambos. De uma forma geral, não há diferença significativa entre representantes do governo e representantes da sociedade civil.

Em vista destes dados apresentados, procuramos compreender a interação entre as variáveis, com o objetivo de estabelecer melhor a dimensionalidade dos dados. Para tanto, construímos um modelo de análise fatorial com extração dos componentes principais, conforme tabela 2, propondo um modelo com as 13 variáveis descritas acima. Essa técnica possibilita identificar fatores latentes que representam as interações no conjunto das variáveis. Por esta técnica não é possível determinar causalidade e nem percentuais de chances de resposta, mas combinações lineares. Os dados expostos na tabela 2 mostram o quanto cada variável relaciona-se com o fator latente.

Tabela 2. Matriz de componentes principais

Variáveis	Componentes					
	1	2	3	4	5	6
Competência sobre orçamento						
Forma de participação: representante do governo ou da sociedade civil				,686		
Percepção sobre a corrupção nos últimos cinco anos	,508					
A atuação do conselho ajuda a coibir a corrupção nas políticas públicas?	,702					
Frequência de detecção de corrupção no âmbito das deliberações do conselho						
Ações do conselho diante da corrupção identificada nas deliberações						,743
Existe preocupação com o risco de corrupção quando procedimento e regras de controle são estruturados no conselho	,694					
O conselheiro já foi vítima de tentativa de suborno?		,739				
É comum, nos âmbito das deliberações do conselho, alguém usar de sua influência ou posição na sociedade para estabelecer as decisões ou evitar o controle sobre determinada política?						
O interesse público corresponde ao interesse do Estado ou ao interesse da sociedade?						,679
O problema da corrupção no Brasil se encontra no estado ou no caráter do brasileiro?			,613			
Principais temas abordados nas deliberações dos conselhos					,528	

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Nota: Análise fatorial com extração dos componentes principais, com rotação Varimax com normalização Kaiser. Total da variância explicada: 55,8%.

O modelo retornou seis fatores, com relações muito dispersas entre si. Cada um desses seis fatores pode representar um constructo abstrato, em que valores menores que

0,5 devem ser desconsiderados. O fator 1 mostra que as variáveis sobre percepção da corrupção dos conselheiros, nos últimos cinco anos, a opinião deles sobre o fato de o conselho ajudar ou não a coibir a corrupção e a existência da preocupação com o risco de corrupção quando regras e procedimentos são estruturados formam um fator específico na pesquisa. Quanto a este primeiro fator, percebe-se que a preocupação com as regras e procedimentos delimitados nos processos deliberativos dos conselhos e a posição acerca do papel do conselho no combate à corrupção está relacionada e compõe uma dimensão latente com a percepção geral sobre a corrupção. Nesse sentido, a posição dos conselheiros a respeito do seu papel no controle da corrupção está relacionado e interage diretamente com a percepção que eles formam a respeito da corrupção, de maneira geral. No caso brasileiro, portanto, depreende-se desse primeiro fator que a posição dos conselheiros decorre de uma percepção geral da corrupção cada vez mais agravada, tendo em vista um contexto de sucessão de escândalos de corrupção que afeta o Estado brasileiro. Portanto, a posição dos conselheiros reflete uma posição ideológica e não concreta a respeito do seu papel no enfrentamento da corrupção.

Os demais fatores retornaram questões isoladas, constituindo fatores latentes à parte, que não se relacionam diretamente. A dispersão dos fatores indica que estas opiniões não estão correlacionadas. O fator 2 isolou a questão da vitimização dos conselheiros por tentativa de suborno. Ou seja, a vitimização por suborno, dos conselheiros, é condicionada a questões externas aos conselhos, não se relacionando a procedimentos e ações tomadas em seu interior. Da mesma maneira, o fator 3 retornou a opinião dos conselheiros sobre onde se encontra a corrupção no Brasil — no Estado ou no caráter do brasileiro —, sendo essa opinião não relacionada com as demais variáveis, mas uma ordem de valores externa aos conselhos. A interação entre as variáveis permite afirmar que o tipo de representação — representação do governo ou representação da sociedade civil — não influi na percepção dos conselheiros em relação às demais questões. O fator 4 isolou a variável relacionada à forma de participação, de modo que ela constitui um fator à parte, que não interage com as demais variáveis. Da mesma forma o quinto fator isolou a questão dos temas abordados nas deliberações dos conselhos. Por fim, o fator 6 relacionou, com cargas elevadas, as variáveis que dizem respeito à ação do conselho diante da corrupção identificada em suas deliberações e a concepção de interesse público apontada. Nesse último fator, fica claro que a concepção

de interesse público relaciona-se com a ação dos conselhos diante da corrupção identificada. Interessante observar que o fato de o conselho ter ou não competência orçamentária não influencia e não interage com nenhuma das outras variáveis, assim como a possibilidade de haver jogo de influência nas deliberações dos conselhos.

Com o objetivo de aprimorar o estudo e testar a percepção da representação da sociedade civil acerca do papel dos conselhos no controle da corrupção, o mesmo modelo fatorial foi rodado apenas para os indivíduos que representam esse extrato da amostra. Os representantes da sociedade civil foram isolados e o mesmo teste, com as mesmas variáveis, foi rodado para verificar a interação entre elas. Como mostra a tabela 3 abaixo, houve diferença nos resultados, em comparação com a tabela 2.

Tabela 3. Extração dos componentes principais para os representantes da sociedade civil

Variáveis	Componentes			
	1	2	3	4
Competência sobre orçamento				
Forma de participação: representante do governo ou da sociedade civil				
Percepção sobre a corrupção nos últimos cinco anos				
A atuação do conselho ajuda a coibir a corrupção nas políticas públicas?	,609			
Frequência de detecção de corrupção no âmbito das deliberações do conselho				
Ações do conselho diante da corrupção identificada nas deliberações				,744
Existe preocupação com o risco de corrupção quando procedimento e regras de controle são estruturados no conselho	,703			
O conselheiro já foi vítima de tentativa de suborno?		,706		
É comum, nos âmbito das deliberações do conselho, alguém usar de sua influência ou posição na sociedade para estabelecer as decisões ou evitar o controle sobre determinada política?			,820	
O interesse público corresponde ao interesse do Estado ou ao interesse da sociedade?				,644
O problema da corrupção no Brasil se encontra no estado ou no caráter do brasileiro?		,628		
Principais temas abordados nas deliberações dos conselhos				

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Nota: Análise fatorial com extração dos componentes principais, com rotação Varimax com normalização Kaiser. Total da variância explicada: 59,9%.

A tabela 3 retornou, em alguns fatores, resultados semelhantes à tabela 2. Quando se isola a representação da sociedade civil na estrutura dos conselhos nacionais de políticas públicas, o modelo retorna apenas quatro fatores, também dispersos. No que diz respeito ao fator 1, comparando as tabelas 2 e 3 percebe-se que a percepção dos representantes da sociedade civil, no que diz respeito à sua posição sobre a atuação dos conselhos para coibir a corrupção e a existência de preocupação com o risco de corrupção quando regras e procedimentos de controle são estruturados pelo conselho, é menos relacionada com a percepção sobre a corrupção. Pelo fator 2, a vitimização por suborno dos representantes da sociedade civil relaciona-se com a percepção deles se o problema da corrupção no Brasil encontra-se no Estado ou no caráter do brasileiro. Diferentemente da tabela 2, quando se isola os representantes da sociedade civil, a percepção sobre o uso de influência ou da posição na sociedade para estabelecer decisões ou evitar controle sobre as políticas aparece como o terceiro fator. Por fim, A percepção dos representantes da sociedade civil das ações do conselho diante da corrupção identificada em suas deliberações está relacionada com a percepção sobre o interesse público.

Depreende-se dessa análise que a posição dos conselheiros, em geral, não é informada por uma técnica ou um compromisso interno com o combate à corrupção, tanto no que diz respeito à representação do governo, quanto à representação da sociedade civil. Os conselheiros reagem a uma percepção geral da corrupção que não se relaciona diretamente com o objeto do controle. Para os representantes da sociedade civil, a atuação do conselho no enfrentamento da corrupção é menos condicionada pela percepção que eles têm dela. Portanto, o esforço despendido nos conselhos contra a corrupção não decorre de uma identidade voltada para isso, mas do empoderamento da sociedade civil que permite uma atenção mais aguda com relação ao problema da corrupção. Por consequência, os conselhos de políticas públicas propiciam um recurso democrático importante para que a sociedade civil contribua para o enfrentamento da corrupção no Brasil. Seguindo a tese de Warren (2005), os conselhos de políticas públicas resultaram, na experiência democrática brasileira, em um recurso democrático importante e na maior inclusão da sociedade civil. Mas não se pode esperar que a sociedade civil e, mais especificamente, os conselhos tenham uma missão institucional de coibir e enfrentar a corrupção. Primeiro porque a representação estabelecida nos

conselhos não tem um conhecimento especializado em processos de auditoria e gestão capazes de coibir eficazmente a corrupção. Eles podem contribuir para o controle da corrupção desde que sejam instituições voltadas para o fomento da publicidade das políticas, não instituições empoderadas para exercer diretamente o controle da corrupção.

É fundamental que os conselhos se posicionem contra a corrupção, especialmente no controle por meio do estabelecimento de objetivos e estratégias e no controle *a posteriori* das políticas públicas. O aprofundamento da *accountability* societal pode contribuir muito para o enfrentamento da corrupção, desde que se perceba que ela deva ser integrada às outras instituições de controle, responsáveis por auditorias e pela sanção à corrupção. Ademais, os conselhos deveriam priorizar uma mudança da cultura política, contribuindo com informações e parâmetros que permitam aos cidadãos enfrentar e avaliar a corrupção existente na democracia brasileira. No caso brasileiro, essa deveria ser a tônica do formato participativo da sociedade civil por meio dos conselhos de políticas públicas, sem que disso resulte um compromisso formal, mas experimental e prático de enfrentamento da corrupção, que deve ocorrer não pela restrição da democracia, mas por seu aprofundamento.

Considerações finais

Este estudo procurou testar, a partir de pesquisa de survey com os conselheiros nacionais de políticas públicas, o papel dos conselhos no controle da corrupção no Brasil. O atual contexto de agravamento e rotinização de escândalos de corrupção no Brasil tem suscitado esse papel para a sociedade civil, o qual, por meio de instituições que assegurem sua representação no Estado, poderia diminuir a incidência da malversação de recursos públicos e o descumprimento de normas fundamentais do ordenamento democrático. No caso brasileiro, é forte o discurso de que o empoderamento da sociedade civil poderia diminuir a incidência da corrupção nas instituições representativas. Contudo, este estudo permitiu descortinar pistas de que a percepção dos conselheiros sobre a corrupção e o modo como encaram o seu papel para o enfrentamento dela ainda não é claro. Os conselheiros priorizam o controle sobre as políticas públicas de maneira a estabelecer estratégias para o seu fomento e processos

mais sólidos de avaliação dos seus resultados. O controle da corrupção não é um horizonte efetivo do controle exercido pelos conselhos de políticas públicas, porquanto sua posição sobre esse tema não é alimentada por uma prática interna voltada para esse papel, mas para o fato de ser uma instituição deliberativa voltada para o estabelecimento das finalidades e objetivos das políticas públicas, bem como de avaliação de seus resultados frente ao público-alvo das políticas e não dos processos contábeis e jurídicos, normalmente envolvidos no controle da corrupção.

Este estudo não permite inferir causalidades, mas representa uma análise exploratória importante, da qual se pode concluir que a representação da sociedade civil para o fortalecimento da *accountability* e para o enfrentamento da corrupção tem limites consideráveis. O debate sobre o controle da corrupção no Brasil não pode querer delegar à representação da sociedade civil o papel de controle da corrupção. Essa estratégia pode incorrer em erro se não perceber que a representação da sociedade civil tem limites estruturais importantes e que isso fugiria do propósito original para o qual os conselhos foram criados. A constituição de um compromisso formal de combate à corrupção por parte dos conselhos pode contribuir fortemente para a sua burocratização, desvirtuando a finalidade para a qual eles foram constituídos e, também, criando os mesmos dilemas da representação política por meio de partidos e sistemas eleitorais, tendo em vista os limites da atividade de representação e o modo como ela é exercida no Brasil. A *accountability* societal é apenas uma das faces do controle por meio das instituições políticas. A estratégia de fortalecê-la é importante no Brasil, mas precisa estar associada a uma estratégia maior de aprimoramento das demais instituições de controle, tanto na dimensão burocrática, quanto na dimensão judicial (Filgueiras, Avritzer, 2010). Nesse sentido, o fomento da *accountability* na democracia brasileira, com o objetivo de diminuir a incidência da corrupção nas instituições políticas, passa pela inclusão e criação de instâncias deliberativas das políticas públicas — as quais os conselhos cumprem bem —, pelo aprofundamento da reforma do Estado e pela reforma do Judiciário. É necessário, na experiência democrática brasileira, partir da idéia que as instituições de controle devem ser integradas em torno de uma estratégia de reforço e instrumentalização do Estado para enfrentar a corrupção e puni-la. Para tanto, é necessário rever o fluxo dos processos das instituições de *accountability* com a

finalidade de estabelecer dentro do aparelho estatal uma cultura pública mais eficiente e pautada no valor do interesse público.

A importância da integração das instituições de controle está em perceber que a *accountability* societal é um aspecto importante, mas não suficiente para enfrentar a corrupção. Da mesma forma, a transparência, por si, não é uma condição suficiente para diminuir a incidência da corrupção (Filgueiras, 2012). A importância da integração das instituições de *accountability* para o enfrentamento da corrupção está em perceber que elas são necessárias às condições de legitimidade do regime democrático. Os esforços para fomentar as instituições de *accountability* devem estar circunscritos à idéia de que ela é um princípio que procura assegurar a publicidade de políticas e decisões do governo democrático, sem o que não é possível consolidar as bases para a legitimidade do Estado e de uma sociedade democrática no Brasil.

Referências bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo. 2008. Instituições participativas e desenho institucional. Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, pp. 43-64.
- AVRITZER, Leonardo. 2007. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, nº 3, pp. 443 a 464.
- AVRITZER, Leonardo. 1994. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.
- BHARDAN, Pranab. 2006. The economist's approach, to the problem of corruption. *World Development*, vol. 34, nº 2.
- BARNARD, Frederick M. 2001. *Democratic legitimacy*. Plural values and political power. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- CARVALHO, José Murilo de. 2008. "Passado, presente e futuro da corrupção à brasileira", in: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton (orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- CUNHA, Eleonora S. M. 2009. *Efetividade deliberativa*. Estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 – 2006). Belo Horizonte: Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
- DAGNINO, Evelina. 2002. "Sociedade civil e espaços públicos no Brasil", in: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DOIMO, Ana Maria. 1995. *A vez e voz do popular*. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; São Paulo: ANPOCS.

- DOWDLE, Michael W. 2006. "Public accountability: conceptual, historical, and epistemic mappings", in: *Public accountability. Designs, dilemmas, and experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FEREJOHN, John. 1999. "Accountability and authority", in: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FILGUEIRAS, Fernando. 2012. Transparency and corruption control in Brazil. *Latin American Policy. A Journal of Politics and Governance in a Changing Region*. Vol. 3, n° 1, forthcoming.
- FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. 2010. "Corrupção e controles democráticos no Brasil", in: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo; AQUINO, Luseni (orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: IPEA, (coleção Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, vol. I).
- FILGUEIRAS, Fernando. 2009. A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, vol. 15, n° 2., pp. 386-421.
- FILGUEIRAS, Fernando. 2008. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- HEALD, David. 2006. "Transparency as na instrumental value", in: HOOD, Christopher; HEALD, David (Eds.). *Transparency: the key of better governance*. Oxford: Oxford University Press.
- ISLAM, Roumeen. 2003. "Do more transparent governments govern better?", in: Policy Research Working Paper, The World Bank.
- KRUEGER, Anne O. 1974. "The political Economy of Rent-Seeking". In: *American Economic Review*, vol. 64.
- LAVALLE, Adrian G., CASTELLO, Graziela. 2008. Sociedade, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, vol. 21, n° 52, pp. 67 a 86.
- LAVALLE, Adrian G., HOUTZAGER, Peter, CASTELLO, Graziela. 2006. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n° 60, pp. 43 a 66.
- MAURO, Paolo. 2005. "The effects of corruption on growth and public expenditure", in: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (eds.). *Political corruption. Concepts and contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- MOISÉS, José Álvaro. 2010. Os significados da democracia segundo os brasileiros. *Opinião Pública*, vol. 16, n° 2, pp. 269-309.
- O'DONNELL, Guillermo. 1999. "Horizontal accountability and new poliarchies", in: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; and PLATTNER, Mark (Eds.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. 2003. *Enforcing the Rule of Law*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- PHARR, Susan. 2005. "Public trust and corruption in Japan", in: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (eds.). *Political corruption: concepts and contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- PHILP, Mark. 2009. "Delimiting democratic accountability", in: *Political Studies*, vol. 57, n° 2.

- PITKIN, Hannah. 1972. *The concept of representation*. Berkeley: The University of California Press.
- PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio. 1999. "Democracy, elections, and accountability for economic outcomes", in: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PHILP, Mark. 2009. Delimiting democratic accountability. *Political Studies*, vol. 57, n° 2.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. 2010. *Entre representação e participação*. As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: IUPERJ; Brasília: PNUD; Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.
- ROSANVALLON, Pierre. 2009. *La légitimité démocratique*. Impartialité, réflexivité, proximité. Paris: Seuil.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. 1999. *Corruption and government*. Causes, consequences and reform. Cambridge: Cambridge University Press.
- SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. 2003. "Societal accountability controls: two cases of a fruitful relationship", in: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- TAYLOR, Matthew. 2009. "Corruption, accountability reforms, and democracy in Brazil", in: BLAKE, Charles H.; MORRIS, Stephen (eds.). *Corruption and democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinícius C. 2007. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, vol. 49, n° 1, pp. 59-87.
- TULLOCK, Gordon. 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", in: *Western Economic Journal*, n° 5.
- WARREN, Mark; URBINATI, Nadia. 2008. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, n° 11.
- WARREN, Mark. 2006. Controlling corruption through democratic empowerment: market-style accountability reconsidered. Paper delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.
- WARREN, Mark. 2005. La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciências Políticas e Sociais*, vol. 47, n° 193, pp. 109-141.
- WARREN, Mark. 2004. What does corruption mean in democracy? *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 2, pp. 328-343.
- WILLIANSO, Oliver E. 1985. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.