



Grupo de Trabalho 1 - Transparência, Governo Aberto e Participação

Participação, Controle Social e Corrupção: uma discussão a partir Bourdieu e Tocqueville

Leice Maria Garcia ¹

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio ²

Resumo: O artigo faz uma reflexão sobre iniciativas de participação e controle social da administração pública para enfrentamento da corrupção no Brasil. O referencial teórico conjuga a Teoria da Prática de Pierre Bourdieu com a Teoria da Ação Coletiva de Alexis de Tocqueville. A primeira funda as bases para a compreensão da racionalidade dos agentes por meio da reflexividade estrutura-agência. Nessa abordagem, as práticas sociais, inclusive de corrupção, decorrem de possibilidades constituídas socialmente. De Tocqueville, utiliza-se a centralidade da ação coletiva para a constituição de democracias direcionadas por lógicas mais universalistas e voltadas ao bem comum. A compreensão sobre corrupção surge no reverso dessa lógica. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, a partir de dados secundários, disponíveis em sítios eletrônicos de governos e de organizações sociais. Como resultado, busca-se apreender a lógica predominante das práticas das organizações de controle social e sua contribuição para o enfrentamento da corrupção.

Palavras-chave: Corrupção. Participação. Controle Social. *Accountability*. Sociedade Civil.

1 INTRODUÇÃO

Há relativo consenso de que o fenômeno da corrupção é problema que afeta todas as democracias contemporâneas, sendo mais importante nas democracias emergentes que superaram a condição de ditadura/governos autoritários nos últimos 30 anos. Conforme afirma Mungiu-Pippidi (2015), na grande maioria das democracias, Brasil inclusive, ainda predomina a lógica particularista na prática dos agentes sociais. Na interface entre o Estado e o mercado, essa lógica se materializa em troca de favores que privilegia os mais poderosos. Com abrangência sistêmica, essa corrupção se insere nos procedimentos de elaboração, aprovação e aplicação das normas e no modo de funcionamento das instituições públicas e do mercado, com sérias consequências para qualquer sociedade.

¹Pós-Doutoranda em Administração pela da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Doutora em Administração pelo CEPEAD/UFMG. Auditora Federal de Finanças e Controle pela CGU. E-mail: leice.garcia@gmail.com

²Doutor em Administração pela FGV EAESP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: armindo.teodosio@gmail.com



A partir da teoria da prática de Pierre Bourdieu e da teoria da Ação Coletiva de Alexis de Tocqueville, este artigo analisa possíveis contribuições e limites de duas estratégias participativas da sociedade brasileira, os conselhos de políticas públicas e organizações da sociedade civil voltadas ao acompanhamento do gasto público para o enfrentamento da corrupção sistêmica no Brasil. A pesquisa adota a estratégia qualitativa, recorrendo a análise documental e tratamento de dados secundários, a partir de regulamentos normativos e documentos disponíveis em sites eletrônicos.

O tópico 2 traz o referencial teórico, apresentando o conceito adotado para corrupção sistêmica e os limites da teoria hegemônica para a análise e enfrentamento do fenômeno, o desafio da mudança, a partir de Pierre Bourdieu, e a proposta da utilização da ação coletiva como estratégia de compreensão e superação da corrupção, a partir do pensamento de Alexis de Tocqueville. Com base no referencial adotado, o capítulo 3 descreve e analisa o fenômeno das instituições participativas no Brasil como estratégia de auxílio da sociedade ao controle do espaço público, a partir do surgimento da noção de controle social e de diferentes tipos de instituições participativas formais e informais. O capítulo 4 apresenta algumas considerações, ainda preliminares, dado que o artigo integra uma pesquisa que está em andamento.

2 CORRUPÇÃO SISTÊMICA COMO PROBLEMA DE AÇÃO COLETIVA

2.1 Corrupção e Bem Comum

A corrupção permanece como desafio conceitual e teórico (FERRO, 2015; FILGUEIRAS, 2004; MUNGIU-PIPPIDI, 2015; 2013; 2013b; ROTHSTEIN et VARRAICH, 2017). A adaptação das teorias econômicas, tais como a teoria da agência (JENSEN E MECKLING, 1976), do *rent-seeking* (KRUEGER, 1974) e do custo de transação (WILLIAMSON, 1987), é predominante para o estudo do tema, inclusive na ciência política. Desde os anos 70, essa vertente superou as teorias



sociológicas e antropológicas, fundadas na cultura, enquanto possibilidade de interpretação e de apresentação de respostas ao problema da corrupção.

Foi com base nessas teorias que Rose-Ackerman (1978) ofereceu a interpretação para o fenômeno da corrupção que se tornou hegemônica, sendo inclusive adotada por instituições internacionais, tais como Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), para estimular reformas administrativas e institucionais nos estados. Essa interpretação relaciona corrupção ao abuso das funções públicas, com desvio de recursos públicos e uso ilegítimo de influência política por agentes das esferas pública e privada, para favorecimento pessoal ou de pares. Para essa corrente o enfrentamento da corrupção se faz pela criação de instituições fortes de controle, de fiscalização e de penalização.

Em anos recentes essa interpretação vem sendo mais fortemente questionada. Ao invés de um entendimento de corrupção centrado no abuso de agentes na esfera pública, a busca é de identificação de um núcleo conceitual formado pelo sentido de oposição ao bem comum, de decadência da finalidade do Estado e de limitações do alcance da justiça, com privilégios na aplicação das leis (ROTHSTEIN E VARRAICH, 2017, MUNGIU-PIPPIDI, 2013b, 2015). Esse núcleo se traduz na prática das relações sociais como formas particulares de injustiça promovidas oficialmente pelo Estado, conjugadas com favorecimentos e privilégios.

A identificação desse núcleo conceitual mais abrangente distancia o conceito da corrupção da falta de alinhamento entre as práticas dos agentes e previsão legal, para relacioná-lo com falha do Estado em promover o bem comum. Esta falha pode ser pontual ou sistêmica. Na corrupção sistêmica, os padrões de favorecimentos e privilégios contaminam estruturas jurídicas, burocráticas, econômicas e políticas (MUNGIU-PIPPIDI, 2015) e o Estado se torna incapaz de promover o exercício prático da justiça.

Diante do desafio de entender o problema brasileiro, este trabalho acolhe a visão de que novas abordagens devam ser adotadas para contextos de corrupção sistêmica.



2.2 Superação da Corrupção Sistêmica e Ação Coletiva

Pesquisas realizadas em Uganda e Quênia (PERSSON et AL, 2013) e em países do leste europeu (STEFES, 2007) identificaram o fracasso de reformas institucionais voltadas ao controle da corrupção. Essas reformas basicamente incluem nove elementos: redução da discricionariedade do setor público, com privatização, desregulamentação e recrutamento meritocrático; redução do monopólio do setor público com a promoção da competição política e econômica; ampliação da *accountability* para responder aos anseios da democratização e da crescente consciência política da população; burocratização mais eficaz para responder às demandas de *accountability*; aumento de salários dos cargos de direção; aumento do custo da corrupção detectada, com ampliação do alcance da lei para burocratas e políticos corruptos que devem passar a ser detectados e punidos; encorajamento a maior transparência na área pública; aumento da supervisão do parlamento sobre o executivo; e encorajamento a formação de uma sociedade civil que se comporta como cão-de-guarda (*watchdogs*) (PERSSON et AL, 2013, p. 453).

Essas reformas derivam de teorias econômicas e utilizam a teoria da agência para estratégia para resolver o problema do controle da corrupção. A relação de agência se estabelece entre duas partes: o principal, que contrata, o agente, que é contratado. Nessa relação, o maior risco é de o agente agir de acordo com seus interesses, ao invés de alinhar-se aos interesses do principal. Para minimizar esse risco, devem ser constituídas regras que obrigam as partes de forma a atender adequadamente os interesses de ambos os lados. No entanto, devido à assimetria de informação favorável ao agente, a possibilidade de os contratos serem executados em conformidade com as definições feitas fica condicionada à previsão de penalizações para o caso de descumprimento e à instituição de mecanismos de monitoramento e controle. Evidentemente que para esse modelo funcionar, no caso do Estado, é necessário existir o principal comprometido com o interesse público.

O problema encontrado em ambas nas pesquisas em Uganda e no Quênia foi a ausência do agente público capaz de corporificar o principal incorruptível, na composição da relação principal-agente. A explicação dos autores é que, em sociedade contaminadas por corrupção sistêmica, em que predominam ações



direcionadas por interesses pessoais ou de grupos específicos, fica inviabilizado o funcionamento adequado do modelo principal-agente. Assim, as instituições constituídas com base nesse modelo, em países contaminadas por corrupção sistêmica, não conseguem funcionar adequadamente e cumprir a promessa de coibir a corrupção.

Mungiu-Pippidi (2015) tem estudado de forma sistemática este problema. A autora defende que a corrupção sistêmica é problema de produção de bem comum e que a teoria da ação coletiva de Tocqueville tem eficácia para o estudo do fenômeno. Tocqueville afirma que a “força coletiva” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 160, 278, 279) decorre de quatro características essenciais nas sociedades: soberania, igualdade, associativismo e imprensa livre.

Por soberania, o autor não entende a “vontade nacional” declarada por meio de discursos, ou de leis feitas em gabinetes ou compradas pelos ricos dos “agentes do poder” do Estado (Tocqueville, 2005, p.65), mas instrumentos concretos que permitem ao povo participar da elaboração e aplicação das leis. Igualdade para o autor não significa igualdade de renda, mas adequada mobilidade de fortunas e de acesso a oportunidades, em função de regras de natureza igualitária. Por associativismo, ele não se refere a associações políticas, mas civis, aquelas voltadas para o apoio mútuo e para a consecução de objetivos comuns. Trata-se de cooperação horizontal, que se traduz em elevação do nível de confiança interpessoal. Finalmente, em relação à liberdade de imprensa, afirma a regra geral da disseminação de meios de comunicação, como estratégia limitadora da influência exagerada que esses meios podem adquirir ao longo do tempo. Afirma que quando um jornal ou qualquer outro meio de comunicação se torna poderoso em excesso, ele passa a ser um risco para a força coletiva e o equilíbrio dos governos.

Em estudo recente, Mungiu-Pippidi (2013b, 2015) testou duas das hipóteses de Tocqueville, nível de associativismo e liberdade de imprensa, além de duas outras, religião e acesso à internet, para 191 países, utilizando dados do *World Values Survey*, entre 1995 e 2008. Encontrou forte correlação positiva entre controle adequado da corrupção e as duas variáveis de Tocqueville.



Tocqueville defende que em sociedades com elevada força coletiva, as pessoas têm interesse pessoal, mas ele vem mediado pela internalização do “interesse bem compreendido”. Esse interesse afirma os compromissos do indivíduo com o coletivo e assim há compatibilidade entre o interesse individual e o bem comum (NICOLETE, 2014, p. 1). Essa teoria sugere que, ao desenvolver o interesse bem compreendido, os cidadãos tendem a privilegiar o favorecimento do bem comum e o cumprimento das regras coletivas. É nesse contexto que Mungiu-Pippidi afirma o fortalecimento da ação coletiva, mediado pelas dimensões identificadas por Tocqueville, como central para a superação da corrupção sistêmica. Quando as pessoas se juntam para resolverem problemas ocorre ampliação do nível de confiança e de comprometimento entre os todos e entre a sociedade e o Estado.

O próximo item, com a contribuição da teoria da prática de Bourdieu, busca identificar como a ação coletiva pode favorecer a mudança das práticas no interior do espaço público.

2.3 Práticas Sociais e Bem Comum

Bourdieu (1996) afirma a premissa de que a lógica que direciona as práticas sociais encontra-se subliminar à consciência dos agentes e decorre do conjunto de práticas experimentadas historicamente e internalizadas como próprias e aceitáveis em cada campo social específico.

Se assim é, a questão que se coloca para a superação da corrupção sistêmica é, em que contexto, práticas voltadas ao bem comum são possíveis? Com fundamento na tríade conceitual da Teoria da Prática (BOURDIEU, 1993; 1996; 2007; 2010), campo, capital e *habitus*, Bourdieu afirma que se é possível a ação desinteressada, notadamente quanto ao aspecto econômico, ela acontece em campos onde o desinteresse é premiado e valorizado. Dentre esses campos, o autor localiza o Estado, cujo fundamento é a narrativa de projeto de viabilização do bem comum.



O autor afirma que essa narrativa confere legitimidade ao projeto de dominação social do estado aceito como legítimo pelos governados. Essa aceitação deriva da violência simbólica desenvolvida lentamente em processo de construção social, mediante símbolos internalizados e sedimentados nas estruturas cognitivas dos agentes (igual à divisão do tempo, linguagem, tempo escolar e tantas outras visões e divisões arbitrárias que funcionam de forma pré-reflexiva). É com esse processo que fica assegurada a submissão de todos os governados à ordem dominante, apresentada como universal e voltada ao bem geral.

Evidentemente os representantes do Estado sabem que a estabilidade do projeto de dominação depende do reconhecimento de que o ente merece o capital simbólico que ele diz representar. Como sempre existirá uma distância entre o modelo e a vida real, Bourdieu (1996) afirma que a lógica ou *habitus* do campo estatal é de demonstrar que faz um esforço permanente para fazer coincidir o ponto de vista e as práticas dos agentes públicos com o ponto de vista legítimo que o Estado, em nome da sociedade, afirma existir, por meio das regras codificadas, elaboradas pela área jurídica. Isso explica porque todo Estado constitui mecanismos de controle sobre o espaço público. Mas não auxilia no entendimento do porque esses mecanismos são eficazes em alguns países e não o são em outros.

MUNGIU-PIPPIDI (2015) utilizou dados do Banco Mundial (CoC 2012) para estabelecer um ranking de 189 países, utilizando as variáveis de controle da corrupção e nível de democracia. O trabalho segmentou esses países em três tipologias: a) 45 países com regimes neo-patrimonialistas (governos autoritários e com corrupção sistêmica); b) 109 países, tipos como democracias eleitorais, inclusive o Brasil, em menor ou maior grau apresentam o predomínio de estratégias de patronagem, nepotismo, corporativismo e trocas de favores. Sistemicamente, falham no fundamento do alcance ao bem-comum; e c) somente 35 países foram classificados como democráticos e universalistas, com indicadores positivos de governança pública, capazes de favorecer ao bem-comum e com controle adequado da corrupção.

Pierre Bourdieu afirma que em toda sociedade o que existe é o homem comum. O agente público voltado ao bem comum é fruto da eficácia do processo de



construção social. Aproximando a teoria de Pierre Bourdieu com a Teoria da Ação Coletiva de Tocqueville é possível sugerir que uma sociedade pode superar a corrupção sistêmica quando parcela significativa dos cidadãos, incluindo parcela significativa das elites políticas e econômicas, assumirem o problema como de ação coletiva e tiverem força coletiva para constranger a lógica particularista vigente. Isso significa por em marcha ampla mudança de estruturas externas, normas e funcionamento das instituições, e, ao mesmo tempo, de estruturas internas, tais como as referências cognitivas que estruturam as ações individuais.

A partir dessas reflexões, o tem 3 analisa as iniciativas de participação e controle social, representadas pelos conselhos de políticas públicas e organizações de controle social. O objetivo é identificar algumas pistas de comprometimento com o bem comum e a capacidade que elas detêm para tensionamento das estruturas do Estado para definição de leis aderentes ao bem comum e ao alinhamento a essas leis.

3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A sociedade brasileira vem, ao longo da sua história, desenvolvendo diferentes formas de inserção e controle da sociedade sobre o Estado. Notadamente a Constituição Federal de 1988 é reconhecida como fundamento para a construção de espaços de cidadania (GOHN, 1997) e por gerar "condições para a criação de novas instituições que garantem a participação dos cidadãos em decisões acerca de políticas públicas (...) e no controle público sobre o Estado" (CUNHA, 2009, p. 18).

Porém, ainda são bastante precários os levantamentos sobre as organizações da sociedade civil (OSC), movimentos sociais e exercício da cidadania no Brasil, para fins de interpretação da força coletiva desenvolvida na sociedade brasileira. A Tabela 1, elaborada com base nos dados do Instituto Internacional de Estudos Social, da Universidade de Rotterdam, indica relativo paradoxo entre a evolução de indicadores relativos à ação coletiva após promulgação da Constituição Cidadã.



Tabela 1 - Associativismo e força coletiva no Brasil

Ano	Ativismo Cível	Associativismo	Confiança Interpessoal
1990	0,587	0,440	0,477
2000	0,530	0,502	0,349
2010	0,524	0,492	0,286

Fonte: Instituto Internacional de Estudos Sociais de Rotterdam (2013).

O ativismo cívico, compreendido como manifestações, protestos e outros tipos de resistência da social, se manteve razoavelmente constante, com ligeira queda entre 1990 a 2010. O índice de associativismo também permaneceu relativamente constante, pequena elevação no período. Já a confiança interpessoal, que identifica a segurança nas relações sociais e entre Estado e sociedade, mostra queda muito significativa.

Esse declínio tão significativo coincide com o período de redemocratização do Brasil, que se caracterizou por elevada incidência de iniciativas de participação social (AVRITZER, 2007). Dentre essas iniciativas sobressaem os conselhos paritários de políticas públicas em todas as cidades brasileiras e as organizações da sociedade civil voltadas ao controle social.

Há aparente contradição entre essa evolução da participação social e o nível detectado de confiança interpessoal, variável indicativa de força coletiva da sociedade civil. A discussão sobre a forma com que essas iniciativas surgiram e se firmaram no contexto nacional pode iluminar esse problema e fornecer algumas pistas para superação.

Os conselhos paritários de políticas públicas foram previstos pela CF/1988 e acolhidos, na década de 90, na regulamentação das políticas sociais, notadamente da saúde, educação e assistência social. Tratava-se de estratégia política de democratização da gestão pública e de garantia de direitos. Ao mesmo tempo, a esses conselhos também foi atribuída a competência do exercício de controle do gasto, enquanto processo burocrático na gestão dessas políticas públicas.

O surgimento dos conselhos ocorreu concomitantemente à definição constitucional de descentralização da execução das políticas sociais. Ao mesmo tempo, a década de 90 encontra o Estado em contexto político-administrativo de



diminuição de suas estruturas. Os Ministérios da Saúde, Educação e Assistência Social, ao assumirem a obrigação constitucional de descentralizar recursos para todos os municípios brasileiros, buscaram alternativas à falta de estruturas, especialmente para a fiscalização da execução dos respectivos recursos pelos governos locais. A saída foi criar um novo modelo de transferência de recursos da União para estados e municípios, que ficou conhecido como modelo “Fundo-a-Fundo”. Nesse tipo de transferência, os recursos de cada ente são alocados anualmente em fundos específicos e executados a partir da transferência para o fundo constituído no âmbito local onde a política é executada. Na falta de estrutura para exercer a fiscalização por parte dos ministérios, aos conselhos paritários coube assumir a fiscalização e aprovação da prestação de contas no âmbito local.

Assim, duas lógicas se somaram nos conselhos paritários, a de participação, para favorecer maior efetividade na execução da política pública, e a do controle da execução dos gastos. Estudos indicam avaliações positivas sobre a participação dos conselhos para as deliberações nas decisões das políticas públicas (CUNHA, 2009; AVRITZER, 2016). No entanto, as avaliações sobre o funcionamento dos conselhos, na perspectiva de controle, sempre apresentaram resultados negativos (CGU, 2014; TCU, 2017).

Os problemas mais constantes nos relatórios dos órgãos de controle são de insuficiência quanto aos requisitos legais que competem aos conselhos, especialmente relacionados com o acompanhamento dos gastos públicos e aferição do cumprimento das metas constantes dos planos de governo. Como incompatibilidades estruturais que afetam essa competência encontram-se: (i) interferência política do poder local; (ii) limites para a compreensão das peças orçamentárias, dos planos de governos e dos relatórios; e (iii) limites nos canais de comunicação com a administração (CGU, 2014; TCU, 2017).

Verifica-se que a avaliação negativa ocorre exatamente quanto à competência que os conselhos adquiriram não por uma demanda da sociedade civil, mas pela necessidade de resolver, formalmente, a incompatibilidade entre o modelo de execução descentralizada da política pública e exigências centralizadas de controle que o Governo Federal não tinha como resolver adequadamente. Isso significa que



a insuficiência para o exercício do controle do gasto está na contradição entre a natureza dos conselhos e as competências que lhes foram atribuídas.

Ainda assim, com os conselhos, a década de 90 assistiu o surgimento da ideia de que era possível fazer controle social sobre os gastos públicos. Essa noção foi defendida por Bresser Pereira (1995) na sua proposta de reforma e se fortaleceu com a expansão dos conselhos para todas as cidades brasileiras, dado que eles eram pré-requisito para a execução das políticas da saúde, educação e assistência.

Porém, a grande explosão do controle social ocorre nos anos 2000. A partir de 2005, a Controladoria-Geral da União (CGU), com o Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público, realiza grande mobilização para a ampliação do controle social, como estratégia de combate à corrupção. Esse órgão define controle social “como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” e indica que se trata “de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania” (CGU, 2012, p. 16).

Essa mobilização, somada à percepção dos limites dos conselhos paritários de políticas públicas para exercerem controle sobre o gasto público, deu origem ao movimento de formação de organizações sociais que se dedicam exclusivamente ao controle social. Com poucas exceções, a exemplo da Amarribo de Rio Bonito/SP, essas entidades surgem a partir de 2005.

Um dos exemplos mais bem-sucedidos foi o Observatório Social de Maringá, criado a partir de um escândalo de corrupção na cidade, repetindo o que já havia ocorrido em Rio Bonito, em 1999. Em 2006, a partir do sucesso do OS de Maringá, um grupo de empresários, também de Maringá, resolveu constituir o Observatório Social do Brasil - OSB, com metodologia de trabalho bastante similar à utilizada pelo OS Maringá, mas com estratégia de funcionamento em rede, com filiação à entidade central, para a expansão do movimento. Hoje a rede OSB, integra mais de 100 observatórios filiados,

Para Guerra (2016), que estudou o Observatório Social de Belém, com foco na Gestão Social, o fundamento dos objetivos deste tipo de organização social encontra-se na priorização do exercício da cidadania, sustentada por participação



social democrática direcionada ao bem comum. Essa noção se expressaria por meio de suas articulações com atores de diversos segmentos da sociedade civil em prol de interesses comuns vinculados ao fomento ao uso destinação responsável e transparente dos recursos financeiros do município.

O estatuto padrão dessas entidades as define como pessoa jurídica de direito privado, constituída na forma de associação ou de OSCIP, com fins não econômicos e finalidade de desenvolver projetos de interesse social, controle social, prevenir e combater a corrupção na administração pública, dentre outros. No arranjo institucional, organizam-se administrativamente por meio de conselhos subordinados à assembleia de associados. A maioria prevê diferentes tipos de associados, de forma a contarem com trabalho voluntário da sociedade civil, contribuição financeira de pessoas físicas e jurídicas, previsão de parceria com entidades governamentais e do terceiro setor.

Trata-se de arranjo que integra cidadãos independentes, entidades da sociedade civil organizada, empresas e órgãos públicos. A sociedade civil participa especialmente por meio de lideranças que se transformam muitas vezes em profissionais do terceiro setor, enquanto sócios fundadores ou empregados fixos contratados e, também, por meio cidadãos que se tornam associados voluntários/contribuintes. Os órgãos públicos participam como parceiros em projetos ou no apoio para capacitação. Entidades de classe, como a OAB, prestam apoio institucional e as empresas participam como mantenedoras e apoiadoras.

Pesquisa aos sites dessas essas organizações mostra que essas organizações partem da premissa de que os cidadãos podem agir como os principais da relação principal-agente da teoria econômica. O site do OSB mostra que há uma expectativa de que os observadores possam analisar documentos, acompanhar procedimentos ou realizar inspeções de forma a identificar se a ação do poder público está ou não alinhada ao interesse público. Isso inclui análise de procedimentos licitatórios, contratos, relatórios de fiscais de contratos, avaliação de almoxarifado ou da execução de uma política pública.

O controle social é entendido como constrangimento possível da coletividade sobre a ação dos operadores do Estado. O agente político ou burocrata é



apresentado como atores honestos ou desonestos. Trata-se da ação identificada nas estratégias de reforma baseadas da teoria da agência como ações de cães de guarda ou “*watchdogs*”.

Uma boa fonte de interpretação dessas questões são as propostas resultantes da 1ª e única Conferência Nacional de Transparência e Controle Social no Brasil (CONSOCIAL), convocada pela CGU, em 2012. As palavras mais frequentes constantes nas 80 propostas indicam que quatro crenças fundamentais subjazem à liderança dos conselhos e entidades de controle social no Brasil: (i) o governo e a gestão pública não são confiáveis e a sociedade deve controlá-los; (ii) os órgãos de controle do Estado ainda precisam ser fortalecidos, bem assim os conselhos das políticas públicas; (iii) a sociedade precisa compreender mais a gestão pública para controlá-la diretamente; e (iv) as leis e a punição à corrupção devem ser exemplares.

Esse levantamento preliminar da origem dessas iniciativas, das crenças e modos de atuação dessas instituições parecem indicar que elas adotaram como lógica de suas práticas a fiscalização do uso dos recursos públicos e que não há a identificação da corrupção brasileira como problema de bem público. A questão central é a diminuição dos espaços para os políticos e os servidores públicos, vistos como predominantemente corruptos.

4 CONCLUSÕES

Os conselhos paritários de políticas públicas e as organizações voltadas ao controle social ainda apreendem a corrupção no Brasil como problema pontual, do indivíduo, não se dando conta do seu caráter sistêmico. As organizações da sociedade civil acabam concentrando a sua preocupação e ações na vigília aos agentes corruptos. Isso implica limites para a eleição de bandeiras coletivas capazes de combater a lógica particularista predominante da sociedade que constitui a essência da corrupção sistêmica. Além de ineficazes para a superação da corrupção sistêmica, esses limites apresentam o risco de fomentar a ruptura com a crença na



legitimidade do Estado e da democracia, favorecendo a demonização da política e do espaço público.

Espera-se que as discussões da presente pesquisa possam gerar novos estudos sobre a difusão da corrupção no país e as formas desenvolvidas pela sociedade civil para agir nesse contexto. Estudos que possam comparar a realidade brasileira ao longo de sua trajetória histórica com outras realidades internacionais que passaram também por momentos de tensão e inflexão política, econômica e social, estruturando modelos de ação social contra a corrupção podem também lançar novas luzes e ajudar a avançar na compreensão desse fenômeno tão antigo quanto relevante para o avanço (ou não) da esfera pública, da democracia e da cidadania.

REFERÊNCIAS

- AMARRIBO. 2013. Relatório de Atividades 2013. Rio Bonito. Acessível em https://s3.amazonaws.com/amarribo_news_prod/reports/report/attachment/1/relat_mensal_abril_2013.pdf [Último acesso em 20/8/2017].
- AVRITZER, Leonardo. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, p.43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. 2007. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 3, pp. 443 a 464, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. 2016. Os impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.
- BOURDIEU, Pierre. 1983. Esboço de uma teoria prática. In: ORTIZ, Renato (Org). Pierre Bourdieu: Sociologia. São Paulo: Ática.
- _____. 1996. Razões práticas: sobre a Teoria da Ação. São Paulo: Papyrus.
- _____. 2007. A Economia das Trocas Simbólicas. São Paulo: Perspectiva.
- _____. 2010. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CGU. 2014. Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 34: Acompanhamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Brasília
- _____. S/d. Sumário Executivo da Primeira Conferência sobre Transparência e Controle Social. Brasília.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins Cunha. 2009. Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 /2006). Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da



Universidade Federal de Minas Gerais.

FERRO, Rogério J. 2015. Vamos lá falar: um estudo psicopolítico da consciência política, a partir das percepções do fenômeno da corrupção em Moçambique. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP. Acessível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-22042015-075041/pt-br.php>> [Último acesso em 20/01/2017].

FILGUEIRAS, F. B. 2004. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. Brasília: Revista de Informação Legislativa n.41, p.125-164, Out./Dez.

GARCIA, Leice Maria. 2011 Análise do Controle Interno no Poder Executivo Federal Brasileiro sob a Perspectiva de Pierre Bourdieu: A história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. Tese de Doutorado. Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. UFMG. Acessível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-8UDGG5>> [Último acesso em 20/01/2017].

GOHN, Maria da Glória. 1997. Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola.

GUERRA, Júnia F.C. Produção de Conhecimento sobre Gestão Social: possibilidades e desafios no âmbito do Observatório Social de Belém. Porto Alegre: IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social/ENAPEGS, 2016.

JENSEN Michael C.; MECKLING, William H. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure. In: Journal of Financial Economics. p. 305-360. Acessível em: <http://uclafinance.typepad.com/main/files/jensen_76.pdf> [Último acesso em 25/01/2017].

KRUEGER, Anne O. 1974. "The political economy of rent-seeking society", The American Economic Review, nº 64, p. 291-303. Acessível em: <<http://cameroneconomics.com/kreuger%201974.pdf>> [Último acesso em 25/01/2017].

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. 2013a. Controlling Corruption Through Collective action. Journal of Democracy, V.24, N.1, p 102-113. Acessível em: <<http://www.journalofdemocracy.org/article/controlling-corruption-through-collective-action>> [Último acesso em 30/05/2017].

_____. 2013b The road to Denmark: historical designs to corruption control. Acessível em: <https://www.researchgate.net/publication/265812682_Becoming_Denmark_Historical_Designs_of_Corruption_Control> [Último acesso em 30/05/2017].

_____. 2015 The Quest for Good Governance How Societies Develop Control of Corruption. Londres: Cambridge University Press.

NICOLETE, Roberta K. S. 2013. Quando a política caminha na escuridão: um estudo sobre interesse e virtude n'A Democracia na América de Tocqueville. 2012. Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Acessível em :<file:///Users/LEICE/Downloads/2012_RobertaKSoromenhoNicolete.pdf> [Último acesso em 12/07/2017]



PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEOREL, Jan. 2013. Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, n. 3, 2013. Acessível em: <<http://weblaw.haifa.ac.il/en/JudgesAcademy/workshop3/Documents/A/D/Why%20Anti-Corruption%20Fail.pdf>> [Último acesso em 4/07/2017].

RESENDE, Grazielle A. R. et TEODÓSIO, Armindo, dos S. de S. 2008. *Descentralização e Democratização de Políticas Sociais: Venturas e Desventuras da Sociedade Civil Organizada no Brasil*. Rio de Janeiro: XXXII Encontro da ANPAD.

ROSE-ACKERMAN, Susan. 1978. *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press.

ROTHSTEIN, Bo. 2007. *Anti-corruption – A Big Bang Theory. The Quality of Government (QoG)*. Institute Department of Political Science of Göteborg University. Working Paper Series.

ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. 2017. *Making Sense of Corruption*. Londres: Cambridge University Press.

STEFES, Christoph H. Measuring, Conceptualizing, and Fighting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries. *PERSPECTIVES ON GLOBAL ISSUES* Volume 2, Issue 1, Autumn 2007. New York University. Acessível em : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.499.8875&rep=rep1&type=pdf> [Último acesso em 4/07/2017].

TCU. Tribunal de Contas da União. 2017. *ACÓRDÃO Nº 1130/2017 – TCU – Plenário*. Brasília.

TOCQUEVILLE, Alexis de. 2005. *A Democracia na América. Leis e Costumes. De certas leis e certos costumes que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. São Paulo: Martins Fontes.

WILLIAMSON, Oliver. 1987. *Economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.