

Ação Coletiva, Espaços Deliberativos e Controle da Corrupção: uma análise dos desafios das iniciativas da sociedade civil em contexto brasileiro

Autores: Leice Maria Garcia/ Armindo dos Santos de Souza Teodósio
Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais/Brasil

Resumo:

O artigo analisa a evolução do fenômeno das instituições participativas no Brasil para a compreensão do surgimento recente das organizações da sociedade civil (OSC), voltadas ao acompanhamento do gasto público em cidades brasileiras, enquanto estratégia de auxílio ao controle da corrupção. Busca-se compreender as principais características organizativas dessas iniciativas, sua inserção em espaços deliberativos de políticas públicas e suas relações com os cidadãos, outras organizações da sociedade civil, governos locais e empresas, que frequentemente aparecem como financiadores e apoiadores dessas organizações. Como referencial teórico a escolha recai sobre a teoria da prática de Pierre Bourdieu e sobre a teoria da Ação Coletiva de Alexis de Tocqueville, para a compreensão das relações de poder vis-à-vis a capacidade de intervenção da sociedade civil. A pesquisa adota a estratégia qualitativa, recorrendo a dados secundários sobre a trajetória e as consequências destas iniciativas no país, com base em documentos disponíveis em sites eletrônicos, além de adquirir características de pesquisa-ação, dado o envolvimento por parte dos autores como ativistas envolvidos em algumas dessas iniciativas.

Palavras-chave: corrupção participação social, controle social, observatório social, ação coletiva.

1. INTRODUÇÃO

O problema da corrupção tem sido debatido em âmbito internacional, enquanto questão que afeta todas as democracias contemporâneas. Conforme indica Mungiu-Pippidi (2015), na maioria dessas democracias, notadamente nas emergentes, inclusive no Brasil e na maioria da América Latina, ainda predomina a lógica particularista na prática dos agentes sociais. Na interface entre o Estado e o mercado, essa lógica se transforma em troca de favores que privilegia os mais poderosos. Trata-se de um fenômeno sistêmico, que se situa nas normas e no modo de funcionamento das instituições públicas e do mercado, atingindo o cotidiano das pessoas.

A partir da teoria da prática de Pierre Bourdieu e da teoria da Ação Coletiva de Alexis de Tocqueville este artigo analisa a questão do ponto de vista da articulação das ações participativas que, no caso brasileiro, favoreceram o surgimento e o fortalecimento de organizações da sociedade civil deliberadamente constituídas para acompanhamento do gasto público, com a finalidade de ampliar a eficiência da administração local e de auxílio ao controle da corrupção.

A pesquisa adota a estratégia qualitativa, recorrendo a levantamentos documentais e dados secundários sobre a trajetória e as consequências destas iniciativas no país, com base em documentos disponíveis em sites eletrônicos, além de adquirir características de pesquisa-ação, dado o envolvimento por parte dos autores como ativistas em algumas dessas iniciativas.

O capítulo 2 analisa resumidamente o referencial teórico, trazendo o conceito adotado para corrupção, o desafio particular da corrupção sistêmica e propõe a análise da ação coletiva como estratégia de superação da corrupção, a partir do pensamento de Pierre Bourdieu e 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 ao controle da corrupção, 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 finais, ainda preliminares, dado que o artigo integra uma pesquisa que está em andamento.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O conceito de corrupção vis-à-vis à noção de bem comum

A corrupção permanece como desafio conceitual e teórico (FERRO, 2015; FILGUEIRAS, 2004; MUNGIU-PIPPIDI, 2015; 2013 ROTHSTEIN et VARRAICH, 2017), ainda que, em quase todas as formulações, seja possível identificar um núcleo 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). Esse núcleo se traduz, na prática das relações sociais como formas particulares de injustiça, conjugadas com favorecimentos e privilégios

As teorias econômicas da agência¹, do rent-seeking² e do custo de transação³ são predominantes para o estudo do tema, inclusive na ciência política. Com base nessas teorias,

¹ A teoria desenvolvida por Jensen e Meckling (1976), define que a relação contratual é uma relação de agência, que se estabelece entre duas partes: o “principal” que mantém relação de influência, a seu favor, com outra parte,

Rose-Ackerman (1978) ofereceu a interpretação, hoje hegemônica, que foi adotada pelo Banco Mundial, OCDE e demais instituições internacionais para estimular reformas administrativas e institucionais. 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. O enfrentamento exige instituições fortes de controle, de fiscalização e de punição.

Mungiu-Pippidi (2015), em sua reflexão sobre corrupção, busca nova chave para trabalhar a questão, e afirma que o fenômeno se dá no avesso da construção filosófica da noção do bom governo. Ela toma como ponto de partida para o seu pensamento a defesa de Cícero⁴ de que a desigualdade social dos cidadãos impossibilita a igualdade deles perante à lei, sob a perspectiva individual, e que a “res pública”, enquanto associação de direitos universais, representa a possibilidade de superação dessa limitação, tornando factível o objetivo do exercício prático da justiça. Nesse sentido, o bom governo seria aquele que garantiria essa superação, viabilizando a ética universalista, e a corrupção a falha no atingimento dessa finalidade. Essa interpretação permite a aproximação com a sociologia de Pierre Bourdieu.

Ao analisar o campo burocrático, com fundamento nos três principais conceitos da teoria da prática (BOURDIEU, 1993; 1996; 2007; 2010), campo⁵, capital⁶ e habitus⁷, Bourdieu (1996) confere centralidade à noção do “bem comum” ou “interesse público” como finalidade do Estado. Para ele, se é possível a ação desinteressada, especialmente vinculada ao

denominada “agente”. Nessa relação, o principal risco envolvido é de o agente agir de acordo com seus interesses, ao invés de se alinhar aos interesses do principal.

² A teoria do *rent-seeking* explica a ação e as escolhas do agente oportunista localizado no setor público, em contextos de monopólio ou de proteção legal (Krueger, 1974).

³ A teoria trata de inversões necessárias à redução do efeito das incertezas nas relações contratuais. Essas incertezas se devem aos efeitos da racionalidade limitada dos agentes econômicos e do comportamento oportunista que lhes é próprio, além de outros fatores do mercado (WILLIAMSON, 1987).

⁴ Filósofo romano que viveu no período 106-43 a.C.

⁵ Campo - representa espaços sociais que conseguiram se diferenciar do universo social global, constituindo estruturas próprias de códigos, saberes, prêmios e resultado social que justifiquem a sua importância e valorização no espaço global. Quanto mais autonomia tem os integrantes do campo para definir suas regras do jogo mais esse campo está consolidado no universo social. Esse é o caso, por exemplo, da medicina, da arte, da religião, da alta-costura, do mercado capitalista e tantos outros. Cada campo institui seus capitais específicos que são valorizados e exigidos que seus integrantes tenham para entrar no campo e também para terem concorrerem pelo sucesso com seus pares dentro do próprio campo (GARCIA, 2011).

⁶ Capital – significa recursos valorizados e eficazes no interior de cada campo social. Tem sentido objetivo, na forma de capital econômico, cultural (diplomas), social (redes), técnico (experiências), ou simbólico (prêmios). Em relação ao capital simbólico, Bourdieu (2007, p.202) afirma sua ambiguidade antropológica, ligado ao que representa em termos de resposta de notoriedade que alimenta a autoestima e o amor-próprio dos integrantes dos campos (GARCIA, 2011).

⁷ *Habitus* significa o princípio gerador das práticas em campos sociais específico. Significa disposições inscritas nas estruturas objetivas dos espaços sociais e que também internalizadas pelo corpo e mente dos agentes, definindo tendências duradouras para as suas práticas e as suas percepções. Os agentes adquirem essas disposições pelo aprendizado implícito ou explícito no universo social (GARCIA, 2011).

aspecto econômico, ela acontece em campos onde o desinteresse é premiado e valorizado. No caso específico do Estado, o autor assume a visão weberiana de que se trata de projeto de dominação social legítima. Mas vai entender a crença na legitimidade do Estado como 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) fica assegurada a submissão de todos a ordem dominante, vista como universal e voltada ao bem geral.

Como essa submissão depende do reconhecimento de que o Estado merece o capital simbólico que ele diz representar, a força-motor, a essência da burocracia é se esforçar permanente para fazer coincidir o ponto de vista dos agentes públicos com o ponto de vista legítimo que o Estado afirma existir, por meio das regras codificadas, elaboradas pelo campo jurídico. Nesse modelo, a burocracia funda o desinteresse pessoal e o interesse público, como possibilidades sociais.

Assim, com base em Alina Mungiu-Pippide e em Pierre Bourdieu, neste artigo adota-se o entendimento de que um Estado tem um problema de corrupção sistêmica quando suas estruturas favorecem privilégios, ao invés de garantir o bem comum, o que compromete, na origem, a sua fonte de legitimidade.

2.2 A corrupção sistêmica como dilema da ação coletiva

Estudos recentes evidenciam que a visão hegemônica da economia não funciona em sociedades caracterizadas por corrupção sistêmica (MUNGIU-PIPPIDI, 2013, 2015; PERSSON et AL, 2013; ROTHSTEIN, 2007; STEFES, 2007). 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 fundamentadas na teoria da agência. A razão é a ausência do principal incorruptível, para compor a relação principal-agente. Como todos têm suas ações extremamente direcionadas por interesses pessoais ou de grupos específicos,⁸ fica inviabilizado o funcionamento adequado das instituições.

Isso se aplica se aplica a muitos países, inclusive ao Brasil e quase a totalidade dos países da América do Sul, que, desde a década de 1990, vêm sendo experimentando esse tipo de reformas. MUNGIU-PIPPIDI (2015) utilizou dados do Banco Mundial (CoC 2012) para

⁸ Até mesmo organizações sociais têm sido desmascaradas por viés de auto interesse e ações que mostra participação de conluio e desvios de recursos públicos.

estabelecer um ranking de governança entre 191 países. Os indicadores são controle da corrupção, segmentados por três níveis de classificação: países com regimes neopatrimonialistas⁹; países universalistas¹⁰ e países particularistas¹¹. Dentre os países democráticos, apenas 35 países têm indicadores positivos de governança pública e controle da corrupção. No restante, o Estado, em menor ou maior grau, mostra o predomínio de estratégias de patronagem, nepotismo, corporativismo e trocas de favores. Ou seja, sistemicamente falham no fundamento para o projeto social do Estado.

Adotando a noção de que a qualidade da ação coletiva é fundamental para o alcance do bem comum, a autora testa as hipóteses de Tocqueville sobre o associativismo para os 191 países. Utilizando dados do World Values Survey¹², entre 1995 e 2008, a autora encontrou correlação positiva entre número de associações civis e participação política; entre associações civis e controle da corrupção; e entre mídia independente e controle da corrupção. Como consequência, traz 4 sugestões de ação coletiva para promover superação da corrupção sistêmica: a) valorização dos constrangimentos legais ao particularismo, desde que verdadeiros; b) aglutinação de grupos competitivos que entendam poder expandir seus ganhos sob o universalismo ético; c) valorização da mídia pluralista e independente; e d) localização e apoio de lideranças idealistas.

O caminho proposto por Mungiu-Pippidi avança em relação ao do neo-institucionalismo econômico, mas pode também conter duas armadilhas. A primeira é não identificar que iniciativas coletivas podem repetir os padrões de comportamentos naturalizados e subliminares à consciência dos agentes sociais. A segunda é, pela abrangência e uniformização, alimentar certo “culturalismo racista” (SOUZA, 2016 p. 139), que seria a tendência de adoção de padrões classificatórios das sociedades dominantes que não admitem diferenças e características fundamentais, especialmente entre as sociedades periféricas.

Para refletir sobre a superação dessas armadilhas, o próximo item aborda as contribuições teóricas de Tocqueville sobre ação coletiva, aproximando-as de questões relevantes da democracia brasileira, de forma a qualificar a abordagem para analisar as estratégias participativas no Brasil enquanto mecanismos de auxílio ao controle da corrupção.

⁹ São 45 países classificados como “não livre” (governo autoritário) no Freedom House’s Freedom – Index do World Bank e com índice CoC 2012 abaixo de 6,6 (CoC - Controle da Corrupção - World Bank).

¹⁰ São 35 classificados como “livres” (governos democráticos) no Freedom House’s Freedom – Index do World Bank e com índice CoC 2012 acima de 6,6 (CoC - Controle da Corrupção - World Bank).

¹¹ São 109 países, dentre eles o Brasil, classificados como “livres” (governos democráticos) no Freedom House’s Freedom – Index do World Bank e com índice CoC 2012 abaixo de 6,6 (CoC - Controle da Corrupção - World Bank).

¹² World Bank - <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>

2.3 A força da ação coletiva na constituição do bem comum: uma adaptação a partir de Tocqueville

Alexis de Tocqueville, ao analisar a sociedade americana dos anos 1830, estava preocupado em compreender de que forma e em que condições uma democracia pode se transformar em um “estado da sociedade” e não “um estado do governo” (TOCQUEVILLE, 2005, p. XXII). Ao observar a democracia americana, o autor se convence de que a produção do bem comum guarda dependência da qualidade da ação coletiva, denominada por ele de “força coletiva” (TOCQUEVILLE, 2005, P. 160, 278, 279). A qualidade da ação coletiva aparece relacionada a quatro características essenciais da sociedade americana: 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” (Tocqueville, 2005, p.65), mas instrumentos concretos que permitem ao povo participar da elaboração e aplicação das leis. Igualdade¹³ não significa as mesmas condições de posses, mas a adequada mobilidade das fortunas, em função de regras igualitárias e ausência de privilégio que possa levar uma classe a viver às custas de outras. Inclui obviamente a aplicação da lei para todos em iguais condições. Por associativismo, ele não se referiu a associações políticas, mas civis, àquelas voltadas para o apoio mútuo e para a consecução de objetivos comuns. Em relação à imprensa, toma como referência negativa o papel da imprensa francesa do século XIX, capaz de estabelecer polêmicas essenciais sobre o destino da França, para afirmar a regra geral da disseminação de meios de comunicação, como estratégia para limitar a condição de influência dos meios de comunicação.

Na concepção de Tocqueville, esses atributos, ao se desenvolverem harmonicamente, fazem com que os indivíduos desenvolvam o que ele denomina de “interesse bem compreendido”, mediado pela compatibilidade entre o interesse individual e o bem comum (NICOLETE, 2014, p. 1). Para ele, os americanos admitem que “cada homem possa seguir seu interesse, mas desdobram-se para provar que o interesse de cada um é ser honesto” (TOCQUEVILLE, 2005, p.145). Assim, a teoria sugere que, ao desenvolver o interesse bem compreendido, os cidadãos se deparam com pequenos sacrifícios, mas favorecem o comprometimento com o bem comum (TOCQUEVILLE, 2005, p. 149).

¹³ É preciso lembrar que a fala de Tocqueville se restringe à análise dos efeitos da democracia americana apenas sob o ponto de vista do descendente europeu; ele descreve as duas outras “raças”, formadas respectivamente pelo povo indígena e pelo povo negro, como não democráticas, o que para ele significava não fazer parte do processo social daquela democracia. Em capítulo específico, ele avalia o futuro dessas raças vis-à-vis o futuro da democracia americana.

Souza (2016, p. 97), discutindo sobre as armadilhas que cercam o uso do conceito da confiança nos tempos atuais, alerta que Tocqueville fez seu estudo há quase 200 anos, quando a sociedade americana ainda era uma sociedade agrária. Segundo o autor, já quando Max Weber estudou aquela sociedade, mais de meio século depois, encontrou outro cenário, “o que antes era fé e ética da convicção se tornam cada vez mais hipocrisias, reduzindo [os conceitos de] confiança e solidariedade ao uso instrumental”. Esse alerta, ancorado em Weber, convida a uma abordagem crítica no acolhimento da teoria de Tocqueville, de forma a evitar reproduções ideológicas.

Este seria o caso de acolher o entendimento de que a ação coletiva desenvolvida em algumas sociedades produziu as chamadas nações desenvolvidas, em que as relações são impessoais e não corruptas, e em outras, em que a ação coletiva é frágil, as relações são pessoais, contaminadas por privilégios e por corrupção. Alertando que o capital social, ainda que relevante, é secundário em relação ao capital econômico e ao cultural, Jessé de Souza diz que essa distinção ignora o fato de que existe o acesso a relações pessoais privilegiadas em qualquer sociedade, inclusive nas chamadas de avançadas. Em interpretação, pode-se afirmar que nessas o capital social mais horizontal se subordina ao acesso pretérito, também de forma mais horizontal aos capitais impessoais econômico e cultural.

Nesse contexto, neste artigo, busca-se adequar a teoria de Tocqueville da ação coletiva, admitindo a necessidade adicional de análise da vinculação aos reais problemas sociais em cada sociedade em particular, dos quais decorre a singularidade das relações de corrupção estabelecidas e que impossibilita o alcance do bem comum. Assim, este artigo faz uma análise das instituições participativas de controle social voltadas ao combate à corrupção no Brasil, para identificar, à luz das teorias abordadas, suas possibilidades e seus limites.

Essa análise incluirá 4 pontos essenciais: (i) natureza de um tipo específico de controle social no Brasil; (ii) evolução das instituições participativas até o surgimento das OSC voltadas ao controle social; (iii) características organizativas das OSC voltadas ao controle social; e (iv) lógica de funcionamento e relações com instituições políticas, outras organizações sem fins lucrativos e mercado.

3. Instituições participativas e controle da corrupção no Brasil

Seguindo a teoria da prática de Pierre Bourdieu, este item, por meio da reconstituição histórica, identifica a natureza do controle social constituído no Brasil, voltado para o controle da administração pública. Também descreve as principais instituições participativas que se

formam a partir da evolução e aplicação desse novo conceito. Com essa abordagem busca-se compreender a natureza desse tipo particular de controle e principais contribuições e desafios.

3.1 O controle social como estratégia de combate à corrupção no Brasil

O ponto de partida para a identificação da origem da noção de controle social, como estratégia de controle sobre o Estado, no Brasil, tem sido a Constituição Federal de 1988. Ela 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).

A partir da década de 1990, para a formulação das leis específicas que regulamentaram as políticas sociais da saúde, educação e assistência social, houve acolhimento da diretriz constitucional da participação social como estratégia de democratização da gestão pública, para a inserção de cidadãos nos processos deliberativos das políticas públicas, como estratégia de garantia de direitos.

Além disso, houve também a inserção do cidadão em processos burocráticos da gestão de políticas públicas, notadamente no controle do gasto. Por razões muito específicas, o termo controle social no Brasil passou a ser utilizado predominantemente como controle da sociedade sobre os atos dos representantes do Estado, invertendo o sentido tradicional do conceito. "Tradicionalmente, as Ciências Sociais [utilizaram] o termo para designar os diferentes processos de influência da sociedade e até do Estado sobre o indivíduo, como meios de coerção e de padronização de condutas e comportamentos" (CUNHA, 2009).

Dois fatores dos anos 1990 podem ter concorrido para o fato: (i) a forma como foi operacionalizada a diretriz constitucional de descentralização de recursos federais nas áreas de saúde, educação e assistência social em contexto de diminuição do Estado; e (ii) a apresentação do controle social como estratégia de superação ao controle burocrático, protagonizado pela proposta de administração gerencial proposta em 1995.

Sobre o primeiro fator, é necessário lembrar que a diretriz constitucional de descentralização¹⁴ já encontra o Estado, internacionalmente, em contexto político-administrativo de diminuição de estruturas. Assim, os Ministérios da Saúde, Educação e Assistência Social, ao assumirem a obrigação constitucional de descentralizar recursos para

¹⁴ Resende e Teodósio (2006) afirmam que se trata de desconcentração, dado a ausência de autonomia decisória nos governos locais. No artigo, opta-se por utilizar o termo da legislação, sem a discussão do mérito.

todos os municípios brasileiros¹⁵ que cumprissem os critérios legais, buscaram alternativas à falta de estruturas. A escolha foi para o modelo conhecido como “Fundo-a-Fundo”¹⁶. Nesse modelo, os recursos de cada ente são alocados anualmente em fundos específicos e executados a partir da transferência para o âmbito local onde a política é executada. Aos conselhos paritários, previstos constitucionalmente como estratégia de participação, coube assumir a fiscalização e aprovação da prestação de contas no âmbito local¹⁷. Os Ministérios permaneceram com a competência de fiscalização e de aprovação da prestação de contas, mas o fundamento para a aprovação era a aprovação pelo conselho de controle social.

Houve, dessa forma, a inserção do cidadão no processo burocrático de controle do gasto público no Brasil, por contradições próprias do momento histórico, e sem análise das limitações que poderiam existir para esse tipo de controle. Avaliações dos órgãos de controle indicam permanentemente a fragilidade do funcionamento dos conselhos paritários de políticas públicas (TCU, 2017; CGU, 2014).

O outro fator que favoreceu a inversão do sentido do conceito de controle social foi a proposta da Reforma Gerencial de 1995. Do ponto de vista do controle, o cerne era a diminuição do controle burocrático tradicional, fundamentado nas normas jurídicas, e pela adoção do controle de resultados. Bresser (1998, p.140) incluía, dentre os mecanismos de controles de resultado, o controle político da sociedade sobre o Estado, afirmando que este deveria ser exercido “(...) por um lado, por mecanismos da democracia representativa, da democracia direta ou do controle social, e por outro, da transparência da informação e do controle por parte das mídias e da oposição”.

Por controle social, Bresser entendia o controle de baixo para cima, resultante da “organização política da sociedade civil para influenciar ou controlar instituições sobre as quais não tem poder formal; ou de cima para baixo, quando o controle social é exercido formalmente por conselhos diretores de instituições públicas não estatais”. No entanto, ao invés do entendimento de que os administradores públicos poderiam ter mais discricionariedade, com controle social sobre os resultados, o entendimento que predominou foi de que os cidadãos deveriam exercer controle diretamente sobre os meios utilizados pelo

¹⁵ Atualmente, 5.570 municípios.

¹⁶ Lei n. 8080/1990 (SUS)

¹⁷ A Assistência Social, pela Lei 9.604/1998, buscou um novo caminho, prevendo que a prestação de contas dos recursos federais dos tribunais de contas dos estados quando os beneficiários fossem os Município. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), por uma questão de autonomia federativa, entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. Até hoje, a ADI ainda não foi julgada pelo Supremo Tribunal, estando em vigor a liminar que suspendeu a previsão da Lei.

Estado, dado que os políticos e os administradores públicos são oportunistas, já sob o efeito do predomínio das teorias econômicas para explicar o risco de corrupção no Estado.

Portanto, na origem, se encontra um conceito de controle social constituído de duas ideias forças que ignoram a natureza essencial do Estado enquanto construção social e cristaliza uma visão negativa sobre os agentes que operam o Estado: (i) o cidadão comum é capaz e competente para fiscalizar a execução de políticas públicas, a fim de promover o uso adequado dos recursos públicos; (ii) como os agentes públicos são oportunistas e corruptos, o controle social é o mais indicado para combater a corrupção. Esse entendimento, como se verá no próximo item, vai ser fundamental para a evolução dos espaços participativos no Brasil.

3.2 Espaços deliberativos de controle social no Brasil

Avritzer (2007, p.45) afirma que instituições participativas, formais e informais, são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas [públicas]”. Ainda segundo o autor, essas instituições podem assumir três formas: (i) participação direta - cidadãos ou associações participam diretamente de algum nível do processo de tomada de decisão política; (ii) instituição de partilha do poder - instituições paraestatais com participação simultânea de atores estatais e atores da sociedade civil; (iii) Instituição participativa independente - defende bandeiras específicas e chama a sociedade para referendar suas decisões (AVRITZER, 2008). Apesar de a teoria ter sido utilizada para avaliar as instituições participativas na perspectiva de estratégia política, este artigo acolhe essa classificação também aplicável para avaliar a participação social como estratégia de controle.

3.2.1 Formas de participação direta no controle social

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) institucionalizou a participação popular, como obrigatória na forma de audiências públicas, nas etapas de elaboração e discussão do Plano Plurianual, da Lei Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária anual em todas as esferas. Como essas leis definem a estrutura do gasto público, a garantia da participação significa oportunidade de os cidadãos participarem do momento decisório sobre a aplicação de recursos públicos e sobre definição de regras de execução orçamentária. No entanto, como

essa exigência não condiciona o funcionamento da burocracia, seu cumprimento, quando acontece, é formal e com pouca efetividade para dar voz à participação popular¹⁸.

Como a participação nos momentos de elaboração das leis orçamentárias também permite acúmulo de conhecimento sobre conceitos e estruturas a que se vinculam todos os gastos públicos, verifica-se que a fragilidade de participação nessa fase é duplamente perversa. Ela, ao mesmo tempo, inviabiliza a apresentação de demandas a partir dos cidadãos e, ao mesmo tempo, dificulta o exercício do controle social na execução do orçamento, pelo continuado desconhecimento da linguagem das peças orçamentárias.

3.2.2 Conselhos paritários de políticas públicas e controle social

A qualidade do funcionamento dos conselhos de política pública é apresentada na literatura como dependente do contexto institucional e social, do desenho institucional para constituição e funcionamento e da especificidade da política pública (CUNHA, 2009). As avaliações das contribuições dos conselhos para as deliberações políticas têm sido positivas (CUNHA, 2009; AVRITZER, 2016). No entanto, as avaliações sobre o funcionamento dos conselhos, na perspectiva de controle, continuam apresentando resultados negativos (CGU, 2014; TCU, 2017). Os problemas mais constantes nos relatórios são de insuficiência quanto aos requisitos legais que competem aos conselhos.

No entanto essa insuficiência decorre de 3 problemas estruturais relacionados à possibilidade de os conselhos exercerem o controle sobre o gasto público do ponto de vista do processo burocrático: (i) interferência política do poder local; (ii) dificuldades de compreensão das peças orçamentárias, dos planos de governos e dos relatórios; e (iii) ausência de canais de comunicação com a administração.

Assim, pode ser que a questão de criar as condições para que os conselhos paritários de políticas públicas possam exercer um efetivo controle social passe por “revigorar a verdadeira característica dos conselhos, a articulação política e a discussão de políticas públicas locais (RESENDE; TEODÓSIO, 2008, p.7), passando a exigir das instituições públicas a racionalidade necessária à constituição de arranjos de controle eficientes¹⁹ ao

¹⁸ Por exemplo, em 2017, na audiência pública da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, Belo Horizonte, metrópole de mais de 5,8 milhões de habitantes, tinha menos de 40 participantes. Na maioria das cidades menores, o nível de participação ainda é mais precário.

¹⁹ A União Europeia pode contribuir com um modelo interessante para controle sobre recursos descentralizados denominado *single audit*. Neste modelo, o beneficiário deve demonstrar que conta com um sistema de gestão e controle eficaz e todos os níveis de auditoria e fiscalização atuam em série. Trazendo para o caso do Brasil, significaria a União exigir dos municípios a demonstração de que contam com sistema de gestão e controle eficaz e a União auditoria o funcionamento desse sistema.

desenho das políticas públicas no Brasil. No mesmo sentido, Tavits (2004), ao fazer um estudo comparado 124 entidades subnacionais da Alemanha e dos Estados Unidos, encontrou evidências de efetividade das estratégias participativas para a ampliação de resultados das políticas públicas, mas não para a área administrativa onde se instala o processo de controle em termos burocráticos.

3.2.3 Conferências nacionais

As conferências nacionais, institucionalizadas pelas leis infraconstitucionais que regularam as políticas públicas sociais, têm alta relevância enquanto mecanismo de ampliação da influência da sociedade nas discussões e decisões nas políticas públicas (AVRITZER, 2016). O foco das conferências efetivamente são as políticas públicas, sendo o combate à corrupção variável complementar. No entanto, com a evolução dessa estratégia, sobretudo a partir de 2003, a CGU planejou e convocou a 1ª e única Conferência Nacional de Transparência e Controle Social no Brasil (CONSOCIAL), em 2012.

Essa conferência teve como tema “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”. Os eixos temáticos incluíram quatro subtemas: (i) transparência pública e acesso à informação; (ii) mecanismos de controle social e engajamento da sociedade no controle da gestão pública; (iii) atuação dos conselhos de políticas públicas; e (iv) diretrizes para combate à corrupção. As principais entidades da sociedade civil vinculadas aos eixos temáticos participaram como comissão organizadora nacional, junto com a CGU. Essa comissão foi composta de 41 entidades, sendo 14 do poder público e 27 de entidades da sociedade civil, de conselhos de políticas públicas e de entidades de classe.

Com etapas realizadas em todo o Brasil, incluindo Conferências Municipais (2750), Regionais, as Estaduais/Distrital (todos), Livres, Virtual, a Conferência terminou com a Etapa Nacional, da qual participaram 1374 pessoas. Foram aprovadas 80 propostas, sendo: i) 20 sobre organização, funcionamento, qualificação dos conselhos e interação com o poder público; ii) 15 sobre engajamento e educação da sociedade civil para participação/controle; iii) 15 sobre combate à corrupção; iv) 12 sobre fortalecimento dos mecanismos de controle, especialmente o interno; v) 11 sobre medidas de transparência e ouvidoria; vi) 7 sobre reforma política (CGU, s/d).

As 10 propostas mais votadas foram: (i) financiamento público de campanhas; (ii) educação fiscal nas escolas; (iii) fortalecimento dos sistemas de controle interno; (iv) obrigatoriedade do orçamento participativo; (v) fim do sigilo fiscal e bancário; (vi) penas mais severas para os crimes de corrupção; (vi) classificação da corrupção como crime

hediondos; (vii) fortalecimento dos órgãos de controle da corrupção; (viii) criação de observatórios de controle social em todos os municípios brasileiros; (ix) capacitação de conselheiros; e x) aprovação da lei da ficha limpa.

Com poucas exceções, verifica-se a visão dominante do problema da corrupção como decorrente do funcionamento perverso de integrantes da área pública e da expectativa de que o controle social possa alterar o contexto da corrupção positivamente, se houver mais canais de participação e educação tanto dos conselheiros quanto dos cidadãos em geral. Além disso, sobressaem, a descontinuidade e falta de encaminhamentos institucionais das deliberações. Verifica-se que se tratou de iniciativa isolada decorrente de voluntarismo da área pública, sem contraponto na força coletiva para sustentar os processos participativos para a área específica.

3.2.4 Organizações da sociedade civil (OSC) e controle da corrupção

Há muitas dificuldades de dados estatísticos sobre as OSC no Brasil. Após a aprovação da Lei 13.019/2014 (novo marco regulatório do terceiro setor), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)²⁰ passou a disponibilizar, em site próprio, informações sobre as OSC, relativas ao ano de 2014. Naquele ano, estavam cadastradas 324.837 OSC²¹.

No caso das entidades com funções de controle social e controle da corrupção, certamente um número considerável não deve estar incluído na totalização do Ipea. Como essas, na sua grande maioria, são formadas por voluntários e registradas nos cartórios apenas no âmbito local, elas não são alcançadas pelos critérios utilizados pelo Instituto, que utiliza apenas os cadastros do governo federal. Assim, sem pretensão de análise qualitativa, os itens a seguir abordam especificamente as principais características organizativas dessas iniciativas, sua inserção em espaços deliberativos de políticas públicas e suas relações com os cidadãos, outras organizações da sociedade civil, governos locais e empresas.

3.2.4.1 Características organizativas das OSC de controle social

Com poucas exceções, essas entidades surgem a partir de 2005, em decorrência sobretudo da mobilização pela ampliação do controle social, sobretudo feita pela Controladoria-Geral da União (CGU) de forma associada à ideia de combate à corrupção. O Instituto Ethos, com objeto de valorização da ética e da responsabilidade social no âmbito das empresas, e a Associação dos Amigos de Rio Bonito/SP (Amarribo), voltada à ampliação da

²⁰ Portal: Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Acessível em [https://mapaosc.ipea.gov.br/\[Último acesso em 20/8/2017\]](https://mapaosc.ipea.gov.br/[Último acesso em 20/8/2017])

²¹ Utilizou as bases do governo federal. Dessas bases, a mais horizontal é do Ministério do Trabalho que registra todas as entidades que têm pelo menos 1 empregado.

inserção do cidadão na resolução dos problemas da cidade, são duas grandes referências de instituições constituídas respectivamente em 1998 e 1999.

Em 2005, surge o Observatório Social de Maringá, a partir de uma mudança de foco em associação voluntária da cidade, motivada por um escândalo de corrupção, repetindo o que já havia ocorrido em Rio Bonito. 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 108 observatórios filiados que se comprometem com as diretrizes, estatuto e conselho de ética do OSB, bem assim, e, em certa medida, a contribuir financeiramente²² com as atividades da Rede. A Amarribo Brasil afirma em seu site que integra uma rede de entidades de controle social autônomas, formada por 220 entidades parceiras independentes, cada um com estatuto e modelo gestão próprios, que colaboram localmente para o uso eficiente de recursos públicos.

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. Também, a maioria pode assinar convênios com entidades públicas e privadas ou receber financiamentos para projetos específicos.

Afora algumas que chegam a contar com orçamento igual ou acima da casa de milhão de reais, exemplo da Amarribo²³ e do Artigo 19²⁴, ou de milhares de reais, no caso do Contas

22 Essa informação advém da análise dos relatórios financeiros do OSB que trazem como Receita Efetiva o item Contribuições (OSB's). No ano de 2016, essa receita foi de R\$ 40.673,53. No site não constam as regras de contribuição.

23 A Amarribo divulgou seu último relatório de atividades em abril de 2013. Apresentava saldo de receita acumulada no ano de R\$ 1.079.186, sendo 995.216,38 vinculada a projetos financiados e o restante a doações. Entre os associados doadores, sobressai a ALCOA. Em termos de ações realizadas consta a execução do termo de parceria com a CGU e com o BID para impressão de cartilhas e mobilização para constituir entidades de controle social em 60 municípios (AMARRIBO. 2013).

24 Apenas um projeto financiado pelo Open Society Foundations teve valor de 420 mil dólares para execução de 2015 a 2017, conforme informação constante no site da entidade, em 4/9. Acessível em <http://artigo19.org/transparencia/> [Último acesso em 20/8/2017].

Abertas²⁵ OSB²⁶, a maioria conta com receita para cobrir apenas custos operacionais. Entidades independentes que tem objetos mais amplos, como o Instituto Ethos²⁷, podem apresentar receita bem superior.

3.3.4.2 Características funcionais

Trata-se de arranjo que integra cidadão 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 comuns que se tornam associados voluntários/contribuintes. Os órgãos públicos como parceiros em projetos de parceria ou no apoio para capacitação ou funcionamento. As entidades da sociedade civil organizada, em geral prestam apoio institucional e as empresas participam como mantenedoras e apoiadoras.

Para Guerra (2016, p.), que estudou o Observatório Social de Belém, com foco na Gestão Social, o cerne dos objetivos deste tipo de organização está na “congruência com as temáticas que envolvem a noção de cidadania sustentada pela participação democrática para o bem comum. Essa noção se expressa por meio de suas articulações com atores de diversos

²⁵ Dados do balancete indicam receitas superiores a R\$ 600 mil. Documento enviado a pedido pela entidade aos autores.

²⁶ O OSB, no exercício de 2016, apresentou receita bruta de R\$ 260.334,70. Como mantenedores sobressaem: SICOOB, SESI, FIEP e Fecomércio. A rede não apresenta resultados consolidados. Dos 108 OS filiados, nem todos publicam relatórios quadrimestrais, por exemplo em 2017, 20 publicaram. Os relatórios mostram que os observatórios tem dinâmicas próprias e níveis de maturidade diferenciados. O de OS de Irati/PR demonstra que o OS tem apoio institucional das principais entidades da cidade (OAB, Igrejas, associações econômicas e profissionais, sindicatos e Sistema S), que compõem seu conselho consultivo. Entre as atividades sobressaem: acompanhamento de todas as sessões da Câmara, participação de reunião de conselho de política pública e, sobretudo, acompanhamento dos processos licitatórios. Apresenta como resultado no quadrimestre a economia de R\$ 8.329.906,87. Disponível em <http://osbrasil.org.br/prestacao-de-contas/> [Último acesso em 20/8/2017]

²⁷ O último balanço publicado foi do exercício de 2015, em que a receita operacional foi de R\$ 10.295.000,00.27 Como parceiros institucionais constam: ALCOA, Carrefour, Coca-Cola, Natura, Shell, Walmart-Brasil. Na estratégia contra a corrupção, sobressai o Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção, com parceria com UniEthos - Formação e Desenvolvimento da Gestão Socialmente Responsável, Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (UNODC) e Comitê Brasileiro do Pacto Global. Com o setor público, constituiu em parceria com a CGU o cadastro das empresas Pro-Ética, que integra a Confederação Nacional de Indústrias (CNI), Federação Brasileira de Bancos (Febraban), BM&F Bovespa, Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), Instituto de Auditores Independentes do Brasil (Ibracon), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e, recentemente, Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO). Disponível em <http://www3.ethos.org.br/conteudo/prestacao-de-contas/> [Último acesso em 20/8/2017]

segmentos da sociedade civil em prol de interesses comuns vinculados a justiça e a sustentabilidade enquanto controle fiscal e destinação dos recursos financeiros do município de forma responsável e transparente”. Assim, duas lógicas estão presentes nas ações dessas organizações, podendo variar de acordo com a finalidade da OSC. A primeira é a lógica de participação social voltada para a mobilização da articulação política e da discussão de políticas públicas para fins de interesse coletivo e o bem comum. Tem natureza preventiva, quanto ao objetivo de controle da corrupção, que se encontra, por exemplo nas ações de valorização da ética, de capacitação e mobilização do cidadão em ações de pertencimento coletivo. A segunda, é a lógica da teoria da agência, que objetiva diminuir a assimetria de informações entre a administração pública e os cidadãos, propiciando evitar o uso perverso do recurso público e apoiando os órgãos de controle por meio de denúncias de indícios de problemas. Trata-se da ação conhecida como “*watchdogs*” (exemplo: ações de acompanhamento das licitações feitas pelos observatórios de controle social).

Assim, suas ações em geral abrangem: (i) acompanhamento das agendas do poder executivo e legislativo; (ii) monitoramento de licitações, com foco nos preços praticados e no favorecimento privado; (iii) educação fiscal e cidadania, cuja finalidade é estimular o cidadão para a importância de controlar a aplicação dos tributos pagos e para o exercício de cidadania em geral para ampliar o sentido de pertencimento à cidade²⁸. Em caso de detecção de problemas, a tentativa de solução ocorre primeiro com o gestor público local, e em último caso, com o envio do problema para a ação dos órgãos de controle e para a imprensa. Para preservar a legitimidade das ações e a possibilidade de diálogo com as autoridades locais, uma característica muito presente e marcante nessas organizações é a defesa da neutralidade política marcada pela exigência da condição de apartidarismo de seus integrantes. Por estarem próximas de onde acontece a execução da política pública e a efetivação do gasto há expectativa positiva de que essas entidades possam contribuir no controle da corrupção.

No entanto, a partir do acesso a documentos dessas entidades e também com a participação direta em entidades vinculadas a essa iniciativa, pode-se enumerar alguns desafios para formalização e funcionamento dessas entidades: (i) o processo de localização, mobilização e formação das lideranças é lento e difícil; (ii) na imensa maioria dessas entidades, a ênfase conferida às ações típicas de “*watch-dogs*” se sobrepõem à articulação política e da discussão de políticas públicas para fins de interesse coletivo e o bem comum (ii) o exercício de acompanhamento do gasto público exige tempo e conhecimento específico, o

²⁸ Para este último eixo, os observatórios sociais têm tido uma integração importante com o movimento Rede de Cidades Justas e Sustentáveis²⁸.

que dificulta o alcance de resultados por na maioria dessas entidades; (iii) o apoio dos órgãos da rede de controle confere credibilidade e força para a iniciativa, mas é difícil de ser viabilizado no âmbito local, pois em geral esses órgãos estão nas capitais; (iv) o engajamento do setor privado, com mantenedor, é central para a efetividade dessas organizações, mas a falta de engajamento do setor com o tema e a atual crise financeira do Brasil torna mais difícil esse apoio; (v) o poder político e econômico local podem exercer pressão contra os cidadãos integrantes desses observatórios; (vi) o nível de acesso transparência do setor público, ainda precário na maioria municípios brasileiros, dificulta tanto a ação de participação em espaços deliberativos de políticas públicas, orçamento e gestão pública, quanto no trabalho específico dos *watch-dogs*..

4. Considerações Finais

As duas ideias forças do conceito de controle social que se constitui no Brasil, a partir dos anos 1990 afirmam que os agentes públicos são corruptos e que o cidadão comum pode, por vontade e dedicação, fiscalizar os atos desses agentes. Essas ideias foram fundamentais para a evolução das organizações da sociedade civil (OSC) voltadas ao controle social.

Ao longo do tempo, os conselhos, premidos por obrigações burocráticas de controle, advindas da racionalidade do controle do modelo de descentralização de recursos federais das políticas sociais de saúde, educação e assistência social, têm sido considerados pelos órgãos de controle ineficientes e incapazes de auxiliar no melhor uso do recurso público. Essas OSC surgem na esteira dessa lacuna e evoluem a partir do acirramento da crise de legitimidade do Estado nos 1990 com a agenda da luta contra a corrupção.

No entanto, essas OSC não se constituem formalmente tão somente como organizações voltados à vigilância da administração pública, no sentido mais próprio das entidades *watchdogs*. No simbólico, elas se colocam como representantes da coletividade na luta pelo bem comum e como estratégias coletivas locais para mudanças na sociedade brasileira. Na continuidade deste estudo, será objeto de análise se as dimensões da ação coletiva fundamentais para essa ocorrência estão presentes nessas organizações.

Articles

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.

_____. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, p.43-64, 2008.

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].

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

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.

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].

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].

Books

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.

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

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. 2015 The Quest for Good Governance How Societies Develop Control of Corruption. Londres: Cambridge University Press.

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

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

SOUZA, Jesse de. 2015 A tolice da inteligência brasileira: ou como o Brasil se deixa manipular pelas elites. São Paulo: LeYa.

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.

Thesis and Dissertation

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].

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].

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]

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.

Miscellaneous

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].

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.

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.

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