



ISSN: 2175-5493

XI COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

14 a 16 de outubro de 2015

CORRUPÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Maressa Kellen Soares Ferraz*
(UESB)

Maria da Conceição Fonseca-Silva**
(UESB)

RESUMO

Neste trabalho, discutimos a corrupção como um fenômeno que compromete a efetivação dos direitos fundamentais sociais e do próprio Estado Democrático de Direito. Por isso, deve ser combatido não só pelas instituições, mas também pela sociedade como um todo. Mobilizamos arcabouço teórico do direito e das ciência política. Os resultados indicam que, apesar de existirem procedimentos que ditam as ferramentas do controle social por parte da sociedade civil, as iniciativas adotadas não se fazem suficientes.

PALAVRAS-CHAVE: Memória, corrupção política, controle social.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, vinculado ao projeto temático "Mídia, esferas do poder, deslizamento e efeitos de sentido da corrupção, desenvolvido no Laboratório de Pesquisa em Análise de Discurso – LAPADis, apresentamos resultados de pesquisa que

* Discente do curso de Direito da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. Bolsista de Iniciação Científica (FAPESB/UESB) e membro do GPADis. *Email:* maressakellen.sf@gmail.com

** Doutora em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP; Professora Titular/Pleno do Departamento de Estudos Linguísticos e Literários – DELL da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, onde atua como professora pesquisadora do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Linguística (PPGLin) e do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade (PPGMLS); líder do Grupo de Pesquisa em Análise de Discurso – GPADis e do Grupo de Pesquisa em Estudos da Língua(gem) – GPEL; pesquisadora nível 2 do CNPq; e-mail: con.fonseca@gmail.com.



teve como objetivo analisar a corrupção como um fenômeno que compromete a efetivação dos direitos fundamentais sociais e o próprio Estado Democrático de Direito e que, portanto, deve ser combatido não só pelas instituições, mas também pela sociedade como um todo. Em um Estado Democrático de Direito, o controle social é um instrumento fundamental, pois visa, por meio da fiscalização, a limitação do poder e conseqüentemente o combate de ilicitudes como a corrupção. Na materialidade discursiva da Constituição brasileira de 1988, está garantido vários instrumentos de participação popular para garantir o controle do agir estatal pela própria sociedade. Dessa forma, o controle e a participação são direitos fundamentais do cidadão para que a *res publica* seja, de fato, de todos e para todos. A corrupção no setor público é um mal que afeta a eficiência da administração, os gastos públicos e o crescimento econômico da sociedade, promovendo, por conseguinte, a injustiça financeira e social. No trabalho intitulado “Corrupção e controles democráticos no Brasil”, Avritzer e Filgueiras (2011) salientam que costuma-se atribuir, de modo geral, a corrupção à herança ibérica e ao patrimonialismo, tipo de leitura que atribui o fenômeno ao Estado e à cultura política brasileira, tendo em vista a nossa herança histórica. Contudo, um conjunto de práticas e instituições do país são os principais fatores que tornam o fenômeno persistente. A organização do sistema político, a organização do Estado e a organização das formas de controle sobre o sistema administrativo-estatal são as principais dimensões da corrupção que a tornam, no Brasil, um fenômeno fortemente contencioso.

EFICÁCIA DAS FERRAMENTAS DE CONTROLE SOCIAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Na atualidade, a democracia representativa é relacionada ao princípio da transparência e accountability democrático na gestão pública, que objetivam prevenir práticas corruptas e dotar os governos de legitimidade perante a sociedade. O conceito de accountability constitui-se de vários sentidos e valores de acordo com os padrões democráticos. Interessou-nos o conceito trabalhado por Borowiak (2011), que tem o efeito de responsabilização democrática, com participação popular, para, além da



punibilidade, criar parceria entre governos e sociedade visando à formação da opinião pública e à construção de novas formas de solidariedade.

A Constituição Federal de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã”, ampliou as formas de participação popular. Hoje, diferentemente do tempo em que a democracia era exercida, somente por meio do exercício do sufrágio são garantidos diversos mecanismos de participação da sociedade civil.

Um instrumento de suma importância é o controle social, que consiste no acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos no setor público realizados pela própria sociedade. O controle social faz parte do controle público não estatal e “é o exercício apropriado da publicidade, em que o cidadão comum seja capaz de controlar a ação dos agentes públicos com base nos princípios e nos valores morais da democracia. É uma forma de controle sustentada no interesse público e que está assentada nos processos deliberativos e discursivos realizados na esfera pública” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 20). Trata-se de instrumento fundamental no combate à corrupção, juntamente com o controle administrativo-burocrático e o controle judicial.

A ideia de controle social não é nova. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, discursivizava que a sociedade detinha o direito de pedir contas a todo agente público por sua administração.

Hodiernamente, na vigência da Carta Magna de 1988, constata-se a fundamentalidade do direito do cidadão ao controle e à participação no artigo 5º, XXXIII, que dispõe que “[...] Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Também o art. 37, § 3º e o art. 216, § 2º, tratam desse direito.

Para que a *res*, sendo pública, seja, efetivamente, de todos e para todos, o controle e a participação devem ser entendidos como direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, deveres do cidadão. Conforme Evangelista (2010),



A participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão atua no interesse da coletividade, sem um interesse individual imediato, visando superar alguma situação pelas vias administrativas ou judiciais. Ou seja, ele exerce perante a administração pública o direito de opinar sobre as prioridades, participar, decidir, compartilhar, validar e proteger a aplicação dos recursos públicos na geração de benefícios à sociedade. O acesso à informação pública, em conformidade com a Carta Magna, constitui-se em princípio básico do controle social (EVANGELISTA, 2012, p. 6).

O acesso à informação pública, em conformidade com a Carta Magna, constitui-se em princípio básico do controle social. Nesse sentido, houve a edição da Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação, de 18 de novembro de 2011, que objetiva a gestão transparente da informação, contra a cultura do segredo e amplia a comunicação entre governo e sociedade se somando ao programa de informatização do setor público brasileiro e governo. Trata-se de um espaço aberto de interação com os cidadãos e com o próprio governo, via portais governamentais na internet, sendo ilustrativo o Portal da Transparência.

Em 2012, o governo brasileiro promoveu, por meio da Controladoria Geral da União – CGU, a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª CONSOCIAL), que constituiu-se num marco da implementação da transparência no governo.

Outro mecanismo de controle da sociedade civil com impacto positivo na transparência e na accountability das ações do Estado, é a atuação de organizações e movimentos sociais na luta anticorrupção, fundamentando-se no princípio da participação ativa. Como exemplo tem-se a mobilização que provocou a edição da Lei Complementar no 135/2010 – Lei da Ficha Limpa, a partir da elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular.

Na rede social de combate à corrupção no Brasil, tem tido destaque o MCCE – Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral, criado em 1996; a Transparência Brasil, fundada em 2000; a ABRACCI – Articulação Brasileira de Combate à Corrupção e Impunidade, criada em 2009, com apoio da Transparência Internacional – TI8. Compondo a ABRACCI, tem grande alcance o trabalho da AMARRIBO – BRASIL, fundada



em 1999, em Ribeirão Bonito – SP, e é a representante da Transparência Internacional no País.

É de se reconhecer, por óbvio, que a participação da sociedade civil junto ao poder público encontra inúmeras barreiras, dentre as quais se encontram a falta de efetividade da transparência em seu papel de ferramenta do controle social, a cultura da indiferença diante das ações governamentais e a falta de conhecimento técnico e de formação para o exercício da cidadania.

Segundo Evangelista (2010),

Com o incremento das ferramentas da tecnologia da informação, verifica-se nos últimos anos, por parte dos órgãos e entidades federais, um esforço em disponibilizar informações em vários níveis e formatos, seja por iniciativa própria ou por força da legislação. Dentre essas iniciativas destacam-se os trabalhos do TCU, por meio de sua homepage; da CGU, pelo Portal da Transparência; do Senado com o Sistema Siga Brasil, dentre outros. No entanto, para o cidadão, mesmo com o quantitativo de informações colocadas a sua disposição, as dificuldades começam pelo linguajar tecnicista empregado nas informações. A administração pública possui vocabulário singular, distante do cidadão – o sentido de expressões como programa, esfera de governo, restos a pagar, dotação, contingenciamento, liquidado pago, liquidado a pagar, realizado e não pago, ação, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), elemento de despesa, empenho, licitação, dentre outras, colocam-se como obstáculos básicos ao entendimento dos resultados proporcionados pelas ações governamentais em prol da sociedade (EVANGELISTA, 2010, p.14).

Apesar da extrema importância da Lei do Acesso à Informação, nota-se que, ainda que se tenha acesso à informação disponibilizada pelos órgãos públicos, sem o correto uso e interpretação destas, permanece alto o risco de atos corruptos por parte de agentes públicos e da arbitrariedade na utilização dos recursos públicos. Um alto grau de detalhamento e a presença de termos muito técnicos fazem com que a informação seja de difícil compreensão para grande parte da sociedade. Além disso, conforme Matos e Ferreira (2013), o uso da internet como meio de acesso à da transparência e ferramenta do controle social anticorrupção tem a exclusão digital como grande



limitação. A população menos favorecida e com baixa escolaridade tem, em geral, pouca ou nenhuma habilidade com informática e/ou acesso à internet.

As informações colocadas à disposição da sociedade devem ser de fácil entendimento e compreensíveis, com linguagem acessível aos órgãos representativos da sociedade organizada e ao cidadão comum. Faz-se necessário, desse modo, apresentar à sociedade informações consistentes que cumpram com o papel de prestação de contas e que também permitam ao cidadão discriminar as realizações governamentais. É nesse sentido a observação de Avritzer e Filgueiras (2011):

A transparência [...] não pode constituir-se em um fim em si mesmo para a Administração Pública. É preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo sua atuação na denúncia de irregularidades, sua participação interessada nos processos administrativos e sua presença ativa em órgãos colegiados (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 20).

Ainda conforme Evangelista (2010), outro fator que dificulta o pleno exercício do controle social diz respeito ao ânimo do cidadão em buscar informações sobre as atividades governamentais e fiscalizar se os recursos foram bem utilizados. Não obstante o visível incentivo, nos últimos anos, à participação popular no acompanhamento das ações governamentais, em nosso País não se tem a cultura e o costume de se acompanhar as realizações da classe política governante.

Em geral, a fonte maior de informação fica por conta dos meios de comunicação, que muitas vezes tratam da parte da notícia que interessa a linha editorial do canal de comunicação, com interpretações que nem sempre condizem com a realidade. Não se pode olvidar, entretanto, o importante papel desempenhado pela imprensa na condição de indutora e fiscalizadora dos gastos públicos, mesmo que às vezes de forma atabalhoada, com linguajar sensacionalista ou mesmo sem o devido conhecimento de causa (EVANGELISTA, 2010, p. 16).



CONCLUSÕES

Conclui-se que, no Brasil, há procedimentos que ditam as ferramentas do controle social por parte da sociedade civil, tais como: mobilização e organização para a proteção do bem público e enfrentamento da corrupção, por meio de redes de articulação e colaboração entre Estado e sociedade civil. Entretanto, mesmo importantes, as iniciativas adotadas no âmbito da sociedade civil e nas instâncias de controle do Estado brasileiro não se fazem suficientes para a prevenção e combate à corrupção na gestão pública.

A classificação do Brasil como um país com alto índice de percepção da corrupção, refletem que a experiência da sociedade em combater a prática da corrupção não tem obtido o resultado pretendido. O Brasil ocupou, junto com a Bulgária, Grécia, Itália, Romênia, Senegal e Suazilândia, na 69ª posição no Ranking de Percepção da Corrupção no mundo, divulgado em dezembro de 2014 pela Transparência Internacional, num rol de 175 países.

O combate à corrupção requer uma sociedade formada por cidadãos probos e participantes das decisões do Estado. Faz-se imprescindível também a conscientização da sociedade civil no sentido de compreender a corrupção como um fenômeno patológico social sem, contudo, naturalizá-la. Conceber o fenômeno como natural fomenta a crença na capacidade de controle das leis punitivas sobre a ação realizada pelo indivíduo. Tal entendimento faz com que ocorra um deslocamento dos institutos de prevenção do cenário político para o mundo jurídico, precipuamente para normas de conotação penal (BITENCOURT; PASE, 2014).

Há a necessidade de uma maior e qualificada organização social. Corroborando com o parecer de Alves e Hennig (2013), o combate eficaz à corrupção será possível mediante uma formação voltada à cidadania, associada ao melhoramento das ferramentas de participação democrática e à consonância de cada cidadão no exercício do controle social de modo a viabilizar a inibição das práticas corruptivas, que refletem diretamente na efetivação dos direitos fundamentais e na capacidade do Estado de pôr em execução políticas públicas necessárias.



ISSN: 2175-5493

XI COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

14 a 16 de outubro de 2015

REFERÊNCIAS

- ALVES, F. D.; HENING, M. C. **O controle social como contraponto/complemento ao controle jurisdicional de políticas públicas: combate à corrupção enquanto empecilho à efetivação dos direitos fundamentais sociais.** Chapecó - SC, 2013.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil.** Brasília: CEPAL – IPEA, 2011.
- BOROWIAK, Craig. **Accountability e democracy: the pitfalls and promise of popular control.** Oxford: Oxford University Press, 2011.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado: 07/05/2014.
- DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO – 1789.** Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-dohomem-e-do-cidadao-1789.html>. Acessado: 07/05/2015.
- EVANGELISTA, Lucio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania.** Brasília-DF, 2010.
- FARIA, N. R. **O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social no Brasil.** Goiás, 2012.
- LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 4 DE JUNHO DE 2010.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acessado: 07/05/2015.
- LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acessado: 07/05/2015.
- MATOS, T. C. C.; FERREIRA, M. D. M. **Controle social de políticas públicas e combate à corrupção: o que há de novo no cenário brasileiro?**São Luís – MA. 2013.
- PASE, E. S.; BITENCOURT, C. M. **O controle social da corrupção no Brasil – um modelo em construção: contribuições da Lei Complementar nº 135/2010.**