

O CONTROLE SOCIAL COMO CONTRAPONTO\COMPLEMENTO AO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COMBATE À CORRUPÇÃO ENQUANTO EMPECILHO À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Felipe Dalenogare Alves*
Mônia Clarissa Henning Leal**

Resumo

O presente artigo apresenta o resultado de uma pesquisa bibliográfica desenvolvida sob a temática da corrupção como um fenômeno a ser combatido pela sociedade como um todo, ou seja, tanto pelas instituições estatais de controle como também por todos os atores sociais. Para tanto, serão enfrentadas algumas questões como: para que se obtenha sucesso no combate à corrupção, por quais prismas esta deve ser trabalhada? Quais práticas podem ser consideradas corruptivas? É possível um aprimoramento do controle social das políticas públicas? Quais os principais desafios para a instituição deste controle? Por fim, busca-se trabalhar pontos importantes acerca desta temática, com uma abordagem referente aos impactos causados pelas patologias corruptivas, demonstrando-se como o controle social das políticas públicas poderá servir como instrumento preventivo da corrupção, colaborando para o aprimoramento das instituições democráticas e até para a própria noção de democracia.

Palavras-chave: Combate à corrupção. Controle social das políticas públicas. Corrupção. Efetivação dos direitos sociais. Patologias corruptivas.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta o resultado de uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se dos métodos dedutivo, para fins de abordagem, e monográfico, a título procedimental, sobre a temática da 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. O objetivo proposto consiste, pois, em analisar as possibilidades de exercício do controle social das políticas públicas e sua contribuição à diminuição das práticas corruptivas no âmbito das relações entre Sociedade e Estado, tomada como um contraponto ou complemento ao controle jurisdicional de políticas públicas.

* Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes; Pós-graduando *lato sensu* em Gestão Pública Municipal (Especialização) pela Universidade Federal de Santa Maria; Pós-graduando *stricto sensu* em Direito (Mestrado) pela Universidade de Santa Cruz do Sul; membro do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq; felipe@estudosdedireito.com.br

** Pós-Doutora em Direito pela Universität Heidelberg - Ruprecht-Karls na Alemanha; Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (com pesquisas realizadas junto à Ruprecht-Karls Universität Heidelberg); Professora do Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, onde ministra as disciplinas de Jurisdição Constitucional e de Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, respectivamente; Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq; bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq; Avenida Independência, 2293, Santa Cruz do Sul, RS, 96815-900; moniah@unisc.br

A corrupção, no atual contexto, deve ser estudada por um largo viés, eis que, a cada dia, aprimora sua prática, tendo como pano de fundo não apenas ganhos econômicos, mas trocas de favores que trazem não só prejuízos ao erário, mas também à coletividade e aos próprios pilares que sustentam a democracia.

Esta prática sorrateira, que avassala o Estado brasileiro, constitui-se, por sua vez, em verdadeiro obstáculo à consecução dos direitos fundamentais e à construção de uma sociedade justa, fraterna e solidária, redutora das desigualdades sociais.

O enfrentamento da corrupção deve passar por cada um dos cidadãos que integram o seio da sociedade, conformando o denominado “controle social de políticas públicas”, por meio da instituição de um ambiente que permita a sua participação na elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação destas políticas, viabilizando, assim, uma inibição dessa prática ao atuar de forma preventiva no que concerne às “patologias corruptivas”. (LEAL, 2013b).

Para o propósito deste trabalho, buscar-se-á esclarecer algumas questões referentes à possibilidade de aprimoramento do controle social das políticas públicas, compreendido como um contraponto\complemento ao controle jurisdicional, bem como concernentes aos principais desafios para a instituição deste controle.

Diante deste contexto, a pesquisa justifica-se pela necessidade de desenvolvimento de um estudo que levante pontos importantes, com uma abordagem referente aos impactos causados pelas patologias corruptivas, demonstrando-se como o controle social das políticas públicas poderá servir de instrumento preventivo da corrupção, colaborando para o aprimoramento das instituições democráticas e para uma maior efetivação dos direitos fundamentais.

2 A CORRUPÇÃO COMO UMA PATOLOGIA A SER TRATADA PELA SOCIEDADE COMO UM TODO: O CONTROLE SOCIAL COMO CONTRAPONTO\COMPLEMENTO DO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo corrupção pode ser conceituado por inúmeros prismas, não possuindo um conceito pronto e acabado, como pontualmente se observa em parte da doutrina. O certo é que “[...] o universo do conceito de corrupção deve ser alargado em direção aos diferentes sentidos semânticos a ele atribuídos nas ordens políticas contemporâneas.” (FILGUEIRAS, 2006, p. 1-2), o que somente é possível por meio da construção de uma teoria política da corrupção, pela qual seja possível a realização de um mapeamento dos elementos semânticos que compõem o termo em seus aspectos práticos (FILGUEIRAS, 2006, p. 15).

Há uma íntima relação entre corrupção e moralidade (FILGUEIRAS, 2006, p. 15); é necessário destacar, contudo, que a corrupção atenta não somente contra a moralidade pública, mas também contra a privada, precisando ser compreendida como “[...] um fenômeno transnacional que pode ser encontrado em qualquer segmento social ou econômico, em diferentes escalas.” (RAMOS, 2010, p. 70).

Para o que se propõe esse trabalho, isto é, a possibilidade de enfrentamento dessa patologia pela própria sociedade, é necessário que se tenha em mente que o ganho individual sobre o coletivo não se refere apenas às questões econômicas, mas, principalmente, à violação dos próprios valores democráticos:

Há uma dimensão simbólica do que significa a corrupção em termos de valores democráticos que independe dos seus efeitos práticos e quantitativo-financeiros, ou mesmo os que dizem com sua consumação de benefício ou não - modalidade da tentativa, pois estão em jogo as bases normativo-principiológicas fundantes das relações sociais e da confiança nas instituições representativas - públicas e privadas. (LEAL, 2012, p. 5).

Assim, a corrupção no trato da *res publica* se constitui em uma das principais barreiras à efetivação dos direitos fundamentais sociais, sendo que nem sempre estão em jogo, interesses econômicos (recebimento direito de valores), pois “[...] a corrupção, como fenômeno político, vai muito além desse aspecto. Ela influencia a legitimidade dos governos, a capacidade de governar e até mesmo a visão genérica da população sobre o país no qual ela vive.” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 7).

Diante disso, a corrupção deve ser abordada em sentido amplo, a exemplo do que Leal denomina de “patologias corruptivas”, ou seja, práticas políticas como clientismo, patronagem, nepotismo, fisiologismo, malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno, prevaricação, dentre outras, que devem ser percebidas como ações ilegítimas contrapostas ao interesse público (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 13).

Em pesquisa divulgada em 9 de julho de 2013, realizada pela ONG Transparência Internacional,¹ é possível observar que cinco em cada dez brasileiros que compuseram a pesquisa (2.002 entrevistados) acreditam que a corrupção aumentou nos últimos dois anos; esse resultado acompanha, por sua vez, a média mundial, o que demonstra a corrupção como um problema global. Pior que esta perspectiva negativa na expansão da corrupção é que 56% dos brasileiros entrevistados acreditam que o Estado é ineficiente ou muito ineficiente no combate ao problema.

O relatório da ONG ainda aponta que as instituições brasileiras com maior descrédito no tocante à corrupção são os Partidos Políticos (81%), o Congresso Nacional (72%), a Polícia (70%), os serviços de saúde *lato sensu* (55%) e o Poder Judiciário (50%). Em 17 países do G20, 55% dos entrevistados acreditam que o governo defende interesses particulares.

No Brasil, esta confusão entre o público e o privado tem origem histórica, a qual remonta ao período do descobrimento, cujo contexto pode auxiliar na compreensão do problema.

A cultura política que permeou a Península Ibérica no passado se instituiu basicamente calcada no espírito do cristianismo e disciplinada pela ordem visigótica, caracterizando-se por traços típicos, inerentes da influência moura, principalmente no tocante ao poder político de índole absolutista, centralizador e privatista. Assim, pode-se constatar que a nação portuguesa formou-se tendo por base o cristianismo como opção de fé e o credo mourisco como inspiração ao poder político (RONZANI, 2007, p. 62-63).

Posteriormente, andando-se a passos largos, é possível perceber que tanto a fé cristã quanto o patriotismo português confundiram-se, fazendo com que a razão e a emoção do povo se tornassem um só elemento, atrelado às premissas arquitetadas, quase uma espécie de objetivos nacionais. Neste contexto, a atuação dos soberanos portugueses nada mais

¹ O relatório completo da pesquisa encontra-se disponível, em inglês, em: <<http://www.transparency.org/gcb2013>>.

retrata senão a tese de Weber, para a qual, nos Estados Patrimoniais, há uma tendência de que a religião seja colocada a serviço dos que detêm o poder (RONZANI, 2007, p. 65-66).

A evolução lusitana seguiu de forma que “[...] o povo era literalmente seduzido pela proposta do Estado, ao ponto de em toda a escala social o pensamento voltar-se para as oportunidades de ganhos e participação em negócios, o que incluía a Corte, e favoreceu grandemente os reis.” (RONZANI, 2007, p. 67), pois a administração portuguesa converteu-se em um sistema arrecadatário e centralizador, de forma que não havia intermediação entre o Rei e os súditos, pois estes obedeciam o que aquele mandava (RONZANI, 2007, p. 67).

Isso desencadeou uma Administração que não distinguia fazenda pública e privada, pois o Rei se constituía em pai e patrão. Assim, as rendas do Rei e do Reino de misturavam, de forma que o soberano as manipulasse da forma que melhor julgasse sua conveniência e seu interesse, sobrepondo-se às leis. Como o exemplo arrasta, este trato com a coisa pública foi se alastrando pelos demais agentes da Coroa Portuguesa, atingindo o tecido social, que também passou a manipular a lei para atingir fins particulares, sempre em benefício próprio (RONZANI, 2007, p. 67).

Em suma, “[...] o ‘manobrismo’ praticado em toda linha, conseqüente à busca do ganho mais imediato fomentado pela realeza lusa gerou verdadeiro fenômeno cultural.” (RONZANI, 2007, p. 68). Por consequência, este fenômeno, composto de tendências antisociais de comportamento, foi transplantado ao homem luso-brasileiro, vindo a se alastrar pelo Brasil colônia permanecendo até os dias de hoje (RONZANI, 2007, p. 68-69).

De encontro a esta perspectiva, a pesquisa da Transparência Internacional afirma que 81% dos brasileiros entrevistados acreditam que podem fazer a diferença para diminuir a corrupção. Embora se caminhe em passos lentos neste sentido, a exposição, ao povo, das práticas corruptivas tem servido como uma luz no fim do túnel à indignação e à mobilização social, mesmo que ainda ineficiente:

A despeito dos aspectos positivos desta progressiva amplitude da transparência material e formal (há mais leis, tratados, convenções, pactos, sentenças judiciais e procedimentos administrativos que se ocupam do tema) que surge em torno da corrupção, gerando até reflexos sobre a opinião pública de massa, que resgata a capacidade de indignação quanto a isto, o que se afigura importante, isto tampouco dá conta da complexidade deste fenômeno. (LEAL, 2012, p. 2).

É certo que a “[...] desconfiança da cidadania brasileira em relação a políticos e burocratas cria um forte distanciamento entre o Estado e a sociedade.” (FILGUEIRAS, 2011a, p. 1). Mesmo assim, é possível perceber que “[...] as mudanças no sistema político brasileiro, proporcionadas desde 1988, permitiram criar um significado para a democracia brasileira em torno de liberdades fundamentais e da construção da igualdade.” (FILGUEIRAS, 2011a, p. 1), que faz com que os brasileiros acreditem que a corrupção é um problema grave, mas passível de ser combatido.

Juntamente com esta mudança de paradigmas, o aparelhamento de instituições como Ministério Público, Polícia Federal, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, dentre outras, contribuiu para que, por meio de instrumentos de fomento da participação da sociedade como um todo, dispondo de ferramentas à denúncia e à repre-

sentação, se pudesse trabalhar na minimização das práticas corruptivas. Só isso, entretanto, não basta; é necessário um exercício ativo da cidadania - que só ocorrerá com a difusão e incentivo, objeto que será abordado no tópico que segue.

3 O CONTROLE SOCIAL COMO CONTRAPONTO\COMPLEMENTO DO CONTROLE JURISDI-CIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU PAPEL INIBIDOR DAS PATOLOGIAS CORRUPATIVAS

Mesmo que se saiba que não há um conceito concluído de políticas públicas, elas podem ser compreendidas como uma “[...] ação estratégica (de instituições ou pessoas de direito público) que visa atingir fins previamente determinados por finalidades, objetivos e princípios de natureza pública.” (LEAL, 2006, p. 58). Essas devem, por sua vez, ser devidamente contextualizadas, uma vez que sua forma e conteúdo “[...] estão diretamente associados à conjugação de fatores estruturais e conjunturais de cada processo histórico de determinado país.” (MACIEL, 2007, p. 2).

No Brasil, por exemplo, a partir da Constituição Cidadã, ocorreu a recuperação das bases federativas, restituindo-se aos governos estaduais e municipais a autonomia política suprimida durante o regime militar (SANTANA, 2009, p. 42). Por conseguinte, a União passou a delegar aos Estados e Municípios a responsabilidade por algumas Políticas Públicas, para que, de forma eficaz, ocorra a concretização dos direitos fundamentais sociais, com a necessária transferência de recursos para o seu financiamento (SANTANA, 2009, p. 42).

Dito de outra forma é possível afirmar que as políticas públicas nascem em um determinado momento, levando-se em conta que “[...] a história econômica, política e social de cada país desenha o momento em que as políticas sociais passam a ser adotadas como estratégia de governabilidade.” (MACIEL, 2007, p. 2). É necessário que se diga isso, tendo-se em vista o atual contexto em que são formuladas, implantadas e implementadas as políticas públicas, qual seja, um contexto socialdemocrático.

Neste ambiente, favorecidas pela abertura propiciada pela Constituição Federal de 1988, surgiram formas de participação social (uma verdadeira convocação à participação do povo), dando-se destaque, neste trabalho, às que representam cogestão, em função da possibilidade de influência nas políticas públicas e inibição das práticas corruptivas, vindo a atuar de forma preventiva no âmbito deste fenômeno patológico.

Diante disso, “[...] para que estas políticas superem a lógica da focalização e aplicação de recursos ínfimos, é necessário que a sociedade civil exerça o controle social.” (MACHADO, 2011, p. 2). Para tanto, é necessário que se exerça uma participação efetiva na “[...] elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas.” (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 40), o que permite desencadear um exercício pleno da cidadania, por meio do qual é possível inibir a corrupção.

“É neste contexto que se destaca a figura de controle social como meio de participação da sociedade na vida política e na atividade da administração pública no Estado brasileiro.” (CARVALHO; ALBUQUERQUE, 2010, p. 371). Assim, “[...] a sociedade civil assume o papel de representação de interesses, valores e percepções da cidadania e, de outro lado, assume o papel de controladora das políticas públicas.” (FILGUEIRAS, 2011a, p. 2-3), isso porque “[...] a reconfiguração da representação política, nesse sentido, procura am-

pliar a participação da sociedade nos processos de decisão sobre as políticas públicas e o papel dela no controle dessas políticas.” (FILGUEIRAS, 2011a, p. 4).

Para que este cenário ocorra, é imprescindível “[...] que novas formas de lutas em nível local (sindicatos, movimentos sociais, grupos ecológicos) sejam fomentadas e reconhecidos como legítimos interlocutores da cidadania, assegurando que a sociedade, tanto quanto o Estado, seja democratizada,” (LEAL, 2008, p. 15), pois, como assevera Leal (2008, p. 15), “[...] se as pessoas sabem que existem oportunidades para participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena.”

De todos os traços da corrupção, um se afigura como inegável: o segredo, pois é atuando de forma sorrateira que haverá a maior chance de prosperidade. O principal meio de afastar a participação do povo da gestão pública é, portanto, negando-lhe transparência em suas ações:

Corruptos opõem-se veementemente a qualquer forma de transparência. Evitam que a Câmara Municipal fiscalize os gastos da Prefeitura e buscam comprometer os vereadores com esquemas fraudulentos. Ao mesmo tempo, não admitem que dados contábeis e outras informações da administração Pública sejam entregues a organizações independentes e aos cidadãos, nem que estes tenham acesso ao que se passa no Executivo. (VERILLO; VERILLO, 2012, p. 30).

Expondo-se a informação ao povo, este poderá participar e acompanhar as atividades do poder público. Assim, ocorrerá o controle social, que

[...] diz respeito ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação. Esse direito humano à participação se insere em uma concepção política, que não é apenas a da democracia representativa, mas que envolve o fato de que a sociedade deve participar da vida pública para além do já consolidado direito à representação. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 40).

Este controle não somente é fundamental porque permite “[...] a deliberação pública, fundada em interlocução cotidiana pelos atores sociais que efetivamente estão envolvidos no processo político de constituição do espaço cívico e republicano da civilidade.” (LEAL, 2013b), propiciando “[...] melhores decisões públicas, no sentido de serem refratárias das demandas da maior parte quantitativa da população atingida.” (LEAL, 2013b), mas também porque propicia “[...] que o cidadão comum seja capaz de controlar a ação dos agentes públicos com base nos princípios e nos valores morais da democracia.” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 20).

Obviamente, para que o cidadão comum possa controlar as políticas públicas, como aponta Moreira Neto (2006, p. 35), impera a necessidade de uma “[...] educação do cidadão para a democracia, [...] para que essa função participativa tenha êxito, uma específica educação voltada à consciência da *res publica* e do dever que todos têm de zelar pela correta destinação dos recursos retirados da sociedade para custear as atividades do Estado,” pois “os comuns do povo”, ao tentarem participar destas atividades, “[...] sofrem pela deficiência de capacitação técnica para formulação e análise das políticas pú-

blicas com posterior discernimento de prioridades e decisões, o que os torna vulneráveis à ação de governos no sentido de alijá-los dos processos decisórios ou de lhes destinar apenas assuntos periféricos.” (SILVA, 2010, p. 80). Assim,

[...] não basta que se garantam as liberdades civis e políticas tradicionais dos umbrais da Idade Moderna, pois os indivíduos na contemporaneidade devem ter a possibilidade material de imprimir a estas a autonomia cognitiva que exige uma efetiva inserção e participação societal fundada em uma interlocução não coatada pelos discursos e práticas totalitárias das elites dominantes (com suas linguagens tecnoburocráticas e enclausuradas em si próprias), só assim oportunizando que o sistema social possa ser gerido compartilhadamente; esta possibilidade de interlocução deve contar, por sua vez, com mecanismos e espaços oficiais de diálogos, deliberações e execuções de políticas públicas voltadas para tal desiderato. (LEAL, 2008, p. 16).

Esta dificuldade na aproximação entre Sociedade e Estado desencadeia um retrocesso na possibilidade que o controle social detém de inibir a corrupção, principalmente por intermédio do que Filgueiras (2011b, p. 17) denomina “de instituições que assumem um caráter híbrido nas democracias”, as quais se constituem em novas formas de representação política, geralmente formadas por órgãos colegiados, nos quais as organizações da sociedade civil e os governantes comungam do poder, representando interesses congruentes (FILGUEIRAS, 2011b, p. 19).

Entre estas instituições destacam-se os conselhos de políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011b, p. 19), os quais encontram na comunicação o maior óbice para o sucesso, a ponto de Leal chegar ao extremo de aponta-lo como “ficcional” (LEAL, 2013b). Isso decorre, principalmente, do fato de que quase sempre ela se dá “[...] de forma pré-ordenada e com pautas decisórias já estabelecidas, com baixíssimos níveis de reflexividade para com os membros da comunidade atingidos pelas decisões tomadas e executadas,” (LEAL, 2013b), “[...] ensejando a absoluta falta de controle social do exercício do poder político, o que fomenta o incremento de atos corruptivos.” (LEAL, 2013b):

E não se venha trazer o argumento de que a complexidade da administração pública dificulta a participação social, isto é retórica ideológica, fundada, primeiro, na ideia de que o tema da administração pública possui um grau de complexidade e especificidade que vão desde sua dimensão gramatical/linguística à sua operacionalização, eis que conta com universo categorial tão próprio e pontual que só é alcançado pelos já iniciados em sua ciência, deixando os incautos cidadãos comuns do povo sem compreensão signífica dos seus enunciados e discursos, o que inviabiliza, por consequência, a compreensão de suas práticas, eis que decorrencia da operacionalização daqueles conceitos e discursos. Em tal cenário, o que resta à sociedade é, tão somente, avaliar os resultados das ações e políticas públicas, sendo-lhe vedado o alcance dos níveis de discussão e deliberação sobre a concepção/eleição daquelas ações e políticas - onde muitas vezes se encontram atos ilícitos e corruptivos fantasiados de perfeição formal. (LEAL, 2013b).

Filgueiras e Avritzer (2011, p. 28) ainda levantam outro desafio para o controle social, que se estabelece com a “[...] expansão do controle administrativo-burocrático da corrupção e a estratégia de criminalização realizada pelas instituições judiciais, median-

te o deslocamento do controle da área cível para a área criminal.” Dito de outra forma, significa que “[...] o moralismo das elites e o deslocamento da política em direção ao direito penal revelam-se pouco produtivos no que diz respeito ao controle da corrupção.” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 9), pois este é um problema que deve ser pensado não na dimensão do moralismo e da lógica criminal, mas na de seus controles democráticos:

Existem dois motivos principais pelos quais a criminalização da corrupção parece ser uma estratégia equivocada de combate à corrupção. O primeiro motivo é que se criminaliza um grande número de atitudes sem conseguir diferenciar e punir as mais graves. Não se consegue punir as mais graves em virtude de um processo penal ultrapassado, o qual impede a sanção, facilita apelações contínuas e favorece a prescrição dos crimes. Além disso, quando se trata da esfera criminal, principalmente, há de destacar o fato de haver uma dificuldade para a produção de provas e o fato de que, normalmente, esses crimes têm conexões internacionais, o que dificulta ainda mais a condenação, pelo fato de haver a necessidade de cooperação jurídica entre diferentes países. Na esfera criminal, o problema do controle da corrupção deixa de ser um problema de controle burocrático para se tornar um problema de controle judicial. A criminalização da corrupção contribui para o empoderamento das instituições judiciais, deslocando a representação política da esfera parlamentar para o sistema de Justiça. A partir disso, os brasileiros percebem o Poder Judiciário como uma instituição menos corrompida e mais confiável do que as Câmaras Municipais, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. No entanto, o Judiciário tem se mostrado ineficiente em relação à corrupção, em particular, em relação aos crimes que envolvem o foro especial. Apesar da sucessão de casos de corrupção na vida pública brasileira, é baixo o índice de condenações criminais, criando uma sensação de impunidade que paira sobre a política brasileira. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 26-27).

Ou seja, mesmo que se reconheça a importância do alargamento da esfera criminal no combate à corrupção, ela por si só não basta. As reformas repressivas às patologias corruptivas devem se voltar a um acréscimo no processo de participação política e para o aperfeiçoamento institucional da representação (FILGUEIRAS, 2011b, p. 15). Não se quer dizer, com isso, que eventos como os protestos e a forte mobilização social, que levou às ruas milhares de brasileiros a partir do mês de junho, não sejam ações úteis (inclusive resultou em apreciação do projeto de lei engavetado há anos, que visa mais uma reprimenda penal - classificação da corrupção como um crime hediondo). O que se quer dizer é que há a necessidade de algo mais: a organização social.

O controle social deve ser pensado não apenas como um exercício individual, mas também organizacional, com a instituição e aperfeiçoamento de associações, ONGs, comitês, conselhos, etc.; é o que Filgueiras denomina de *accountability* societal (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 16). Isso porque “[...] o enfrentamento da corrupção exige o aprimoramento das instituições de controle, o qual exige, por sua vez, o aprimoramento da representação.” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 16).

É de se reconhecer, entretanto, que não se deve outorgar uma fidúcia demasiada a estas instituições da sociedade civil, eis que, por vezes, defendem distintos interesses e concepções de valores, os quais nem sempre se revelarão inclusivos e democráticos. Destarte, será possível sua colaboração no combate à corrupção no momento em que estive-

rem engajadas em um propósito de enfrentamento das falhas da representação e quando tiverem estímulos para usar recursos democráticos (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 17).

De tudo o que foi dito, é de se afirmar que a corrupção não pode ser vista como um problema de Estado, ou seja, um problema das instituições públicas de controle, devendo, antes, ser percebida como um problema que necessita ser combatido pela sociedade como um todo. Este combate se inicia com uma formação voltada à cidadania, associada ao aprimoramento das formas de participação democrática e ao engajamento de cada cidadão no exercício do controle das políticas públicas em todas as suas fases, de modo a ensejar uma inibição das práticas corruptivas, que repercutem diretamente na capacidade do Estado de implementar políticas públicas adequadas e de efetivar os direitos fundamentais, notadamente os direitos fundamentais sociais.

4 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, é possível concluir que o enfrentamento da corrupção somente atingirá o objetivo esperado pela sociedade brasileira se ela for tratada como um fenômeno social patológico. Dito de outra forma, é necessário que a sociedade vislumbre a corrupção pelos seus distintos aspectos, com uma ampliação de horizontes, uma vez que são inúmeras as práticas (espécies) que compõem a corrupção (gênero). Essas “patologias corruptivas” podem, por sua vez, ser inibidas com uma maior participação popular no trato da coisa pública e, em especial, nas políticas públicas de efetivação dos direitos fundamentais sociais.

Para isso, é necessária a criação de ambientes propícios à participação popular, com acesso viável aos “comuns do povo”, com arenas deliberativas e participativas abertas a todos os atores sociais, a fim de que estes participem de forma direta da gestão pública, exercendo o controle social, tão salutar ao Estado Democrático de Direito.

Por óbvio, é de se reconhecer que esta participação da sociedade civil junto ao poder público encontra inúmeras barreiras, quase sempre ampliadas pelos próprios representantes que estão no Poder, dentre as quais se encontram a falta de transparência (que paulatinamente vem sendo combatida),² a dificuldade de estabelecimento de um debate dialético e, principalmente, a falta de conhecimento técnico e de formação para o exercício da cidadania.

Diante deste quadro, cresce a importância de um controle social organizado, desenvolvido por instituições híbridas, como associações, comitês, ONGs, conselhos, dentre outras, sem se descuidar, claro, dos problemas que poderão advir do exercício deste papel, como a defesa de valores e concepções que nem sempre se demonstram inclusivos e democráticos.

² A exemplo, destacam-se os Portais de Transparência, como o da Administração Pública Federal (<http://www.transparencia.gov.br>); da Administração Pública Estadual do Rio Grande do Sul (<http://www.transparencia.rs.gov.br>); Portal de Transparência da Administração Estadual de Santa Catarina (<http://www.sef.sc.gov.br/transparencia>); Portal de Transparência da Administração Estadual do Paraná (<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br>). Além disso, mesmo que ainda seja muito pouco utilizado, o portal do Tribunal de Contas da União (<http://www.tcu.gov.br>), além dos portais dos Tribunais de Contas Estaduais, demonstram-se importantes instrumentos que propiciam uma administração pública transparente.

Por derradeiro, é necessário afirmar que a corrupção é uma patologia curável. Mas essa cura pressupõe uma atuação conjunta das instituições e da sociedade civil, pautadas pela observância dos princípios democráticos e pela necessidade de efetivação dos direitos fundamentais, que padecem de seus efeitos colaterais.

Social control as counterpoint/complement the jurisdictional control of public policy: fighting corruption while obstacle to effective fundamental social rights

Abstract

The article presents the results of a bibliographical research developed under the theme of corruption as a phenomenon to be tackled by society as a whole, i.e. not just by State institutions, but by all the social actors. To do so, will be clarified some issues such as: to produce success in fighting corruption, by which this should be crafted prisms? What practices can be considered corruptive? It is possible an improvement of social control of public policy? What are the main challenges to the institution of this control? Finally, we seek to work important points about this issue, with an approach regarding impacts caused by corruptive pathologies, demonstrating itself as social control of public policy might serve as a preventive instrument of corruption, contributing to the improvement of democratic institutions and even to the very notion of democracy.

Keywords: Corruption. Corruptive pathologies. Implementation of social rights. Social control of public policies. The fight against corruption.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF: Cepal-Ipea, 2011.

CARVALHO, H. S. de; ALBUQUERQUE, F. B. Fortalecendo a democracia: a contribuição dos tribunais de contas para o controle social. *Revista Controle*, v. 8, n.1, Fortaleza: TCE/CE, 2010.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coord.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília, DF: ANDI, 2009.

FILGUEIRAS, F. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. *Cadernos do Centro de Estudos Direito e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 5, 2006. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cedes/>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

_____. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPOCS, 2011a.

_____. Sociedade civil e controle social da corrupção. *Revista em debate*, v. 3, n. 4, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011b. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=872&Itemid=353>. Acesso em: 24 out. 2013.

LEAL, R. G. A deliberação pública enquanto ferramenta de enfrentamento da corrupção. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública*, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, 2013a.

_____. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 8, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

_____. Fundamentos filosófico-políticos do fenômeno da corrupção: considerações preliminares. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/33957/23580>>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, Montevideu, v. 5, n. 9, 2006. Disponível em: <<http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Gesta-Leal-O-controle-jurisdiccional-de-politicas-publicas-no-Brasil-posibilidades-materiais.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Ed. Unisc, 2013b. MACIEL, C. A. B. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HUMANIDADES, 10., 2007, Brasília. *Anais...* Brasília: Ed. UnB, 2007. Disponível em: <<http://unb.revistaintercom.net.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/112/118.doc>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

MACHADO, L. M. de O. O exercício do controle social da política de assistência social pela sociedade civil: o desafio da participação cidadã. In: ANAIS DO WORKSHOP O DIREITO À SAÚDE E A PROTEÇÃO SOCIAL EM FAIXAS DE FRONTEIRAS: UM DEBATE ACADÊMICO NO SUL DA AMÉRICA DO SUL, 18., 2011, Pelotas. *Anais...* Pelotas: Ed. UCPel, 2011. Disponível em: <www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/12.pdf>. Acesso em: 13 jul 2013.

MOREIRA NETO, D. de F. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 4, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

RAMOS, P. R. de A. Corrupção na administração pública e crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores. *Revista da Controladoria Geral da União*, Brasília, DF, v. 5, n. 8, 2010.

RONZANI, D. C. Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos, v. 8, n. 10, 2007. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista10/Artigos/Dwright.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2013.

SANTANA, A. E. S. Programa olho vivo no dinheiro público: limites e possibilidades de fomento ao controle social. *Revista da Controladoria Geral da União*, Brasília, DF, v. 4, n. 6, 2009.

SILVA, J. M. C. da. Controle Social das Políticas Públicas no Brasil. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 8, n. 1, 2010.

SPADINGER, B. A. A corrupção: conceitos e proposições de luta em vertentes repressiva e preventiva, adaptados à realidade brasileira. *Revista da Controladoria Geral da União*, Brasília, DF, v. 6, n. 9, 2011.

VERILLO, J.; VERILLO, N. (Org.). *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Cultural, 2012.