

Participação social e luta anticorrupção na gestão pública: ganhos e limitações

Social participation and anti-corruption fight in public management: gains and limitations¹

Teresa Cristina Coelho Matos*

Maria D'Alva Macedo Ferreira**

Resumo: O artigo aborda as ações empreendidas na sociedade brasileira para o enfrentamento da corrupção, prática recorrente no Brasil, considerada como um dos principais problemas do mundo atual. Focaliza o protagonismo da Sociedade Civil, destacando êxitos e barreiras para o controle e a fiscalização dos investimentos públicos, sem a intermediação de representantes. Traz como ilustração a experiência da Força Tarefa Popular (FTP), um movimento de articulação da Sociedade Civil que atua no Estado do Piauí, utilizando como principal estratégia de ação a “Marcha Contra a Corrupção e pela Vida”, a fim de sensibilizar e mobilizar pessoas e entidades para a luta anticorrupção, sendo, a Marcha, o ambiente empírico da pesquisa de Doutorado em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), utilizando o estudo de caso como método de análise e como instrumentos metodológicos as entrevistas narrativas e a observação direta, à luz da observação participante.

Palavras-chave: Participação social. Sociedade civil. Luta anticorrupção.

Abstract: The article deals with actions taken in the Brazilian society to face the corruption, a recurring practice in Brazil which is considered one of the main problems of the world nowadays. It focuses on the protagonism of the civil society, highlighting successes and barriers toward the control and monitoring of the public investments, without the intermediation of representatives. It is an illustration of the experience of the Popular Task Force (FTP), a civil society movement that has been active in the State of Piauí using as main action strategy the “March Against Corruption and for Life”, to raise awareness and mobilize people and organizations to the anti-corruption fight, being the March, the empirical environment of the PhD research in Public Policies, by the Federal University of Piauí (UFPI), using the case study as its method of analysis, and as methodological instruments the narrative interviews and the direct observation in the light of the participative observation.

Keywords: Social participation. Civil society. Anticorruption fight.

Recebido em: 30/04/2016. Aceito em: 26/10/2017

¹ O presente artigo apresenta dados da pesquisa realizada com apoio do CNPq – Doutorado-Sanduiche no País (SWP) – 2014/2015, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

* Doutora em Políticas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI); Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI); Especialista em Gestão de Organizações Públicas e Sociais pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI); Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: teresacristina88@gmail.com.

** Orientadora da pesquisa. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC); pesquisadora membro do Núcleo de Pesquisa sobre Questão Social e o Serviço Social, Professora adjunta nível IV do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: mdalvaferreira@uol.com.br.

Obs: O presente artigo apresenta dados da pesquisa realizada com apoio do CNPq – Doutorado-Sanduiche no País (SWP) – 2014/2015, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Introdução

Este artigo decorre de pesquisa de doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, com objetivo de investigar o uso de mecanismos de democracia direta, no contexto da democracia representativa, como instrumento para o exercício do controle da sociedade sobre as ações do Estado. Aborda as ações empreendidas no contexto da sociedade brasileira para o enfrentamento da corrupção, uma prática recorrente no Brasil e que, hoje, figura como um dos principais problemas da humanidade. Focaliza o protagonismo da Sociedade Civil no controle e na fiscalização dos investimentos públicos, sem a intermediação de representantes, tendo como ilustração a experiência da Força Tarefa Popular (FTP), um movimento de articulação da Sociedade Civil que atua no Estado do Piauí, cuja criação se dá no final da década de 1990 e, desde 2002, utiliza como principal estratégia de ação a “Marcha Contra a Corrupção e pela Vida”, a fim de sensibilizar e de mobilizar pessoas e entidades para a luta anticorrupção. A Marcha foi o ambiente escolhido para a realização da pesquisa empírica, ancorada em estudos teóricos, utilizando-se o estudo de caso como método de análise, e, como ferramenta metodológica, a observação direta, à luz da observação participante, como também as entrevistas narrativas, individuais e grupais.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicia pela discussão teórica sobre participação, a partir de diferentes conceitos formulados sob influência de distintos projetos políticos em ambientes sócio-históricos determinados; segue trazendo para o debate a temática da corrupção, considerando suas diversas concepções, enfocando, principalmente, sua percepção no campo da gestão pública, para, por último, destacar iniciativas de luta anticorrupção engendradas pela Sociedade Civil, de exercitar o direito de fiscalizar, pela via da participação direta, a aplicação dos investimentos públicos e quais os ganhos alcançados, apesar dos obstáculos encontrados, superados e por superar.

Os diferentes matizes de participação e a participação social

A participação é um atributo dos regimes democráticos. Os conceitos apresentados na literatura mostram a ressignificação da sua compreensão e da sua prática de acordo com as concepções políticas e ideológicas que orientam o funcionamento da sociedade. No contexto brasileiro, consonante com o processo de democratização da América Latina, três projetos políticos são marcantes e se confrontam nessa trajetória: o autoritário, o democrático-participativo e o neoliberal (DAGNINO *et al.*, 2006), em cada um dos quais a participação se apresenta sob diferentes matizes.

O projeto político autoritário corresponde, na forma original, ao regime ditatorial, instalado no Brasil a partir de 1964 e que perde poder no final da década de 1980, por força da luta política engendrada pela Sociedade Civil. Nesse projeto, ainda hoje latente, a participação é restrita ou anulada, sendo permitida à população manifestar-se apenas em apoio ao regime, reprimindo-se, inclusive pelo uso da violência, qualquer atuação reivindicatória ou de protesto. As instâncias de participação, quando existentes, são desarticuladas e levadas a funcionar como instrumento de legitimação do regime ditatorial.

Com a abertura do processo de democratização e o fim do regime autoritário, abre-se caminho para a implantação do projeto democrático-participativo, no qual a participação é concebida como compartilhamento de poder entre a Sociedade Civil e o Estado nas tomadas de decisão de interesse coletivo (DAGNINO *et al.*, 2006). Alinha-se à ideia de democracia na perspectiva gramsciana, interpretada como “[...] a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (COUTINHO, 2008, p. 50). Essa perspectiva de participação passa a ser difundida em meados da década de 1970 (COUTINHO, 1992; SECCO, 2002; SIMIONATTO, 2011), no cenário de abertura do processo democrático brasileiro, e em meio a intelectuais e a acadêmicos de tradição marxista e por partidos políticos e movimentos sociais de esquerda.

Partindo de uma marcação sócio-histórica da realidade brasileira, contextualizada a partir

de meados do século XX, são identificadas três categorias de participação (CARVALHO, 1995 *apud* SOUSA, 1998). A primeira é a participação comunitária de inspiração estadunidense, que foi difundida no Brasil nos anos de 1950, durante o período desenvolvimentista. Nessa época, que se estende até a década de 1960, a participação da sociedade é realizada pelo engajamento das comunidades em atividades voltadas para a funcionalidade do projeto desenvolvimentista e para a manutenção da estrutura de dominação do poder econômico que lhe sustenta, passando por longe de debates e de questionamentos sobre os conflitos e os problemas sociais que gera, como crise financeira, inflação, arrocho salarial, desemprego, dentre outros, assim como sobre seus efeitos no aumento das injustiças e das desigualdades sociais.

A segunda é a participação popular, que, por conta do agravamento dos conflitos e das desigualdades sociais, realiza-se pela prática política da sociedade na luta por direitos econômicos, sociais e políticos e contra a ditadura militar, instalada no Brasil a partir de 1964. Tem como referência temporal o final da década de 1960, quando se intensificam as manifestações contra o regime ditatorial, estendendo-se pela década de 1970, com a abertura do processo de redemocratização do Brasil. Nesse ambiente, “[...] a categoria *comunidade* é substituída pela

categoria *povo* [...]”, entendida como os segmentos da sociedade que, colocados à margem dos seus direitos, engajam-se na luta para garanti-los (SOUSA, 1998, p. 174).

A terceira é a participação social, cuja marca no tempo é a década de 1990, quando a participação assume dimensão mais ampla e se expande por diversos segmentos da Sociedade Civil, que se organizam para lutar por uma sociedade mais democrática e livre. A partir de então, nos processos de participação no Brasil, “[...] a categoria central não é mais ‘comunidade’, nem ‘povo’, mas ‘sociedade’” (SOUSA, 1998, p. 175).

Pesquisa sobre participação social no Nordeste brasileiro, referente à efetividade da democracia participativa na arena dos conselhos gestores (AVRITZER, 2007), identifica três tipologias de participação, que se coadunam com as já apresentadas: a) as que emergem de iniciativas dos atores sociais; b) as que se dão por iniciativa do aparato estatal; e c) as associadas a governos autoritários, cuja marca principal é a conduta antiparticipativa. Reafirma, assim, três tipologias de participação características da realidade brasileira, apresentadas, no quadro seguinte, sem a pretensão de ser uma completa categorização, mas para orientar na compreensão da influência, ou da não influência, da sociedade no funcionamento do Estado e no aprofundamento do processo democrático.

Quadro 1 – Tipologias de participação prevalentes no Brasil

		CONJUNTURA SOCIOPOLÍTICA	CARACTERIZAÇÃO
TIPOS DE PARTICIPAÇÃO	COMUNITÁRIA	Corresponde ao período de industrialização capitalista no Brasil, desencadeada na década de 1950, com a participação sendo posta a serviço desse projeto.	Ocorre por iniciativa do aparato estatal, no formato de consulta popular, para adquirir legitimidade perante o conjunto da sociedade.
	POPULAR*	É marca do período de luta política contra a ditadura militar e pela abertura democrática, motivada pela indignação com o regime de exceção instalado no país pelos militares, que vigorou entre 1964 e 1979.	Emerge da iniciativa popular em rebatimento ao governo ditatorial, para reestabelecer a democracia, diante da repressão política e social.
	SOCIAL	Tem como referência a abertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a institui como instrumento de gestão pública.	Caracteriza-se por ser de iniciativa dos atores sociais na perspectiva de reestabelecer uma relação dialética com o Estado e não uma contraposição a este.

Fonte: Matos, 2015, referenciada em Sousa (1988), Dagnino (2006), Avritzer (2007) e Netto (2010).

* Refere-se às forças de resistência popular contra a ditadura militar que impediram o regime, num primeiro momento (entre 1964 e 1968), a criar uma base social ampla de apoio e o levou, num segundo momento, sobretudo entre 1968 e 1974, a adotar forte política repressiva e violenta para conter as forças populares antiditatoriais. Durante os “anos de chumbo”, essa massa crítica passa a atuar na clandestinidade e se potencializa com o apoio de setores da burguesia descontentes com o governo militar, forçando a abertura democrática, entre os anos de 1974 e 1979 e levando ao fim a ditadura no Brasil (NETTO, 2010, p. 34-44).

Essa categorização ajuda na reflexão sobre o significado que hoje vem sendo dado, no Brasil, à participação social como prática política na construção de uma relação mais justa entre Estado e Sociedade Civil (GRAMSCI, 1982), com a percepção de que, das três categorias identificadas, a participação social é a que se sobressai na atualidade brasileira, ao adquirir o *status* de direito estabelecido na Constituição de 1988, razão pela qual se adota, neste estudo, a terminologia participação social.

O desenho de um novo ambiente político para o Brasil, na Carta Constitucional de 1988, leva ao reestabelecimento do regime democrático, em que a participação social marca a mudança no relacionamento entre Estado e Sociedade Civil de um formato de domínio do poder estatal para outro de equilíbrio de poder. Essa expectativa de participação vem sendo tematizada por diversos estudiosos e recebe distintas adjetivações. Santos e Avritzer (2002) falam de participação cidadã e apresentam como exemplo os arranjos participativos que nascem dos movimentos sociais, no Brasil e em outros países², para a garantia de direitos de cidadania que, como dizem os autores, ampliam os cânones democráticos de uma democracia de baixa intensidade, ou liberal representativa, para outra de alta intensidade. Esta, como esclarecem, nascida de contratos sociais mais inclusivos, como a democracia participativa, sob o protagonismo de sujeitos sociais que decidem sobre questões de interesse coletivo. Por outro lado, Santos e Avritzer chamam atenção, também, para as ambiguidades e a vulnerabilidade da participação social, como a de estar sujeita à cooptação ou à integração às forças conservadoras, que a coloca a seu serviço ou a descaracteriza, na forma de filantropia.

Teixeira (2001, p. 30) conceitua participação cidadã como “[...] um processo complexo e contraditório entre Sociedade Civil, Estado e mercado em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”. O autor faz uma interpretação de participação considerando a influência do processo

de globalização nas dinâmicas sociais no plano local. Sob vasta base teórica, analisa qual o papel da participação cidadã em meio à tensão com o modelo representativo, que se dá não com a pretensão de negá-lo, mas de o aperfeiçoar. Nessa incursão, Teixeira (2001, p. 195) destaca que o papel da Sociedade Civil é “autolimitado”, pois as formas de participação, apesar do propósito de “[...] influir nas decisões e políticas [...] e não apenas escolher decisores ou partidos [...]”, não se encaminham para a substituição do aparato estatal.

Trazendo a discussão da participação social para o campo da gestão pública, ela se realiza pelo exercício do controle social das ações do Estado pela sociedade, consistindo na “[...] possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública” (TEIXEIRA, 2001, p. 38). Para que isso se viabilize, dentre outros requisitos, é necessário que “[...] os cidadãos e suas organizações disponham de mecanismos institucionais e garantias legais para exercer o seu papel com um mínimo de eficácia” (p. 40).

Mesmo amparada constitucionalmente e regulamentada por leis, a participação social no controle das ações do Estado não tem sido uma tarefa de fácil operacionalização na sociedade brasileira, diante da influência de projetos políticos que se contrapõem. Quando vinculada ao projeto neoliberal, a participação social tem o papel de atender mais às liberdades individuais e às regras privatistas de funcionamento do Estado. Porém, quando vinculada ao projeto de aprofundamento democrático, desempenha um papel político de luta pela supremacia da vontade coletiva sobre os interesses privados na aplicação dos investimentos públicos.

Essas perspectivas políticas distintas levam ao que Dagnino (2004) chama de “confluência perversa”, que consiste na correlação de forças entre esses projetos políticos: o que defende o Estado mínimo e os interesses privados da economia global, em que a participação se realiza por meio de parcerias com o aparato estatal ou na forma de trabalho voluntário e que, pelo pensamento gramsciano, leva à passividade das massas; e o outro, que visa ao aprofundamento democrático e à prevalência da vontade coletiva nas tomadas de decisões políticas, pelo qual a participação se realiza na esfera pública, na forma de atuação direta dos atores sociais nos

² Além do Brasil, o estudo de Santos e Avritzer (2002) analisa as experiências de democracia participativa de cinco países: África do Sul, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal.

processos decisórios, conferindo-lhes autonomia política.

No projeto democrático participativo, a participação social “[...] é concebida [...] como compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se de uma concepção de participação que se limita à consulta popular” (DAGNINO *et al.*, 2006, p. 48). Os autores destacam que essas perspectivas distintas levam os sujeitos sociais a um dilema, ao perceberem que a participação social, ao invés de se firmar como mecanismo de inclusão e de fortalecimento do projeto democratizante, passa a colocar-se a serviço do projeto de poder excludente, ao qual se opõem.

Diante de tal dilema, Duriguetto (2007), ancorando-se no pensamento gramsciano de Sociedade Civil e democracia, faz uma análise dessas formulações que concebem a participação social situando-a no campo teórico da ampliação da cidadania, e considera que, apesar de se posicionarem em resistência ao projeto neoliberal, terminam por fortalecê-lo, ao conferir à Sociedade Civil papel autolimitado, como já identificara Teixeira (2001), por se encerrar com a luta para a garantia e a conquista de direitos, sem vislumbrar a ocupação das estruturas de poder.

Temos clareza de que hoje nenhuma classe com pretensões hegemônicas pode desconsiderar a mediação dos direitos em suas estratégias e ações prático-políticas. No entanto, qualquer projeto efetivo de emancipação tem de descartar o reformismo limitado e colocar como questão fundamental a necessidade de disputar e conquistar o poder de Estado para implementar reformas que abram caminho à socialização da economia e do poder político. (DURIGUETTO, 2007, p. 226).

Nessa direção, alinhada ao projeto democratizante, compreendemos como mais adequada a opção pelo conceito de participação ativa, concebida como atuação direta dos sujeitos políticos nos processos decisórios e como ingrediente essencial para o aprimoramento do jogo democrático, com um papel político de luta pela supremacia da vontade coletiva sobre os interesses privados na aplicação dos investimentos públicos (DURIGUETTO, 2007; BENEVIDES, 1991; CHAUI, 1984). É necessário, portanto,

empreender esforços para o fortalecimento da participação social com caráter de decisão e de atuação política coletiva e não como recurso instrumental na execução das políticas de ajuste neoliberal.

Recolhendo de Antonio Gramsci a compreensão da construção de uma dinâmica justa na interação entre Estado e Sociedade Civil, a participação ativa da sociedade no campo da gestão pública se efetiva por meio do controle social das ações estatais pelo uso de mecanismos de democracia direta, com a Sociedade Civil assumindo o papel de conteúdo ético do Estado. Desse modo, possibilita a prevenção e o combate à corrupção na gestão pública que é definida, de forma genérica, como a busca de interesses privados em prejuízo dos coletivos. Mas são diversos os conceitos atribuídos à corrupção, a depender do contexto sociopolítico e das diferentes áreas onde essa prática se dá (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011), seja na política, no setor privado, seja na administração pública, seja na vida cotidiana. Analisada no campo da gestão pública, os estudos mostram que as práticas corruptas causam enormes danos para o conjunto da sociedade, por desvirtuar o papel do Estado na disponibilização de bens e serviços pelo princípio da justiça e em benefício da coletividade.

As diferentes concepções de corrupção e a corrupção na gestão pública

A prática da corrupção se dá em diferentes dimensões da sociedade, ocorrendo na vida cotidiana, na política, no futebol, no setor privado, na administração pública e são diversas as formas pelas quais se manifesta, destacando-se como as mais comuns, dentre outras, o suborno, o pagamento de propina, as fraudes em licitações e os desvios dos recursos públicos. Assim como são diversas as dimensões e as formas de corrupção, são várias as abordagens teóricas sobre seu significado.

Nos estudos clássicos, o conceito de corrupção é formulado a partir dos escritos filosóficos sobre os ciclos de vida biológicos ou naturais, como se vê na obra “Da geração e da corrupção”, de Aristóteles (2001), em que o pensador estuda o processo de mudanças nos corpos sublunares, do nascimento à degeneração natural. Só depois

é que o termo é transferido para o campo político e social, quando os filósofos passam a ver as cidades e seus aparatos político e institucional como corpos naturais (MARTINS, 2008).

Enfocando o setor público nas associações políticas da antiguidade, a corrupção se manifesta pelo desvirtuamento dos regimes de governo. De acordo com Aristóteles (1985), em “A Política”, são três as formas de governo: monarquia, aristocracia e governo constitucional, sendo seus respectivos desvios a tirania, a oligarquia e a democracia. Na atualidade, o regime democrático é predominante e nele, dependendo do contexto e do enfoque teórico, a corrupção se apresenta de vários modos e sob diversos entendimentos.

À luz de pressupostos filosóficos, a corrupção diz respeito à “[...] violação do padrão ético de uma comunidade” (STUKART, 2003, p. 44). Ela é constatada quando as interações e as ações egoístas prejudicam alguém. Vista pelo campo da ética, a corrupção é compreendida como conduta contrária à organização justa da vida na polis, desvirtuando a ideia de bem-comum para a busca de vantagens privadas (FILGUEIRAS, 2008). Os autores consideram que essas visões clássicas sobre corrupção são limitadas, por terem como baliza somente o comportamento do agente público, sem que se considere, como destaca Pereyra (2013), a complexidade que envolve o exercício dos cargos públicos, como a burocracia, o aparato legal, as transações, os intercâmbios e as interações entre agentes governamentais, entre si e com as organizações privadas.

Robert Klitgaard apresenta, como definição mais corrente de corrupção no setor público, a de ser ela

[...] um comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados (KLITGAARD, 1994, p.40).

Mas o autor ressalta que não há uma definição estática para corrupção. O conceito muda de acordo com aquilo que as diferentes sociedades consideram como sendo um ato “corrupto”, envolvendo uma variedade de ilícitos, com linhagens e mutações diversas. Além disso, afirma que os

atos corruptos são praticados também em contribuições políticas legais, no compartilhamento de informações confidenciais ou secretas, no pagamento de propinas, em fraudes no controle de qualidade, dentre outros.

Analisada no contexto das reformas neoliberais, a corrupção acontece quando “[...] as instituições designadas para governar a inter-relação entre o cidadão e o Estado são usadas, em vez disso, para enriquecimento pessoal e para a provisão de lucros para o corrupto” (ROSE-ACKERMAN, 2002, p.27). No âmbito da gestão pública, essa autora define corrupção como “[...] um abuso do poder público para ganhos próprios” (p. 131) e afirma que o custo das transações corruptas nesse campo se mostra pela baixa qualidade na oferta de serviços públicos e pela distribuição desigual do rendimento e da riqueza produzida.

A autora aborda a temática da corrupção, ainda, na dimensão cultural, econômica e política. Discute suas raízes históricas e culturais, enfocando a prática do suborno, mas afirma que a corrupção é, sobretudo, um problema de cunho econômico e político. Destaca que, na dimensão econômica, as práticas corruptas interferem na competitividade da economia mundial e comprometem a eficiência dos projetos de desenvolvimento. No campo da política, sublinha três condutas que indicam a incidência de corrupção: “[...] a disponibilidade dos políticos para aceitar subornos e financiamentos ilegais [...], as tolerâncias dos eleitores para fazerem tais pagamentos e a disponibilidade dos ‘grupos financeiros’ para pagar” (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 181).

Na atenção dada aos estudos de Klitgaard (1994), Rose-Ackerman (2002), Stukart (2003), Filgueiras (2008) e Avritzer e Filgueiras (2011) observa-se haver, entre eles, o consenso de que a corrupção é um problema sociopolítico que está entre as principais preocupações do mundo contemporâneo, por afetar a qualidade das democracias, ferir princípios éticos e causar danos imensuráveis para o conjunto da sociedade, atingindo, especialmente, os grupos sociais mais empobrecidos. Outro entendimento consensual entre os autores é o de que a corrupção é geradora de problemas na dimensão econômica, por comprometer e dificultar o desenvolvimento; assim como no campo da política, por afetar a democracia e deslegitimar o sistema político; e

na dimensão social, pela má qualidade na oferta dos serviços públicos e por ampliar as injustiças e as desigualdades sociais.

Pela transversalidade dos impactos negativos da corrupção, os estudos citados advertem para a necessidade de se ter uma compreensão mais ampliada do problema e pensar estratégias mais efetivas de prevenção e combate, afastando-se da ideia naturalizada, predominante no imaginário coletivo, de que a corrupção faz parte da cultura e da história da humanidade, pois, como destaca Rose-Ackerman (2002, p.23), “[...] cultura e história são explicações e não desculpas”. Outra ideia a ser rebatida é a de que a corrupção é inerente ao sistema político e à administração pública, quando se deve percebê-la como causa e consequência de fissuras e fragilidades nesses sistemas (FILGUEIRAS, 2008; PINTO, 2011).

O estudo de Pereyra (2013) explicita essa abordagem ampliada da corrupção na gestão pública contemporânea, estudando-a como problema público, definido pelo autor como aquela situação social tão complexa e controversa que afeta várias dimensões da sociedade e uma diversidade de atores. O autor ressalta que a maioria dos estudos considera a corrupção como fenômeno e que poucas são as reflexões e as investigações que a identificam como problema público.

A escolha feita aqui é considerar a corrupção como problema público, pois a tratar como fenômeno implica compreendê-la como um fato cuja existência decorre de leis naturais, dificultando, assim, seu enfrentamento, enquanto que a entender como problema público remete a uma análise balizada em práticas e discursos provenientes dos atores sociais envolvidos com a problemática, para a qual dispensam uma infinidade de intervenções e ações (PEREYRA, 2013). Partindo dessa visão, conforme esse autor, três aspectos são comuns na maioria dos países – inclusive o Brasil, em que a corrupção aparece no centro da cena política nas últimas décadas. São eles:

- a) la constituición de un movimiento anticorrupción;
- b) la multiplicación de escándalo em lá prensa;
- y c) la incorporación de la corrupción como tema de capaña y de producción de política pública por parte del

próprio campo político. (PEREYRA, 2013, p. 15).

Por causar muitos danos sociais, ao ganhar visibilidade, a corrupção torna-se uma questão pública e sua prevenção e seu combate uma demanda da sociedade. Mas a indignação que ela produz nem sempre se reflete, na mesma proporção, em motivação para protestos e mobilização em prol da luta anticorrupção (PEREYRA, 2013). Isso se deve, em grande medida, à característica que muitos lhe atribuem, de fenômeno da natureza humana, culturalmente aceito. Esse caráter natural dado à corrupção influencia muitas pessoas a terem uma atitude conformista diante da sua prática e favorece, assim, a atuação dos corruptos e dos corruptores, visto que, submetida a um processo de influência cultural, parte da população não se ocupa nem em questioná-la, nem em combatê-la.

Situando a prática da corrupção no contexto da sociedade capitalista atual, é importante perceber que não se trata de uma luta entre pessoas honestas contra as desonestas. É necessário substituir essa visão ingênua pela percepção de que há um confronto entre classes sociais, em que especialmente os grupos economicamente dominantes se valem da prática da corrupção não apenas como forma de enriquecimento ilícito, mas para influenciar ou se manter no poder. Como preceitua Marx (1999), analisando a luta de classes na França, a elite burguesa faz da política um negócio, apossa-se do poder estatal e o explora pelos meios e pelos fins mais corruptos, e seus órgãos, que deveriam ser servidores da sociedade, são convertidos em seus opressores. A corrupção funciona, assim, como instrumento de acúmulo de riqueza e de dominação do poder estatal, vindo a fortalecer o domínio de uma classe por outra.

No cenário do capitalismo contemporâneo, em países com democracias mais consolidadas, decorrente de processos de socialização e de participação política, o jogo de forças entre as classes antagônicas assume contornos mais equilibrados. À luz do pensamento gramsciano, o formato de intervenção do Estado na relação com a sociedade se dá não só pelo uso de aparatos coercitivos, mas pela busca de consenso. Nesse ambiente, o enfrentamento da corrupção na gestão pública vem sendo travada tanto nos

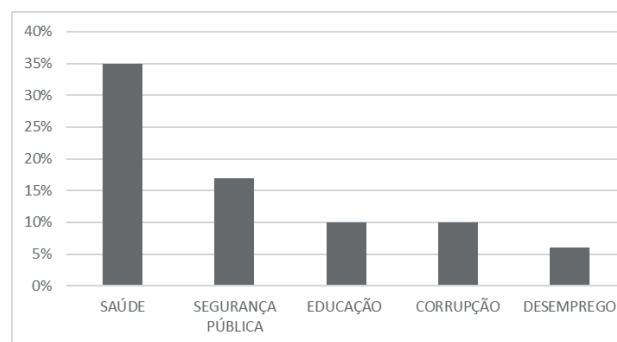
espaços institucionalizados do Estado quanto no contexto da Sociedade Civil, onde atores sociais e organizações, em muitos países, se mobilizam e se articulam para a luta anticorrupção, utilizando-se de mecanismos de democracia direta e da participação social como ferramenta.

Ganhos e limitações da luta anticorrupção pela via da participação social

Em 2013, a Pesquisa Latinobarômetro³ que, dentre diversas outras questões, mede a corrupção na América Latina, revela ser esse um dos principais problemas que mais preocupam a sociedade brasileira na atualidade.

Como mostra o gráfico a seguir, a saúde vinha em primeiro lugar para 35% dos entrevistados; a segurança pública aparecia em segundo, apontada por 17%; a educação e a corrupção empatavam na terceira posição, ambas com 10%; em seguida, apontado por 6%, vinha o desemprego.

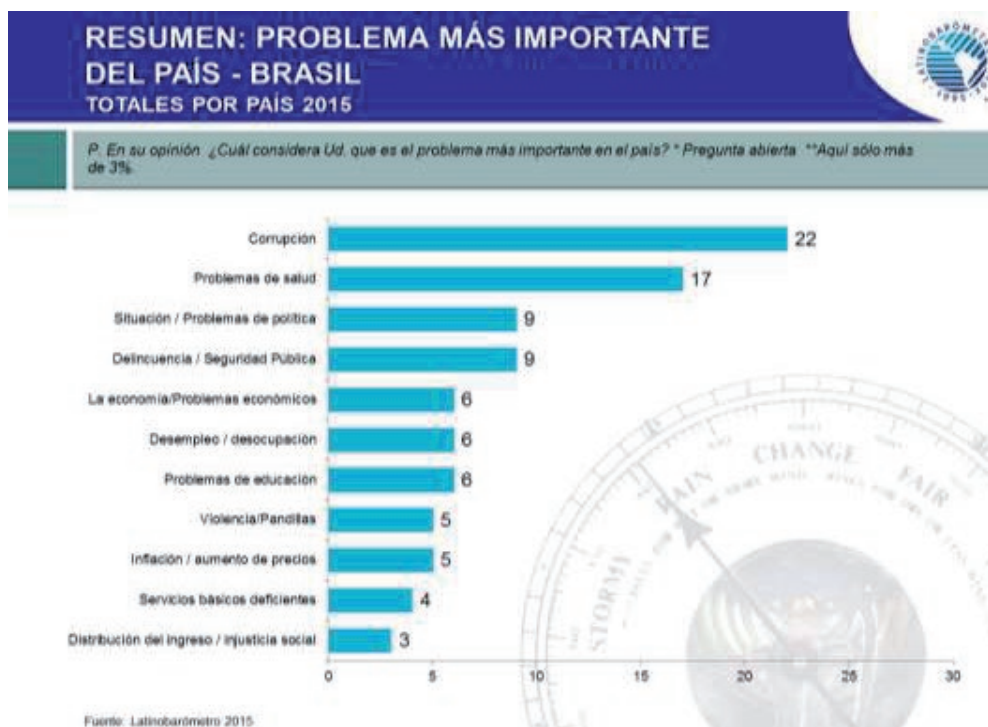
Gráfico 1 – Principais problemas para os brasileiros (2013)



Fonte: Matos, 2015, referenciada na Pesquisa Latinobarômetro (2013).

A Pesquisa Latinobarômetro de 2015 mostra que esse quadro se altera, com a corrupção assumindo a dianteira entre os problemas que mais preocupam os brasileiros, hoje, como se verifica no gráfico seguinte:

Gráfico 2 – Principais problemas para os brasileiros (2015)



Fonte: Relatório Latinobarómetro. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>

³ Latinobarômetro é um estudo de opinião pública, realizado nos países da América Latina, sobre questões relevantes para a população relativas ao desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

Observa-se, pelos gráficos 1 e 2, em relação ao problema da corrupção que, em 2013, ela aparecia na terceira posição como preocupação para 10% da população brasileira, e chega, em 2015, ao patamar de 22%, passando para a primeira posição, antes ocupada pela saúde, ainda que essa continue enfrentando grandes dificuldades, atribuídas, em grande medida, a desvios dos recursos públicos destinados ao setor.

O Mapa da Corrupção no Mundo, de 2016, divulgado pela Transparência Internacional (TI)⁴,

revela que o Brasil ocupa, em um rol de 176 países, a 79ª posição no Índice de Percepção da Corrupção (IPC) no setor público. Comparando esse resultado com o Mapa de 2015, constata-se um aumento de 2 pontos na nota do Brasil, porém, houve uma queda de 3 posições no *ranking* mundial, indicando que a incidência da corrupção ainda é muito grande por aqui e, comparado à última década, observa-se haver pouca variação nas posições que o país vem ocupando nesse *ranking*, como ilustra o quadro seguinte:

Quadro 2 - Percepção da corrupção do Brasil no contexto mundial

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nota	35	35	37	37	38	43	42	43	38	40
Ranking mundial/ Brasil	72°	80°	75°	69°	73°	69°	72°	69°	76°	79°
Nº de países	180	180	180	178	183	176	177	175	168	176

Fonte: Dados da TI. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2016>>

Esse breve panorama do aumento da percepção da corrupção pela população brasileira indica que o problema permanece como muito grave e que é um grande desafio a se vencer, mas também que está deixando de ser um tema oculto para a sociedade, ocupando maior espaço no debate público.

Contribuiu para isso a criação, pelo Governo brasileiro, de mecanismos de transparência e de *accountability* dos investimentos públicos, com realce para a criação, em 2005, do Portal da Transparência (Decreto nº 5.482, de 30/06/2005), que divulga informações dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, através da internet, no endereço www.portaltransparencia.gov.br. Outra iniciativa de relevo foi a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que possibilita a ampliação da comunicação entre Governo e sociedade, melhorando a qualidade da participação social no controle das ações estatais.

O uso dos mecanismos de transparência e da *accountability* forma o novo consenso anticorrupção entre os estudiosos da

atualidade (PEREYRA, 2013). Estudos como os de Przeworski (2010), Barowiak (2011), Avritzer e Filgueiras (2011) apontam esses dois mecanismos como indispensáveis para o enfrentamento da corrupção no contexto das democracias representativas contemporâneas e como formas de diminuir o poder discricionário do agente público, contribuindo para ampliar o controle da sociedade sobre o Estado.

As iniciativas da Sociedade Civil para a transparência e a *accountability* no serviço público brasileiro vêm ocorrendo, especialmente, com a formação de uma rede de organizações e de movimentos sociais que atua na fiscalização das contas públicas e na luta anticorrupção pelo exercício da democracia direta, compreendida como aqueles arranjos participativos gestados e operados pela Sociedade Civil para exercer diretamente o controle das ações estatais, sem a intermediação de representantes, ou seja, a participação da sociedade se amplia para além do exercício de votar, característico dos regimes democráticos representativos.

A Rede AMARRIBO-Brasil⁵ e a Associação Brasileira de Combate à Corrupção e à Impunidade

⁴ Transparência Internacional (TI), fundada em 1993, é uma organização que atua no controle da corrupção em nível internacional e criou o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), que apresenta, anualmente, o ranking da corrupção no mundo (<http://www.transparency.org>).

⁵ Fundada em 1999, em Ribeirão Bonito – SP, para combater a corrupção em nível local, mas ganha expressão nacional ao for-

(ABRACCI)⁶ são referências como articuladoras da rede social de luta anticorrupção, que atuam no Brasil com aproximadamente 300 organizações e movimentos sociais, com abrangência em quase todos os estados brasileiros, excetuando Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Roraima.

Faz parte dessa rede, a Força Tarefa Popular (FTP), um movimento de articulação de sujeitos sociais, individuais e coletivos, que surge no estado do Piauí, no ano de 1999, numa conjuntura de denúncias de corrupção no Governo do Estado e em governos municipais. Forma-se pela articulação do movimento sindical, urbano e rural, de centrais e federações, um conjunto de movimentos e entidades representativas de diferentes segmentos sociais. Tem como apoiadores frequentes a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seccional Piauí; a Cáritas Diocesana; a Federação Estadual dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG); e vários sindicatos, especialmente o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR). Apresenta como objetivos principais mobilizar e sensibilizar a sociedade para fiscalizar diretamente a aplicação dos investimentos públicos e atuar na luta anticorrupção, especialmente nos municípios piauienses com grande dificuldade de acesso à informação e maior vulnerabilidade à corrupção na gestão pública.

Para alcançar tais propósitos, a FTP ultrapassa os limites da democracia representativa e reinventa formatos participativos inspirando-se nos princípios de democracia direta, com destaque para realização da “Marcha Contra a Corrupção e Pela Vida”, sua principal estratégia de luta política, a partir de 2002, visando a promoção da transparência pública e o combate à corrupção. Durante a Marcha, utiliza uma metodologia de trabalho que tem como passos: a) articulação institucional; b) ocupação cívica; c) fiscalização de obras e de convênios; d) aula da cidadania; e) organização de núcleos

fiscalizatórios; f) formalização de denúncia aos órgãos estatais de controle.

Assumindo o papel de portadora das demandas daquela parcela da sociedade incomodada e vitimizada pela corrupção, a FTP operacionaliza uma ideia nova de controle social, para além dos espaços institucionalizados, compreendido como controle social democrático, que se realiza pela participação direta da população na fiscalização dos investimentos públicos, seguindo a orientação de que “[...] além de votar, é necessário controlar os representantes eleitos e influir para que a representação se cole às mudanças que a opinião pública exige”, devendo “haver formas de democracia direta” (COUTINHO, 2008, p. 156).

Por esse caráter, a FTP foi escolhida como o ambiente empírico da pesquisa de doutorado⁷, delimitada no Estado do Piauí, sobre se o uso de mecanismos de democracia direta contribui para o controle das ações do Estado e o combate à corrupção, no contexto da democracia representativa. Nessa incursão, foi possível identificar ganhos e limitações da participação social no controle dos gastos públicos.

No campo das limitações, uma das constatações foi a de que a operação de mudanças nas práticas institucionais, na conduta dos gestores públicos e na população para a participação direta no controle das ações do Estado é dificultada, sobretudo, por aqueles que se beneficiam do sistema representativo para a obtenção de dividendos pessoais no campo político e econômico.

A pesquisa permitiu identificar barreiras no âmbito da gestão, destacando-se o padrão clientelista que ainda marca a conduta de muitos gestores municipais, acrescidos dos obstáculos postos à transparência e à *accountability* pública: a morosidade da burocracia estatal na tramitação dos processos de denúncias de corrupção decorrentes da ação fiscalizatória da FTP, e a lentidão do Poder Judiciário em julgá-los, constatando-se caso de demora por mais de 15 anos sem a conclusão do fluxo processual.

De acordo Sintomer (2010), o modelo representativo encontra-se em crise que se mostra de muitas formas, dentre as quais os obstáculos ideológicos que o autor define como aquela situação de conflito entre os que defendem as

mar uma rede anticorrupção com 210 entidades, alterando a denominação para AMARRIBO - Brasil. Atualmente é a organização que representa a Transparência Internacional no país. Disponível em: <<http://www.amarribo.org.br>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

⁶ Fundada em 2009, com a finalidade de congrega o conjunto de organizações e de movimentos sociais engajados na luta contra a corrupção. Disponível em: <<http://www.abracci.org.br>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

⁷ Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (PPGPP/UFPI).

vontades coletivas e os que defendem interesses individuais. Nesse campo, os obstáculos ao controle democrático dos investimentos públicos foram evidenciados nas relações desiguais que ocorrem entre a população e o poder público local, com gestores municipais utilizando-se do cargo que ocupam para obtenção de ganhos pessoais, econômicos e políticos, constatados nas entrevistas narrativas e pela observação direta, durante a participação nas Marchas.

A realidade pesquisada, analisada sob o constructo teórico gramsciano, mostrou que os interesses individuais se sobrepõem aos da coletividade, principalmente onde há frágil organização da Sociedade Civil, circunstância na qual o controle social das ações estatais ocorre em um campo de luta em que a correlação de forças pende a favor dos grupos dominantes, provocando a retração da participação social na gestão pública. Nesse cenário, outras barreiras se impõem como o medo que a população tem de, ao fiscalizar diretamente as contas públicas, sofrer retaliação pelos grupos dominantes, sendo usual a restrição do acesso a bens e a serviços públicos, mesmo sendo direito dos cidadãos recebê-los e dever de o Estado ofertá-los. Medo que só é possível ser vencido quando a indignação o supera, mobilizando forças sociais que se movimentam para realizar mudanças na realidade vivida (CASTELLS, 2013).

Os ganhos identificados advêm das forças sociais mobilizadas para controle social democrático, tornado possível somente em ambiente democrático, e pela indignação das pessoas com os efeitos danosos da corrupção para a sociedade. Contribui para isso a ampliação do espaço público brasileiro com caráter mais democrático, possibilitado, em parte, pelo uso da *internet*, que quebra o monopólio do conhecimento e permite maior circulação das informações sobre a gestão e os gastos públicos, disponibilizadas em *sites* governamentais, como o Portal da Transparência.

Ressalte-se a criação de uma estrutura institucional e normativa, formando o Sistema Nacional de Integridade brasileiro, apesar de apresentar falhas no seu funcionamento, especialmente relativas à efetividade dos mecanismos de transparência e de *accountability* e na construção de vínculos integrativos com as iniciativas dos movimentos sociais, indicando que, além de novos arranjos institucionais e legais, é

necessário que haja mudanças nas regras de conduta dos agentes públicos, interagindo com a Sociedade Civil, para que se atinjam resultados mais efetivos.

O controle das ações estatais, por iniciativa da Sociedade Civil, ganha maior dimensão com a organização, mesmo que ainda pouco abrangente, da rede de articulação social, da qual a FTP faz parte, que atua no país há, aproximadamente, cinco anos, na sensibilização e na mobilização da população para se engajar na luta anticorrupção, formada por organizações que interagem e trocam experiências, indicando que a Sociedade Civil, no Brasil, vem se colocando em movimento para participar diretamente da gestão pública visando o combate à corrupção.

De acordo com o pensamento gramsciano, é impossível separar conflito e consenso. Dizendo de outra forma, é a partir do confronto que se constroem os consensos. É nessa dialética que a FTP estimula a prática do controle social democrático nos municípios piauienses, reintroduzindo elementos de democracia direta como contraponto à estrutura representativa vigente, utilizando-se de uma metodologia que estimula a participação direta de segmentos excluídos da sociedade na fiscalização das contas públicas e que força a transparência e a resposta dos gestores às demandas e aos valores da população. Cria um canal de comunicação entre a população e o poder local, demonstrando que o contexto sociopolítico atual, de construção democrática, possibilita a convivência e a articulação entre participação direta e representatividade, mesmo diante das limitações e dos conflitos que essas relações encerram.

Os resultados dessa ação, de prevenção e de combate à corrupção, aparecem especialmente no campo da mobilização, quando praças ficam lotadas pela população local nas aulas da cidadania realizadas pela FTP nos municípios do percurso da Marcha Contra a Corrupção e Pela Vida. Há registro de aproximadamente 4.000 participantes diretos, nas 15 edições da Marcha. Câmaras de vereadores, antes fechadas, abrem as portas para a população fiscalizar as contas públicas, e a pressão direta e as denúncias de suspeitas de corrupção, apresentadas aos órgãos de controle, 150 denúncias, aproximadamente, desde a realização da primeira Marcha, têm levado prefeitos e secretários municipais a se

justificarem em praça pública e a retomarem a construção de obras paralisadas, entregando-as para a população.

A FTP faz uso de uma metodologia inclusiva que estimula a população a realizar diretamente o controle dos investimentos públicos, transferindo para a sociedade um valor relacionado, especialmente, com a responsabilidade pública sobre a aplicação dos recursos e de estar capacitada para identificar quando há indícios de corrupção e de como elaborar e encaminhar uma denúncia aos órgãos controladores estatais.

A ação de capacitação ocorre paralelamente à atividade de fiscalização, com os militantes da FTP orientando a população sobre como realizar o controle dos recursos públicos, de modo prático. Um exemplo apresentado é a leitura atenta das placas de identificação das obras de engenharia.

Nessas placas é importante que se observe o prazo de conclusão da obra e o custo final, comparando-os ao estágio dos serviços executados. Se a obra não estiver concluída e o prazo de encerramento já estiver ultrapassado ao previsto, provavelmente, há indício de corrupção. Identificados tais indícios, em cada Marcha, a população é orientada a elaborar relatórios, com os resultados das fiscalizações, que são encaminhados aos órgãos de controle do Estado, exigindo as providências no âmbito de suas competências.

Considerações Finais

Os achados da pesquisa revelam haver conquistas na construção democrática brasileira que permitem que o controle das ações estatais se dê não só pelos formatos representativos – questionados por restringir a participação social e pela vulnerabilidade à corrupção –, mas, também, por arranjos participativos criados pela própria sociedade, mostrando que, mesmo sob tensão, é possível a convivência entre representatividade e democracia direta.

Constata-se que a participação social na gestão pública, tendo em vista prevenir e combater a corrupção, é um ganho do processo de democratização, protagonizado pela Sociedade Civil. Contudo, existem barreiras para sua operacionalização, dentre as quais se destacam os obstáculos ideológicos evidenciados pelos tensionamentos entre aqueles que lutam pela

supremacia das vontades coletivas na aplicação dos investimentos públicos com os que defendem interesses individuais e a obtenção ganhos privados.

Resulta, desses obstáculos, uma relação desigual entre a população e o poder público local, que favorece aos grupos dominantes e inibe a participação social na gestão pública, alimentando outro obstáculo: o medo manifestado pela população de fiscalizar diretamente as contas públicas, como propõe a FTP, e vir a ser punida pelos gestores municipais com a restrição do acesso a bens e a serviços públicos, já escassos na maioria dos pequenos municípios piauienses, e que são disponibilizados, principalmente, por critérios clientelistas.

Outro fator inibidor, que se soma a esses, é o de que a maioria das denúncias formuladas pela FTP não tem obtido respostas efetivas do aparato estatal para investigar, julgar e punir os casos de suspeitas de irregularidades, tendo sido mais comum o arquivamento por decurso de prazo, revelando a lentidão na tramitação dos processos no âmbito do Poder Judiciário do Piauí. Tal realidade forma um ambiente de estímulo às práticas corruptas, visto que, para seu enfrentamento, é necessário que o Estado disponha de um arcabouço jurídico-administrativo ágil, ancorado em um sistema forte de integridade, que adote medidas punitivas que ultrapassem os dividendos obtidos com a corrupção, reduzindo o estímulo para sua prática.

Os resultados produzidos pela luta anticorrupção na gestão pública, pela via da participação social, não são fáceis de serem mensurados, devido à ilicitude da ação e ao seu caráter oculto. Contudo, a atuação da rede de combate à corrupção em funcionamento no Brasil, e o trabalho realizado pela FTP, no Piauí, mesmo que ainda em pouca medida, contribuem para a transparência e a *accountability* pública, dois atributos considerados indispensáveis para o exercício do controle da sociedade sobre o Estado, no contexto das democracias representativas contemporâneas.

Referências

AMARRIBO – BRASIL. Disponível em: <www.amarribo.org.br>. Acesso em: 4 set. 2011.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Editora UNB, 1985. Disponível em: <<http://copyfight.me/Acervo/livros/ARISTO%CC%81TELES.%20Poli%CC%81tica.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. **Da Geração e da Corrupção**, seguido de Convite à Filosofia. Trad. Renata Maria. São Paulo: Editora Landy, 2001.

ARTICULAÇÃO BRASILEIRA CONTRA A CORRUPÇÃO E IMPUNIDADE – ABRACCI. Disponível em: <<http://www.abracci.org.br>>. Acesso em: 4 set. 2011.

AVRITZER, Leonardo; FIGUEIRAS Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL; Brasil/IPEA, 2011.

_____. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BAROWIAK, Graig. **Accountability & Democracy**: the pit falls and promise of popular control. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BENEVIDES, Maria Vitória. **A cidadania ativa** - referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Constituição Federal. São Paulo: Edições Jurídicas Manole, 2003.

CARVALHO, Antônio Ivo. **Conselhos de Saúde no Brasil**: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FAE/IBAM, 1995.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. São Paulo: Editora Moderna, 1984.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Pesquisa 2013. Disponível em <<http://www.latinobarometro.org>> Acesso em: 27 nov. 2014.

_____. Pesquisa 1995-2015. Disponível em <<http://www.latinobarometro.org>> Acesso em: 04mar. 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Contra a Corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DAGNINO *et al.* (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In:

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistemas políticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileira, 2011. p. 133-161.

_____. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2008.

FORÇA TAREFA POPULAR – FTP. Disponível em: <www.forcatarefapopular.blogspot.com.br>. Acesso em: 15 dez. 2014.

GRAMSCI, Antônio. **Intelectuais e a organização da cultura**. Trad. Carlos

Nelson Coutinho. 4. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1982.

KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sobre controle**. Trad. Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1994.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**: crítica ao Programa de Gotha. In: _____; ENGELS, Friedrich. ed. eletrônica: Ridendo Castigat Mores, 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/guerracivil.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2013.

MATOS, Teresa Cristina C. **Democracia direta como mecanismo de controle social e combate à corrupção**: a experiência da Força Tarefa Popular. 2015. 193 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2015.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREYRA, Sebastián. **Política y transparencia**: la corrupción como problema público. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

PINTO, Celi Regina. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the Limits of Self-Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corrupção e Governo**. Trad. A. Mata. Lisboa –Portugal: Prefácio, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o Cânone democrático. In: _____. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SECCO, Lincoln. **Gramsci e o Brasil**: recepção e difusão de suas ideias. São Paulo: Cortez, 2002.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SINTOMER, Yves. **O Poder ao povo**: Júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa. Trad. André Rubião. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SOUSA, Rodriane de Oliveira. Participação e Controle Social. In: MIONE,

Apolinário Sales *et al.* (Org.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 1998. p. 167-187.

STUKART, Herbert Lowe. **Ética e corrupção**: os benefícios da conduta ética na vida pessoal e empresarial. São Paulo: Nobel, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2001.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - TI. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 8 ago. 2017.