



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspumaticasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Coelho Matos, Teresa Cristina; Macedo Ferreira, Maria D'Álva
CONTROLE DEMOCRÁTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LUTA ANTICORRUPÇÃO: a experiência
da Força Tarefa Popular

Revista de Políticas Públicas, vol. 18, núm. 2, julio-diciembre, 2014, pp. 385-397

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321133267005>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

CONTROLE DEMOCRÁTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LUTA ANTICORRUPÇÃO: a experiência da Força Tarefa Popular

Teresa Cristina Coelho Matos
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Maria D'Álva Macedo Ferreira
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

CONTROLE DEMOCRÁTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LUTA ANTICORRUPÇÃO: a experiência da Força Tarefa Popular

Resumo: Este artigo decorre da pesquisa de doutorado em Políticas Públicas, em curso, pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Traz uma abordagem sobre o controle da corrupção no setor público, através de mecanismos de democracia direta, no contexto da sociedade brasileira, que tem a democracia representativa vulnerável à corrupção, como forma de organização e funcionamento do Estado. A experiência do uso de mecanismos de democracia direta no controle da corrupção será ilustrada pela ação da Força Tarefa Popular (FTP), um movimento de articulação da sociedade civil que, desde 2002, desenvolve um trabalho, no Estado do Piauí, mobilizando pessoas e entidades para o engajamento político na luta anticorrupção na aplicação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Corrupção, controle democrático, democracia direta.

DEMOCRATIC CONTROL OF PUBLIC POLICIES AND ANTI-CORRUPTION FIGHT: the experience of the popular task force

Abstract: This article derives from doctorate research in Public Policies, in progress, by Federal University of Piauí (UFPI). Brings an approach about the corruption control in the public sector through mechanisms of direct democracy in the context of Brazilian society, which has representative democracy vulnerable to corruption as a way of organization and functioning of the state. The experience of the use of mechanisms of direct democracy in controlling corruption is illustrated by the action of the popular task force (FTP) an articulation movement of civil society which, since 2002, carries out work in the state of Piauí, mobilizing persons and entities for political engagement in anti-corruption struggle in the use of public resources.

Key words: Corruption, democratic control, direct democracy.

Recebido em: 17.07.2014. Aprovado em: 22.09.2014.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é tratar sobre a prevenção e o controle da corrupção no setor público, pela utilização de mecanismos de democracia direta, temática que motiva pesquisa de doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). A discussão se situa no contexto da sociedade brasileira que tem a democracia representativa, com grande vulnerabilidade para as práticas corruptas, como forma de organização e de funcionamento do Estado. Parte-se de uma revisão conceitual sobre democracia, no quadro do Estado moderno, seguida por um enfoque sobre corrupção, compreendida como problema de política pública, presente em todas as formas de governo e socialmente danosa para toda a sociedade, especialmente para as classes mais pobres e subalternizadas.

A experiência de prevenção e controle da corrupção pela via da democracia direta terá como ilustração a atuação da Força Tarefa Popular (FTP)¹. Trata-se de um movimento de articulação da sociedade civil que desenvolve, desde 2002, um trabalho, em municípios piauienses, de sensibilização e mobilização de pessoas e entidades para a realização do controle democrático da aplicação dos recursos públicos por meio da participação direta de cidadãos e cidadãs no combate a práticas corruptas, tendo como principal estratégia a *Marcha Contra a Corrupção e pela Vida*, um instrumento místico e lúdico de chamamento da sociedade para, literalmente, botar o pé na estrada e fiscalizar os gastos públicos.

2 DEMOCRACIA: revisitando conceitos

A formulação clássica do conceito de democracia, no contexto do Estado moderno², diz de um sistema de governo no qual as decisões políticas levam em consideração a manifestação da vontade dos cidadãos. Mas, ao longo da história, tem a democracia recebido vários entendimentos e definições nos diferentes tipos de regimes políticos, sendo mais correntes as abordagens em torno

dos modelos de democracia direta, democracia representativa e democracia deliberativa. Como assinala Miguel (2005), o significado atribuído a cada tipo tem relação direta com o contexto social e os interesses e concepções políticas dos que a defendem. Neste artigo, não se tem a pretensão de fazer uma análise em profundidade dos conceitos e significados de democracia, mas de vê-los como base operativa no controle e prevenção da corrupção.

A democracia direta tem origem na Grécia antiga e, conforme os escritos filosóficos de Aristóteles (384-322 a.c.), consiste na ativa participação da grande maioria do povo na formação do governo, sendo os assuntos públicos discutidos e decididos pelo povo, sem intermediários. No quadro do Estado moderno, encontra-se essa democracia fundada na ideia de que “[...] só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado, de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum.”, representada na teoria clássica por Rousseau (1978, p. 430) que propõe um contrato social para se estabelecer as bases de constituição e funcionamento do Estado organizador da sociedade, a partir da livre associação entre os homens que, deliberadamente, resolvem formar um tipo de sociedade à qual passam a prestar obediência em respeito à vontade geral.

Conforme destaca Pateman (1992), essa concepção de democracia com máxima participação popular passa a ser questionada, sobretudo, no início do século XX, com o avanço da sociedade industrial e o surgimento das organizações burocráticas. Nesse contexto, os regimes de democracia representativa passam a ser difundidos no mundo, especialmente nos países ocidentais, com o argumento de que a ênfase à participação direta incorreu na instauração de governos fascistas e totalitários que conseguiram, muitas vezes pelo uso de coação, capturar a lealdades das massas.

Esse argumento, como explica Przeworski (2010), soma-se o de que os ideais democráticos de herança grega e nos moldes roussonianos, fundados na vontade geral, encontram limites na realidade das divisões sociais, econômicas e políticas estabelecidas

pela implantação e supremacia da ordem capitalista em uma sociedade mais ampla e mais complexa. Esse contexto sociopolítico sustenta outro argumento que, amparado em pesquisas empíricas, torna-se preponderante nos países ocidentais, como destaca Pateman (1992): o de que, como grande parte da população, especialmente os grupos de baixa renda, é indiferente às questões políticas, a sua participação direta nessas questões traria instabilidade ao sistema democrático.

Na atualidade, os regimes de democracia representativa são predominantes, sendo as decisões políticas tomadas por representantes eleitos pelo povo. Um dos principais defensores dessa ideia, Joseph Schumpeter (1983, p. 336), apresenta, no estudo *Capitalismo, socialismo e democracia*, uma crítica fundamentada à centralidade dada à participação pela teoria da democracia direta e propõe um novo arranjo democrático, definindo-o como

[...] certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelos votos livres da população.

Como observam Santos e Avritzer (2002), na democracia representativa o voto passa a ser o canal primordial de participação da população nas decisões políticas, afastando-a da concepção mesma de democracia exercida pela participação direta. Por esse modelo, funda-se uma forma nova de se pensar democracia cuja principal característica é a concorrência entre lideranças políticas pelo voto da população, em eleições periódicas e livres, o que provoca uma quase total retração da soberania popular advogada por Rousseau.

Esse modelo representativo, que protege o *status quo* da vontade popular (PRZEWORSKI, 2010), torna-se hegemônico nos países capitalistas ocidentais e também em governos socialistas, a exemplo do leninismo, na Rússia, vindo a provocar, com o tempo, uma ampla insatisfação e

questionamentos da sociedade, por produzir déficits no campo da justiça social, da inclusão política e de eficácia governamental (DAGNINO et al, 2006). Nesse quadro, ganha relevo no debate contemporâneo o modelo de democracia deliberativa, uma alternativa que se apresenta diante da queda dos regimes socialistas no Leste europeu e da consolidação do capitalismo global nos países ocidentais.

A democracia deliberativa defende a incorporação da participação dos cidadãos na busca de soluções e tomadas de decisão política em espaços públicos, à luz dos melhores argumentos (FÉRNANDEZ, 2010). Esse método tem amparo na teoria discursiva habermasiana por pressupor a participação da sociedade a partir de uma dinâmica reflexiva e de trocas argumentativas de opiniões sobre questões de interesse coletivo. Pela teoria discursiva de Habermas (2003), o êxito democrático depende da ação coletiva e das condições de comunicação dos cidadãos através de procedimentos institucionalizados numa esfera pública em que o agir comunicativo é o principal instrumento de integração social, de tomada de decisões políticas e de construção da legitimidade democrática referente ao que for deliberado para que alcance ressonância na esfera parlamentar e administrativa.

O ideal de democracia deliberativa, apresentado por Habermas (2003), mesmo considerando múltiplos públicos (FUNG, 2004), recebe críticas pelas limitações operativas nas condições históricas atuais e por não considerar os conflitos de classe e lutas sociais engendradas numa sociedade civil heterogênea, particularmente, conforme ressalta Maia (2007, p. 108),

[...] no que diz respeito às motivações de pessoas e grupos para se engajarem nas discussões públicas, às desigualdades deliberativas, [e] às assimetrias de poder e de acesso a recursos.

Na realidade latino-americana, como a brasileira, constata-se a prevalência do regime representativo, que só permite um alcance mínimo

de democracia, através do voto. Mas, com a queda das ditaduras militares nessa região, no final da década de 1980, entra em curso um processo que, como mostram Dagnino e outros (2006, p. 43), opera esforços para a construção democrática em patamar mais elevado,

[...] presidida pelo princípio de radicalização, ampliação e aprofundamento da democracia, apoiada na ideia da participação da sociedade no exercício do poder como condição de sua realização.

Essa perspectiva remete ao debate que se inicia no contexto brasileiro dos anos de 1980, na vertente de pensamento de Weffort (1984, p. 113) de que

[...] a possibilidade de transformação da sociedade por meio da democracia [...] significa lutar para criar no âmbito da democracia, mesmo que em caráter parcial, os processos de participação.

O autor ressalta que, mesmo não se vivenciando mais as mesmas condições da Grécia antiga de reunir os cidadãos em praça pública para decisões políticas, é possível, sob a égide do sistema representativo em funcionamento, aumentar o nível de participação popular por meio de mecanismos de democracia direta. Alude que, ocorrendo a exclusão de uma ou da outra, *a usurpação do poder se torna inevitável* e, para evitar tal risco, ressalta:

[...] em vez de pensarmos em opor representação e participação direta teríamos, pelo contrário, de estudar mecanismos que permitam que os dois princípios se completem. (WEFFORT, 1984, p.121).

Do mesmo modo, Coutinho (2008, p. 33) destaca que desde 1919, nos tempos de luta e construção do socialismo,

[...] essa proposta de uma nova forma de governar baseada na

articulação entre democracia representativa e democracia direta já faz parte do patrimônio teórico do movimento operário e socialista.

Argumenta que, diante da complexidade social da atualidade, essa integração possibilita que as organizações tradicionais de representação, se abertas às pressões populares, atuem como instância de síntese política em favor das demandas e interesses dos sujeitos políticos coletivos.

Esse debate aguça a curiosidade teórica de estudar as possibilidades de integração entre democracia representativa e democracia direta como meio de compreender a atuação de sujeitos sociais, individuais e coletivos, participando diretamente do controle dos investimentos públicos numa relação cooperativa com o Estado para prevenir e combater a corrupção na oferta de bens e serviços.

3 CONTROLE SOCIAL E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

A corrupção é destaque no debate mundial pela constatação de ser socialmente danosa para todas as sociedades e por ameaçar a qualidade das democracias, o que lhe confere a condição de crime contra a humanidade (XV Conferência Internacional de Combate à Corrupção – XV IACC, 2012). A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007), ratificada e promulgada pelo Governo brasileiro, respectivamente, pelo Decreto Legislativo nº 348/2005 e Decreto da Presidência nº 5.687/2006, expressa que a corrupção deixou de ser um problema local, transformando-se num fenômeno de dimensão transnacional, presente em todas as formas de governo, destacando, no Artigo 13, a necessidade de uma cooperação internacional para preveni-la e combatê-la com a participação ativa da sociedade civil, uma medida preventiva.

No campo conceitual, a corrupção tem herança na filosofia clássica, sendo compreendida como conduta contrária à organização justa da vida na polis por desvirtuar a ideia de bem comum

com a busca de vantagens privadas (FILGUEIRAS, 2008). Na atualidade, vista pela perspectiva dos valores éticos, predomina a ideia de ser a corrupção um ato de desrespeito à ética e uma ameaça para a democracia, especialmente na materialização da justiça e da igualdade. Analisada pela vertente econômica, é responsável pelo atraso econômico e social que dificulta o desenvolvimento de muitos países e gera alto custo econômico³, em prejuízo das classes pobres e subalternizadas e em benefício das ricas e poderosas (KLITGAARD, 1994; STUKART, 2003; AVRITZER, 2008; FILGUEIRAS, 2008).

A corrupção se manifesta de diversas formas, indo desde pequenas fraudes até atingir altas transações ilícitas, mas é no aparato do Estado que produz os efeitos mais lesivos à coletividade, como: 1) perda de eficiência na oferta de bens e serviços pelo desperdício e má distribuição dos recursos, 2) distribuição não equitativa de bens e oportunidades que favorece ricos e privilegiados contra os mais pobres e desprotegidos, 3) vícios na política de incentivos, já que o pagamento de taxas de urgência (gorjetas) e de gratificações estimulam agentes públicos a extorquirem dinheiro dos cidadãos sem lhes prestar um bom serviço ou mesmo serviço nenhum, 4) instabilidade política, quando o comportamento corrupto, por habitual, leva o governo a descrédito público ou promove alienação do povo (KLITGAARD, 1994).

Na verdade, regimes de democracia representativa, como o brasileiro, são vulneráveis à corrupção pelo baixo poder de decisão política dos cidadãos e a pouca participação na gestão pública. Isso se deve, em parte, conforme analisa Lupia (2003, p. 34), ao fato de essas democracias funcionarem por meio de cadeias de delegação cujo perigo é o de que “[...] as pessoas a quem o poder é delegado possam abusar do poder que recebem.” Por essa premissa, as práticas corruptas compõem um rol de condutas impróprias que conduzem ao fracasso da delegação na medida em que governantes e agentes públicos, imbuídos da autoridade que o cargo lhes confere, atuam de forma arbitrária para obter benefícios e privilégios pessoais.

Lupia (2003), à luz da teoria principal-agente⁴, aponta a transparência e o *accountability* como importantes mecanismos, nas democracias representativas, de controle das ações e das contas públicas pelos cidadãos. Nesse campo de reflexão, Barowiak (2011) destaca que o atual desafio, no contexto político global, com espaços públicos mais participativos e de interesses diversos, tem sido o de pautar a democracia representativa relacionada aos princípios da transparência e *accountability* democrático na gestão pública como mecanismos para prevenir práticas corruptas e dotar os governos de legitimidade. Com esse propósito, a noção de transparência que o autor apresenta é a de que o agente público tem que responder pelas ações realizadas e sofrer sanções de acordo com as respostas e desempenhos dados, sendo sua compreensão de *accountability* a de responsabilização democrática, com participação popular e como esforço para, além da punibilidade, criar parcerias entre governos e sociedade civil que contribuam para a formação da opinião pública e de novas formas de solidariedade.

Nessa perspectiva, torna-se necessária a formação de um *Sistema Nacional de Integridade*, compreendido, como expressa a Transparência Internacional (TI)⁵, como uma estrutura holística e cooperativa entre variadas instituições e atores sociais para estabelecer um modelo forte de reforma anticorrupção (SPECK, 2002). No Brasil, as medidas institucionais adotadas nesse sentido estão a cargo, principalmente, do Ministério Público Federal (MPF)⁶, conforme art. 127 e 128 da Constituição Federal, da Controladoria Geral da União (CGU)⁷, responsável por defender o patrimônio público e garantir a transparência no Poder Executivo, do Departamento da Polícia Federal, através da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DICOR), e do Tribunal de Contas da União (TCU)⁸, auxiliar do Congresso no controle externo das contas públicas, consoante os artigos 71 a 74 e 161 da Constituição (BRASIL, 2003). O **Quadro 1** mostra as principais medidas adotadas na última década,

para a promoção da integridade no serviço público brasileiro.

Corrêa (2011) destaca que esses órgãos e mecanismos legais criados têm

contribuído para o fortalecimento do Sistema de Integridade no Brasil, na última década, por meio do controle burocrático e pela promoção da participação da sociedade no controle e

Quadro 1 – Composição do Sistema de Integridade no Brasil

Ano	Iniciativa	Atribuição
2001	Criação da CGU (Medida Provisória nº 2.143-31, de 02/04/ 2001)	Combater fraudes e corrupção e promover a defesa do patrimônio público.
2003	Criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, vinculado à CGU (Decreto nº 4.923, de 18/12/ 2003).	Debater e propor medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência e combate à corrupção na gestão pública.
2005	Criação do Portal da Transparência (Decreto nº 5.482, de 30 /06/2005).	Divulgar informações dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, através da Internet, pelo endereço http://www.portaltransparencia.gov.br .
2006	Criação, no âmbito da CGU, da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).	Desenvolver mecanismos de prevenção da corrupção e antecipar-se a ela, desenvolvendo meios para evitar sua ocorrência.
	Criação, no âmbito da Polícia Federal, da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DICOR).	Desenvolver atividades de repressão ao tráfico ilícito de armas e entorpecentes e combater o crime organizado, financeiro e contra o patrimônio.
2007	Instituição do Sistema de Gestão da Ética no Poder Executivo pela Casa Civil (Decreto nº 6.029, de 1º /02/ 2007).	Promover conduta ética no Executivo Federal, contribuindo para a implementação transparente de políticas públicas e acesso à informação.
2009	Formação da Rede de Controle da Administração Pública, sob a coordenação do TCU.	Imprimir maior agilidade na fiscalização dos recursos públicos e controle da corrupção, promovendo parcerias estratégicas entre os órgãos de controle interno.
2010	Criação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010)	Estabelecer critérios de legibilidade para candidatos que cometam crimes que firam os princípios constitucionais da moralidade e probidade administrativas.
2011	Criação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)	Dispor sobre os procedimentos para garantir à população o acesso a informações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
2012	Criação do Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos (SRDP), vinculado à DICOR.	Investigar condutas criminosas de desvios de recursos públicos ou práticas de corrupção em prejuízo a bens, serviços e interesses da União.
2013	Aprovação do Projeto de Lei que torna a corrupção crime hediondo (PL 5.900/2013)	Impedir pagamento de fiança para libertar acusados de desvios de recursos públicos e aumenta a pena mínima de 2 para 4 anos de prisão.
2014	Entra em vigor a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013	Responsabilizar e passar a instituir a punição de empresas envolvidas em atos de corrupção contra a administração pública nacional ou estrangeira.
	Instituição da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243, de 23/05/2014)	Fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Fonte: Elaborado a partir de consultas à legislação disponível em páginas oficiais na internet.

prevenção da corrupção. Nesse aspecto, merece realce a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, criada por iniciativa da sociedade civil, em 2008, a partir da elaboração de Projeto de Lei de Iniciativa Popular⁹, que propôs critérios mais rígidos de inelegibilidade para candidatos a cargos eletivos, com vista à proteção da probidade e moralidade administrativas. Outra medida de relevo foi a edição da Lei governo e sociedade e da transparência e accountability das ações do Estado e melhoria da qualidade da participação no exercício do controle social.

Tais medidas ratificam o compromisso assumido pelo Brasil, na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de aumentar a transparência e o acesso à informação pública que, conforme Lupa (2003) e Barowiak (2011), são importantes ferramentas de prevenção da corrupção, por manter sob vigília a conduta dos agentes públicos em sistemas de delegação. Entretanto, a grande incidência da corrupção no Brasil indica fragilidade no Sistema Geral de Controle existente, haja vista ocupar, em 2013, a 72^a posição, num rol de 177 países, no IPC medido pela TI.

Alguns estudos apontam que essa posição elevada da corrupção no Brasil no cenário mundial decorre do distanciamento da maioria da população brasileira nessa questão e a uma tendência para a naturalização das condutas corruptas, seja na administração pública e privada, seja no cotidiano das pessoas, atribuída, sobretudo, a uma cultura política de matriz patrimonialista, formada desde a colonização do País, em que esferas pública e privada se entrelaçavam com pujança. Mas fora do fatalismo cultural que, conforme Klitgaard (1994), junto com a impunidade encorajam a prática da corrupção, existem outras análises, como a de Filgueiras (2011), para quem a política de transparência brasileira tem ocorrido sob a tutela da burocracia estatal e, por isso, não tem contribuído para criar sistemas de accountability fortes, mas uma política de escândalos com pouco impacto no controle da corrupção e maior exposição das patologias institucionais, o que produz

uma baixa confiança e uma sensação de impunidade diante da sociedade.

Pela análise de Pinto (2011), existe uma rede de corrupção no Brasil que funciona dentro e fora do aparato estatal, e lhe confere a condição de *forma de governar*. O caráter dado à corrupção como componente da cultura brasileira, desde o período colonial, é empecilho para a sua compreensão numa conjuntura da modernidade e de aprofundamento democrático, chamando a atenção para as formas de inclusão e exclusão na construção da modernidade brasileira, muitas legitimadas constitucionalmente e que produziram a *hierarquia das desigualdades*, na qual se encontram as condições e possibilidades das práticas corruptas.

Herança cultural, monopólio burocrático da transparência e hierarquia das desigualdades podem ser argumentos válidos para o histórico de pouca mobilização da população brasileira no combate à corrupção, mas, numa visão dialética, também explicam a recente participação de milhares de brasileiros, principalmente jovens que, pela via da democracia direta, protagonizaram protestos de rua, em junho de 2013, inicialmente em São Paulo, contra o aumento das tarifas de transportes urbanos e que se foram disseminando pelas capitais e várias cidades do país, incorporando diversas outras demandas, como o combate à corrupção. Sob a pressão da população nas ruas, tais demandas tiveram ressonância nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, com a legitimidade abalada, se viram impelidos a responder a algumas delas, como a aprovação do projeto de lei que torna a corrupção um crime hediondo.

Aliás, é relevante destacar que várias organizações e movimentos sociais atuam no Brasil com base no princípio de democracia direta, utilizando-se, na era da internet, de novos mecanismos de mobilização, articulando-se em redes local, nacional e global, na luta anticorrupção. No Piauí, é exemplo disso o trabalho da FTP, um movimento de articulação da sociedade civil que visa aglutinar pessoas e entidades para o exercício do controle social e combate à corrupção na

administração pública, principalmente em municípios de territórios rurais mais vitimizados. A FTP adota como principal estratégia a realização da *Marcha Contra a Corrupção e pela Vida*, que em 2014 está na 13ª edição e reúne cidadãos voluntários que, literalmente, botam o pé na estrada para contribuir na conscientização da sociedade para a participação direta na fiscalização dos gastos públicos, tendo em vista o controle e o combate às práticas corruptas.

4 CONTROLE DEMOCRÁTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a experiência da FTP

Após um longo período de exceção, entre os anos de 1964 e 1985, imposto pela ditadura militar, é com a Constituição Federal de 1988 que se estabelecem condições favoráveis para a instalação, no Brasil, de um ambiente democrático. Fruto da mobilização e da pressão social, o Estado passa a ser regulado por regras democráticas e a ter um pacto novo com a sociedade, que inclui a criação de espaços de participação popular na gestão e no controle social de políticas públicas, como direito constitucionalmente garantido, fazendo parte desse pacto a institucionalização de conselhos gestores de políticas públicas, nas esferas nacional, estadual e municipal. Contudo, apesar do seu caráter participativo, os conselhos gestores¹⁰ são, na verdade, marcados por uma participação representativa, com eleição de conselheiros que, nos municípios sem tradição organizativa, ficam vulneráveis à manipulação dos grupos de poder locais, que negligenciam a prática da transparência e *accountability* das contas públicas, comprometendo a qualidade da participação.

Para além dos conselhos gestores e orientando-se pelo que preceitua o art. 1º, parágrafo único, da Constituição brasileira (“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.”), a FTP surge, no final da década de 1990, no Estado do Piauí, como movimento de articulação da sociedade civil, guiando-se pelos princípios da democracia direta e imbuída do propósito de contribuir para a conscientização e

mobilização da sociedade piauiense para o exercício do controle social e fiscalização dos gastos públicos e como um espaço aberto para a prática política de combate à corrupção.

A FTP atua na valorização da sociedade civil como portadora de possibilidades para o aprofundamento do processo democrático, criando estratégias de mobilização e sensibilização de cidadãos para a luta anticorrupção, pela via da democracia direta. Com isso, alarga a prática institucionalizada de controle social pela via dos conselhos gestores e do sistema de integridade nacional existe, para a prática do controle democrático, concebido como o ato de fiscalização das ações estatais e da aplicação dos recursos públicos diretamente pelo cidadão, individualmente ou organizados, sem a intermediação de representantes, construindo e ampliando espaços públicos e redes de articulação para a participação ativa dos sujeitos sociais nas decisões políticas que influenciam na qualidade da transparência pública e na prevenção e no combate à corrupção.

A prática do controle democrático requer mudanças substantivas na relação entre Estado e Sociedade, na perspectiva gramsciana de Estado ampliado, pela qual a sociedade civil atua não como sua contraposição, mas o compõe como dimensão ética. Gramsci (2000) comprehende Estado e Sociedade como unidades orgânicas incumbidas de estabelecerem uma relação justa entre si. Se ocorrer isso no campo das políticas públicas, possibilita a participação direta da sociedade civil na gestão dos recursos, direcionando-os para atender aos interesses da coletividade e levando o aparato estatal a maior empenho na disponibilização e facilitação de acesso aos mecanismos de transparência e *accountability*, indispensáveis para uma ação anticorrupção, por favorecerem a prestação de contas públicas entre governo e população.

Nessa direção, uma estratégia significativa de atuação da FTP é a *Marcha Contra a Corrupção e Pela Vida*, uma forma mística, “[...] de sustentação da esperança face ao fracasso histórico.” (BOFF, 1993, p. 35) que visa a sensibilização e mobilização

da sociedade para o exercício da democracia direta na fiscalização das contas públicas. A Marcha é um sinal vivo e itinerante de ação política da população contra a corrupção, que ganha corpo e movimento inspirando-se na doutrina política da não-violência de Mahatma Gandhi (1869-1948) para alcançar resultados, no plano preventivo, pelo estímulo à vigilância direta das contas públicas e, no repressivo, pelas denúncias apresentadas aos órgãos de controle de irregularidades identificadas na aplicação dos recursos públicos (GANDHI, 2006).

A dimensão da mobilização e da capacitação popular é a face que melhor caracteriza a FTP e que estão presentes na realização da Marcha Contra a Corrupção e pela Vida, que se vale de instrumentos de sensibilização e de estímulos para a população se engajar na fiscalização dos recursos públicos e na luta anticorrupção, que são:

- a) articulação institucional - ação que antecede a Marcha e se dá na etapa de preparação, denominada de *precursora*. A perspectiva é estabelecer parcerias com instituições governamentais e da sociedade civil para obter envolvimento político, apoio financeiro, espiritual e material para a realização da Marcha, além de construir alianças e trocas sinérgicas para a formação de uma cultura política de fiscalização das contas públicas e de intolerância à corrupção;
- b) aula da cidadania - um espaço público construído em cada município por onde a Marcha passa, e que tem o objetivo de compartilhar conhecimentos e informações sobre a temática do controle social e da transparência pública, realizando-se palestras, apresentação de slides e vídeos, exposição fotográfica, matérias jornalísticas e relatos de casos exitosos de enfrentamento da corrupção.
- c) ocupação cívica – um ato, não violento, de ocupação da Câmara de Vereadores, para o exercício direto de fiscalização das contas

públicas, numa ação de capacitação, em processo, da população local, sendo realizada com respaldo na Constituição Federal, para estimular o acesso do povo às Câmaras para fiscalizar a prestação de contas do prefeito e vereadores.

- d) fiscalização de obras e convênio – ato de vistoria da aplicação dos recursos públicos no local da obra ou na entidade executora dos serviços, tendo à mão o plano de trabalho e o cronograma de repasse, para conferir se estão sendo realizados e pagos conforme os termos legalmente acordados.
- e) organização de núcleos fiscalizatórios – ação de estimular a formação de um grupo, composto por atores locais para animar a população à prática contínua do exercício do controle democrático, fiscalizando as contas públicas e realizando o acompanhamento das sessões na Câmara Municipal.

No ano de 2014, no período de 22 de julho a 05 de agosto, acontece a 13^a Marcha Contra a Corrupção e Pela Vida. Somadas às outras edições, já são mais de 95 municípios piauienses visitados, num percurso de 2.754 km, fiscalizando convênios e obras levados a debate popular, cujos resultados são a conclusão de pavimentação de ruas, construção de escolas, perfuração de poços tubulares em comunidades rurais, entre outros, além da formalização de denúncias aos órgãos de controle contra gestores municipais que não prestaram contas da aplicação dos recursos públicos (**Quadro 2**).

A Marcha não é um evento isolado. Segue um movimento que mobiliza entidades e pessoas no mundo todo para promover a transparência pública e o combate à corrupção, utilizando-se, dentre outras ferramentas, da internet, onde a FTP interage pelo site www.focatarefapopular.org, com página no facebook (Força Tarefa) e pelo blog focatarefapopular.blogspot.com.br, pelos quais expõe para a população as atividades realizadas,

Quadro 2 - Demonstrativo das Marchas realizadas

Ano / Marcha	Percorso realizado	Km percorridos
2002 / I - Marcha	Picos a Teresina	308 Km
2003 / II Marcha	Parnaíba a Teresina	332Km
2004 / III Marcha	Floriano a Teresina	234 Km
2005 / IV Marcha	Posses (GO) a Brasília (DF)	252 Km
2006 / V Marcha	Luzilândia a Teresina	280 Km
2007 / VI Marcha	Teresina a Santa Cruz dos Milagres	194 km
2008 / VII Marcha	Buriti dos Montes a Teresina	246 Km
2009 / VIII Marcha	São João do PI a Floriano	326 Km
2010 / IX Marcha	Acauã a Picos	151 Km
2011 / X Marcha	Pio IX a Picos	154 km
2012 / XI Marcha	Marcolândia a Picos	123 Km
2013 / XII Marcha	Guaribas a São Raimundo Nonato	154 km
2014 / XIII Marcha	Queimada Nova a São João do Piauí	132 km

Fonte: Elaborado conforme dados da Força Tarefa Popular.

através de vídeos e da divulgação dos projetos e campanhas de sensibilização, estabelecendo trocas interativas de informações com outras entidades para compor o ambiente de um novo formato de mobilização e alargamento da ação dos movimentos sociais, via redes virtuais.

Vale salientar, com base em Smulovitz e Peruzzotti (2003), que a internet amplia a quantidade de atores no exercício do controle social, promove a punição pública e provoca os órgãos de fiscalização do Estado a responderem às demandas de responsabilização e de punição institucional dos agentes públicos que tenham cometido irregularidades. Assim, contribui para o enfrentamento de um desafio do Brasil e demais países vitimados pela corrupção, que é avançar nas práticas dos princípios da transparência e accountability democráticos, imprimindo qualidade ao sistema de integridade institucional, em interação com o sistema de controle social em funcionamento, do qual a FTP é integrante e atua guiando-se pela ideia de democracia direta, como mecanismo para estimular o ativismo social e político para a luta anticorrupção, dentro de uma perspectiva de interação com o Estado que se aproxima da visão gramsciana de Estado Ampliado, pois se coloca como conteúdo ético na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

5 CONCLUSÃO

Diante da constatação de indiferença de grande parte da população para se engajar na luta anticorrupção, atribuída à baixa qualidade da democracia em regimes representativos, e devido às falhas no Sistema de Integridade Nacional na garantia de mecanismos de transparência e accountability democráticos, vale conferir valor a uma zona de luz no controle da corrupção: a atuação de movimentos e organizações da sociedade civil em rede de articulação. A FTP compõe essa rede como um movimento de articulação que atua alinhada ao projeto de aprofundamento do processo democrático, pois opera pelo parâmetro de totalidade social, reunindo uma diversidade de movimentos, organizações e pessoas para o exercício do controle da corrupção.

Num contexto social em que a democracia representativa enfrenta uma crise de legitimidade perante a sociedade, exposta no Brasil recente com as manifestações de rua, em junho de 2013, a FTP vivencia, através da *Marcha Contra a Corrupção e Pela Vida* e de outros instrumentos, como aula da cidadania e ocupação cívica, o desafio de aumentar o nível de participação popular pelo uso de mecanismos de democracia inspirados no ideário gramsciano de construção de uma *justa relação entre*

Estado e Sociedade Civil, como traduz Carlos Nelson Coutinho.

Assim, a FTP indica caminhos para a prática da democracia direta, em articulação com o sistema político representativo prevalente no Brasil, para influenciar a atuação do Estado na direção dos interesses coletivos, não em contraposição a este, mas como *conteúdo ético*, na expressão de Antônio Gramsci. Isso contribui para aprimorar o aparato estatal de controle existente e instiga a se investigar as dificuldades e condições favoráveis para a participação direta da sociedade civil no controle de políticas públicas, orientando-se pela questão central: o controle social pela via da democracia direta produz resultados efetivos na qualidade da aplicação dos recursos públicos e no combate à corrupção?

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

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

BOFF, Leonardo. Alimentando a nossa mística. In: MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. **Mística**: uma necessidade no trabalho popular e organizativo. São Paulo, 1993. (Caderno de Formação, n. 27).

BRASIL. **Constituição Federal**. São Paulo: Manole, 2003.

CORRÊA, Izabela Moreira. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a Administração Pública federal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistemas políticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileira, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

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

FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório – Corrupção**: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo, mar/2010. Disponível em: < [http:// www.fiesp.com.br](http://www.fiesp.com.br)>. Acesso em: 12 jun. 2014.

FÉRNANDEZ, E. G. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In: SILVA, Eduardo M.; CUNHA, Eleonora S. M. (Orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 19-40.

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

_____. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistemas políticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileira, 2011.

FUNG, A. Receitas para as esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S.P; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed.34, 2004, p. 173-209.

GANDHI, Mahatma. **Personagens que marcaram época**. São Paulo: Editora Globo, 2006.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: Maquiavel; notas sobre o Estado e a Política. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. II, 2003.

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

LUPIA, Arthur. Delegation and its Perils. In: STROM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang and BERGMAN, Torbjörn (Eds.). **Delegation and Accountability in**

Parliamentary Democracies. New York: Oxford University Press, 2003.

MAIA, R. C. M. Política deliberativa e tipologia de esfera pública. **BIB**, São Paulo, n. 63, p. 91-116, 2007.

MIGUEL, L. F. **Teoria democrática atual:** esboço de mapeamento. **BIB**, São Paulo, n. 59, p.5-42, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção da ONU Contra a Corrupção.** Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/onu/convencao/info/index.asp>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político.** Trad. Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 21 – 282.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AWITZER, Leonardo. Introdução para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Trad. Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and Horizontal Controls: Two cases of a Fruitful Relationship. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic Accountability in Latin American - part IV.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência.** Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

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

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

NOTAS

¹ Disponível em:<<http://www.forcatarefapopular.org>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

² O Estado pensado pela teoria idealista dos filósofos clássicos, representada principalmente por Thomas Hobbes, John Lock, e Jean Jaques Rousseau, é um corpo político organizado para diminuir os conflitos surgidos na passagem do estado de natureza para o de sociedade. Na sociedade contemporânea, à luz das teorias classistas, erigidas por Karl Marx e Friedrich Engels, é ele uma estrutura política moldada pela lógica e interesses da classe dominante e que visa a consolidação do sistema capitalista.

³ Sobre o custo econômico da corrupção no Brasil, ver o relatório da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (2010), disponível em www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021.

⁴ A teoria principal-agente foi desenvolvida por Jensen e Meckling (1976), guiando-se pelas premissas do utilitarismo econômico de John Stuart Mill. Aplicada ao funcionamento do Estado, em contextos de democracia representativa, agentes são aqueles que ocupam cargos no Estado e, nessa condição, devem responder e se justificar ao conjunto de seus cidadãos, que constituem o principal da relação (LUPA, 2003).

⁵ A Transparência Internacional (TI), fundada em 1993, é uma organização que atua no controle da corrupção em nível internacional. Criou o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) que apresenta, anualmente, o ranking da corrupção no mundo (Disponível em:<<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 10 mar. 2014).

⁶ Disponível em:<<http://www.mpf.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

⁷ Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

⁸ Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

⁹ A iniciativa popular é um instrumento previsto na Constituição de 1988 (art. 61, § 2º) que permite que um projeto de lei seja apresentado ao Congresso Nacional desde que, entre outras condições, apresente as assinaturas de 1% dos eleitores do Brasil.

¹⁰ A esse respeito ver, dentre outros, os estudos de Dagnino e outros (2006) e Correia (2005).

Teresa Cristina Coelho Matos

Assistente Social
Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI)
E-mail: teresacristina88@gmail.com

Maria D'Ávila Macedo Ferreira

Assistente Social
Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
Professora da Universidade Federal do Piauí (UFPI)
E-mail: mdalvaferreira@uol.com.br

Universidade Federal do Piauí - UFPI

Campus Universitário Ministro Petrônio Portel, Ininga, Teresina
– PI CEP: 64049-550