

SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL DA CORRUPÇÃO

Civil society and social control of corruption

Fernando Filgueiras

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

✉ ffilgueiras@fafich.ufmg.br

Resumo: O artigo aborda as perspectivas conceituais do tema da corrupção enquanto fenômeno político e seus impactos na sociedade civil. O autor destaca o sentimento de desconfiança dos cidadãos em virtude da corrupção no debate público e salienta os problemas do sistema tradicional de representação, o que faz surgir novos desenhos institucionais abrindo caminho a outras modalidades de representação política.

Palavras-chaves: sociedade civil; corrupção; representação política.

Abstract: The article discusses the conceptual perspectives of the issue of corruption as a political phenomenon and its impacts on civil society. The author emphasizes the feeling of distrust among citizens on grounds of corruption in public debate and highlights the problems of the traditional system of representation, which gives rise to new institutional designs paving the way for other forms of political representation.

Key words: civil society; corruption; political representation.

Desde meados da década de 1980, o tema da corrupção tem pautado exaustivamente a agenda pública no Brasil.

De acordo com Rose-Ackerman (1999), a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, de acordo com sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina. A corrupção está correlacionada ao comportamento *rent-seeking*, mediante o qual os agentes políticos tendem a maximizar sua renda privada. Essa maximização de bem-estar está inserida dentro de um contexto de regras determinadas e de uma renda fixada de acordo com as preferências individuais. A análise da corrupção, nesse sentido,

demanda o entendimento da organização institucional e das possíveis falhas decorridas da ação do Estado. A emergência dessa concepção do conceito da corrupção decorre do contexto das reformas de Estado dos anos de 1980 e 1990, em que o seu combate ocorreria pela diminuição do papel das burocracias e pela introdução das reformas gerenciais. Nesse sentido, o conceito de corrupção está relacionado a uma concepção de reforma balizada na redução dos pontos de veto, na descentralização administrativa e no aprofundamento das reformas políticas (ROSE-ACKERMAN, 1999).

O conceito de corrupção não se reduz apenas a seus aspectos econômicos, uma vez que deve ser analisado como um fenômeno político. Como fenômeno político, o conceito de corrupção tem uma natureza flexível e plástica, porque é um conceito normativamente dependente (FILGUEIRAS, 2008). Por ser um conceito normativamente dependente, ele está relacionado à disputa sobre a interpretação das regras e princípios que estruturam a vida pública e, por conseqüência, apontam o que é e o que não é corrupção. Essa disputa ocorre em diferentes campos discursivos, como é o caso do campo da representação política, o campo jurídico, o mercado e a mídia. Estes campos absorvem perspectivas sociais, culturais, políticas e econômicas para o entendimento das regras e dos princípios e promovem uma compreensão da corrupção conforme essa disputa por valores. Essa disputa ocorre, sobretudo, em torno dos sentidos e dos significados da ação política e o modo como se pode enquadrar diferentes casos como corrupção. Dessa maneira, a corrupção não representa apenas custo econômico, mas também a degeneração de regras e procedimentos fundamentais da democracia. No que tange à representação política, nesse sentido, a corrupção ocorre não apenas pela malversação de recursos econômicos públicos, mas também pela degeneração institucional e pelo desrespeito a regras estruturadoras da vida pública (FILGUEIRAS, 2008).

No âmbito político, a corrupção significa a existência de falhas do sistema de representação, tendo em vista uma concepção pouco inclusiva da cidadania como

ator político relevante (WARREN, 2004). A corrupção representaria, nesse sentido, uma falha das instituições para incluir os cidadãos nos processos decisórios das políticas públicas. Para Warren, a inclusão é o indivíduo ter o poder através do voto e utilizá-lo com o objetivo de assegurar que seus interesses e valores sejam fundamentais à sua relação com os seus representantes. A corrupção, dessa forma, ocorre na dimensão da representação e tem como sentido a idéia de que existe um fosso entre representante e representado. O representado não consegue incluir seus interesses para o representante quando o seu voto é ineficaz, quando ele não tem conhecimento suficiente para reforçar sua relação com seu representante ou quando os interesses presentes na esfera pública relacionam-se com os problemas de ação coletiva (WARREN, 2004).

A consequência dessa presença maciça da corrupção no debate público é a erosão da confiança dos cidadãos nas instituições políticas e a constituição de um processo de crescente deslegitimação das instituições tradicionais de representação política, dentre elas os partidos políticos e os legislativos. Nesse período de transição para a democracia, no Brasil, apesar de hoje haver um sistema multipartidário estável, um sistema eleitoral que assegure eleições limpas e regulares e um sistema político que tem produzido governabilidade, parece-nos que as instituições ainda têm dificuldades para obter apoio na sociedade. A grande desconfiança da cidadania brasileira em relação a políticos e a burocratas cria um grande distanciamento entre o Estado e a sociedade. Apesar disso, as mudanças no sistema político brasileiro, proporcionadas desde 1988, permitiram criar um significado para a democracia brasileira em torno de liberdades fundamentais e da construção da igualdade. E esse significado, de acordo com Moisés, é pautado pela idéia de que hoje os brasileiros consideram a corrupção um problema sério, rejeitam o retorno dos militares ao poder, interessam-se pela política e desconfiam dos políticos (MOISÉS, 2010).

De fato, a corrupção tem sido objeto de bastante atenção dos brasileiros, compondo um quadro de avaliação crítica de práticas que são realizadas no âmbito do Estado (FILGUEIRAS, 2009). Mas o interessante desse processo é que apesar da sociedade hoje estar mais atenta à corrupção e exigir dos governos maior probidade, isso não tem sido um elemento de quebra do regime democrático, como o foi no passado, quando governos autoritários conseguiam apoio da sociedade com a promessa de acabar com a corrupção (CARVALHO, 2008).

Importante observar o fato de a sociedade considerar a corrupção um problema sério e isso representar um dos elementos mais importantes para a construção de uma cultura política democrática. Em pesquisa de opinião pública realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público da UFMG, nota-se que 75% dos brasileiros consideram a corrupção um problema grave ou muito grave. A corrupção no Brasil tem sido cada vez mais desvelada ao público por meio de uma sucessão de escândalos que têm varrido os governos brasileiros. O caso PC Farias (1992), o caso Sudam e Sudene, os escândalo das privatizações, o mensalão (2005) e, agora, em 2012, os escândalos que têm varrido o governo Dilma atestam para o fato de que a corrupção está sendo desvelada e transparecida ao público, de maneira a reforçar, por um lado, a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições tradicionais da representação política, e, por outro lado, um processo errático de enfrentamento da corrupção.

Em meio a esse processo de alargamento da visibilidade da corrupção, o processo de democratização no Brasil tem fomentado cada vez mais a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. A representação política no Brasil, da mesma forma que na experiência de outras democracias, tem passado por transformações no que diz respeito aos processos de autorização e de *accountability* que decorrem da atividade de representar. A democratização brasileira tem fomentado a participação da sociedade civil por meio de instituições que assumem um caráter híbrido nas democracias. De um lado, a sociedade civil

assume o papel de representação de interesses, valores e percepções da cidadania e, de outro lado, assumem o papel de controladores das políticas públicas. No que tange a esse último aspecto, o discurso público brasileiro tem apontado a possibilidade de a sociedade civil assumir o papel de controladora da corrupção, cabendo às instituições nas quais ela se faça presente a incumbência de auxiliar no processo de desenvolvimento institucional e o papel de fomentar a *accountability* por fora do Estado. O aprimoramento da *accountability* societal tem se apresentado no discurso brasileiro como remédio para o aprofundamento e desvelamento da corrupção no Brasil. Frente a isso, a hipótese de aprofundamento da *accountability* societal afirma que a representação da sociedade civil em órgãos colegiados, conselhos e conferências pode ser um remédio fundamental para o combate à corrupção.³

Como resposta a esse processo de crise de legitimação das instituições tradicionais de representação, expandiram-se os espaços de participação das diferentes organizações e associações que compõem a sociedade civil (AVRITZER, 2007). A ampliação desses espaços de participação, especialmente na dimensão do poder executivo, já permite falar em novas modalidades de representação política que ocorrem, de forma geral, em órgãos colegiados, em que as organizações da sociedade civil e representantes dos governos partilham o poder de forma que representem interesses e façam a intermediação entre Estado e sociedade nos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas (AVRITZER, 2007; LAVALLE, CASTELLO, 2008). A inovação da representação política, nesse sentido, procura ampliar a participação da sociedade nos processos de decisão sobre as políticas públicas e o papel delas no controle dessas políticas. A reorganização da representação, portanto, passa pelo aprofundamento da idéia de

³ *Accountability* societal é um conceito que procura discutir o papel da sociedade civil no controle das políticas públicas e no processo decisório das políticas. Refere-se, sobretudo, ao processo de responsabilização de políticos e burocratas realizado pela sociedade civil.

accountability como regra fundamental da democracia e princípio fundamental para a legitimidade.

O argumento é o de que a crise do sistema tradicional de representação, no âmbito das democracias contemporâneas, possibilitou o empoderamento da sociedade civil e a constituição de novos desenhos institucionais que permitam outras modalidades de representação política. Estas novas instituições, dentre as quais se destacam os conselhos de políticas públicas, as conferências, as audiências públicas e os orçamentos participativos, surgiriam de modelos institucionais híbridos, que absorveriam tanto a representação realizada na esfera do Estado, quanto a representação exercida por organizações e grupos da sociedade civil que passariam a ter o papel de intermediação de interesses na arena política. Nesse sentido, as democracias contemporâneas estariam constituindo novos modelos institucionais de partilha e de exercício direto da representação, compondo um quadro mais alargado do processo democrático em direção à sociedade civil (AVRITZER, 2008).

As organizações da sociedade civil exercem um papel de representação à medida em que elas tornam presentes os interesses dos cidadãos nas diferentes arenas em que eles se fazem ausentes. Representar, nesse sentido, é o ato de se fazer presente, exercer a autorização concedida para perseguir os interesses daquele que é representado (PITKIN, 1972). De acordo com Pitkin, o fundamental do conceito de representação é conseguir compreender, de um lado, o processo de autorização dos representados para o representante, para que ele possa agir no sentido de seus interesses. De outro lado, o processo de representação se configura na capacidade dos representados exercerem controle sobre a ação dos representantes (PITKIN, 1972). O fato é que a crise do sistema de representação por meio exclusivo dos sistemas partidário e eleitorais deflagrou um processo de modificação no sistema de legitimidade dos sistemas políticos democráticos, em que ela pode ocorrer por diferentes gramáticas que especificam processos distintos

de legitimação. Para Rosanvallon (2009), a legitimidade das democracias contemporâneas ocorre por processos de imparcialidade, reflexividade e proximidade. No caso das organizações civis, a legitimidade de sua atuação de representante dos interesses da sociedade ocorre por conta de um suposto processo reflexivo dos interesses.⁴

O processo de constituição da autorização do representante tem sido objeto de amplas pesquisas acadêmicas no Brasil, suscitando um debate a respeito do papel da sociedade civil na formação e acompanhamento das políticas públicas. Esse debate tem sido pautado por discussões acerca da legitimidade da representação exercida pela sociedade civil. Críticos dessa idéia apontam para o fato de que esse processo representativo surge no interior das arenas tradicionais, tais como os partidos políticos. O papel representativo exercido pela sociedade civil é originado da posição, principalmente, de partidos de esquerda, que fomentam estas organizações em busca de poder político. Nesse sentido, o processo da representação política, como no caso da cidade de São Paulo, seria subordinado aos poderes executivos federal, estadual e municipal e estariam distante de um processo autêntico de autorização por parte da sociedade (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2005). Por outro lado, autores que defendem esse processo representativo da sociedade civil apontam para o fato de que a representação exercida pelas diferentes organizações não pode ser confundida com a idéia de monopólio territorial da representação. A representação proporcionada pela sociedade civil, como indica Avritzer (2007), é exercida por um processo de afinidade dos interesses, tendo em vista um processo de *advocacy* que não se confunde e nem reclama monopólio territorial.⁵ Para Avritzer (2007), a representação exercida pela sociedade civil pauta-se em um processo virtual, em

⁴ Processo reflexivo dos interesses refere-se ao fato de que os novos experimentos representativos baseiam-se em forte participação da sociedade civil, assumindo um critério deliberativo como o fundamental para a consolidação da representação política.

⁵ *Advocacy* baseia-se em um processo de representação virtual, tendo em vista a defesa de interesses específicos, presentes na esfera pública. Refere-se a um modelo de representação que fomenta o processo deliberativo pela relação entre representantes e representados pelo domínio da opinião e da formação da opinião.

que a afinidade não necessita um processo de autorização pautado em procedimentos específicos.

Segundo Warren (2005), as reformas contra a corrupção devem estar voltadas para o aumento do processo de participação política e para o aprimoramento institucional da representação. Com a finalidade de fortalecer a representação e criar um sistema de controle da corrupção, o ideal é reconfigurar o sistema de representação de forma a absorver a participação da sociedade civil. Uma concepção política do conceito de corrupção demanda o fato de que ela deve ser pensada a partir do sistema de controle, tendo em vista um desenho institucional adequado da *accountability*. O aprimoramento da *accountability* exige o alargamento do conceito de representação em direção a uma concepção não-territorial. Warren e Urbinati (2008) partem da premissa que as demandas de representação são segmentadas e que o julgamento político daí derivado se encontra mais disperso em espaços sociais mais amplos. Existe, segundo os autores, uma variedade de bens e interesses representados e de mecanismos de autorização e *accountability*. A autorização não se circunscreve ao processo eleitoral e a *accountability* não está centrada apenas na dimensão do Estado.

A representação não depende da existência de representantes eleitos. Ela pode ocorrer além da arena eleitoral por meio de agentes que se auto-autorizam por meio da *advocacy* via discurso público e em organizações responsáveis pela tomada de decisão coletiva (AVRITZER, 2007). Portanto, organizações não-governamentais, comitês e conselhos representam diferentes preferências, identidades e valores que se estabelecem em uma relação entre representante e representado. Uma vez que exercem a representação, cabe a estes representantes o papel de organizações voltadas para a implementação da *accountability*. Uma concepção de *accountability* societal, nesse sentido, é informada por uma concepção mais aberta e ampla do conceito de representação, tendo em vista uma esfera pública plural, composta por associações, movimentos políticos e opiniões.

No que tange à corrupção, uma concepção política de seu conceito deve dar conta do fato de que ela representa uma ação não pública, que fere o princípio da representação (WARREN, 2005). Assim, o segredo é característica fundamental da corrupção e promove o processo de exclusão da cidadania em relação às decisões públicas. Porém, as democracias contemporâneas têm promovido um processo de maior combate à corrupção associado a uma crescente disponibilidade de informações ao público por meio de instituições como controladorias, auditorias e governo eletrônico. Essa maior disponibilidade de informações ao público empodera os cidadãos e proporciona elementos concretos para um maior enfrentamento da corrupção. Quando Warren (2005) afirma que o problema do controle circunscreve-se à maior transparência e abertura, o controle da corrupção se torna uma questão de inclusão da cidadania, favorecendo a confiança pública. As técnicas horizontais do controle público são fundamentais para o fortalecimento das instituições de *accountability*. Mas é fundamental que os cidadãos possam participar em pé de igualdade nos processos de decisão e avaliação de políticas públicas.

Assim, segundo Warren (2005), o enfrentamento da corrupção exige o aprimoramento das instituições de controle, o qual exige, por sua vez, o aprimoramento da representação. Nesta assertiva, a sociedade civil, por meio das organizações e associações, teria um papel fundamental no controle da corrupção por meio de uma concepção de *accountability* societal. O papel da sociedade civil é fundamental para a maior disponibilidade de informação pública que permita, por conseguinte, o desenvolvimento dos indivíduos, a constituição de esferas públicas de julgamento político e a influência nas decisões governamentais. A representação exercida pela sociedade civil, segundo Warren, tem um papel preponderante no fortalecimento das instituições de *accountability*, com o objetivo de diminuir a incidência da corrupção nas instituições democráticas.

No caso brasileiro, há uma especulação recente a respeito do papel da sociedade civil no controle da corrupção. Este papel passa pela competência fiscalizadora que boa parte dos conselhos de políticas públicas exerce nos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas. Os conselhos de políticas públicas são instâncias deliberativas ou consultivas estabelecidas para auxiliar a fomentar as políticas públicas. Os conselhos de políticas públicas adotam um formato deliberativo sobre a gestão das políticas, tendo em vista a um aparelho institucional híbrido que congrega a representação do governo e a representação da sociedade civil. Este novo formato institucional deu aos conselhos capacidade para produzir decisões vinculantes sobre os objetivos e as estratégias a serem adotadas para a formulação das políticas públicas. Em alguns casos, como no Conselho Nacional de Saúde, os conselhos passaram a ter competência para aprovar o orçamento Federal da área da política, e competência para exercer controle público sobre a ação do Estado. A Constituição de 1988 proporcionou a emergência dos conselhos de políticas públicas como espaços públicos para o debate de temas de interesse da sociedade, como para a ampliação e democratização da gestão do Estado (DAGNINO, 2002).

Desde 1988 os conselhos têm assumido um importante papel para o aprimoramento da *accountability* societal. Como instâncias deliberativas das políticas públicas, os conselhos têm assumido a competência legal para exercer o papel de controle público, seja na aplicação de recursos para a efetivação das políticas, seja por meio do controle *a posteriori* das políticas, por meio de processos de avaliação balizados em resultados e na obediência aos procedimentos estabelecidos. Dessa forma, os conselhos assumiram um papel fundamental no controle público das políticas, sendo, além de fórum deliberativo, fórum de *accountability*. O papel dos representantes do governo e dos representantes da sociedade civil nos conselhos é garantir que as políticas atendam aos objetivos estipulados e que os recursos destinados sejam de fato empregados. Os conselhos de políticas públicas

assumiram um papel central de representação política, tendo em vista as suas duas faces: o processo de autorização e o fomento da *accountability*.

Em resposta a esse problema da falta de eficácia dos controles públicos no Brasil, tem sido esperado que a sociedade civil possa contribuir no controle direto da corrupção. Por meio dos conselhos de políticas públicas, tem sido atribuído à sociedade civil um papel fiscalizador, capaz de impedir a alta incidência de corrupção nas políticas públicas. O objetivo é ampliar as bases de eficiência na aplicação dos recursos por meio de uma ação fiscalizadora que os conselhos podem exercer nas políticas. Nas políticas sociais, por exemplo, o Conselho Nacional de Assistência Social assumiu um papel fiscalizador sobre as entidades filantrópicas de assistência por meio da certificação delas, o que as possibilita ou não receber recursos públicos. O Ministério da Educação, por meio do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, instituiu que os municípios brasileiros, para receberem recursos para a merenda escolar, deveriam criar um Conselho Municipal da Merenda Escolar, com o objetivo de assegurar que a merenda tenha qualidade nutricional e que os recursos não sejam desviados para outras finalidades. Da mesma forma, os Conselhos Municipais do Bolsa Família devem assegurar que os recursos sejam destinados às famílias carentes e que sejam bem empregados.

O Estado brasileiro, principalmente durante os dois mandatos do presidente Lula, tem fomentado essa participação da sociedade civil, por meio dos conselhos, no controle da corrupção. A idéia de reforçar o controle da corrupção com a maior participação da sociedade tem se mostrado uma posição ideológica importante. Está previsto para o ano de 2012 a primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social — Consocial —, que terá rodadas nos estados em março de 2012 e reunirá, no âmbito federal, diversas entidades representantes da sociedade civil e membros do governo para debater diretrizes e programas para fomentar a *accountability* societal. O importante nesta conferência, que será realizada em 2012, é que ela será a primeira experiência de constituição de um fórum para

debater o papel da sociedade civil no controle da corrupção. Ela tem os seguintes objetivos, expressos em seu documento de origem:

- 1 - debater e propor ações da sociedade civil no acompanhamento e controle da gestão pública e o fortalecimento da interação entre sociedade e governo;
- 2 - promover, incentivar e divulgar o debate e o desenvolvimento de novas ideias e conceitos sobre a participação social no acompanhamento e controle da gestão pública;
- 3 - propor mecanismos de transparência e acesso a informações e dados públicos a ser implementados pelos órgãos e entidades públicas e fomentar o uso dessas informações e dados pela sociedade;
- 4 - debater e propor mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação no acompanhamento e controle da gestão pública;
- 5 - discutir e propor ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento e controle da gestão pública, que utilizem, inclusive, ferramentas e tecnologias de informação;
- 6 - desenvolver e fortalecer redes de interação dos diversos atores da sociedade para o acompanhamento da gestão pública; e
- 7 - debater e propor medidas de prevenção e combate à corrupção que envolvam o trabalho de governos, empresas e sociedade civil⁶.

Frente a estes objetivos, serão realizadas rodadas preparatórias nos estados da Federação e a reunião em 2012 para estabelecer as diretrizes relacionadas à transparência e ao combate à corrupção. Importante observar que esta conferência não partiu da sociedade civil, mas do Estado, especialmente com a organização e atuação da Controladoria Geral da União (CGU). Mas o que esperar da atuação da sociedade civil no enfrentamento da corrupção?

O atual contexto de agravamento e rotinização de escândalos de corrupção no Brasil tem suscitado esse papel para a sociedade civil, o qual, por meio de instituições que assegurem sua representação no Estado, poderia diminuir a incidência da malversação de recursos públicos e o descumprimento de normas fundamentais do ordenamento democrático. No caso brasileiro, é usual o discurso

⁶ Informações extraídas do site da 1ª Conferência Nacional Sobre Transparência e Controle Social (Consocial), organizada pela Controladoria Geral da União. Ver <http://www.cgu.gov.br/consocial/conferencia/objetivos.asp>

de que o empoderamento da sociedade civil poderia diminuir a incidência da corrupção nas instituições representativas. Contudo, a percepção dos conselheiros sobre a corrupção e o modo como encaram o seu papel para o enfrentamento dela ainda não é claro. Em pesquisa de *survey* realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público com uma amostra de 335 conselheiros nacionais de políticas públicas, constata-se que apesar de 55% da amostra considerar que os conselhos devem atuar no enfrentamento da corrupção e que em torno de 75% demonstra que existe uma preocupação com o risco de corrupção no interior dos conselhos, não há instrumentos efetivos para que os conselhos exerçam tal papel.

Os conselheiros priorizam o controle sobre as políticas públicas de maneira a estabelecer estratégias para o seu fomento e processos mais sólidos de avaliação dos seus resultados. O controle da corrupção não é um horizonte efetivo do controle exercido pelos conselhos de políticas públicas, porquanto sua posição sobre esse tema não é alimentada por uma prática interna voltada para esse papel, mas para o fato de ser uma instituição deliberativa voltada para o estabelecimento das finalidades e objetivos das políticas públicas, bem como de avaliação de seus resultados frente ao público-alvo das políticas e não dos processos contábeis e jurídicos, normalmente envolvidos no controle da corrupção.

O debate sobre o controle da corrupção no Brasil não pode querer delegar à representação da sociedade civil o papel de controle da corrupção. Essa estratégia pode incorrer em erro se não perceber que a representação da sociedade civil tem limites estruturais importantes e que isso fugiria do propósito original para o qual os conselhos foram criados. A constituição de um compromisso formal de combate à corrupção por parte dos conselhos pode contribuir fortemente para a sua burocratização, desvirtuando a finalidade para a qual eles foram constituídos e, também, criando os mesmos dilemas da representação política por meio de partidos e sistemas eleitorais, tendo em vista os limites da atividade de representação e o modo como ela é exercida no Brasil. A *accountability* societal é

apenas uma das faces do controle por meio das instituições políticas. A estratégia de fortalecê-la é importante no Brasil, mas precisa estar associada a uma estratégia maior de aprimoramento das demais instituições de controle, tanto na dimensão burocrática, quanto na dimensão judicial (FILGUEIRAS, AVRITZER, 2010). Nesse sentido, o fomento da *accountability* na democracia brasileira, com o objetivo de diminuir a incidência da corrupção nas instituições políticas, passa pela inclusão e criação de instâncias deliberativas das políticas públicas — as quais os conselhos cumprem bem —, pelo aprofundamento da reforma do Estado e pela reforma do Judiciário. É necessário, na experiência democrática brasileira, partir da idéia que as instituições de controle devem ser integradas em torno de uma estratégia de reforço e instrumentalização do Estado para enfrentar a corrupção e puni-la. Para tanto, é necessário rever o fluxo dos processos das instituições de *accountability* com a finalidade de estabelecer dentro do aparelho estatal uma cultura pública mais eficiente e pautada no valor do interesse público.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional. Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, 2008, pp. 43-64.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443 a 464.
- CARVALHO, José Murilo de. “Passado, presente e futuro da corrupção à brasileira”, in: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton (orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”, in: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. “Corrupção e controles democráticos no Brasil”, In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo; AQUINO, Luseni (orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: IPEA, (coleção Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, vol. I). 2010.
- FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, vol. 15, nº 2, 2009, pp. 386-421.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.
- LAVALLE, Adrian G.; CASTELLO, Graziela. 2008. Sociedade, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, vol. 21, nº 52, pp. 67 a 86.

- LAVALLE, Adrian G., HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 60, 2006, pp. 43-66.
- MOISÉS, José Álvaro. Os significados da democracia segundo os brasileiros. *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, 2010, pp. 269-309.
- PITKIN, Hannah. *The concept of representation*. Berkeley: The University of California Press, 1972.
- ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique*. Impartialité, réflexivité, proximité. Paris: Seuil, 2009.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government*. Causes, consequences and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- WARREN, Mark; URBINATI, Nadia. 2008. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, nº 11.
- WARREN, Mark. Controlling corruption through democratic empowerment: market-style accountability reconsidered. Paper delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia. 2006.
- WARREN, Mark. La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas e Sociales*, vol. 47, nº 193, 2005, pp. 109-141.
- WARREN, Mark. What does corruption mean in democracy? *American Journal of Political Science*, vol. 48, nº 2, 2004, pp. 328-343.