

Conselhos de políticas: possibilidades e limites no controle público da corrupção

III

ELEONORA SCHETTINI M. CUNHA

INTRODUÇÃO

Os processos de mobilização social que estiveram presentes no período de redemocratização do Brasil propiciaram o surgimento de um novo tipo de ator social, de base local – as denominadas associações comunitárias ou de bairro – que se organizava para pleitear junto ao Estado o suprimento de serviços sociais e de infraestrutura que viessem a atender demandas que se intensificaram proporcionalmente ao processo de urbanização verificado especialmente na década de 1970 (Boschi, 1987; Avritzer, 1994; Doimo, 1995). Também nesse período, diversas organizações sociais de natureza voluntária foram criadas, tendo como principal objetivo a defesa de direitos que percebiam como incipientes ou inexistentes na sociedade brasileira. Se as primeiras tinham um perfil mais popular, as últimas eram constituídas por um público diverso, que incluía a classe média (Gohn, 1995; Avritzer, 2004). Em alguns casos, como na área da saúde, essas organizações se articularam a movimentos mais amplos (como o Movimento Sanitarista e o Movimento de Saúde), o que propiciou a coordenação de ações tendo em vista a formulação da nova Constituição Federal, para a qual foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, em 1986.

Uma característica desse período era a centralização do Estado brasileiro, que tinha como uma de suas consequências a formulação de políticas públicas pelo nível central, cabendo aos estados e municípios a sua execução, independente das capacidades institucionais para levar a bom termo as ações.

Também era muito comum a descontinuidade dos serviços e mesmo das próprias políticas públicas, que oscilavam conforme ocorriam mudanças de governo. Essas circunstâncias, além de gerarem baixa qualidade nos serviços, deixavam a população à mercê dos humores daqueles que ocupavam o comando do Estado. A insatisfação com essa situação produziu, em muitas organizações, a forte convicção de que era preciso estarem mobilizadas tanto para assegurar a continuidade quanto a qualidade dos serviços, exercendo algum tipo de controle da sociedade sobre as ações do Estado, de modo que os recursos públicos fossem utilizados de forma responsável e efetiva para o alcance da finalidade da política pública.

A área da saúde foi a pioneira na proposição de articular a participação social com o objetivo de propor prioridades para a política, bem como de assegurar a regularidade das ações. Já na VIII Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu em março de 1986, é emanada uma recomendação – a de número 24 – para que houvesse a constituição de um novo Conselho Nacional de Saúde, de composição mista, com membros do Estado e atores da sociedade civil. Estavam postas as bases que iriam levar organizações e movimentos sociais a buscarem influenciar a Assembleia Constituinte no sentido de introduzir, no texto constitucional, o princípio da participação em diferentes áreas de políticas públicas.

As Leis que regulamentaram os artigos constitucionais que tratam de direitos sociais como saúde, assistência social, previdência, direitos da criança e do adolescente, dentre outras, instituíram os conselhos como a forma institucional que daria concretude à participação. Muitas dessas leis previram que os conselhos deveriam ser criados com natureza deliberativa, nos três níveis de governo, seguindo formatos semelhantes aos que foram propostos para o nível federal. No entanto, dado que os conselhos são instituídos na estrutura do Estado e em respeito à autonomia dos entes federados, caberia ao chefe do Poder Executivo, em cada nível, a iniciativa da proposição dessas novas instituições, geralmente vinculando-as a órgãos responsáveis ou com alto grau de afinidade com o campo específico de política pública. Assim, conselhos de saúde, por exemplo, encontram-se vinculados ao Ministério da Saúde, no nível federal, e às Secretarias de Saúde dos estados e municípios, assim como Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes podem estar vinculados a órgãos de direitos humanos ou da área da assistência social. Os conselhos são, portanto, a expressão institucional das diretrizes constitucionais que vieram possibilitar a participação institucionalizada da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações de responsabilidade do Estado.

Mas qual a possibilidade desses conselhos contribuírem para o controle da corrupção¹? É possível que também eles sejam passíveis de serem corrompidos? Essas questões foram formuladas a um conjunto de conselheiros, membros de conselhos do nível nacional², e suas opiniões serão objeto de análise deste texto. Inicialmente, será feito um breve resgate da história recente de criação desses espaços no Estado brasileiro, suas motivações e principais atribuições. Em seguida, serão apresentados os resultados da pesquisa e, finalmente, uma reflexão acerca de alguns limites e possibilidades que estão presentes nos conselhos e que se relacionam com o controle da corrupção.

OS CONSELHOS DE POLÍTICAS: ORIGEM E TRAJETÓRIA RECENTE

Há algumas características que são comuns aos diversos conselhos de políticas públicas, como o hibridismo e o pluralismo na representação, expressos numa composição em que estão representados o governo e diferentes organizações da sociedade civil. No entanto, há uma diferença entre eles que tem se mostrado relevante: ser consultivo ou deliberativo. Os primeiros reúnem pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área de política e são considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisões pelos governantes. Eles têm existido na estrutura do Estado brasileiro de forma contínua desde 1920, quando as Caixas de Aposentadorias e Pensões constituíram órgãos colegiados que possuíam, em sua composição, alguns representantes dos trabalhadores, eleitos entre seus pares.

No governo de Getúlio Vargas foram criados o Conselho Nacional de Educação (1930), o Conselho Nacional de Saúde (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho Nacional de Serviço Social (1938) e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944)³, dentre outros. Os governos democráticos que se seguiram mantiveram os conselhos

- 1 Corrupção compreendida como “um conjunto amplo de práticas, que ocorrem no âmbito do Estado e no mundo privado, cujo significado primordial é degenerar práticas de interesse público” (Filgueiras, 2010, p.18).
- 2 Pesquisa “Corrupção, democracia e interesse público”, realizada em julho de 2010 e coordenada por Fernando Filgueiras, professor adjunto do Departamento de Ciência Política, da UFMG. A pesquisa baseou-se no método de survey, tendo entrevistado 335 conselheiros nacionais de políticas públicas, abrangendo tanto a representação do governo quanto a representação da sociedade civil nestes conselhos.
- 3 Nesse período, poucos conselhos tinham natureza deliberativa, ou seja, autonomia para tomar decisões vinculantes, estando dentre eles o Conselho Nacional do Petróleo (González, 2000).

na estrutura do Estado, reforçando suas características de especialização técnica. O período do regime militar, iniciado em 1964 com Castello Branco, não só manteve como reforçou a estrutura de conselhos, criando cerca de 30 conselhos até o ano de 1984. No entanto, os colegiados do período autoritário militar tinham uma atuação mais restrita, sob rigoroso controle governamental, e não incluíam a representação dos trabalhadores (González, 2000; Cortes, 2002; Cunha, 2009).

Dentre os conselhos que têm sido criados a partir da Constituição Federal de 1988, uma parte significativa possui função deliberativa sobre a gestão da política, o que produz a diferença mais substancial com relação a outros tipos de conselhos. Ela indica sua capacidade de produzir decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, dentre outros aspectos, assim como exercer o controle público⁴ sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações. Também traduz a partilha de poder entre Estado e sociedade civil na área da política pública, conferindo aos cidadãos que participam o real direito de decisão.

Em 2010, no nível nacional, existiam 34 conselhos (entre consultivos e deliberativos) cuja atuação estava relacionada a alguma área de política pública, vinculados à estrutura ministerial com a qual tem afinidade em função do tema que é o foco de sua atuação (Brasil, 2010)⁵. Esses conselhos envolviam um total de 1878 conselheiros, 868 deles representando o poder público e 1010 representando a sociedade civil. Uma amostra desses conselheiros foi entrevistada para que se pudesse conhecer sua percepção quanto ao

-
- 4 A ideia de controle público tem sido expressa na literatura recente pelo termo *controle social*, inclusive tendo sido amplamente incorporado nos discursos de membros dos governos e de conselheiros e estando largamente presente nos documentos oficiais, não só nessa literatura. Tradicionalmente, a sociologia, e mesmo a psicologia, utilizam o termo para designar os diferentes processos de influência da sociedade e até do Estado sobre o indivíduo, como meios de coerção e de padronização de condutas e comportamentos. Nessa nova concepção do termo, ele tem sido utilizado para designar “uma moderna relação Estado - sociedade, onde cabe a esta estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (Carvalho, 1995, p.8), invertendo a lógica da concepção anterior, ou seja, agora o controle social é da sociedade sobre o Estado. Wampler define controle social como a “habilidade dos cidadãos de aumentar suas condições de controle sobre as políticas públicas e sobre as ações dos representantes do governo” (2003, p.70), reforçando o uso atual do termo.
- 5 Uma vez que as leis que regulam diversas políticas normatizam a criação de conselhos nos três níveis de governo, há estimativas de que existam mais de 11.000 dessas instituições no país, envolvendo mais de 100.000 pessoas (Cunha, 2009), o que indica a dimensão e o alcance dessas inovações institucionais.

seu entendimento do que é corrupção e quanto à capacidade dos conselhos nacionais exercerem o controle dessas práticas, o que será apresentado a seguir.

O QUE PENSAM OS CONSELHEIROS NACIONAIS SOBRE A CORRUPÇÃO

Para conhecer a opinião dos conselheiros foram realizadas entrevistas com uma amostra de 335 deles, sendo 48,7% representantes do governo e 51,3% representantes da sociedade civil, quantidade proporcional à composição dos conselhos, prevista em lei. Eles integravam 21 Conselhos Nacionais, assim classificados para esta apresentação dos dados: conselhos de políticas sociais (conselhos de previdência social, saúde, assistência social, segurança alimentar, economia solidária, FAT), conselhos de direitos (conselhos da criança e do adolescente, do idoso, da mulher, da juventude, indígenista, da pessoa portadora de deficiência), conselhos de políticas de desenvolvimento, infraestrutura e produção (conselhos de meio ambiente, das cidades, de aquicultura e pesca, do desenvolvimento rural sustentável, de recursos hídricos, do turismo) e conselhos de políticas de segurança (de drogas, política criminal e penitenciária, segurança pública).

Alguns dados sócio-demográficos relativos aos conselheiros nacionais entrevistados merecem ser destacados. O primeiro diz respeito ao seu grau de escolaridade, bem superior à média nacional: 88,1% deles têm formação escolar de nível superior, inclusive com pós-graduação (37,3% com nível superior completo, 25,7% com especialização e 25,1% com mestrado e/ou doutorado). A renda familiar mensal de 42,6% deles está acima de 20 salários mínimos⁶, sendo que 33,6% possui renda entre 10 e 20 salários mínimos e 11,7% com renda entre 7 e 10 salários mínimos, o que mostra que também nesse aspecto os conselheiros encontram-se acima da média nacional. Quanto à origem, predominam conselheiros de Brasília (49%), seguidos de São Paulo (12%), Rio de Janeiro (6%) e Minas Gerais (4,8%).

Uma das dimensões da pesquisa foca na cultura política que orienta os conselheiros, especialmente no que diz respeito à sua percepção sobre a corrupção. Uma vez que os conselhos são formados com representantes do governo e da sociedade civil, é importante destacar que ambos os segmentos

6 Como referência, o valor do salário mínimo, à época da pesquisa, era de R\$510,00 (quinhentos e dez reais).

apresentaram posições semelhantes. Assim, ao serem perguntados sobre o que consideram que corresponde ao “interesse público”, 79,9% dos conselheiros entendem que o interesse público corresponde ao interesse da sociedade e 21,1% que corresponde ao interesse do Estado. Os resultados indicam que os conselheiros entrevistados possuem uma concepção consistente quanto ao que é “público”, associando o interesse público com o conjunto da sociedade e não com a maioria dos seus indivíduos. Essa opinião indica posição de respeito aos interesses das minorias e uma cultura política mais tolerante e preocupada com o bem-estar coletivo.

Quando questionados acerca da sua opinião sobre a corrupção no Brasil, nos últimos cinco anos (Tabela 1), pode-se perceber alguma divergência de opinião conforme o tipo de conselho. A maioria dos conselheiros de políticas sociais, de direitos e de segurança considera que o nível de corrupção permaneceu no mesmo patamar nesse período, enquanto os de desenvolvimento têm uma opinião mais variada, havendo algum equilíbrio entre os que pensam que ela aumentou, diminuiu ou nem uma resposta ou outra. Chama atenção a percepção dos membros dos conselhos de políticas de segurança de que a corrupção “aumentou muito” no período, no que diferem significativamente dos demais.

Tabela 1. *Percepção sobre a corrupção no Brasil nos últimos cinco anos x Tipo de conselho*

Percepção sobre corrupção	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Diminuiu muito	1	2,6	1	1,6	7	3,4	0	0,0
Diminuiu	10	26,3	20	32,8	51	24,6	3	15,8
Não aumentou nem diminuiu	16	42,1	25	41,0	83	25,5	11	57,9
Aumentou	8	21,1	7	11,5	49	23,7	1	5,3
Aumentou muito	3	7,9	8	13,1	17	8,2	4	21,1
Total	38	100	61	100	207	100	19	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Na opinião da maioria dos conselheiros, o problema da corrupção no Brasil se encontra no Estado e suas instituições bem como no caráter do povo brasileiro (43,1%), o que reproduz a cultura política do brasileiro comum.

Os únicos que pensam diferente são os conselheiros da política de segurança, que entendem que a corrupção é mais presente no Estado e suas instituições (42,1%). Ainda assim, ao hierarquizar os ambientes em que a corrupção ocorre, os conselheiros consideram que ela está mais presente nas instituições estatais, especialmente no Legislativo – Câmara, Senado, Assembleias e Câmara de Vereadores – seguidas dos Clubes de Futebol, das Prefeituras, das pessoas mais ricas, da política civil, do governo do Estado, dos empresários, da polícia militar, da mídia e do poder judiciário, nessa ordem. Essa opinião corresponde ao nível de desconfiança dos brasileiros quanto às instituições políticas, que tem sido verificado sistematicamente em diferentes pesquisas de opinião.

PRÁTICAS INTERNAS E CORRUPÇÃO

O desempenho dos conselhos em relação às suas atribuições tem sido objeto de diferentes estudos, que buscam verificar em que medida esses espaços têm cumprido com as finalidades para as quais foram criados (Avritzer, 2007; 2010; Cambraia, 2008; Cunha, 2009; Almeida, 2008). Os conselheiros entrevistados também foram inquiridos acerca da sua percepção quanto à atuação dos conselhos que integram. A maioria dos conselheiros considera que a atuação do seu conselho é regular (46,7%), sendo que apenas entre os conselheiros das políticas sociais prevaleceu uma avaliação boa da atuação dos seus conselhos (44,7%).

Os conselhos, sejam de natureza consultiva ou deliberativa, são espaços onde se espera que ocorram a apresentação, o debate e a decisão (seja ela vinculante ou não) de questões consideradas relevantes para a política à qual integram. Ao serem perguntados sobre quais são os principais temas abordados nas deliberações dos conselhos, prevaleceu a opinião de que são aqueles relacionados aos objetivos das políticas, com exceção dos conselhos da política de segurança, em que esse tema divide a incidência com o de controle social (Tabela 2). O controle social é o segundo tema mais abordado nas deliberações dos demais conselhos, mas com variações percentuais interessantes entre eles: é mais presente nos conselhos de políticas e de direitos e pouco expressivo nos que tratam das políticas de desenvolvimento, infraestrutura e produção. Essa diferença pode estar no fato de que os conselhos cujas políticas asseguram direitos sociais e civis têm maior preocupação com o controle social, inclusive tendo essa função explícita em suas leis de criação e seus regimentos internos.

Tabela 2. Principais temas abordados nas deliberações dos conselhos x Tipos de conselhos

Temas	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Objetivos das políticas	23	59,0	38	63,3	149	70,0	9	45,0
Controle social das políticas	12	30,8	17	28,3	28	13,1	9	45,0
Procedimentos operacionais do conselho	1	2,6	3	5,0	19	8,9	1	5,0
Estrutura do conselho	3	7,7	1	1,7	8	3,8	1	5,0
Administração pública	0	0,0	1	1,7	9	4,2	0	0
Total	39	100	60	100	213	100	20	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Tendo em vista que os conselhos têm, dentre suas atribuições, a função de controle social, foi perguntado aos conselheiros se consideram que a atuação do conselho ajuda a coibir a corrupção nas políticas públicas (Tabela 3). Para uma maioria significativa dos conselheiros de políticas sociais e de direitos, o conselho cumpre com esse objetivo. No entanto, essa certeza se reduz quando se trata dos conselheiros das políticas de desenvolvimento e mais ainda quando são os conselheiros da política de segurança, dentre os quais se verifica uma maior descrença nessa capacidade dos conselhos. Essa opinião guarda correspondência com sua percepção acerca do aumento da corrupção (ver Tabela 1) e sua prevalência nas instituições do Estado.

Tabela 3. Atuação do conselho na coibição da corrupção nas políticas públicas x Tipo de conselho

Coibição da corrupção	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	26	66,7	39	63,9	114	53,3	8	40,0
Às vezes	7	17,9	10	16,4	37	17,3	6	30,0
Não	6	15,4	12	19,7	63	29,4	6	30,0
Total	39	100	61	100	214	100	20	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Interessante observar que, para a maioria dos conselheiros, a corrupção está mais presente nas licitações (50,2%), na execução de contratos (16,7%), nos convênios com estados e municípios (10,3%), nos convênios com ONGs (9,0%) e outros (13,8%), processos sobre os quais eles têm muito pouca intervenção, uma vez que são ações da administração pública e/ou de terceiros que estabelecem parceria com o poder público. Geralmente, cabe ao gestor o papel de realizar as licitações e firmar os contratos e convênios, não estando os conselhos no fluxo desses processos.

O risco da corrupção nas deliberações dos conselhos é uma preocupação que está presente desde a estruturação das regras e dos procedimentos que orientarão a sua organização e suas deliberações na opinião de 74,8% dos conselheiros entrevistados. Talvez por isso, ao serem questionados sobre a frequência da detecção de corrupção nas deliberações do conselho, a maioria significativa dos conselheiros (mais de 80%) considera que é nada ou pouco frequente (Tabela 4). No entanto, chama atenção a opinião de 18,9% dos conselheiros de políticas sociais, que consideram que é frequente a ocorrência de corrupção nas deliberações de seus conselhos. Uma possível explicação poderia residir no fato de que esses conselhos definem a distribuição de recursos do Estado para organizações da sociedade civil e instituições que prestam serviços públicos, como abrigos, hospitais, escolas, dentre outros. Ou, ainda, que cabe a alguns deles concederem e/ou validarem certificações que habilitam organizações a receberem financiamentos públicos ou mesmo definirem valores que servirão como referência para esses repasses. Essas atribuições podem levar a práticas que visam o interesse de particulares em detrimento do interesse público.

Tabela 4. *Frequência com que detecta corrupção nas deliberações do conselho x Tipo de conselho*

Temas	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Nada frequente	17	45,9	31	53,4	121	59,3	12	60,0
Pouco frequente	13	35,1	26	44,8	68	33,3	4	20,0
Frequente	7	18,9	1	1,7	13	6,4	3	15,0
Muito frequente	0	0,0	0	0,0	2	1,0	1	5,0
Total	37	100	58	100	204	100	20	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Ao detectarem corrupção nas deliberações dos seus conselhos, as principais ações dos conselheiros são no sentido de acionar as instituições de controle administrativo e judicial (40,4%), como o Ministério Público, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, e informar ao gestor da política para que ele tome as providências cabíveis (30,7%). E quando recebem denúncias de corrupção em outras áreas de políticas públicas, 43,0% dos conselheiros não atua, porque entendem que a questão não pertence à sua jurisdição e 30,3% aciona os órgãos de controle para que eles tomem as medidas necessárias para averiguação.

Percebe-se, portanto, que os conselheiros entendem que os conselhos podem auxiliar no controle da corrupção, mas que essa função cabe a outras instituições do Estado, que exercem o controle burocrático-administrativo ou o controle judicial, que teriam meios mais eficazes para essa tarefa.

Quando questionados acerca dos fatores que poderiam ser importantes para tornar os conselhos mais efetivos no controle da corrupção, 26,5% dos conselheiros consideraram que o principal seria a maior transparência de suas deliberações para a sociedade, 17,5% sugeriram mudanças na estrutura do conselho para impedir a influência do governo, 17,0% entendem que deveria haver uma seleção mais qualificada dos conselheiros, 15,5% propõem que haja procedimentos mais adequados para evitar o risco da corrupção, 12,6% sugeriram maior atenção à tentativa de corrupção, até então não tratada e 11,0% pensam que deve haver uma simplificação das informações disponibilizadas pelo Governo Federal.

Uma parcela significativa dos conselheiros entrevistados considera que são pouco ou nada frequentes as tentativas de suborno nas deliberações dos conselhos, conforme mostra a Tabela 5. Dentre eles, os conselheiros das políticas de desenvolvimento são os que identificam maior frequência dessas ocorrências, talvez em função do tipo de decisão que é tomada nos conselhos dessas áreas, que envolvem fortes interesses econômicos. No entanto, 95,8% dos conselheiros afirma que nunca foi vítima de tentativa de suborno em alguma deliberação do seu conselho.

Ao serem questionados se é comum o uso de influência ou posição na sociedade para tentar estabelecer as decisões ou evitar o controle sobre determinada política, a maioria dos conselheiros respondeu que isso não ocorre em seus conselhos. Apenas os conselheiros de políticas de desenvolvimento identificam em suas instituições uma maior ocorrência dessa situação, conforme mostra a Tabela 6.

Tabela 5. *Frequência de tentativa de suborno nas deliberações do conselho x Tipo de conselho*

	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Nada Frequente	31	83,8	48	81,4	154	77,0	19	95,0
Pouco frequente	5	13,5	10	16,9	42	21,0	1	5,0
Frequente	0	0	1	1,7	3	1,5	0	0
Muito frequente	1	2,7	0	0	1	0,5	0	0
Total	37	100	59	100	200	100	20	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Tabela 6. *Uso de influência ou posição para estabelecer decisões ou evitar o controle nas políticas públicas x Tipo de conselho*

Uso de influência	Pol. sociais		Direitos		Desenvolv.		Segurança	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	12	31,6	21	36,2	94	44,5	6	30,0
Não	26	68,4	37	63,8	117	55,5	14	70,0
Total	38	100	58	100	211	100	20	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Aos que responderam positivamente, foi perguntada a frequência com que percebem o uso da influência. Para 40,9% dos conselheiros, ele ocorre com pouca frequência, 39,4% percebe que ocorre frequentemente e 16,7% consideram que acontece com muita frequência. A busca por influenciar as decisões de órgãos colegiados é vista como legítima para os teóricos da democracia deliberativa, pois se entende que as razões de todos os presentes devem ser apresentadas em público de modo que se possam conhecer as posições em debate e, inclusive, alterar suas próprias preferências, caso assim desejem (Cunha, 2009). O risco aqui é que estejam sendo usados recursos de poder (políticos, econômicos ou de outra natureza) como meio de manipulação da deliberação, de modo que as decisões favorecem algum tipo de ator, colocando em risco o interesse público.

CONSELHOS: LIMITES E POSSIBILIDADES NO CONTROLE DA CORRUPÇÃO

Como visto, os conselheiros associam o interesse público com o interesse de toda a sociedade e admitem a preocupação com a possibilidade da corrupção ocorrer nos conselhos. Eles identificam, com alguma frequência, tentativas de suborno e/ou influência nas suas deliberações, mas não consideram que a apuração de denúncias de práticas desse tipo, ocorridas nas políticas públicas, sejam de sua competência. Talvez porque a percepção de controle que têm é a mesma que deu origem a essas instituições, ou seja, de que devem acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade que venham a alcançar os objetivos da política pública, o chamado “controle social”. Além disso, os conselhos do nível nacional são essencialmente normatizadores, estabelecendo os padrões de organização e funcionamento que deverão ser seguidos por gestores e por conselhos de estados e municípios. Nesses níveis, onde ocorre efetivamente a execução das ações e onde ocorrem com mais frequência os procedimentos administrativos percebidos como os mais sensíveis à corrupção (licitações, contratos, convênios) talvez haja uma percepção mais forte quanto ao papel de controle de práticas corruptas.

Outro aspecto que deve ser considerado é que os conselhos se diferenciam quanto à sua natureza e atribuições, existindo conselhos consultivos e deliberativos, sendo que nem todos têm definido o “controle social” como uma de suas atribuições. Os conselhos de natureza deliberativa produzem decisões vinculantes que alteram padrões de financiamento público ou que autorizam a execução de atividades que envolvem grandes volumes de recursos, como os conselhos de saúde e de meio ambiente. Nesses casos, onde eles são responsáveis pela aprovação de concessão de licenças, registros, benefícios, recursos, dentre outras competências que podem envolver conflitos de interesses, é possível pensar numa maior possibilidade de tentativas de suborno e corrupção⁷. Também é possível pensar que a presença de conselheiros oriundos de organizações da sociedade que são financiadas e/ou bene-

7 Um fato marcante nesse sentido foi revelado em março de 2008, quando veio à público a existência da Operação Fariseu, comandada pela Polícia Federal, que apurava irregularidades desde 2004 no Conselho Nacional de Assistência Social, relacionadas a fraudes na concessão dos Certificados Beneficentes da Assistência Social (CEBAS). A apuração havia sido solicitada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, em 2007, quando foram constatadas irregularidades que envolviam alguns conselheiros e funcionários do Ministério de Desenvolvimento Social que integravam a Secretaria Executiva do CNAS.

ficiadas pelo Estado pode implicar em riscos de práticas relacionadas aos recursos públicos que visam interesses privados em detrimento do interesse público. Por outro lado, podem-se imaginar casos nos quais o governo tenta manipular os conselheiros para a produção de decisões que são de seu interesse e não da sociedade, utilizando-se da cooptação e da troca de favores como estratégias de corrupção.

No caso dos conselhos de natureza consultiva, cujo principal papel é contribuir com o Estado na formulação de diretrizes, prioridades e objetivos para a política ao qual está vinculado, como o conselho de direitos das mulheres e dos idosos, os riscos são de degeneração da deliberação, também entendida como um tipo de corrupção por Avritzer (2008), que implica na burocratização dos conselhos e na manipulação (ou fixação) dos conteúdos a serem deliberados, risco que também está presente nos conselhos de natureza deliberativa. O jogo de influência que envolve o uso de recursos sociais, políticos e/ou cognitivos para tentar manipular os debates que ocorrem nos conselhos pode ter como objetivo o desvirtuamento do interesse público.

Os conselhos, portanto, são espaços de exercício do poder, situados na estrutura do Estado, sendo que alguns deles produzem decisões vinculantes. Nesse sentido, constituem-se como “autoridade política” e, nessa condição, devem ser submetidos ao controle democrático interno (burocrático-administrativo) e externo (judicial e político social). Estando situados na estrutura do Estado, não lhes cabe o exercício da *accountability* societal (Peruzzotti; Smulovitz, 2002), pois devem ser eles mesmos controlados pela sociedade, ou seja, pelos cidadãos e organizações da sociedade que atuam na esfera pública, como os diferentes fóruns, redes de organizações, mídia, dentre outros. Sua atribuição de controle social é no sentido de assegurar a pertinência, a qualidade e a continuidade de ações relativas às políticas públicas de modo que venham a produzir os resultados almejados.

Por outro lado, há aspectos relacionados à própria organização e funcionamento dos conselhos que podem ser fatores positivos na inibição de práticas de corrupção, que são tão pouco identificadas em seus conselhos pelos conselheiros entrevistados. A pluralidade na composição e a publicidade das reuniões (formulação da agenda, debates, posições, decisões) promovem a transparência e tendem a inibir a corrupção, pois produzem um tipo de controle mútuo entre os conselheiros e por aqueles que estão presentes nas reuniões. Também a construção da normatividade recente em diversas áreas de políticas públicas, cujas regulamentações têm sido produzidas a partir de uma lógica democrática, que incide sobre processos e deliberações, deixando pouca

margem para discricionariedades e consequentes desvios. A própria autonomia dos conselhos na criação e alteração de seus regimentos internos aponta a possibilidade de que, ao serem detectados focos ou situações de corrupção, os próprios conselheiros alterem regras, fluxos e procedimentos, de modo que venham a prevenir práticas corruptas em seu interior.

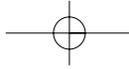
Também pode ser um fator inibidor da corrupção no interior dos conselhos o próprio processo de constituição das representações, em que os membros (especialmente os que representam a sociedade civil, mas muitos dos que representam o governo também) possuem certa trajetória na área da política que não só legitimam sua participação, mas também lhes compromete com os resultados da deliberação. O trânsito desses atores em diferentes espaços deliberativos interconectados, como os Fóruns, os Grupos de Trabalhos, as Comissões, as Conferências, dentre outros, e mesmo na alternância entre posições no seio da sociedade civil e, em outros momentos, como governo, possibilita a criação de vínculos entre os diferentes atores que funcionam, de alguma forma, como um controle de suas deliberações.

Os conselhos de políticas são instituições recentes da democracia brasileira, cuja própria institucionalidade tem sido construída em concomitância ao seu funcionamento, o que aponta que seus limites e suas potencialidades podem se constituir em fatores revisores, dada a sua natureza deliberativa e sua autonomia na formulação das regras que orientam sua organização e funcionamento. Acompanhar e avaliar esse processo pode contribuir não só para o aperfeiçoamento democrático desses espaços, mas também de outros que se sustentam na participação e na deliberação públicas.

Eleonora Schettini M. Cunha · Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Organizou *Experiências internacionais de participação* (Editora Cortez, 2010).

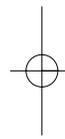
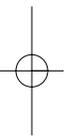
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Debora Rezende de. Participação nos conselhos gestores: uma ponte entre teoria e prática deliberativas. In: *6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP*. UNICAMP – Campinas, SP. 29/07 a 01/08/2008.
- AVRITZER, L. (Coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- _____. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004
- _____. (Org.). *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- _____. Esfera pública. In: AVRITZER, Leonardo et al. *Corrupção*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- _____. *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez; Brasília: IPEA, 2010.
- BOSCHI, Renato. *A arte do associativismo*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República. *Conselhos Nacionais*. Brasília, 2010.
- CAMBRAIA, Alexander. *A participação como artefato do discurso: a relação entre participação e representação nos conselhos gestores*. Dissertação (Mestrado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- CARVALHO, Antonio Ivo de. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE, 1995.
- CUNHA, Eleonora S. M. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006)*. Tese (Doutorado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS, 1995.
- FILGUEIRAS, Fernando (Coord.). *Relatório de Pesquisa*. Projeto corrupção, democracia e interesse público. Belo Horizonte: UFMG, 2010.
- GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparativa*. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability Social, la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.



WAMPLER, Brian. Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 41, No. 4. Winter 2007.

CADERNOS ADENAUER XII (2011) Nº3



Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



O Congresso e o presidencialismo de coalizão (n. 2, 2011)

Infraestrutura e desenvolvimento (n. 1, 2011)

O Brasil no contexto político regional (n. 4, 2010)

Educação política: reflexões e práticas democráticas (n. 3, 2010)

Informalidade laboral na América Latina (n. 2, 2010)

Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios (n. 1, 2010)

Amazônia e desenvolvimento sustentável (n. 4, 2009)

Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social (n. 3, 2009)

O mundo 20 anos após a queda do Muro (n. 2, 2009)

Migração e políticas sociais (n.1, 2009)

Segurança pública (n. 4, 2008)

Governança global (n. 3, 2008)

Política local e as eleições de 2008 (n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã (n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos: quatro continentes (n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)

China por toda parte (n. 1, 2006)

- Energia: da crise aos conflitos?**
(n. 4, 2005)
- Desarmamento, segurança pública e cultura da paz** (n. 03, 2005)
- Reforma política: agora vai?**
(n. 02, 2005)
- Reformas na Onu** (n. 01, 2005)
- Liberdade Religiosa em questão**
(n. 04, 2004)
- Revolução no Campo** (n. 03, 2004)
- Neopopulismo na América Latina**
(n. 02, 2004)
- Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia** (n. 01, 2004)
- Mundo virtual** (n. 06, 2003)
- Os intelectuais e a política na América Latina** (n. 05, 2003)
- Experiências asiáticas: modelo para o Brasil?** (n. 04, 2003)
- Segurança cidadã e polícia na democracia** (n. 03, 2003)
- Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas**
(n. 02, 2003)
- Eleições e partidos** (n. 01, 2003)
- O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas** (n. 06, 2002)
- O Nordeste à procura da sustentabilidade** (n. 05, 2002)
- Dilemas da Dívida** (n. 04, 2002)
- Ano eleitoral: tempo para balanço**
(n. 03, 2002)
- Sindicalismo e relações trabalhistas**
(n. 02, 2002)
- Bioética** (n. 01, 2002)
- As caras da juventude** (n. 06, 2001)
- Segurança e soberania** (n. 05, 2001)
- Amazônia: avança o Brasil?**
(n. 04, 2001)
- Burocracia e Reforma do Estado**
(n. 03, 2001)
- União Europeia: transtornos e alcance da integração regional** (n. 02, 2001)
- A violência do cotidiano**
(n. 01, 2001)
- Os custos da corrupção** (n. 10, 2000)
- Fé, vida e participação** (n. 09, 2000)
- Biotechnology em discussão**
(n. 08, 2000)
- Política externa na América do Sul**
(n. 07, 2000)
- Universidade: panorama e perspectivas** (n. 06, 2000)
- A Rússia no início da era Putin**
(n. 05, 2000)
- Os municípios e as eleições de 2000**
(n. 04, 2000)
- Acesso à justiça e cidadania**
(n. 03, 2000)
- O Brasil no cenário internacional**
(n. 02, 2000)
- Pobreza e política social** (n. 01, 2000)

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse:

www.kas.de/brasil