

## **MOBILIZAÇÃO SOCIAL E COPRODUÇÃO DO CONTROLE: O QUE SINALIZAM OS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DA LEI DA FICHA LIMPA E DA REDE OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL DE CONTROLE SOCIAL<sup>1</sup>**

*Guilherme Augusto Doin*<sup>2</sup>

*Jeferson Dahmer*<sup>3</sup>

*Paula Chies Schommer*<sup>4</sup>

*Enio Luiz Spaniol*<sup>5</sup>

### **RESUMO**

A coprodução do controle pode ser considerada como um bem público essencial à *accountability* democrática ao envolver diversos atores e instâncias da sociedade em seu processo de construção, permitindo que mecanismos formais e informais de controle articulem-se sistemicamente na produção de informações, na pressão sob os governos e no combate à corrupção, superando a tradicional visão dicotômica da relação *accountability* vertical *versus* horizontal. Sob esta lógica, procura-se trazer à discussão duas práticas recentes, vivenciadas no contexto brasileiro, para exemplificar esta constatação: (i) a mobilização em torno da proposta e aprovação da Lei da Ficha Limpa, e (ii) a atuação dos observatórios sociais no combate à corrupção e fortalecimento da cidadania fiscal, destacando possibilidades e limitações da coprodução do controle envolvidos nestas iniciativas.

*Palavras chave:* coprodução do bem público; controle social; *accountability*; Lei da Ficha Limpa; observatórios sociais.

### **ABSTRACT**

*The coproduction of controlling initiatives over the public administration may be considered as an essential public good for democratic accountability as it involves a different set of social segments and actors which enables a systemically interaction of formal and informal controlling mechanisms on the production of information addressed to pressure governments and to combat corruption. This innovative approach overcomes the traditional dichotomy of vertical vs. horizontal accountability. In this context, two recent Brazilian practices that illustrate this interaction of mechanisms are brought to our attention: (i) the mobilization that motivated the approval of the Clean Record Act (Lei da Ficha Limpa) in Brazil, and (ii) the work of social observatories in combating corruption and strengthening tax education and citizenship. Both of these initiatives are discussed over this paper that analysis, at the same time, their potentials and limitations on the coproduction of control over the public administration.*

*Keywords:* coproduction of public good; social control; *accountability*; Lei da Ficha Limpa; social observatories.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi selecionado do IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, realizado em São Paulo em 2012.

<sup>2</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC/ESAG E-mail: guidoin@msn.com

<sup>3</sup> Observatório Social de Florianópolis. E-mail: jeferson\_dahmer@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC/ESAG. E-mail paulacs3@gmail.com

<sup>5</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC/ESAG. E-mail: elspnl@yahoo.com.br

## Introdução

O processo de (re)construção da democracia brasileira, da década de 1980 aos dias atuais, vem transformando elementos da cultura política e do arcabouço institucional do país. Nesse contexto, um dos focos de atenção de governantes, movimentos sociais e organizações da sociedade civil é o combate à corrupção e a promoção da *accountability*.

A corrupção é percebida como um problema mais grave no Brasil do que em países como Chile, Costa Rica, Ruanda, Gana e África do Sul. Foi o que revelou um estudo realizado pela *Transparency International* que classificou o país na posição 73 do *Corruption Perception Index 2011*, analisando 182 nações (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011). Em pesquisa sobre a imagem das instituições públicas brasileiras, encomendada pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), revelou-se que 81,9% dos entrevistados não confiam nos políticos e 75,9% não confiam sequer em seus partidos (AMB, 2007). Numa tentativa de quantificar o impacto da corrupção no país, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) estimou que, nos últimos 10 anos, R\$ 720 bilhões de reais (ou 2,3% do PIB nacional) tenham sido desviados dos cofres públicos (AZEVEDO, 2011).

O fenômeno da corrupção se diferencia de um contexto para outro, de acordo com raízes e trajetórias histórico-culturais, estando presente em todos os países (KLITGAARD, 1994). No Brasil, considerando-se a formação historicamente patrimonialista e a tradição de impunidade, o terreno é especialmente fértil para práticas corruptas (PINHO, 1998).

Consolidar uma democracia nesse contexto é desafiador, exigindo engajamento da sociedade na construção de novos valores e instituições, entre as quais as relacionadas à *accountability*. Este termo, de difícil tradução em valores e práticas políticas brasileiras, pode ser sucintamente entendido como o processo de responsabilização contínua dos governantes por seus atos e omissões perante os governados (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005), o que envolve não apenas a dimensão subjetiva (como valor que impele os agentes públicos a sentirem-se responsáveis e prestarem contas por seus atos), também a responsabilidade objetiva ou a obrigação de responder por algo, independente de culpa (CAMPOS, 1990).

Para além do combate à corrupção, o qual corresponde a um primeiro estágio da *accountability* (BEHN, 1998), o desenvolvimento de processos contínuos de avaliação e responsabilização dos agentes públicos vem sendo reconhecido como atividade social de extrema relevância em regimes democráticos, o que passa pela construção de mecanismos institucionais para tal. Dita atividade não seria efetiva, contudo, se não levasse em conta o papel do cidadão como figura central. O engajamento dos cidadãos na definição de metas

coletivas de sua sociedade e na construção de novas posturas e práticas sociais é condição fundamental para a realização do valor político da *accountability*. Conforme apontam Pinho e Sacramento (2009, p. 1352-3), “uma população indiferente à política inviabiliza tal processo”. O controle exercido pelos cidadãos perante o poder público constitui um bem público fundamental à constituição de uma sociedade justa e democrática. Ao analisar os novos movimentos sociais brasileiros, Gohn (2010) considera a habilidade destes em intervir e construir a esfera pública como um dos grandes saldos do período de cerca de vinte anos em que o foco esteve na redemocratização do país. Sua atuação como agentes interlocutores que dialogam diretamente com a população e com o Estado (GOHN, 2010, p. 321) permitiu reconstrução de valores democráticos e redefinição da cultura política, ocupando espaços que, na administração pública, são classificados como instâncias de promoção do controle social.

A Constituição de 1988, marco do processo de redemocratização, previu novos e diversos mecanismos de participação cidadã no controle da administração pública, via conselhos de políticas públicas, audiências públicas, projetos de lei de iniciativa popular, plebiscitos e referendos, além de novas estruturas e mecanismos de controle desempenhados pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelo Executivo e por órgãos auxiliares, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Em paralelo, começou-se a valorizar o desempenho da administração pública, instituindo-se mecanismos de responsabilização pelo controle de resultados (BEHN, 1998). Todos esses modos de controle – parlamentar, judicial, administrativo, social e de resultados – são considerados mecanismos de *accountability* durante os mandatos (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005; CENEVIVA, 2006).

Entre as recentes iniciativas da sociedade relacionadas ao combate à corrupção, ao controle social e à *accountability*, chama atenção o processo da chamada lei da Ficha Limpa, projeto de lei de iniciativa popular que propõe novos requisitos aos candidatos a cargos eletivos. Liderado inicialmente pelo Movimento pelo Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e pela Articulação Brasileira contra a Corrupção e Impunidade (ABRACCI), o debate sobre a Lei movimentou a cena política-institucional no Brasil, de 2008 aos dias atuais, envolvendo diversos setores da sociedade, imprensa, partidos políticos e os três poderes da República.

Outra frente representativa das formas de mobilização social contemporâneas volta-se ao combate à corrupção e ao engajamento cidadão pela qualidade de vida nas cidades. Afetados por escândalos de corrupção, cidadãos dos municípios de Ribeirão Bonito, no estado de São Paulo, e de Maringá, no Paraná, organizaram-se pela investigação e punição política e criminal dos envolvidos, tornando-se referências de como o controle social, articulado aos mecanismos de controle institucional, pode promover a efetiva responsabilização dos

governantes. A Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo) e o Observatório Social de Maringá (OSM) inspiraram mobilização social em diversos municípios, dando origem, respectivamente, à Rede Amarribo de Controle Social e à Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social. Além do combate à corrupção, tais redes promovem engajamento cidadão no monitoramento da qualidade da gestão pública e da qualidade de vida nas cidades. Temática esta que igualmente mobiliza a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, inspirada na experiência de cidades colombianas, especialmente a de Bogotá, que no Brasil encontra correspondência em redes como Nossa São Paulo, Rio Como Vamos, Observatório Social do Recife, entre outras (SCHOMMER e MORAES, 2010).

Considerado esse contexto amplo de mobilização social, em particular os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e de constituição da Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social, o objetivo geral deste artigo define-se como: identificar possibilidades e limites de coprodução do controle pela interação entre mecanismos de mobilização social e mecanismos governamentais de *accountability*. Os objetivos específicos são: i) explorar relações conceituais entre coprodução do bem público, controle social e *accountability*; ii) descrever duas experiências brasileiras recentes de mobilização cidadã – Ficha Limpa e Rede OSB de Controle Social; iii) levantar questões a serem exploradas em futuros estudos sobre avanços e limitações da coprodução do controle, a partir do que sinalizam tais experiências.

O trabalho foi construído com base em pesquisa bibliográfica e documental e na observação participante entre os anos de 2010 e 2011 no contexto de um dos observatórios sociais integrantes da Rede OSB de Controle Social. Os pesquisadores participaram, ainda, de etapas regionais da I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), coordenada pela Controladoria Geral da União, em articulação com órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e movimentos sociais (CONSOCIAL, 2012).

O texto ora resultante dessa investigação apresenta, a seguir, as noções de *accountability*, controle social e coprodução do bem público, explanando a possível superação da clássica distinção entre *accountability* vertical e horizontal, dando lugar a um olhar sistêmico sobre o processo. Argumenta-se que melhores resultados em *accountability* tendem a ser alcançados quando mecanismos institucionalizados interagem com mecanismos informais de controle, de modo contínuo e dinâmico, por meio de múltiplos atores sociais. Em seguida, são descritos os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. A partir da análise das mesmas, são formuladas questões a serem exploradas

em estudos futuros, concluindo-se com algumas considerações e as referências que fundamentam o trabalho.

### ***Accountability* e coprodução do bem público**

Nesta seção, discute-se a compreensão de que o controle pode ser visto como um bem público essencial à *accountability* democrática e que o mesmo pode ser coproduzido por meio de diversas formas de interação entre cidadãos e governantes, intermediados por movimentos sociais, organizações e instituições. Para tal, apresenta-se o conceito de *accountability* e de coprodução do bem público, enfatizando a relevância da participação cidadã para promovê-las, chegando a uma proposta de compreensão sistêmica da *accountability*.

#### *Accountability* e controle como bem público

*Accountability* pode ser genericamente definida como obrigação de uma pessoa ou grupo de prestar contas por sua conduta diante de uma responsabilidade assumida perante outrem (KLUVERS e TIPPET, 2010) ou como estratégia para responder a expectativas (HEIDEMANN, 2009). No contexto democrático, a razão de ser da *accountability* está na necessidade de controle sobre o poder, na busca de garantia de que o poder seja exercido a serviço da *res publica* (PINHO e SACRAMENTO, 2009). Pode ser entendida, ainda, como contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Considerando um espectro bidimensional, pode-se compreendê-la como capacidade de resposta dos governantes aos governados, de um lado, e a consequente capacidade de punição e recompensa, de outro (CARNEIRO e COSTA, 2001).

Arato (2002) faz lembrar uma característica retrospectiva da *accountability*, condicionada à avaliação das ações passadas dos governantes pelos cidadãos. Este mesmo autor aponta, ainda, que a *accountability* tem “[...] no seu fundamento um ‘imperativo hipotético’ no sentido kantiano”. Isso porque ela serviria como meio para reforçar a norma democrática, não como fim em si mesma (ARATO, 2002, p. 92). Sendo um alicerce para a democracia, vale a pena trazer à baila o entendimento de Koppel (2005) ao estabelecer que a *accountability* é constituída por cinco dimensões indissociáveis que deveriam orientar as relações Estado e sociedade: a transparência (*transparency*), a imputabilidade (*liability*), a sujeição ao controle, a responsabilidade e a responsividade.

Tradicional operacionalização do conceito foi introduzida por O’Donnell (1998), distinguindo dois eixos de *accountability*. Um deles, horizontal, posto em prática dentro da estrutura do Estado, no ideal de *check and balances* entre órgãos dos diferentes Poderes, que exerceriam

entre si contínua fiscalização na garantia dos valores democráticos. Um dos limitantes deste eixo seria a prevalência ou independência exagerada na divisão dos poderes, com especial preocupação com a burocracia excessiva, autônoma e, muitas vezes, “[...] incólume aos processos de responsabilização política” (VIEIRA, 2005, p. 622).

Em contraposição à *accountability* horizontal encontra-se a vertical, também denominada de política ou eleitoral. Manin, Prezeworski e Stokes (1999) apontam que este eixo entra em cena em dois momentos: primeiro quando o eleitor vota na esperança de escolher o melhor representante possível e outro quando o representante escolhe o melhor pacote de políticas que garantiria sua reeleição. Apesar de a eleição ser o canal principal para o desenvolvimento da *accountability* vertical, O’Donnell (1998, p. 28) elucida que nesta vertente estão incluídas: “[...] ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”. Soma-se aqui o entendimento de Carneiro e Costa (2001) ao ampliarem este eixo para a *accountability* societal, ou exercida voluntariamente pelos cidadãos, de forma organizada ou não, por meios informais ou institucionalizados, também durante os mandatos.

Sobreleva-se que a participação do cidadão durante o mandato, para além de seu papel de eleitor, pode ocorrer de várias formas, incluindo o monitoramento de informações públicas, a manifestação de expectativas e o engajamento direto na coprodução de bens ou serviços públicos. Ressalvando que dita participação será sempre legítima se orientada à produção do bem comum ou à estabilidade social (SALM e MENEGASSO, 2010). Contudo, não há como garantir participação social nem o consequente controle do cidadão sobre o Estado sem informações públicas fiáveis. É nesse norte que tem sido realizados esforços para recordar a importância da difusão, debate e acesso à informação pública.

Documento pioneiro no tema é a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2002), ratificada pelo Brasil, com especial relevância aos seus artigos 10 “Acesso à informação pública”, lido conjuntamente com o artigo 13 “Participação da sociedade”, que colocam em evidência a liberdade de cada país em fomentar a participação da sociedade civil e seus movimentos organizados, esforçando-se em garantir o acesso eficaz das pessoas às informações públicas, dando ênfase, também, a programas e iniciativas de educação pública que conscientizem os cidadãos sobre o potencial da participação cidadã, bem como sobre seus direitos de acesso a dados, informações e publicações fidedignas sobre a atuação dos governos. Este documento internacional integrou o ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/11 (BRASIL, 2011), que passa a valer a partir de maio de 2012, tomando sua base no princípio da participação ativa da sociedade civil.

Verifica-se que a *accountability* - enquanto meio para a construção de um regime democrático – só pode ser plenamente exercida pela sociedade com a confluência da participação ativa do cidadão (por meios organizados ou não) e de informações que possam subsidiar a tomada de controle pela sociedade e conseqüente responsabilização de agentes públicos (com penas ou premiações). O controle social se enquadra, pois, como bem público, uma vez entendido como atividade social de interesse público incluída no processo da *accountability* que, por sua vez, é imperativo hipotético para uma sociedade democrática (ARATO, 2002). É interesse público, pois o controle social “[...] result[a] do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade ou pelo simples fato de o serem” (MELLO, 2003, p. 53).

### Coproduzindo a informação e o controle

Uma das condições para o bom desempenho do controle sobre o poder é a obtenção e divulgação de informações públicas com transparência e fidedignidade (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Embora as informações públicas sejam tradicionalmente produzidas por órgãos de governo, este fato não impede que cidadãos e organizações da sociedade civil envolvam-se em sua produção e difusão, monitorando promessas políticas, por exemplo. Dito envolvimento faz surgir uma interação, ocasionando modificações na atuação da sociedade civil e do próprio poder público que se prepara para este ambiente dinâmico.

Na medida em que o controle social interage com os controles clássicos – parlamentar, judicial e administrativo – exercidos por órgãos dos três Poderes e seus auxiliares, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, bem como participa do controle de resultados, tem-se a formação de um sistema de controle. Sistema este constituído de várias partes e suas interações e que pode ser visto como um bem público passível de coprodução, esta entendida como estratégia para produção de bens e serviços públicos em rede, baseada no engajamento cidadão, governamental e demais atores da esfera pública (SALM e MENEGASSO, 2010).

A tradição geométrica da *accountability* deixa de se aplicar por completo, visto que se revela limitada para representar as assimetrias de poder que ocorrem na *accountability* horizontal, bem como o eixo vertical nem sempre reflete a multiplicidade de papéis e interações entre os distintos atores sociais (CENEVIVA, 2006). Nesse sentido, no período recente da construção democrática brasileira, há exemplos de práticas que demonstram como os cidadãos organizados em movimentos sociais, redes e associações passam a exigir informações de qualidade dos órgãos públicos e mais: começam a produzir informações originais que

contrapõem às prestadas pelas autoridades ou interagir com órgãos de controle para a produção e discussão de dados. Verifica-se, pois, a existência da coprodução de informações públicas que podem ser utilizadas no exercício do controle social, na tomada de decisão, na avaliação e na responsabilização legal e política.

Ocorre articulação de elementos técnicos e políticos, de caráter formal/institucional e de caráter informal, compondo um sistema político-institucional que depende da articulação de cada uma das partes do todo, de forma sistêmica. Essa visão, que se refere à presença de multiplicidade de atores e mecanismos de produção de informações e controle, substitui a perspectiva de mecanismos do Estado (*accountability horizontal*) e sobre o Estado (*accountability vertical*), aproximando-se de visão multidimensional da sociedade. Nesse sentido, estimula-se a conduta de participação cidadã e estruturas governamentais abertas a ela, respeitando-se a “sociedade multicêntrica”, na qual há um tipo de Estado que se orienta não apenas por objetivos definidos pelo mercado ou por interesses corporativistas, mas também por cenários sociais adequados à atualização pessoal, a relacionamentos de convivência e a atividades comunitárias dos cidadãos (RAMOS, 1981). Quando os cidadãos organizam-se para demandar informações e novas regras de controle institucional e encontram abertura para tal por parte do Estado (ou conquistam essa abertura), como veremos em exemplos na próxima seção, os mesmos demonstram essa vontade de atualização pessoal, de atuação social e de contribuição para a produção de bens e serviços públicos.

### **Combate à corrupção e coprodução do bem público no Brasil**

Neste item, busca-se discutir aspectos reveladores de possibilidades e limitações da coprodução de bens públicos nas práticas políticas e administrativas brasileiras, a partir da descrição e análise do processo que levou à aprovação da Lei da Ficha Limpa, e da atuação da Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social. Introduzindo os exemplos, explanamos brevemente sobre avanços recentes na cultura política brasileira e no seu arcabouço institucional, particularmente no que se refere à *accountability*.

Nas duas últimas décadas, a temática da *accountability* vem ocupando espaços na cena política e acadêmica brasileira. No final dos anos 1980, Campos (1990) observava o contexto brasileiro e concluía sobre a impossibilidade de tradução do termo para o português naquele momento. Não porque faltasse uma palavra, sim porque não havia o conceito, porque o sentido do termo não se fazia presente na cultura política nacional (CAMPOS, 1990, p. 33).

De lá para cá, muito se avançou em termos de cultura política e de construção do arcabouço institucional democrático, porém a noção de *accountability* é ainda parcialmente incorporada no cotidiano. Analisando mudanças ocorridas no país de 1990 a 2009, Pinho e Sacramento (2009) observaram a combinação entre valores arcaicos e modernos da cultura política brasileira, levando-os a assim responder à indagação se já poderíamos traduzir *accountability* para o português: “podemos dizer que estamos mais perto da tradução do que quando Campos [op. cit.] se defrontou com a questão, mas ainda muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability* (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1365).

Nesse sentido, o Brasil é constantemente apresentado como um país cuja democracia é, conforme O’Donnell, “delegativa”, ou seja, embora a sociedade disponha de instrumentos próprios das democracias plenas (em especial eleições amplas e livres para escolha dos seus representantes e governantes), utiliza-os de forma parcial ou tutelada, na medida em que, ao eleger seus governantes, outorga-lhes plenos poderes para decidir e agir sem que lhes sejam exigidas as necessárias prestações de contas. Tal condição, segundo O’Donnell (1998), é decorrência daquilo que denomina de “*deficit de accountability*”, ou seja, a falta ou a pouca cobrança a que a sociedade submete os seus representantes e governantes.

Não se pode negar que esta é uma visão próxima da realidade brasileira (PINHO, 2006), ainda que pouco se comente que nosso legislador (em especial o constituinte) percebeu a condição deficitária do país em termos de *accountability* e tratou de criar e ampliar instrumentos que viabilizassem sua superação. Além do aparato constitucional, a legislação previu novos papéis e espaços para a participação popular nas políticas públicas, como os conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas, os plebiscitos e as audiências públicas. Além disso, alguns governos vêm ampliando espaços de diálogo, deliberação e produção compartilhada com a sociedade de bens e serviços públicos e há inúmeras iniciativas autônomas da sociedade que contribuem para avanços no campo do controle social.

Portanto, assim como o legislador brasileiro, de modo geral, tem buscado dotar o país de instrumentos que possam reduzir o “*deficit de accountability*”, a sociedade tem se mobilizado, por vezes motivada por escândalos de corrupção e mau uso do dinheiro público, para superar certo desgaste de formas tradicionais de participação, buscando agir de modo mais qualificado técnica e politicamente, renovando modos tradicionais de controle social e interagindo com formas institucionalizadas de controle na promoção da *accountability*, de modo sistêmico e dinâmico (SCHOMMER e MORAES, 2010).

Essas dinâmicas de interação entre a sociedade civil e desta para o aparelho estatal permitem o amadurecimento democrático pela participação cidadã, via movimentos sociais. A partir da análise de Teixeira (1997), podemos inferir que:

A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas os articula com outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social; não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e transparência das decisões (prestação de contas, debate público), tornando mais freqüentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos) (TEIXEIRA, 1997, p. 192).

Entende-se, portanto, que embora a incorporação da noção de *accountability* na democracia brasileira seja dificultada por características históricas que marcam a relação Estado-sociedade e por fragilidades da cultura política (originada numa estrutura patrimonialista que até hoje a caracteriza e representa um pesado fardo se antepondo a mudanças mais céleres), os avanços no contexto político do país, especialmente a partir da década de 1980 (FARAH, 2001; PINHO; SACRAMENTO, 2009), contribuem para que *accountability* seja tema presente nos debates e no desenho de regras institucionais e práticas de gestão, influenciadas pelos diversos atores que atuam na esfera pública.

A seguir trataremos de dois exemplos disso: a mobilização que levou à chamada “Lei da Ficha Limpa” e a organização da sociedade em torno de observatórios sociais voltados ao controle dos agentes públicos e à qualidade de vida nas cidades.

### O processo de construção da Lei da Ficha Limpa

Polêmico e recente, o processo de mobilização social que teve como seu mais visível fruto a aprovação da “Lei da Ficha Limpa” representa uma notável experiência relacionada ao controle social, à articulação em rede e à coprodução do bem público no Brasil. A “campanha da Ficha Limpa”, como também ficou conhecida, foi inserida na agenda política brasileira pelo trabalho de variadas organizações da sociedade civil, especialmente o Movimento pelo Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e a Articulação Brasileira contra a Corrupção e Impunidade (ABRACCI). A estratégia utilizada foi a apresentação de Projeto de Lei de Iniciativa Popular sobre os critérios de inelegibilidade no país, visando “[...] melhorar o perfil dos candidatos e candidatas a cargos eletivos” (MCCE, 2012).

A campanha teve início em abril de 2008 e coletou 1 milhão e 300 mil assinaturas, colacionando o mínimo constitucionalmente definido para a apresentação desta modalidade legislativa, qual seja, 1% do eleitorado nacional. Para tanto, colocou-se em prática uma

coalizão de atores não-governamentais em todo o Brasil, com o apoio de servidores de órgãos institucionais, como o Ministério Público, e de organizações internacionais, a exemplo da AVAAZ – movimento global organizado virtualmente que promove envolvimento de pessoas nas decisões políticas, que colaborou com a arrecadação de mais de 500 mil assinaturas por meio de sua plataforma virtual.

Na raiz do projeto em tela estava a indignação de setores e organizações da sociedade com a candidatura à Câmara dos Deputados no ano de 2006 de Eurico Miranda. O político havia sofrido um processo de cassação por evasão de divisas quando era deputado em 2001, e pesavam contra ele acusações de falsificação de documentos, furto e lesão corporal. Apesar de ter sua candidatura negada inicialmente “por falta de condições morais” pelo TRE-RJ, a decisão foi revista pelo TSE, por quatro votos a três (MELCHIORI, 2011, p. 78).

Na prática, o Projeto de Lei apresentado em 29 de setembro de 2009 propunha a alteração da Lei Complementar nº 64 de 1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades. O projeto de lei foi aprovado em 4 de junho de 2010, após conturbada tramitação no Congresso Nacional – o discurso do então deputado José Genuíno o elucidava, pois este chegou a qualificar o projeto como fascista e inconstitucional –, passando ao ordenamento jurídico brasileiro sob o nome de *Lei Complementar nº 135/2010*. Após sanção pelo Presidente da República, a Lei alterou três pontos das regras do processo eleitoral do Brasil, notadamente no que se refere à ampliação dos critérios de inelegibilidade. A partir de então, seriam considerados inelegíveis os candidatos: (1) que fossem condenados por órgão colegiado em virtude de crimes graves como: racismo, homicídio, estupro, tráfico de drogas e desvio de verbas públicas. Os candidatos em questão podem ter os registros de candidaturas negados, no entanto têm o direito de pedir uma liminar suspendendo a inelegibilidade, para disputar as eleições. Neste caso, o processo a que respondem será julgado com prioridade pelo tribunal responsável e (2) parlamentares que renunciaram ao cargo para evitar abertura de processo por quebra de decoro ou por desrespeito à Constituição e fugir de possíveis punições. Além disso, a Lei (3) ampliou o período de impedimento de candidatura para oito anos (BRASIL, 2010).

As polêmicas em torno da “Lei da Ficha Limpa” iniciaram na sua tramitação no parlamento. Com quase um mês de processo legislativo, o projeto restava sem relator. A mudança institucional proposta invalidaria a candidatura de diversos dos parlamentares que deveriam aprová-la (MELCHIORI, 2011, p. 87). A lei contou com 28 destaques (emendas) e foi aprovada graças à constante mobilização social, capitaneada pelo MCCE e pela Avaaz, com apoio da imprensa. Um dos pontos mais controvertidos foi a constitucionalidade da alteração trazida pela Lei no tocante à dispensa do trânsito em julgado de sentença condenatória como

critério de inelegibilidade. A controvérsia foi resolvida, em meio a intensa negociação, pelo relatório final da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados (CÂMARA FEDERAL, 2010, p. 7). Destaca-se o trecho:

Não há, pois, a nosso ver, por parte da iniciativa legislativa sub examine, qualquer violação a princípios ou normas de ordem material da Constituição de 1988. Nessa proposição, cuida-se apenas de disciplinar os efeitos imediatos de certas sentenças judiciais, não no plano do processo penal ou no campo da imputação de sanções próprias do Direito Penal, mas apenas no âmbito dos requisitos de elegibilidade do cidadão.

Neste norte, o parecer final da Comissão acolheu a tese de que o princípio constitucional da presunção de inocência continuava valendo mesmo com a aplicação da lei, uma vez que este instituto jurídico está destinado a proteger o réu de sofrer a pena imposta apenas após o trânsito em julgado da sentença, não se entendendo como “pena” a perda do direito político em questão, a saber, a elegibilidade.

A polêmica continuaria após a entrada em vigor da Lei. Agora, sob a perspectiva de uma nova argumentação (sua aplicação) e em outro cenário institucional, o Poder Judiciário. A primeira consulta sobre a aplicação da lei já para as eleições de 2010 (mesmo ano de sua entrada em vigor) ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foi efetuada pelo então governador do Distrito Federal Joaquim Roriz, que restou sem julgamento, uma vez que na véspera da decisão o candidato desistiu da candidatura em favor de sua esposa, Weslian Roriz.

A questão acerca da aplicabilidade seria sanada com o julgamento da liminar proposta pelo ex-senador Jader Barbalho, que teve sua candidatura indeferida por renunciar ao cargo para fugir de um processo de cassação. Em 27 de outubro de 2010, o caso chegou ao plenário do Supremo Tribunal Federal. A decisão restou prejudicada em decorrência de um empate, haja vista a inexistência de substituto para o Ministro recém aposentado Eros Grau. O caso seria julgado em 23 de março de 2011, com a entrada do Ministro Luiz Fux, que desempatou a questão, decidindo pela inaplicabilidade da lei para aquelas eleições (STF, 2011).

Foi apenas em 16 de fevereiro de 2012 que a validade da Lei da Ficha Limpa seria chancelada pelo Supremo Tribunal Federal. “Por maioria de votos, prevaleceu o entendimento em favor da constitucionalidade da lei, que poderá ser aplicada nas eleições deste ano, alcançando atos e fatos ocorridos antes de sua vigência” (STF, 2012).

Sob o prisma da *accountability*, esta experiência se enquadra no controle exercido por instituições e sociedades quanto às regras do processo eleitoral. A ativação de mecanismos que pressionem sobre estas normas tem consequência direta nos critérios utilizados pelos partidos políticos para a escolha dos nomes que comporão suas chapas para disputa eleitoral, mediante um controle institucional a ser exercido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Neste jogo

de controle político, a Lei da Ficha Limpa surge como um aprimoramento nos critérios de conduta social e política a serem seguidos pelos partidos brasileiros na escolha dos candidatos, considerando a assimetria de informação a que está sujeito o eleitor ao votar e exigindo dos partidos que sejam mais seletivos na indicação dos candidatos.

Mais relevante do que a aprovação da Lei em si é o que esta sinaliza quanto à postura da sociedade brasileira, engajando-se em grande número no debate e exercendo pressão política sobre os órgãos institucionalizados, por meio de diversas estratégias, sobretudo as permitidas pelas tecnologias de informação e comunicação. Observa-se articulação sistêmica entre mecanismos e instâncias de debate e controle: o Projeto de Lei inicia pela mobilização de organizações e movimentos sociais nacionais e internacionais, com apoio de servidores públicos de órgãos institucionalizados de controle, notadamente o Ministério Público. Conta com participação direta da população por meio de assinaturas para apresentação de Projeto de Lei de Iniciativa Popular e no debate em redes sociais. É discutido e aprovado no Legislativo e passa por sanção Presidencial, sob forte pressão social. Tem sua aplicação decidida no Judiciário, sob pressão da imprensa e de setores da sociedade. Muitos dos casos de inelegibilidade que chegarem à discussão no STF tinham como origem condenações no âmbito do controle administrativo e posterior condenação por órgão colegiado do Judiciário, o que doravante tende gerar mais atenção dos governantes à probidade administrativa, sob o risco de perderem condição de elegibilidade em eleições futuras.

Entretanto, vale a pena destacar que as limitações para a coprodução neste caso partiram do questionamento acerca da constitucionalidade da nova Lei que ao ensejar as Ações Diretas de Constitucionalidades e Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal fez com que a Lei, mesmo aprovada, não entrasse em vigor no período estimado. Este questionamento evidenciou que as iniciativas de controle social (especialmente em regras eleitorais) estão sujeitas aos complexos mecanismos da *accountability* horizontal, com os quais cada vez mais, a sociedade parece desejar interagir e influenciar.

### Observatórios sociais, combate à corrupção e qualidade de vida nas cidades

O desejo de contribuir para a qualidade da administração pública no âmbito das cidades e escândalos de corrupção em governos locais têm mobilizado cidadãos em torno de organizações e redes pelo país. Uma delas é a Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), que mobilizou a sociedade local e diversas instâncias de controle institucional para apurar um esquema de corrupção naquele município paulista e levar à punição dos

envolvidos. Experiência esta compartilhada nacionalmente (TREVISAN, *et al.*, 2003), dando origem à Rede AMARRIBO de Controle Social.

Outro conjunto de iniciativas articula-se na Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, que inclui movimentos em diversos municípios – a exemplo de Rede Nossa São Paulo, Rio Como Vamos, Nossa BH, Nossa Salvador, Observatório Social do Recife – que surgiram inspirados na experiência colombiana Bogotá Cómo Vamos (NOSSA SÃO PAULO, 2008; 2010). Esta contribuiu para avanços na qualidade de vida da cidade colombiana, baseando-se na mobilização cidadã e na produção e acompanhamento de dados e indicadores. Outra frente de atuação nesse contexto de mobilização é a Rede Observatório Social do Brasil (OSB) de Controle Social, voltada à cidadania e à educação fiscal, que tem tomado corpo no contexto brasileiro a partir de 2005, como promotora de transparência nas ações governamentais e do controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos. A experiência pioneira nessa frente ocorreu no município paranaense de Maringá, a partir da Sociedade Eticamente Responsável – S.E.R. Maringá, que, em 2006, motivada por escândalo de corrupção na cidade, criou o Observatório Social de Maringá (OSM), como ferramenta de controle social, fomento à cidadania e participação popular. A atuação do OSM foi reconhecida pela FINEP como Tecnologia Social do Prêmio Inovação, em sua etapa regional, em 2008. E foi primeira colocada no V Concurso de Experiências em Inovação Social, promovido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe das Nações Unidas – Cepal, com o apoio da Fundação Kellogg, na cidade de Guatemala, em 2009 (OSM, 2012).

A iniciativa proliferou em vários estados brasileiros, dando origem a Rede OSB de Controle Social, que atualmente conta com 40 observatórios ativos, 20 deles no estado do Paraná (OSB, 2012). Em muitos municípios, a motivação principal para a criação do Observatório, nos moldes organizacionais sugeridos pela Rede, foi o combate à corrupção, aliada ao desejo de mobilizar os cidadãos para que atuem no controle social e contribuam para a melhoria da qualidade da gestão pública e da vida nas cidades. Na cidade catarinense de Itajaí, por exemplo, o Observatório foi criado em 2009, motivado sobretudo por suspeitas de irregularidades em compras públicas realizadas em regime de dispensa de licitação, em função do estado de emergência decretado em 2008, depois que uma enchente devastou parte da cidade (SCHOMMER e MORAES, 2009).

No que se refere a sua constituição jurídica, as integrantes da Rede OSB são organizações privadas sem fins lucrativos. Em sua maioria, recebem apoio financeiro de entidades de classe empresarial, que no processo de implementação e mobilização despontam como os principais incentivadores da causa. Outras entidades de cunho comunitário e de representação de classes

costumam participar e colaborar financeiramente nesse processo, como Rotary Club, Maçonaria, sindicatos patronais e empresas (SCHOMMER *et al.*, 2011).

A Rede defende ações voltadas à cidadania fiscal, preconizando o acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos públicos oriundos dos impostos em cada município. No bojo da cidadania fiscal, dedicam-se ao combate à corrupção, à melhoria da qualidade da gestão pública, à avaliação da qualidade de programas governamentais e à construção de indicadores de desenvolvimento e de qualidade de vida. Entre as principais atividades desenvolvidas está o acompanhamento das compras públicas, analisando jurídica e tecnicamente os procedimentos licitatórios do município (Prefeitura e Câmara Municipal) desde a instauração até a entrega, utilizando metodologias semelhantes e contando com o suporte da Rede. Recentemente, estão se voltando ao acompanhamento do Legislativo, verificando a tramitação e a relevância dos projetos de Lei em discussão.

Os observatórios sociais da Rede OSB pautam-se pelo propósito de atuar preventivamente frente aos objetos de suas análises, comunicando falhas às autoridades competentes (Prefeitura e Câmara Municipal) durante os processos, a fim de regularizar ocorrências observadas. Quando não atendidos pelos responsáveis, os observatórios acionam os mecanismos institucionais de controle e garantia de direitos - Tribunais de Contas, Câmaras Municipais e Ministério Público. Ou seja, embora não tenham poder de exercer sanção direta sobre os governantes, sua ação pode mobilizar e influenciar outros atores e mecanismos de *accountability*, gerando efeitos mais amplos sobre a cidadania e a democracia.

Entre os diferentes papéis que pode desempenhar um observatório (há inúmeros deles pelo mundo, em diferentes formatos e temas a que se dedicam), focalizamos a característica-chave de ação voltada para o monitoramento sistemático do funcionamento ou desempenho de um setor ou tema. No sentido da coprodução de informações qualificadas e do controle da administração pública, um observatório pode: i) demandar informações de órgãos institucionalizados, políticos e governantes; ii) exercer pressão sobre órgãos institucionalizados de controle para que cumpram seus papéis na produção de informações qualificadas e no controle; iii) promover intermediação entre cidadãos/sociedade, políticos e governantes e espaços de diálogo na esfera pública, necessários à coprodução de bens públicos; iv) contribuir para a educação fiscal, a cidadania e o controle social; v) monitorar a qualidade da gestão pública e a qualidade de vida nas cidades, por meio da participação em espaços institucionalizados de controle por resultados, em diálogo com diferentes agentes públicos; vi) coletar e elaborar dados e indicadores de desempenho para comparar com dados oficiais e para sinalizar necessidades da população (SCHOMMER e MORAES, 2010).

Em síntese, com base nas informações e análises que produzem, os observatórios sociais podem fiscalizar a ação de gestores públicos, contribuir para a observância dos princípios constitucionais da administração pública, estimular os demais mecanismos de *accountability* durante os mandatos – parlamentar, judicial, administrativo e de resultados –, gerar mobilização coletiva e influenciar decisões e o processo de planejamento, implantação e avaliação de políticas públicas (SCHOMMER e MORAES, 2010). Particularmente no que diz respeito ao seu modo de agir, acionando mecanismos de controle institucional e de controle externo, isso, talvez, tenha propiciado a apresentação de irregularidades de forma mais qualificada a estes órgãos, permitindo melhores resultados no sentido de desvendar esquemas de corrupção nos municípios.

O pleno exercício desses papéis depende de uma série de condições, que nem sempre se verificam na ação dos observatórios sociais, que enfrentam limites de natureza metodológica, política e operacional. Entre elas, o desafio de produzir informações de maneira continuada e de colocá-las em discussão de modo a influenciar o debate e a responsabilização política. Albornoz e Herschmann (2006) também apontam os riscos de que essas entidades tornem-se instâncias de *lobby* de grupos políticos ou econômicos constituídos e de atuarem de modo distanciado do conjunto dos cidadãos.

Em análise das instituições mantenedoras da grande maioria dos integrantes da Rede OSB de Controle Social, é perceptível que se trata de um movimento elitizado, pois é patrocinado por instituições de classe empresarial ou movimentos de grupos específicos que não necessariamente tem em seus objetivos institucionais a defesa de direitos sociais, mas sim um trabalho mais voltado à defesa de interesses de uma classe específica.

Além disso, verifica-se ainda incompreensão por parte do poder público sobre as organizações não governamentais que atuam na área de direitos, ao contrário das mais tradicionais entidades de assistência social. Diante de organizações que trabalham com temas mais específicos, sem prestar serviços ao governo, pode haver um clima de desconfiança, complementado pela legislação ainda incipiente sobre acesso a informações públicas e de atuação do controle social, trazendo como resultados demora em atender às solicitações, incompreensão no sentido de não entenderem para que uma organização demanda estes dados, impactando diretamente nos resultados de seus trabalhos.

Soma-se a isso o baixo grau de participação cidadã nestes assuntos, demonstrando que, mesmo com os avanços alcançados nas últimas décadas, o controle social ainda tem um longo caminho a percorrer para promover as mudanças que almeja na construção da democracia.

Embora atentos aos seus limites, pode-se considerar observatórios e redes voltadas à qualidade de vida das cidades como parte da diversidade de formas de organização social que ganham espaço no Brasil. Uma das renovadas maneiras de se exercer participação cidadã e controle social, articulando capacidades técnicas e políticas, buscando contribuir para a qualidade da gestão pública e a qualidade de vida nas cidades. No contexto em que atuam, é possível reconhecer seu potencial inovador na promoção do controle social, a partir de metodologias que buscam auxiliar a qualidade na aplicação dos recursos públicos, aliadas à mobilização social e política nos municípios. Seu trabalho passa pela construção de uma agenda de combate à corrupção e de acompanhamento permanente da gestão pública. E a articulação de redes como a Rede OSB com outras redes, movimentos e entidades brasileiras e estrangeiras que apresentam agenda pública semelhante, constituem redes de redes.

### **O que as experiências analisadas sinalizam sobre coprodução do controle**

Nesta seção, busca-se sintetizar o que os dois exemplos analisados revelam em relação à coprodução do controle (Quadro 1), apontando para questões que poderão ser exploradas em futuros estudos. Faz-se, ainda, relação dessas questões com o processo em curso em torno da I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), uma vez que este tem relação direta com o tema e o contexto de ação aqui analisados.

Quadro 1: O que as experiências analisadas revelam

	<b>Lei da Ficha Limpa</b>	<b>Observatórios Sociais – Rede OSB de Controle Social</b>
<b>Contexto para a ação</b>	Desejo de setores da sociedade de influenciar regras do processo eleitoral, a partir de indignação com as candidaturas apresentadas Capacidade de mobilização de diversos segmentos, utilizando estratégias variadas Articulação entre diversas organizações e movimentos sociais com servidores públicos e órgãos dos três poderes Estabelecimento de regras eleitorais mais claras: financiamento de campanha, reeleição de políticos, prestação de contas dos mandatos	Reação da sociedade à corrupção Desejo de setores da sociedade de mobilizar a sociedade local e influenciar a administração pública Emergência de novas formas de participação nas cidades, com base em mobilização social e produção e monitoramento de informações, combinando capacidade técnica e política Inspiração em experiência internacional Replicabilidade acelerada de iniciativas nesse sentido no país
<b>Potenciais de coprodução do controle</b>	Presença mais direta da população/segmentos sociais diversos na discussão sobre Leis e sua aplicação Controle social sobre as decisões no Parlamento e no Judiciário, facilitado, por exemplo, pelas TVs Utilização de plataformas virtuais para	Demanda por informações Monitoramento de informações, de processos administrativos e de execução de serviços Avaliação da qualidade da gestão e dos serviços Produção de dados/indicadores que dialogam com dados oficiais Encaminhamento de denúncias mais

	operacionalização da participação cidadã.	qualificadas/fundamentadas, auxiliando o trabalho de órgãos de controle institucional Estímulo à sociedade a atualizar-se e conscientizar-se de seu papel cidadão Articulações em redes de redes, compartilhando conhecimentos e metodologias e fortalecendo capacidade política
<b>Limitações para a coprodução do controle</b>	Demora na aplicabilidade da lei devido aos processos perante o STF . Acionamento de mecanismos de <i>checks and balance</i> por parte de políticos para resistir à aplicação da Lei expressos em trancamento dos processos de votação, omissão parlamentar, dubiedade do Poder judiciário e apatia dos eleitores.	Constante desafio de produzir informações de maneira continuada e de colocá-las em discussão de modo a influenciar o debate e a responsabilização política Risco de tornarem-se instâncias de <i>lobby</i> de grupos particulares Conselhos representados por pessoas oriundas de movimentos e instituições de elite Incompreensão de seu papel pelo poder público (descrédito das ONG's) Incipiência das leis de acesso à informação, gerando constantes negativas as solicitações destas entidades; Baixo grau de participação cidadã nas iniciativas

Fonte:elaboração própria

A recente mobilização social que tem na Lei da Ficha Limpa uma de suas faces mais visíveis sinaliza potenciais de engajamento político dos cidadãos brasileiros. Para além da Lei em si, pelas discussões que vem provocando, pelos critérios que passam a ser considerados em estados e municípios para a ocupação de cargos públicos, pela visibilidade do processo político que envolve os três poderes e a sociedade. Em que pesem os limites da Lei, tanto em seus fundamentos como em seu processo de aplicação, esta instrumentaliza o eleitor para fazer escolhas melhores ou “não tão ruins”. Seria preferível que cada eleitor adotasse seus próprios critérios de “ficha limpa” ao votar, porém há que se considerar que os eleitores usualmente não estão instrumentalizados ou não contam com informação adequada sobre a trajetória e os propósitos dos postulantes a cargos eletivos. Entendendo o processo simbolizado pela Lei da Ficha Limpa como um avanço, cabe dizer que este é ainda insuficiente para eleições mais transparentes. É relevante, porém, ver que a iniciativa da sociedade vingou, apesar dos sobressaltos, tentativas de postergação ou de alteração do espírito do projeto; apesar da omissão do parlamento e da dubiedade do judiciário.

No que tange aos observatórios sociais, as práticas, objetivos e concepções podem variar em cada local, mas o ponto comum é a possibilidade observada de coprodução do controle. Os observatórios sociais produzem informações, orientam, denunciam, processam, educam, propõem políticas. A sociedade age pelo bem comum e reage às investidas dos benefícios privados. As ações desencadeadas pelos observatórios sociais envolvem e articulam cidadãos,

servidores, empresários, associações, sindicatos, universidades, estudantes e órgãos como Controladoria Geral da União, Ministério Público, Receita Federal e estaduais.

Uma das questões que merece destaque a partir da análise dessas experiências de mobilização social, incluindo a construção da Lei da Ficha Limpa e as diversas configurações dos observatórios sociais, além de outras como o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e a I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), é a composição homogênea ou heterogênea das instituições fundadoras, mantenedoras e apoiadoras, assim como de indivíduos de classes ou grupos sociais e categorias profissionais.

A Consocial, por exemplo, nasceu do clamor social dirigido por certa elite intelectual, comprometida com a solução de problemas sociais do país e com a transformação política do Brasil. Foi instituída, porém, por Decreto Presidencial, em 2010. Em consequência deste ato oficial, no contexto de cada unidade da federação, em certas regiões as associações regionais, Prefeituras e Conselhos Municipais assumiram a liderança na condução do processo, apoiando a divulgação, a cessão de espaço, o custeio dos palestrantes, a disponibilização de funcionários e equipamentos para a realização dos eventos. Em outras regiões, tanto associações regionais quanto Prefeituras mantiveram-se distantes do processo

A composição heterogênea que caracteriza a Consocial, o processo da Ficha Limpa e os observatórios sociais constitui esta nova fase política que vive o Brasil: diferentes faixas etárias, grupos de interesse, proposições. Os líderes destes movimentos têm que aprender a lidar com esta pluralidade. Associações empresariais, Rotary Clubes, Maçonaria uniformizada, líderes sindicais, militantes históricos do partido do atual governo, o PT, e de outras siglas partidárias de orientação de esquerda, todos conviveram e marcharam juntos em protesto ao som da Internacional socialista, em um dos atos ocorridos no dia 15 de Novembro de 2011, em uma das capitais brasileiras. Apesar da composição plural destes movimentos, a presença de pessoas aparentemente mais pobres, humildes e excluídas, porém, é tímida.

A questão final que poderia se colocar, tanto para os movimentos de combate à corrupção, observatórios sociais, Consocial e outros movimentos visando procedimentos de *accountability* e coprodução do bem público, é: o que fazer para estes movimentos não se conformarem como uma ilha de discussões abstratas sem a devida inserção social?

### **Considerações Finais**

A *accountability* e o controle como bem público é uma temática que já tem sua história, envolvendo formalização e sua constante relação com movimento e práticas autônomas e

informais. A operacionalização da *accountability* passa pelos eixos horizontal, vertical e societal. Em tese, avançou-se significativamente nas pré-condições institucionais para o exercício do controle e da coprodução de informações fiáveis. O que precisa ser continuamente ativado pela participação da sociedade.

O investimento na coprodução do controle tende a contribuir para superar a possível apatia política na qual muitos cidadãos se encontram. Para além dos controles formais, a institucionalização da *accountability* é uma forma de controlar os controles. Ir além significa energizar o processo de participação da sociedade nas ações do Estado. Deve ser um processo constante de prazos indefinidos, variando, dialeticamente, entre curtos, longos e médios. Incluem-se aí procedimentos educacionais relativos ao esclarecimento e à auto-estima da população, envolvendo a desmistificação do *fazer política*. As ações políticas, envolvendo os aspectos econômicos, jurídicos, sociais e culturais, são ações de seres humanos que tomam decisões em benefício coletivo ou em benefício privado. E estas ações podem ser desconstruídas e reconstruídas pelos mesmos cidadãos. Para que existam tais construções, desconstruções e reconstruções, a mobilização social é crucial.

A coprodução do bem público controle será tanto exitosa quanto for a participação dos cidadãos nas discussões políticas, na fiscalização dos atos políticos, no monitoramento das ações dos políticos, na definição de novas regras e estruturas institucionais. Este o desafio: promover a inserção social e aproximar as propostas e a execução das mesmas. Algo que se observa no Brasil em experiências alentadoras que representam tais conquistas: a liberdade política, os incentivos à pesquisa, a autonomia das redes sociais e os processos educativos, ao mesmo tempo, críticos e criativos. A coprodução do controle social requer e enseja a criação de novos mecanismos de ação política. Requer subverter ou, pelo menos, alterar e complementar as práticas de controle atualmente existentes e institucionalizadas. Desafio este que requer a ativação ascendente de participação social, conhecimentos, habilidades, coragem e comprometimento político com a prática do bem público.

### Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M.R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, P.R.; BIDERMAN, C. *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

ALBORNOZ, L.A; HERSHMANN, M. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. *e-compós. Revista da Associação* Ano XV – v. 27 n° 2/2012

*Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*. Dez 2006. Disponível em: [www.compos.com.br/e-compos](http://www.compos.com.br/e-compos). Acesso em: 11 Mai. 2010.

ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf>. Acesso em: 05.fev.2012.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL (AMB). Pesquisa sobre imagem institucional. Disponível em: [http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat\\_id=10346](http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=10346) > Acesso em: 10 mar. 2012.

AZEVEDO, R. Matéria de Capa: o custo da corrupção no Brasil: R\$ 82 bilhões por ano!!! Blog Reinaldo Azevedo. Revista VEJA. São Paulo: Editora Abril. 22 de outubro de 2011. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/materia-de-capa-o-custo-da-corrupcao-no-brasil-r-82-bilhoes-por-ano/>. Acesso em 09 mar. 2012.

BEHN, R.D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. Brasília: Revista do Serviço Público. V. 49, n. 4: p. 5-45, out./dez.1998.

BRASIL. República Federativa do. Lei Complementar 135/2010. Artigo 2º. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp135.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm#art2) >. Acesso em 06.out.2011.

\_\_\_\_\_. Lei 12.527/2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm). Acesso em: 05.fev.2012.

CÂMARA FEDERAL DOS DEPUTADOS. Comissão de constituição e justiça e de cidadania: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR No 168, DE 1993. Disponível em: [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra); .. Acesso em: 10.fev.2012.

CAMPOS, A.M. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais. In: Congresso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado Y de la administración publica. 6, Buenos Aires, Argentina, 2001. Anais... Buenos Aires: CLAD, 2001. Disponível em: <http://www.clad.org>. Acesso em: 05.fev.2012.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. Anais do EnAPG 2006. *Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD*. São Paulo, ANPAD, 2006.

CONSOCIAL. 1a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. Página institucional. <http://www.consocial.cgu.gov.br/>. Acesso em 09 mar. 2012.

FARAH M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, nr. 1: 119-44, jan./fev. 2001.

GOHN, M. da G. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 8a ed. São Paulo: Loyola, 2010.

HEIDEMANN, F.G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009. p. 301-9.

KLITGAARD, B. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, 28(3):5-25, Jul./Set, 1994.

KLUVERS, R.; TIPPETT, J. Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study. *International Journal of Business and Management*. v.5, nr. 7: 46-53, Jul., 2010.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*. Vol. 65, nº 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL (MCCE). Campanha Ficha Limpa : uma vitória da sociedade. Disponível em <http://mcce.org.br/node/125>. Acesso em 10 mar. 2011.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Elections and representation. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) *Democracy, accountability and representation*, Cambridge: Cambridge University, 1999.

MELLO, C.A.B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 13a. ed. São Paulo: Malheiros, 2003

MELCHIORI, C.E. Participação e representação política: a iniciativa popular de lei o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral. São Paulo: FGV/EAESP, 2011 (Dissertação de Mestrado).

NOSSA SÃO PAULO. Movimento Nossa São Paulo. *Conheça a Lei do Programa de Metas*. Folheto de divulgação impresso. São Paulo: Movimento Nossa São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. *Observatório Cidadão Nossa São Paulo - Apresentação*. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/observatorio/index.php?secao=apresenta>. Acesso em: 12 jul. 2010.

O'DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Revista Lua Nova*. São Paulo, 44, 27-54. 1998.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ (OSM). Institucional. Reconhecimento. Disponível em: <http://observatoriosocialmaringa.org.br/institucional/conquistas/>. Acesso: 10 mar. 2012.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB). Nossa Rede - Instalados. Disponível em <http://www.observatoriosocialdobrasil.com.br/rede?1>. Acesso 10 mar. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção contra a corrupção. Disponível em: Acesso em: [www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup\\_port.pdf](http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup_port.pdf). 05.fev.2012.

PINHO, J.A.G. de; SACRAMENTO, A.R.S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista da Administração Pública*, v. 43, n. 6: 1343-68, nov./dez. 2009.

PINHO, J.A.G. de. Patrimonialismo, burocracia e gerencialismo: um “mix” possível? São Paulo: *Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado*, 1998.

\_\_\_\_\_. *Accountability em Portais Estaduais e Municipais no Brasil: Realidades Distantes das Promessas. Anais do EnANPG-2006*. São Paulo. Setembro de 2006.

RAMOS, A.G. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1981.

SALM, J.F.; MENEGASSO, M.E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. *XXXIV Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD*. Rio de Janeiro, set. 2010

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R.L.; NUNES, J.T.; CLAUDINO, J. *Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil: estrutura e atuação*. Relatório técnico de pesquisa. UDESC-ESAG, 2011.

SCHOMMER, P.C.; MORAES, R.L. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. Recife: *GESTÃO.Org*. Vol. 8, Nr. 3, (2010).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Lei da ficha limpa não deve ser aplicada às eleições de 2010. Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>. Acesso em: 05.fev.2012.

\_\_\_\_\_. STF decide pela constitucionalidade da lei do ficha limpa. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=200495&caixaBusca=N>. Acesso em: 02.mar.2012.

TEIXEIRA, E.C. As dimensões da participação cidadã. Salvador: *Cadernos CRH*. n° 26/27, p. 179-209, jan/dez, 1997.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption perception index 2011. Disponível em: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/> Acesso em: 05.fev.2012.

TREVISAN, A.M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J.A.; CHIZZOTTI, J. VERILLO, J. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

VIEIRA, J.B. *Estado, sociedade civil e accountability*. Disponível em:  
<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2095/2477>. Acesso em:  
02.dez.2011.