

Revista da CGU

Brasília · Volume 11 · Nº 20 · 2019



Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 11 • Nº 20 • 2019

Wagner de Campos Rosário
Ministro da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Júnior
Corregedor-Geral da União

Valmir Gomes Dias
Ouvidor-Geral da União

Cláudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

João Carlos Figueiredo Cardoso
Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

REVISTA DA CGU

É uma publicação voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

CONSELHEIROS DA REVISTA

Dr. Alcides Costa Vaz - UnB
Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGRS
Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG
Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB
Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP
Dra. Cecília Olivieri - USP
Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB
Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG
Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB
Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB
Dr. Jose Célio Silveira Andrade - UFBA
Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA
Dr. José Matias-Pereira - UnB
Dr. Luciano Da Ros - UFRGS
Dr. Matthew M. Taylor - American University
Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur
Dr. Marco Cepik - UFRGS
Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB
Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC
Dr. Max Cirino de Mattos - UNA
Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN
Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener - FGV
Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

M. Sc. Vítor César Silva Xavier, Editor-chefe
M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto Ferreira, editor
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, editora
Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa, editor
Dr. Marcio Camargo Cunha Filho, editor
Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, editor

REVISÃO GERAL

Dra. Ana Júlia Possamai
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas
Dra. Izabela Moreira Corrêa
M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha
M. Sc. Pedro Duarte Blanco
Dra. Raquel Lima Scalcon
Dra. Vanessa Rodrigues de Macedo

REVISÃO DUPLO CEGA

Adila Maria Taveira de Lima – Universidade Federal de Tocantins
Alzira Ester Angeli - Controladoria-Geral da União
Amauri Pezzuto Júnior – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará
Antonio Duarte de Lima Júnior - Controladoria-Geral da União
Bruno Dantas Faria Affonso – Universidade Federal Fluminense
Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo
Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha
Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Controladoria-Geral da União
Cassio Mendes David de Souza - - Controladoria-Geral da União
Christiano Braga de Castro Lopes - Escola do Governo do Estado de Alagoas
Cláudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Cristiano Coimbra de Souza - Controladoria-Geral da União
Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio
Danielle Costa de Moura - Controladoria-Geral da União
Demethrius Pereira Lucena de Oliveira – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte
Enzo Eichhorst de Mattos - Controladoria-Geral da União
Esdras Carlos de Santana – Marinha
Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas
Felipe Fernandes Ribeiro Maia – Milton Campos
Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza – Marinha do Brasil
Frederico Pinto de Souza - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - ES
Fúlvio Eduardo Fonseca - Controladoria-Geral da União
Gabriel Aragão Wright - Controladoria-Geral da União
Gabriela Ohana Rocha Freire - UFPA
Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia
Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso
Guilherme Siqueira Carvalho - Transparência Internacional
Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa – FUNDEP
Hugo Agra de Castro – Universidade de Brasília
Isolda Lins Ribeiro – Initia Via
Jacqueline Maria Cavalcante Silva - Controladoria Geral da União
Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde
Joanir Fernando Rigo – Ordem dos Advogados do Brasil
João Guilherme de Souza Porto – Faculdades Arnaldo Janssen

Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia
Jorge André Ferreira Lima - Controladoria Geral da União
José Antonio Gouvêa Galhardo - Controladoria-Geral da União
Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional
Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Leonardo César Castro - Tribunal de Contas do município de São Paulo
Leonino Gomes Rocha - Controladoria-Geral da União
Li Chong Lee Bacelar de Castro - Controladoria-Geral da União
Liliane de Paiva Nascimento - Controladoria-Geral da União
Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa
Luciana Cristina Salles – Tribunal Regional Federal da 3a Região
Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo
Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.
Luís Vicente Bernardi Pereira - FEAD
Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília
Luíza Galiazzi Schneider – Controladoria Geral da União
Luma Poletti Dutra - Rede Nacional de Observatórios de Imprensa
Maíra Luísa Milani de Lima - Controladoria-Geral da União
Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Controladoria-Geral da União
Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Controladoria-Geral da União
Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG
Mateus do Prado Utzig - Universidade de Brasília
Nilo Cruz Neto – Controladoria-Geral da União
Nyalle Barboza Matos - Prefeitura Municipal de Natal
Olavo Venturim Caldas - Controladoria-Geral da União
Orlando Vieira de Castro Júnior - Controladoria-Geral da União
Patrick Del Bosco de Sales – Marinha
Raimer Rodrigues Rezende - Controladoria-Geral da União
Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Ricardo Plácido Ribeiro - Controladoria-Geral da União
Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio
Romualdo Anselmo dos Santos - Controladoria-Geral da União
Ronaldo José Rêgo de Araújo - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão
Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz
Simone Cristine Araújo Lopes – UFJF
Stefanie Groenwold Campos - CGU
Taiana Fortunato Araújo - Inmetro
Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC
Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ÍNDICE

- EDITORIAL • Por uma atitude científica nas discussões sobre estratégias anticorrupção** **1242**
Marcio Cunha Filho, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Vítor César Silva Xavier
- Legislação Colaborativa: o processo em foco na produção de políticas anticorrupção** **1245**
Collaborative legislation: focusing on the making of anticorruption policy
Guilherme de Jesus France
- Accountability legal e Corrupção** **1251**
Legal Accountability and Corruption
Luciano Da Ros
- Combate à Corrupção: novos tempos** **1276**
Combatting Corruption: new agendas
Maria Tereza Aina Sadek
- Confiança Pública e Legitimidade do Poder Judiciário: a agenda de pesquisa pendente no Brasil** **1284**
Public Trust and Legitimacy of the Judiciary: The Pending Research Agenda in Brazil
Paulo Alexandre Batista de Castro
- Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social** **1293**
The impacts of transparency in Brazil for public management, accountability and social participation
Vanessa Rodrigues de Macedo
- Brazil's Information Ecosystem: What is Transparency's Impact?** **1299**
O ecossistema do acesso à informação no Brasil: Qual é o Impacto da Transparência?
Gregory Michener
- Alcançando a Accountability: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção** **1311**
Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies
Matthew M. Taylor
Tradução: Valentina Maciel Leite / Revisão: Marcio Cunha Filho
- Controle Social: o que as evidências realmente mostram?** **1331**
Jonathan Fox, American University, Washington D.C., USA
Traduzido por Marcio Cunha Filho

EDITORIAL • Por uma atitude científica nas discussões sobre estratégias anticorrupção

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112001

Marcio Cunha Filho¹, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior² e Vítor César Silva Xavier³

A Revista da CGU apresenta esta edição especial, fruto do Seminário “Repensando o Esforço Anticorrupção no Brasil”, realizado em Brasília em novembro de 2018 e organizado pela ENAP e American University, com colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público da União (MPU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). O comitê editorial convidou todos os participantes do seminário para submeter artigos relacionados com suas apresentações. Quando recebidos, os textos foram submetidos ao processo de avaliação de duplo *peer review* e posteriormente a revisão e decisão editorial. A edição marca ainda a utilização, pela primeira vez, do DOI – *Digital Object Identifier*. Além disso, a presente edição pode ser considerada um trabalho de transição, uma vez que em outubro de 2019 tomará posse nova comissão editorial, que encontra uma Revista fortalecida e em condições de avançar ainda mais nos próximos anos.

A Revista da CGU tem como destinatários finais servidores públicos, acadêmicos e, principalmente, o público em geral. Acreditamos que discussões sobre combate à corrupção, legitimidade de instituições públicas, transparência e controle social só fazem sentido se envolverem e engajarem tanto agentes públicos quanto a sociedade civil, que devem unir esforços no sentido de pensar em soluções para os muitos desafios com os quais o Brasil se depara nesse campo. Conjugando teoria e prática, a Revista da CGU vai se consolidando como um espaço singular no Brasil para a realização de discussões aplicadas e que visem pensar e propor soluções práticas por meio de reflexões teóricas aprofundadas.

Neste número, a Revista da CGU dá um passo definitivo no sentido de proporcionar ao público discussões qualificadas, plurais e científicas sobre estratégias de combate à corrupção, transparência e controle social no Brasil e no mundo. Por outras palavras, a Revista avança para a promoção de uma *atitude científica*, definida como um sistema de pensamento cujo cerne é a ideia de que “as respostas a questões empíricas serão encontradas não em deferência à autoridade ou ao compromisso ideológico, mas sim na evidência reunida em torno do objeto que está sendo investigado” (McIntyre, 2019, p. 3). Em um contexto mundial em que o antagonismo e o acirramento de ânimos passam a cada vez mais influenciar debates sobre políticas públicas, pensar esses temas por meio de uma atitude científi-

¹ Editor-adjunto da Revista da CGU. Doutor em Direito pela Universidade de Brasília, Professor do curso de graduação em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público e Auditor Federal de Finanças e Controle.

² Editor-adjunto da Revista da CGU. Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ e Coordenador-Geral de Inovação na Prevenção à Corrupção. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Pesquisador Visitante na Temple University (2016-2017).

³ Editor-chefe da Revista da CGU. Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

ca, apoiada em dados e em teorias falsificáveis, é essencial para permitir a reconstrução de consensos e para nos aproximar de soluções satisfatórias para a sociedade. Com efeito, é urgente que passemos a nos pautar cada vez mais por dados empíricos e por teorias explicativas, relegando a um segundo plano o papel de ideologias, crenças ou dogmas.

Nesse contexto, os artigos do presente número se pautam por proporcionarem reflexões empíricas qualificadas, indo além de abordagens meramente normativas. Algumas das contribuições deste número incluem: artigo de Maria Teresa Sadek, que aborda a mudança de enfoque no debate sobre políticas anticorrupção, que deixa de ser uma pauta “moralista” para ser encarado como um problema real e com consequências econômicas e sociais deletérias, o que acarretou mudanças na percepção popular sobre corrupção e na dinâmica das instituições de controle; artigo de Luciano Da Ros, que introduz o conceito de *accountability* legal e chama atenção para a frequente subvalorização das sanções administrativas, que têm na verdade um grande potencial de servir como instrumento de controle da corrupção; artigo de Paulo Castro, que aborda o processo de construção de legitimidade do Poder Judiciário – que envolve capacidade de punir, independência de sua atuação, justiça processual e motivação jurídica –, bem como fatores que colocam em risco tal construção; artigo de Guilherme France, que se debruça sobre as novas medidas anticorrupção como uma nova forma de participação popular no processo legislativo; e artigo de Vanessa de Macedo, que apresenta uma comparação sobre o papel desempenhado pela sociedade civil e por agentes estatais nos processos de aprovação das suas respectivas Leis de Acesso à Informação no Brasil e no México, tentando relacionar a efetividade das leis (ou sua falta) à representatividade popular construída em torno delas.

Dentre as muitas contribuições que a presente edição traz para o progresso do conhecimento científico no Brasil, cabe ressaltar as traduções inéditas de dois importantes artigos que já são referência em seus subcampos e que foram publicados originalmente em duas das mais prestigiadas revistas internacionais, a *Deadalus* e a *World Development*. Em “*Alcançando a Accountability: Uma Abordagem para o Planejamento e Implementação de Estratégias Anticorrupção*”, Matthew Taylor se debruça sobre três casos históricos de êxito na luta contra corrupção – Geórgia, Ruanda e Japão. Observando que apenas raramente iniciativas pró-controle se convertem em mudanças duradouras nos sistemas políticos, ele afirma que o nível de *accountability* de um país resulta da transparência, fiscalização e sanção, moderados pela efetividade das instituições e pelo seu grau de dominância política. Já em “*Controle Social: o que as evidências realmente mostram?*”, Jonathan Fox realiza uma revisão bibliográfica sistemática para extrair lições gerais sobre os contextos e as condições em que iniciativas de controle social podem efetivamente produzir mudanças nos sistemas políticos. Segundo o autor, são mais propensas a gerar mudanças as iniciativas “estratégicas” de controle social – entendidas como iniciativas multidimensionais que associam o empoderamento do cidadão com o reforço de instituições estatais capacitadas para responder às novas demandas que surgem em decorrência dos canais de controle social.

Combinadas, as duas traduções marcam não apenas a inserção internacional da Revista, mas também consolidam propostas de criação de um vocabulário próprio para debates relativos ao controle, trans-

parência e combate à corrupção no Brasil. A identificação e nomeação dos termos relevantes são pré-requisitos para a constituição de um campo de pesquisa autônomo e para a estruturação de novas agendas de pesquisa. Nesse sentido, esperamos que a tradução do texto de Jonathan Fox sobre o campo da *social accountability*, traduzido nessa edição como controle social, seja um passo importante na constituição de uma agenda de pesquisa sistemática no Brasil acerca da efetividade desses mecanismos de controle social. Cabe ressaltar, sobre essa tradução, que, ainda que a expressão controle seja sabidamente mais restrita semanticamente do que o termo original *accountability*, nossa opção por essa tradução nesse contexto se faz por ser essa expressão amplamente utilizada no campo da prática administrativa brasileira, e também pela necessidade de se tentar consolidar termos próprios para o debate, mesmo que esses termos sejam eventualmente revisados, discutidos e disputados.

As traduções são apenas uma parte da estratégia de internacionalização da Revista, que também passa a contar com um espaço para publicações originais em língua inglesa. O primeiro artigo publicado em idioma estrangeiro, inédito e original, é de autoria de Robert Gregory Michener sobre os impactos da transparência e da Lei de Acesso à Informação no Brasil. Em seu texto, o autor admite que os impactos da transparência são difíceis de serem medidos, mas é contundente ao afirmar que a transparência sempre fez e continuará a fazer a diferença; o autor também chama atenção para necessidade de mais investimentos em instituições públicas promotoras da transparência, como a CGU, e para a necessidade de coordenação institucional para a implementação de políticas públicas relacionadas à transparência, tais como a política de proteção de dados. A publicação original deste artigo em língua inglesa também permite que o Brasil passe a ser objeto de interesse por parte de acadêmicos internacionais na área de transparência pública, reforçando o movimento já iniciado pela Revista de inserção em bases acadêmicas internacionais.

A CGU segue incansável no seu propósito de oferecer à sociedade brasileira serviços públicos de excelência. A Revista e esta edição em especial representam resultados do esforço conjunto e contínuo de diferentes agentes públicos e acadêmicos nas reflexões sobre corrupção, transparência, confiança nas instituições e controle social. Seguimos abertos a construir espaços de produção qualificada e inovadora de conhecimento científico.

Brasília, outubro de 2019.

Referências

MCINTYRE, Lee. *The Scientific Attitude: Defending Science from Denial, Fraud, and Pseudoscience*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 2019.

Boa leitura!

Legislação Colaborativa: o processo em foco na produção de políticas anticorrupção¹

Collaborative legislation: focusing on the making of anticorruption policy

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112002

Guilherme de Jesus France

Resumo: Combater a corrupção se tornou, nos últimos anos, uma das principais prioridades dos brasileiros. Ainda assim, são poucas as maneiras de o cidadão comum contribuir para esses esforços concretamente. Existem limitações e lacunas na legislação brasileira que prejudicam esse maior engajamento popular. Em virtude disso, a principal forma de atuação bem-sucedida da população brasileira, de maneira mais ampla, tem sido no apoio a projetos de lei de iniciativa popular. Esse instrumento ainda encontra obstáculos para se concretizar, todavia. É objetivo deste artigo apresentar, brevemente, estas experiências recentes e demonstrar, pelo exemplo das Novas Medidas contra a Corrupção, o potencial de uma participação popular mais profunda na produção de políticas públicas anticorrupção.

Palavras-chave: Participação Popular; Processo Legislativo; Corrupção; Iniciativa Popular.

Abstract: In recent years, fighting corruption has become one of Brazilian's top priorities. Yet there are few ways in which the ordinary citizen can contribute to these efforts concretely. There are limitations and gaps in Brazilian legislation that undermine greater popular engagement. As a result, the main form of successful participation by the Brazilian population, more broadly, has been in support of popular initiative bills. This instrument still faces obstacles to materialize, however. The purpose of this article is to briefly present these recent experiences and to demonstrate, through the example of the 'New Measures against Corruption', the potential for deeper popular participation in the production of anti-corruption public policies.

Key words: Popular Participation; Legislative Process; Corruption; Popular Initiative.

Guilherme de Jesus France

Pesquisador do Centro de Justiça e Sociedade da FGV Direito Rio e Consultor da Transparência Internacional Brasil. Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Mestre em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getúlio Vargas.

Combater a corrupção se tornou uma das prioridades do brasileiro nos últimos anos: 62% dos brasileiros indicavam ser este o principal tema da agenda nacional². Conforme o 'Mensalão' e, principalmente, a Operação Lava Jato levaram o foco da imprensa e da sociedade para os profundos esquemas de corrupção que haviam se infiltrado na Administração Pública, os brasileiros se tornaram cada vez mais preocupados com este tema. Mais preocupados e mais dispostos a tomar ação no combate à corrupção.

1. Artigo submetido em 17/12/2018 e aprovado em 03/06/2019.

2. VALOR ECONÔMICO. Corrupção é principal tema para 62% dos brasileiros. Brasília, 31 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5241743/corruptcao-e-principal-tema-para-62-dos-brasileiros-traz-pesquisa>>. Acesso em 17 nov. 2018.

Existem diversas maneiras por meio das quais as pessoas podem contribuir nessa luta. Uma delas é denunciar suspeitas de irregularidade, de maneira a dar início a investigações que averiguem a existência de esquemas de corrupção.

Relacionada a esse tema, outra maneira de atuação é a realização do controle social, ou seja, atuar junto à Administração Pública, fiscalizando e monitorando gastos, licitações e contratos. Ambos dependem, em alguma medida, da existência de um arcabouço jurídico que possibilite e, principalmente, incentive a sua concretização: legislação destinada a incentivar e proteger denunciadores de suspeitas de irregularidades ('whistleblowers'), assim como um arcabouço que promova a transparência e possibilite o acesso às informações públicas.

Outra forma de os cidadãos participarem de esforços de combate à corrupção é justamente advogar por políticas públicas como estas, ou outras, que detêm potencial para transformar os setores público e privado, tornando-os mais íntegros e transparentes. Nesse ponto, existe pouca distinção no papel que pode ser desempenhado na produção de políticas anticorrupção e em outras áreas temáticas, como saúde e educação.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, se multiplicaram os instrumentos por meio dos quais a população pode participar diretamente do processo de formulação de políticas públicas no Brasil. A própria Constituição determina esse maior envolvimento, não só ao estabelecer mecanismos como plebiscitos, referendos e a iniciativa popular para a apresentação de projetos de lei, mas também ao demanda-lo em áreas temáticas como saúde (art. 198, III), assistência social (art. 204, II) e cultura (art. 216-A, X). No que se refere ao combate à corrupção, transparência e controle social, entretanto, inexistente previsão específica, na Constituição, que faça alusão a mecanismos de participação popular.

A ausência de mecanismos específicos, entretanto, não impediu que houvesse alguma participação popular na adoção de políticas anticorrupção ao longo dos últimos 30 anos. Ela foi limitada, entretanto, à demonstração de apoio e à mobilização social em favor de projetos de lei de iniciativa popular, consubstanciados em campanhas públicas e na coleta de milhões de

assinaturas. Além de recontar esses esforços e destacar os seus obstáculos, pretende-se, neste trabalho, destacar o potencial de um nível de participação popular mais profunda.

O uso de instrumentos diversos, especialmente tecnologias digitais, para promover maior participação tem sido uma tendência global, na qual o Brasil se destaca com experiências recentes e bem-sucedidas (ROSSINI e OLIVEIRA, 2016). Cresceram as possibilidades de exploração dessas tecnologias para possibilitar interações entre cidadãos e seus representantes eleitos, com objetivo de garantir que processos legislativos levem em consideração as opiniões, argumentos e perspectivas de pessoas e instituições diversas. No cenário em que existe grande interesse pelo combate à corrupção, essas possibilidades ganham ainda mais força, detendo o potencial não só para produzirem políticas públicas melhores, mas também com maior legitimidade.

Experiências recentes com a iniciativa popular

Esforços de combate à corrupção recentes envolveram algum grau de participação popular. Essa participação, entretanto, se manteve reservada à demonstração de apoio com o objetivo de que estes esforços ganhassem legitimidade e força política necessária para serem bem-sucedidos. Antes de discutí-los, é importante refletir sobre os mecanismos legais por meio dos quais essa participação popular pode ocorrer.

É a Constituição Federal que garante o direito da sociedade para, organizando-se, apresentar projeto de lei de iniciativa popular³. O art. 61, §2º estabelece alguns requisitos – número mínimo de subscritores, principalmente – que, cumpridos, disparariam o processo legislativo na Câmara dos Deputados.

A Lei nº 9.709, de 1998, ensaia regulamentar a iniciativa popular, embora o faça de maneira absolutamente insatisfatória. Para além de repetir o dispositivo constitucional, determina apenas que o projeto de lei de iniciativa popular (i) não pode tratar de mais de um assunto e (ii) não pode ser rejeitado por vício de forma. Regras adicionais são encontradas no

3. Apenas podem ser objeto de iniciativa popular matérias que podem ser objeto de leis ordinárias ou complementares, não havendo previsão de iniciativa popular para Emenda Constitucional.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que atribui alguns – poucos – privilégios para os projetos que têm origem na iniciativa popular. De um lado, garante-se a possibilidade de que um cidadão, o primeiro signatário ou quem tiver sido indicado, faça uso da palavra para discutir o projeto (art. 252, X), e, de outro, determina que estes projetos não serão arquivados ao final da sessão legislativa (art. 105, IV). Há previsão também de que ele tramite com prioridade (art. 151, II), o que tem, entretanto, efeitos práticos limitados (AUGUSTO, 2015). No mais, afirma-se que o “projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais” (art. 252, VI).

Os requisitos impostos são, entretanto, draconianos e dificultam o exercício do direito de participação política direta. As assinaturas dos milhões de subscritores devem ser acompanhadas de seu nome completo, endereço e dados do título eleitoral. As listas de assinatura devem seguir o padrão determinado pela Mesa da Câmara. Isso tudo, de acordo com o art. 252 do RICD, deve ser protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, responsável por verificar o cumprimento das exigências constitucionais (e regimentais). Acontece, entretanto, que não existe procedimento previsto para essa verificação. Faltam as condições materiais mínimas para que a Mesa seja capaz de verificar a validade de milhões de assinaturas. Em razão disso, se tornou prática corrente que um ou mais parlamentares se apropriem do projeto e apresentem como se de sua autoria fosse (AUGUSTO, 2015).

Entre os quatro diplomas legais que têm sua origem na iniciativa popular⁴, dois deles – a Lei de Ficha Limpa e a Lei contra a Compra de Votos – tratam de temas intimamente relacionados à corrupção. Um terceiro – as ‘10 Medidas contra a Corrupção’ – foi abortado por razões sobre as quais se discorrerá a seguir. Esta proporção indica o potencial que detém o mecanismo de participação popular para impulsionar políticas anticorrupção no Brasil. Em todas as três hipóteses, entretanto, a participação popular se concentrou no processo de coleção de assinaturas, não propriamente durante a elaboração dos projetos.

4. É comum afirmar-se que apenas 4 legislações aprovadas têm origem na iniciativa popular (ITS, 2017). São elas: a Lei nº 8.930/1994, a qual acrescentou homicídios qualificados (tentados ou consumados), entre outros crimes, no rol de crimes hediondos, a Lei nº 9.840/1999, a Lei nº 11.124/2005, que criou o Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social, e a Lei Complementar nº 130/2010.

A Lei contra a Compra de Votos, ou Lei nº 9.840 de 1999, teve como ponto de partida a Campanha da Fraternidade de 1996, que teve como tema “Fraternidade e Política”. Houve um diagnóstico da Comissão Brasileira de Justiça e Paz, um órgão da Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), de que havia a prática da compra de votos, o que produzia uma grande distorção no processo eleitoral e indicava a necessidade de uma mudança legislativa para possibilitar à Justiça Eleitoral efetivamente coibi-la. Assim, uma comissão de juristas foi convocada para elaborar a proposta que, com o apoio da CNBB e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), coletou mais de um milhão de assinaturas antes de ser apresentada ao Congresso (SPECK, 2003).

Deste processo de mobilização social, nasceu o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, uma rede de organizações da sociedade civil, incluindo a OAB e CNBB que, a partir de 2008, capitaneou o processo que levou à aprovação da Lei da Ficha Limpa, ou Lei Complementar nº 130 de 2010. Esta lei também surgiu como um projeto de iniciativa popular que, lançado em 2008, coletou mais de 1,6 milhão de assinaturas em pouco mais de um ano antes de ser apresentado ao Congresso Nacional.

Por fim, vale mencionar, ainda que não aprovadas, as 10 Medidas contra a Corrupção. Elaboradas, principalmente, por membros do Ministério Público Federal, elas buscavam endereçar diversos aspectos que, argumentava-se, dificultavam a repressão da corrupção. No curso de uma longa campanha de engajamento, foram coletadas mais de dois milhões de assinaturas. Para isso, procuradores do MPF contaram com o prestígio que haviam recebido a partir do sucesso da Operação Lava Jato e outras e com o apoio institucional de um órgão que está presente em todo o país.

As 10 Medidas contra a Corrupção foram apresentadas, na Câmara, como PL 4.850/2016, tendo como autor o Dep. Antonio Carlos Mendes Thame. No curso desta tramitação, acabaram desfiguradas, no que se referia ao conjunto de propostas iniciais, no Plenário da Câmara dos Deputados. Foi apenas após a aprovação desta versão do pacote e seu envio para o Senado Federal que foram questionados no Supremo Tribunal Federal aspectos do processo legislativo contingentes a um projeto de iniciativa popular.

Legislando colaborativamente

No bojo do MS 34.530, o Ministro Luiz Fux, relator do processo, determinou que se ratificasse a autuação do PL 4.850/2015 para que constasse, oficialmente, como um projeto de iniciativa popular, com a assinatura de 2.028.263 eleitores⁵. Não houve, todavia, qualquer procedimento de verificação destas assinaturas. Politicamente, o projeto perdeu folego e não avançou na tramitação nos últimos anos⁶. Legalmente, é positivo que, afinal, se questione o costume de apropriação, por um parlamentar, de projeto de iniciativa popular, com a sua consequente descaracterização. A dúvida que resta é a aparente validação, pelo STF, das milhões de assinaturas, ao arrepio do procedimento previsto, ainda que nunca aplicado, pela Lei nº 9.709 e pelo RICD.

Com relação a este mecanismo de engajamento popular no processo legislativo existem dois grupos de questões. Um se refere às restrições técnicas e legais que o ordenamento brasileiro impõe, neste momento, à sua efetivação: o elevado número de apoiadores necessários, a ausência de mecanismo para validação das assinaturas ou de regras que estabeleçam um regime de tramitação mais célere e a impossibilidade de se fazer emendas à Constituição por iniciativa popular (AUGUSTO, 2015; WHITAKER, 2016). O outro diz respeito ao modelo escolhido: em todas as hipóteses mencionadas, a população foi chamada a apoiar uma proposta legislativa já pronta, não a participar de sua construção⁷.

Existem diversos níveis de participação popular na produção de políticas públicas. A participação abrange, afinal, um “grupo de procedimentos destinados a consultar, envolver e informar o público para permitir que aqueles afetados por uma decisão possam participar dela” (ROWE e FREWER, 2000, p. 6). Podem se materializar por referendos, consultas públicas, pesquisas de opinião, conferências de discussão, entre outros mecanismos. No que se refere especificamente ao processo legislativo, garantir a maior participação popular pelo engajamento em diversas fases de cidadãos interessados é possível pelo crowdsourcing.

Em verdade, o recurso ao crowdsourcing para a elaboração de políticas públicas tem se tornado mais comum em tempos recentes. No Brasil, as experiências do Marco Civil da Internet e do portal E-Democracia constituíram antecedentes valiosos para o esforço de construção das Novas Medidas contra a Corrupção.

O objetivo desse processo é engajar os cidadãos no processo democrático ao convidá-los para participar de uma ‘tarefa’ online que pode envolver, por exemplo, a elaboração de propostas legislativas. Para isso, existem diversas maneiras de engajamento, desde a realização de microtarefas, como pesquisas, e o oferecimento de ideias para resolver um problema específico, até o debate e apresentação de críticas e comentários sobre uma proposta já formulada (AITAMURTO e CHEN, 2017).

E quais são as vantagens do crowdsourcing na produção de políticas públicas? Aitamurto e Chen (2017) concluem que elas podem ser agrupadas em três grupos: (i) epistemológicas, ao oferecer acesso ao conhecimento e à experiência de um amplo grupo de pessoas; (ii) democráticas, ao aumentar a transparência, a inclusão e o empoderamento cívico; e (iii) econômicas, pela realização de uma busca por conhecimento mais eficiente, pelo acesso a soluções inovadoras e pelo comprometimento de um público àquela proposta da qual ele participou da concepção. Certamente existem, entretanto, requisitos para que essas vantagens sejam criadas, como a participação de um conjunto suficientemente grande e diverso de pessoas.

5. Afirmo o Min. Fux: “Em primeiro lugar, o projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, § 2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados. A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais que regem o tema. Vale lembrar que a autuação do anteprojeto de iniciativa popular como se apresentado à Casa por parlamentar, tem consequências relevantes em termos procedimentais, malferindo o devido processo legislativo constitucional adequado”. (MS 34530 MC, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 14/12/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-268 DIVULG 16/12/2016 PUBLIC 19/12/2016)

6. Mais informações sobre a tramitação do PL 4850/2016 podem ser encontradas em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em 16 nov. 2018.

7. Não se ignora que as organizações que participaram da sua construção – CNBB, OAB, MCCE, MPF – são, todas, importantes instituições da sociedade civil com representatividade e composta por indivíduos de variadas origens.

Foi a partir da consciência da importância de um engajamento mais profundo da sociedade na construção de uma nova agenda de combate à corrupção, que se realizou um esforço de legislação colaborativa – em vários estágios e com diferentes níveis de abrangência – para elaborar as ‘Novas Medidas contra a Corrupção’.

As Novas Medidas contra a Corrupção

As ‘Novas Medidas contra a Corrupção’ surgiram a partir de um processo de construção legislativa colaborativa, capitaneado pela Transparência Internacional Brasil e pelas Escolas de Direito do Rio de Janeiro e de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

Esse processo de construção colaborativa envolveu diferentes atores e múltiplos passos. Inicialmente, foi realizado um processo de consulta pública, durante o qual mais de 370 instituições – órgãos públicos, associações de classe, organizações sindicais, universidades e organizações da sociedade civil – foram convidadas a apresentar propostas e ideias relacionadas ao combate à corrupção (MOHALLEM et al., 2018).

Somado a ideias oriundas de boas práticas internacionais, esse conjunto de propostas constituiu um agrupado que pretendeu-se desenvolver. Esse desenvolvimento deveria se dar no sentido de produzir minutas de textos normativos – projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, etc. – que as concretizassem. Para isso, foram convidados cerca de 200 especialistas os quais elaboraram as minutas e fizeram parte de um processo de revisão por pares, a que cada minuta foi submetida (MOHALLEM et al., 2018). Todo esse processo seguiu um conjunto de princípios básicos de maneira a guiar a elaboração e a avaliação das propostas. Entre eles, destacam-se o impacto anticorrupção identificável, o caráter não corporativo e o respeito e promoção dos direitos fundamentais.

Ao fim desse processo, as minutas foram submetidas à consulta pública por meio de uma plataforma online, chamada Wikilegis⁸. Nessa plataforma, os usuários poderiam co-

mentar, sugerir, criticar, apoiar ou rejeitar cada minuta e, mais especificamente, cada dispositivo previsto. Essa fase do processo de construção se assemelha à segunda fase do processo de consulta que produziu o Marco Civil da Internet (SOUZA et al., 2017). Para além da semelhança em relação à plataforma, houve em ambos os casos um esforço de mobilização dos stakeholders relevantes, via contato direto e imprensa, para engajá-los no processo e a necessidade de se estender o prazo da consulta. Ao final, foram 2 meses (março-abril/2018) completos de consulta.

O resultado desse processo foram as Novas Medidas contra a Corrupção, um conjunto de 70 propostas legislativas. Uma vez finalizadas, deu-se início também a um processo de coleta de assinaturas – digitais⁹ – com objetivo de mobilizar apoiadores e evidenciar o crescimento da base de suporte à iniciativa. Ainda que não pretendesse seguir os parâmetros de uma coleta de assinatura para iniciativa popular, merece destaque por tratar-se do emprego de uma versão daquele mecanismo mais tradicional de participação popular.

Breves Conclusões

Se o processo de construção das Novas Medidas já constitui, em si, interessante experiência de legislação colaborativa e mais intensa participação social na construção de políticas públicas anticorrupção, o conteúdo de diversas das propostas incluídas no pacote pretende promover de maneira definitiva essa participação.

Existem medidas de proteção e incentivo ao denunciante de suspeita de irregularidades (Medida nº 8), de propostas que buscam endereçar os obstáculos à iniciativa popular (Medida nº 4) e de uma série de propostas que pretendem incrementar a transparência das informações públicas (Medidas nº 6 e 7).

8. Ainda disponível para consulta em: <http://novasmedidas.transparenciainternacional.org.br/wikilegis/>. Acesso em 5 dez. 2018.

9. As assinaturas podiam ser realizadas pelo site da campanha Unidos contra a Corrupção: <https://www.unidoscontraacorrupcao.org.br/>.

Além disso, buscando inspiração nos Sistemas Nacional de Cultura, a Medida nº 1 pretende instituir o Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública com o objetivo de garantir a participação popular na formulação de políticas públicas de incentivo ao controle social e combate à corrupção.

O desenvolvimento de instituições participativas são parte de um processo de fortalecimento da democracia pela superação de dificuldades oriundas do seu modelo representativo (WAMPLER, 2014). Profundas reformas, como as propostas pelas Novas Medidas contra a Corrupção, têm o potencial de finalmente garantir que seja realizado o imenso potencial da participação popular no combate à corrupção no Brasil.

Bibliografia

AITAMURTO, Tanja; CHEN, Kaiping. The value of crowdsourcing in public policymaking: epistemic, democratic and economic value. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n. 1, 2017, p. 55-72.

AUGUSTO, Luís Gustavo Henrique. Participação social no processo legislativo federal: um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e da Iniciativa Popular de Lei (Dissertação de Mestrado). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2015.

COUTINHO, Diego; KIRA, Beatriz; LESSA, Marília Rolemberg.; CASTRO, Henrique Almeida. Participatory democracy and law-making in contemporary Brazil. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n.3, 2017, p. 225-243.

ITS. Relatório – Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil, 2017. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf. Acesso em 16 nov. 2018.

MOHALLEM, Michael Freitas; BRANDÃO, Bruno; VELOSO, Isabel; FRANCE, Guilherme; ANGELICO, Fabiano; MARTINI, Máira; ARANHA, Ana Luiza; WANICK, Luca. *Novas Medidas contra a Corrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.

PECARIC, Mirko. Can a group of people be smarter than experts? *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n.3, 2017, p. 5-29.

ROSSINI, Patricia Gonçalves da Conceição; OLIVEIRA, Vanessa Veiga. E-Democracy and Collaborative Lawmaking: the discussions of the political reform in Brazil. *International Journal of Communication*, v. 10, 2016, p. 4620-4640.

ROWE, Gene; FREWER, Lynn. Public Participation Methods: a framework for evaluation. *Science, Technology and Human Values*, v. 25, n. 1, 2000, p. 3-29.

SOUZA, Carlos Affonso; STEIBEL, Fabro; LEMOS, Ronaldo. Notes on the creation and impacts of Brazil's Internet Bill of Rights. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n. 1, 2017, p. 1-22.

SPECK, Bruno Wilhelm. A compra de votos – uma aproximação empírica. *Opinião Pública*, v. 9, n. 1, 2003, p. 148-169.

WAMPLER, Brian. Contentious Politics and Participatory Democracy in Brazil. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, 2014, p. 199-224.

WHITAKER, Chico. Ficha Limpa – uma lei a defender? *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, 2016, p. 231-245.

Accountability legal e Corrupção¹

Legal Accountability and Corruption

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112003

Luciano Da Ros

Resumo: O artigo examina o conceito de *accountability legal* e seu potencial no controle da corrupção desagregando-o em três tipos: administrativo, civil e criminal. Analisando suas diferenças em relação a cinco dimensões – (i) severidade das sanções; (ii) quantidade de comportamentos sancionáveis; (iii) instituições responsáveis pela aplicação das sanções; (iv) nível de interdependência institucional; e (v) probabilidade de aplicação das sanções – o artigo deriva implicações de forma a subsidiar o debate sobre o controle da corrupção por meio da imposição de sanções previstas em lei. Entre outros, sugere-se que as sanções administrativas, se devidamente calibradas, são as que possuem o maior potencial de controle da corrupção, seguidas pelas criminais e, finalmente, pelas civis. Disso deriva-se que o papel esperado do Poder Judiciário no controle da corrupção dificilmente é de protagonista. O artigo encerra com uma breve discussão sobre o contexto brasileiro recente.

Palavras-chave: *accountability; accountability legal; corrupção; sanção; punição; Poder Judiciário.*

Abstract: The article examines the concept of *legal accountability* and its potential to the control of corruption by disaggregating it into three types: administrative, civil, and criminal. Analyzing its differences along five dimensions – (i) severity of the sanctions; (ii) quantity of sanctionable behaviors; (iii) institutions responsible for their enforcement; (iv) level of institutional interdependence; and (v) probability of sanction enforcement – the article derives implications to subsidize the debate over corruption control through the enforcement of legal sanctions. Among others, the article suggests administrative sanctions, if properly calibrated, have the highest potential to control corruption, followed by criminal sanctions and, lastly, by civil sanctions. From that the article suggests that the expected role of the Judiciary in the fight against corruption is hardly one of protagonist. The article closes with a brief discussion about the recent context in Brazil.

Keywords: *accountability; legal accountability; corruption; sanction; punishment; Judiciary.*

Luciano Da Ros - é professor adjunto do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Entre 2016 e 2019 foi professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde ainda leciona e orienta teses e dissertações no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais e mestrado em Ciência Política pela UFRGS. Em 2014, concluiu doutorado em Ciência Política pela University of Illinois at Chicago. Entre 2015 e 2016, realizou pós-doutorado na UFRGS. É um dos líderes do Núcleo de Estudos da Corrupção (NEC) e atua como pesquisador no Grupo de Pesquisa Instituições Políticas Comparadas (IpoC). Possui experiência em pesquisa nas áreas de ciência política e políticas públicas, com ênfase na análise de instituições do sistema de justiça e de controle externo e interno da administração pública. Contato: daros.luc@gmail.com.

Derivados especialmente da literatura sobre a economia do crime (e.g. BECKER, 1968; COOK, 1980), diversos trabalhos que discutem e propõem reformas anticorrupção reproduzem de forma relativamente genérica o argumento de acordo com o qual incrementos na probabilidade e na severidade das punições impostas a agentes corruptos conduzem à redução na incidência de suas práticas. Ainda que aumentar as chances e o tamanho das sanções aplicadas a esses agentes não sejam os únicos remédios recomendados pela literatura, estas são condições quase sempre consideradas necessárias para reduzir a corrupção.²

¹ Artigo submetido 17/06/2019 em e aprovado em 02/09/2019

² Revisões recentes da literatura sugerem haver evidência empírica ao menos parcial em apoio ao argumento de acordo com o qual a punição é uma condição necessária, embora isoladamente insuficiente, para reduzir a corrupção (Gans-Morse et al. 2018, Parsad, Silva e Nickow 2019).

De acordo com o raciocínio, isso induziria sobretudo a um efeito dissuasório: ao atualizar suas expectativas sobre as chances de serem punidos e sobre o tamanho da punição a ser aplicada, atores potencialmente corruptos deixariam de incorrer nestas práticas, reduzindo assim os níveis de corrupção (KLITGAARD, 1988; ROSE-ACKERMAN, 1999, 2010).³ No limite, esta é a versão sofisticada do argumento intuitivo de acordo com o qual a impunidade gera – ou contribui para a ocorrência de – corrupção, daí decorrendo seu amplo apelo.

Embora seja amplamente difundido na literatura, este raciocínio apresenta deficiências claras. A meu ver, uma das principais delas diz respeito à vagueza que ele confere a um de seus conceitos mais elementares, o de sanção ou punição – aqui tratados como sinônimos.⁴ Sendo claro: sanções ou punições existem em diferentes formas e tamanhos, possivelmente acarretando efeitos muito distintos para atores corruptos. Apenas no âmbito da corrupção política, por exemplo, “ser punido” pode significar coisas tão variadas e distintas como não ser reeleito, perder votos, ter os direitos políticos suspensos, perder o cargo público, receber advertência, pagar multa, restituir valores, ser preso temporária ou preventivamente, ser investigado, denunciado ou condenado por um crime, ter notícias – verdadeiras ou falsas – veiculadas nos meios de comunicação contendo acusações de envolvimento em práticas corruptas, entre várias outras possibilidades, incluindo combinações entre elas.

O meu propósito neste artigo não é discutir todas as formas por meio das quais punições podem ser impostas a agentes corruptos e as suas consequências. Ao invés disso, limito a discussão a um tipo de sanção e à forma de *accountability* dela derivada, chamada de *accountability legal*. Embora eu a defina com maior detalhe no decorrer do artigo, por ora

ela pode ser entendida como um tipo de *accountability* que envolve a aplicação de sanções previstas em lei por agentes públicos investidos nos poderes de aplicá-las a outros agentes, que cometeram atos ilegais. Este é o tipo de *accountability* mais claramente associado à atuação do Poder Judiciário e às instituições do sistema de justiça. Contudo, tomando esta breve definição do conceito, fica claro que *accountability legal* envolve também outros tipos de instituições e sanções. Com efeito, há basicamente três tipos de punições que podem resultar dela: administrativas, civis e criminais. A imposição destas sanções, por sua vez, requer o funcionamento de diferentes tipos e – especialmente – de diferentes quantidades de instituições. Em geral, o *enforcement* de sanções mais severas, como a privação de liberdade, requer o funcionamento de maior número de instituições do que a aplicação de sanções menos severas, como advertências ou multas de baixo valor. Uma pouco notada consequência disso é que essa diferença na quantidade de instituições necessárias para a imposição das sanções previstas em lei está possivelmente associada a diferentes probabilidades na aplicação dessas mesmas sanções. E se, como se sugere ao menos desde Beccaria e Bentham, é a probabilidade na aplicação das penas – mais do que sua severidade⁵ – que gera o maior efeito dissuasório, então *policy-makers* talvez devam levar em consideração essas diferenças na hora de formular políticas públicas voltadas à redução da corrupção por meio da imposição de sanções legais. Isto é, alocar recursos a algumas formas de *accountability legal* pode ser mais eficiente do que a outras para se reduzir a corrupção.

O propósito deste artigo é iniciar uma discussão sobre o tema, apresentando o papel das diferentes abordagens de *accountability legal* no controle da corrupção no setor público. Embora este possa parecer um assunto árido e pouco usual tanto no debate público como no acadêmico, suas implicações para os esforços de redução da corrupção parecem importantes. Com isso, espero contribuir para o preenchimento de uma lacuna na literatura sobre políticas anticorrupção explorando as implicações de um conceito que, aparentemente, não tem recebido a atenção e o cuidado devidos tanto entre autores brasileiros

3 O efeito dissuasório não seria o único, contudo. O aumento da probabilidade da punição da corrupção também teria um efeito sobre a legitimidade do sistema político, reforçando a percepção de igualdade das regras e restabelecendo a confiança quebrada em decorrência da sua violação. Agradeço a Matthew M. Taylor por essa observação. Neste sentido, veja-se Taylor (2018).

4 Tratar esses dois termos – sanção e punição – como sinônimos não é uma escolha isenta de problemas, em especial se os dois forem pensados no seu significado em inglês, em que o primeiro (*sanction*) é mais amplo do que o último (*punishment*), englobando também a noção de “aprovação” de comportamentos (Lindberg 2013). Ao mesmo tempo, cabe frisar que mesmo essa noção mais ampla não preclui o fato de que “sanção” deve englobar ao menos a possibilidade de “punição” como um dos seus resultados (Schedler 1999).

5 Sobre o maior efeito da probabilidade de punição do que da sua severidade na redução do crime, ver Tsebelis (1989, 1990), Garoupa (1997) e Pradiptyo (2007), por exemplo.

como estrangeiros. Sendo este um ensaio natureza teórica, valho-me basicamente de revisão e de discussão da literatura como forma de abordar o tema.

Isto posto, organizei o texto da seguinte forma. Na próxima seção, apresento uma definição do conceito de *accountability legal*, bem como a sua relação tanto com o conceito geral do qual ele deriva – *accountability* – quanto com o problema principal que ele visa atacar, a corrupção no setor público. Em seguida, distingo três tipos de *accountability legal*: administrativa, civil e criminal. O propósito desta distinção é chamar a atenção para quais instituições são responsáveis pela aplicação dos diferentes tipos de sanções legais e o nível de interdependência institucional associado a elas. Derivada desta classificação, busco extrair algumas implicações para o desenho de políticas públicas que almejem controlar a corrupção no setor público por meio da imposição destas sanções. Isso se liga à discussão sobre o papel exercido pelo Poder Judiciário neste processo, bem como sobre o seu nível e forma de participação nos casos conhecidos de países que obtiveram sucesso em reduzir a corrupção, entre outros. Encerro o artigo com uma breve reflexão a respeito do contexto brasileiro recente à luz do modelo teórico discutido no texto.

Definições Básicas

Em sua concepção mais básica, *accountability* é um processo retrospectivo de prestação de contas e de responsabilização que ocorre em relações de delegação de poderes. Uma vez delegados poderes de um principal a um agente, este tem o dever de informar e de explicar as condutas adotadas em nome do primeiro e, uma vez feito isso, pode ser punido caso as informações e/ou as explicações prestadas sejam consideradas insatisfatórias (SCHEDLER, 1999; MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 1999; LINDBERG, 2013). Essas informações e explicações, no entanto, não precisam ser prestadas diretamente ao principal, e tampouco a punição precisa ser aplicada por ele. Tanto os esclarecimentos como a eventual punição podem ocorrer no âmbito de outros fóruns designados pelo principal para tanto (BOVENS, 2007). Isto é, o próprio processo de *accountability* pode se dar por meio de uma delegação de funções e poderes também definidos pelo principal – o que Gersen e Stephenson (2014)

chamam de *third-party oversight*. De forma mais básica, isso é o que ocorre, por exemplo, quando representantes eleitos delegam a imposição de sanções a outras instituições, tais como agências anticorrupção, e não impõem eles próprios as sanções previstas na legislação.

Como resultado da amplitude do conceito, ele comporta um conjunto significativo de classificações e tipos (e.g., KARKLINS, 2005; BOVENS, 2007; LINDBERG, 2013). Dentre as mais conhecidas, por exemplo, há a distinção entre *accountability* vertical e horizontal. Ao passo que a primeira se daria especialmente entre autoridades eleitas e seus eleitores, a última ocorreria no âmbito do sistema de checks and balances fruto da separação de poderes (O'DONNELL, 1998). Há, contudo, diversos outros tipos. Fala-se, por exemplo, em *accountability* social quando grupos de interesse e meios de comunicação monitoram governantes nos períodos entre as eleições, eventualmente impondo sanções reputacionais à sua atuação (PERUZZOTI e SMULOVITZ, 2006; GAVENTA e MCGEE, 2013; FOX, 2015). Fala-se também em *accountability* diagonal quando atores sociais e estatais atuam conjuntamente para controlar autoridades eleitas – e.g., quando grupos de interesse e movimentos sociais acionam mecanismos de alarme de incêndio de casas legislativas para responsabilizar agentes públicos – assim borrando a distinção entre mecanismos verticais e horizontais de *accountability* (LINDBERG, 2013). Há, como resultado, diversas classificações possíveis, dada especialmente a proliferação recente do uso do termo em várias disciplinas, como administração pública, ciência política, contabilidade, direito, economia e políticas públicas, entre outras.

Neste contexto, defino *accountability legal* como a aplicação, realizada por agentes estatais investidos em tais poderes, de uma punição prevista em lei a um agente que adotou uma conduta considerada ilegal no exercício de suas funções (KARKLINS, 2005; BOVENS, 2007; LINDBERG, 2013). No caso, tanto as sanções como os procedimentos adotados para aplicá-la, bem como os agentes responsáveis pela sua aplicação, encontram-se previstos de antemão na legislação existente. Por isso mesmo, dada sua extensa regulamentação legislativa, é considerada “the most unambiguous type of *accountability*, as the legal scrutiny will be based on detailed legal standards,

prescribed by civil, penal or administrative statutes, or precedent” (BOVENS, 2007, p. 456).

Em geral, ela é pensada como uma forma horizontal de *accountability*, como ocorre, por exemplo, quando o Poder Judiciário aplica sanções a um órgão ou integrante do Poder Executivo. Todavia, nem toda *accountability legal* pode ser assim classificada. Como sugere Lindberg (2013), quando o Poder Judiciário aplica sanções a indivíduos e entes privados, tais como empresários e empresas envolvidos em práticas corruptas, trata-se de uma relação vertical, do tipo top-down. O mesmo ocorre no controle interno da burocracia, cujos controles também são frequentemente verticalizados e descendentes. Assim, a *accountability legal* abarca tanto as dimensões verticais como as horizontais da *accountability*, ora manifestando-se de uma maneira, ora de outra, dependendo do locus institucional dos agentes que aplicam as sanções e a quem elas são aplicadas.

De igual forma, embora a *accountability legal* seja tradicionalmente associada à atuação do Poder Judiciário, esse não é necessariamente o caso. Isso ocorre porque a aplicação de punições previstas em lei a agentes que adotaram condutas consideradas ilegais no exercício de suas funções também pode ocorrer em âmbito administrativo – isto é, por meio de corregedorias, controladorias, tribunais de contas, órgãos de auditoria, agências anticorrupção etc. Em parte, é por isso que eu evito denominar essa forma de *accountability* de judicial, como realizam alguns autores (e.g., ANG, 2017). Outros motivos pelos quais não utilizo essa terminologia incluem o fato de que mesmo a imposição de sanções pelo Poder Judiciário geralmente requer a atuação de outras instituições não propriamente judiciais (e.g., polícias, órgãos de persecução penal), além do fato de a expressão “*accountability* judicial” ser mais comumente associada à *accountability* dos próprios membros do Poder Judiciário, quase sempre de caráter administrativo e disciplinar (e.g., BURBANK e FRIEDMAN, 2002; GEYH, 2008; MECHKOVA, LÜHRMAN e LINDBERG, 2019).

Por fim, o que distingue a *accountability legal* de outras formas de *accountability* política, como o impeachment, por exemplo, são os níveis de delegação de poderes dos agentes envolvidos, por um lado, e de especificação das condutas passíveis de punição, por outro.

Ao passo que na *accountability legal* os agentes responsáveis pela imposição de sanções são definidos em leis aprovadas por representantes políticos, no impeachment são os próprios representantes quem impõem as sanções. Na *accountability legal*, adicionalmente, as condutas passíveis de punição são específicas, sendo quase sempre detalhadas na legislação existente. No impeachment, diferentemente, as condutas passíveis de punição são imprecisas, havendo maior a discricionariedade dos atores envolvidos na sua aplicação, algo que é particularmente verdadeiro no Brasil (ARANTES, 2010; VIEIRA, 2018).

A relação entre *accountability* e corrupção é conhecida, decorrente da íntima conexão que ambos possuem com processos de delegação de poderes. No caso, corrupção pode ser amplamente definida com o uso indevido – ou abuso – do poder confiado, de uma pessoa ou entidade a outra, em benefício próprio. Há, assim, uma relação de delegação de poderes de um principal a um agente e este se utiliza indevidamente dos poderes recebidos em seu próprio benefício. A corrupção, neste sentido, é a violação da confiança esperada no processo de delegação de poderes. Sendo o processo por meio do qual um agente deve prestar esclarecimentos ao principal e pode ser punido caso tenha utilizado indevidamente os poderes recebidos, a *accountability* é vista ao mesmo tempo como um antídoto e um remédio para a corrupção, restaurando a relação de confiança violada (WARREN, 2004; TAYLOR, 2018).⁶

Ao seu turno, a corrupção no setor público pode ser compreendida como o uso indevido da função pública para benefício privado. O que distingue corrupção no setor público de corrupção em geral é, portanto, a existência de uma função ou cargo público, cujos deveres são violados pelo seu ocupante para a produção vantagens indevidas para si ou para outrem (PHILP, 1997). É isso que distingue a corrupção no setor público de outras formas de corrupção, como aquela que ocorre exclusivamente entre privados, por exemplo (ARAGADOÑA, 2003).

O conceito de corrupção no setor público funda-se no delineamento de uma distinção

6 A *accountability* não é um remédio apenas para a corrupção. Ela é um processo mais amplo que busca induzir à maior responsividade dos eleitos às preferências dos eleitores, tanto em relação como em relação à corrupção como a outros temas. Neste sentido, ver Manin, Przeworski e Stokes (1999).

clara entre as esferas pública e privada com o propósito de proteger a primeira de influências indevidas da última (PHILP, 1997). Esta distinção deriva especialmente do componente republicano da democracia moderna de caráter representativo, ou poliarquia. Isto é, mesmo que haja elementos oriundos de tradições liberais e republicanas nesta, e que ambos sugeriram a separação estrita entre as esferas pública e privada, eles o fazem por motivos diferentes. Ao passo que a tradição liberal propõe a distinção entre as esferas pública e privada sobretudo de forma a proteger a esfera privada de interferências indevidas do público, salvaguardando especialmente os direitos individuais, a tradição republicana propõe essa distinção de forma a proteger a esfera pública de interferências indevidas da esfera privada, com vista à defesa do interesse público (O'DONNELL, 1998, p. 112-113).

Possivelmente, a controvérsia principal do conceito de corrupção no setor público orbita em torno da definição exata do que constitui o uso indevido ou abuso da função pública. Isso significa, por um lado, que o conceito assume haver benefícios privados devidos que se extraem de cargos públicos, como a remuneração de servidores públicos ou a popularidade obtida por representantes eleitos em decorrência de políticas públicas bem-sucedidas, por exemplo. Por outro, o critério que separa esses casos daqueles de abuso ou uso indevido do cargo público nem sempre é de fácil identificação, particularmente em pesquisa comparativa. Isso ocorre porque comportamentos tidos como indevidos em alguns contextos não são assim considerados em outros. A prática, aceita em alguns países, mas amplamente regulamentada em outros, de apresentar agentes públicos ilustra o ponto (PRASAD, SILVA e NICKOW, 2019).

Dada a dificuldade, uma alternativa adotada com frequência na pesquisa empírica sobre corrupção no setor público é defini-la como um comportamento ilegal de agentes públicos que implique em benefícios privados.⁷ Essa opção é adotada seja por facilitar a pesquisa, seja porque atualmente a maioria dos países é signatário dos mesmos tratados internacionais anticorrupção, o que significa – ao menos do ponto de vista formal de suas autorida-

7 Não à toa, a literatura sugere que a identificação empírica da corrupção “typically involves applying a legal standard” (Svensson 2005, 20), incluindo especialmente comportamentos que “deviate from the formal duties of a public role” (Nye 1967, 419).

des – que há um entendimento compartilhado sobre o que constitui corrupção no setor público (MUNGIU-PIPPIDI, 2013). De um modo geral, esta constitui a violação de comportamentos esperados de uma administração pública “weberiana” racional-legal, que deve assegurar a separação entre as esferas pública e privada por meio da adoção de regras previamente estabelecidas em lei que se pautem pelo universalismo de procedimentos, comumente expresso em noções como igualdade de tratamento, impessoalidade, imparcialidade, *fairness* etc. Nesse sentido, a corrupção no setor público passa a ser compreendida como o conjunto de atos ilegais cometidos por agentes públicos na condução dos seus cargos que acarretem em benefícios privados, seus ou para outrem.⁸

A corrupção no setor público, finalmente, pode envolver diferentes tipos de agentes. A *grand corruption* geralmente envolve poucos indivíduos (autoridades eleitas, altos funcionários do estado e elites empresarias), grandes somas de valores em cada transação e nível elevado de organização e sofisticação. Esta difere da *petty corruption*, que tradicionalmente envolve grande número de indivíduos (tipicamente burocratas do nível de rua e suas clientelas), menores somas de dinheiro por transação e baixo grau de organização e sofisticação entre seus agentes – por vezes sequer existindo de forma organizada (KARKLINS, 2002; ROSE-ACKERMAN e PALIFKA, 2016).⁹

8 Essa abordagem possui limitações. Como Philp sugere, “that an act is legal does not always mean that it is not corrupt” (1997, 441). Comportamentos que violam a imparcialidade esperada da administração pública, mas que não são ilegais, ilustram o ponto. Isso é especialmente verdadeiro em contextos altamente institucionalizados, em que parte significativa das transações corruptas ocorre por meio de atos formalmente legais (Johnston 2005). Simetricamente, nem todos atos ilegais cometidos por agentes públicos são necessariamente corruptos. A quantidade de irregularidades apuradas em auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) em municípios brasileiros, por exemplo, indica que os episódios de má administração (derivados da falta de preparo ou de informação dos gestores) superam amplamente os casos de corrupção propriamente dita (Gerhke 2018).

9 Como tudo nesta literatura, um dos problemas desta classificação é o fato de que esses dois tipos de corrupção podem interagir. Isso ocorre, por exemplo, quando policiais ilegalmente arrecadam dinheiro de forma a financiar campanhas eleitorais. Outro problema diz respeito à escala. Embora a participação de “autoridades eleitas” geralmente permita classificar um caso como *grand corruption*, prefeitos de municípios de pequenos e seus secretários municipais dificilmente sugerem este tipo de magnitude.

É por conta desta centralidade conferida à noção ilegalidade como forma de identificar condutas como corruptas que a *accountability legal* se apresenta tão seguidamente na literatura como forma de controlar a corrupção. Com efeito, a própria ideia de sancionar condutas corruptas frequentemente é tomada como sinônimo da ideia de impor sanções previstas em lei e elas, sendo as instituições responsáveis pelo *law enforcement* quase sempre as primeiras indicadas a serem fortalecidas de forma a se enfrentar a corrupção. Isso é particularmente verdadeiro em relação ao Poder Judiciário, cuja independência é quase sempre considerada indispensável para o sucesso dessas iniciativas (e.g., ROSE-ACKERMAN 2007, 2010; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2007; VOGL, 2012).

Ao mesmo tempo, o que torna a *accountability legal* da corrupção no setor público – e em especial da *grand corruption* – interessante do ponto de vista da pesquisa empírica é o fato de que os mesmos indivíduos que formalmente delegam poderes às instituições de *accountability legal*, os representantes políticos eleitos, são também os potenciais alvos de parte importante dos esforços dessas instituições. Isso ocorre porque as atribuições do Poder Judiciário, de órgãos de persecução penal, instituições de auditoria, controladorias e de tantas outras são todas definidas em lei. E essas leis são – ao menos hipoteticamente – sujeitas à alteração pelos próprios alvos potenciais das investigações em casos de *grand corruption*. Não à toa, dados os constrangimentos envolvidos nesse processo, muitos trabalhos se lançaram a buscar identificar as condições sob as quais punições podem ser impostas a agentes políticos corruptos, em especial pelo Poder Judiciário (DELLA PORTA, 2001; SOUSA, 2002; SIMS, 2011; DA ROS, 2014; ANG, 2017).

Três Tipos de Accountability legal

Proponho classificar a *accountability legal* em três tipos: administrativa, civil e criminal (ou penal).¹⁰ Abaixo, eu explico cada um desses tipos com atenção a três dimensões: a severidade das sanções impostas, a quantidade de comportamentos sancionáveis e as instituições responsáveis pela aplicação das sanções.

Em seguida, apresento as etapas que caracterizam o processo de *accountability legal*, as quais são idênticas para os três tipos revisados. A partir disso, adiciono duas dimensões à análise: o nível de interdependência institucional e a probabilidade/celeridade de sanção.

Friso de antemão que as três variantes de *accountability legal* aqui discutidas são “tipos ideais”, isto é, formulações teóricas que não necessariamente guardam perfeita correspondência empírica. Assim, embora eu me valha de exemplos de práticas concretas para ilustrá-los, não me limito às especificidades da legislação de um país, como o Brasil, salvo quando importante para aclarar a discussão. O propósito desta reflexão é chamar a atenção para as diferenças entre tipos de *accountability legal* como conceitos que merecem maior aprofundamento por suas próprias importâncias, em especial quanto ao alcance em potencial de cada um deles no controle da corrupção no setor público, conforme detalhado abaixo.

A *accountability legal* administrativa consiste na aplicação de sanções estabelecidas em lei por órgãos internos e externos de controle da administração pública. Estes incluem instituições de auditoria e de correição, tribunais de contas, controladorias, agências anticorrupção e outros fóruns de natureza “quasi-judicial” (BOVENS, 2007). As sanções impostas nessa modalidade apresentam a mais ampla variedade dentre os três tipos de *accountability legal* aqui classificados, oscilando entre os níveis baixo e médio de severidade. Dentre os primeiros, cito a aplicação de advertências, de suspensões temporárias do serviço público e de multas de reduzido valor; quanto aos últimos, cito a imposição de multas de valor elevado, de desligamentos definitivos do serviço público e da vedação futura à ocupação de cargos ou à contratação junto ao poder público, medidas essas que podem ser até mesmo adotadas em conjunto. Dada a variedade, as sanções podem ser aplicadas tanto a pessoas físicas como a pessoas jurídicas. Essa variedade se relaciona à quantidade de comportamentos sancionáveis, isto é, ao número de práticas para as quais existe previsão de punição em lei. Esta quantidade é muito superior na *accountability legal* administrativa do que na civil e, especialmente, na criminal. Com efeito, a imposição de sanções administrativas pode decorrer de mero indício de prática corrupta, prescindindo de comprovação de dolo

¹⁰ Baseio essa classificação sobretudo em Klitgaard (1988, 81).

dos agentes envolvidos ou mesmo de dano ao poder público. Uma sanção administrativa aplicada com frequência por agências anticorrupção mundo afora – e inconcebível civil ou criminalmente – é o desligamento de servidores públicos que exibem patrimônio injustificadamente incompatível com seus rendimentos (MANION, 2004; QUAH, 2010).

A *accountability legal* civil diz respeito à imposição de sanções de natureza civil pelo Poder Judiciário que, para tanto, requer o seu acionamento por outros agentes ou órgãos, tais como os representantes legais dos órgãos públicos que incorreram em prejuízo ou dano como resultado das práticas corruptas. As sanções incluem sobretudo o pagamento de indenizações, tanto de caráter compensatório como punitivo, seja por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas. Em grande medida, o propósito aqui é a recuperação de ativos. Para tanto, além de pedidos diretos de pagamento de indenização, pode-se lançar mão de medidas como a declaração de falência e a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, inclusive com cooperação internacional (MATION, 2014; RIBEIRO, 2014). Particularmente no Brasil, por força da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), as sanções de natureza civil também podem conduzir à perda do cargo público e à vedação de sua ocupação no futuro (v.g., inelegibilidade). Assim, comparativamente às demais formas de *accountability legal*, o nível de severidade dessas sanções pode ser considerado médio. Quanto à quantidade de comportamentos

sancionáveis, este também é médio. Em regra, inexistente a possibilidade de punição por mero indício, havendo quase sempre a necessidade de comprovação de ocorrência de dano ao poder público decorrente de práticas corruptas. Em tese, trata-se de quantidade de condutas sancionáveis inferior àquelas das sanções administrativas, mas superior às criminais.

A *accountability legal* criminal ou penal, finalmente, caracteriza-se por ser a única aplicada apenas a pessoas físicas. De regra, ela requer a comprovação de dolo dos agentes para ser imposta, e somente em relação a condutas altamente detalhadas na legislação. Por isso, é a que apresenta, dentre os três tipos de *accountability legal* revisados, a menor quantidade de comportamentos sancionáveis. O tipo de punição é, por sua vez, um só: a privação de liberdade – muito embora ele possa ser convertido em prestação de serviços à comunidade ou multa, entre outros. Trata-se da mais severa forma de sancionamento da corrupção e que, por isso mesmo, somente pode ser imposta pelo Poder Judiciário após acionamento por um órgão de persecução penal (e.g., Ministério Público), geralmente após investigação conduzida pela autoridade policial.

O Quadro 1, abaixo, sintetiza a classificação dos tipos de *accountability legal* exposta até aqui com referências às três dimensões descritas anteriormente: o nível de severidade das sanções, a quantidade de comportamentos sancionáveis e as instituições responsáveis pela sua aplicação.

QUADRO 1. SANÇÕES E INSTITUIÇÕES DE ACCOUNTABILITY LEGAL

TIPO DE ACCOUNTABILITY LEGAL	NÍVEL DE SEVERIDADE DAS SANÇÕES	QUANTIDADE DE COMPORTAMENTOS SANCIONÁVEIS	INSTITUIÇÕES SANCIONADORAS
Administrativa	Baixa a média	Alta	Órgãos de controle interno e externo da administração pública (corregedorias, controladorias, tribunais de contas etc.)
Civil	Média	Média	Poder Judiciário, mediante acionamento pelo órgão lesado ou seu representante legal
Criminal	Alta	Baixa	Poder Judiciário, mediante acionamento pelo órgão de persecução penal

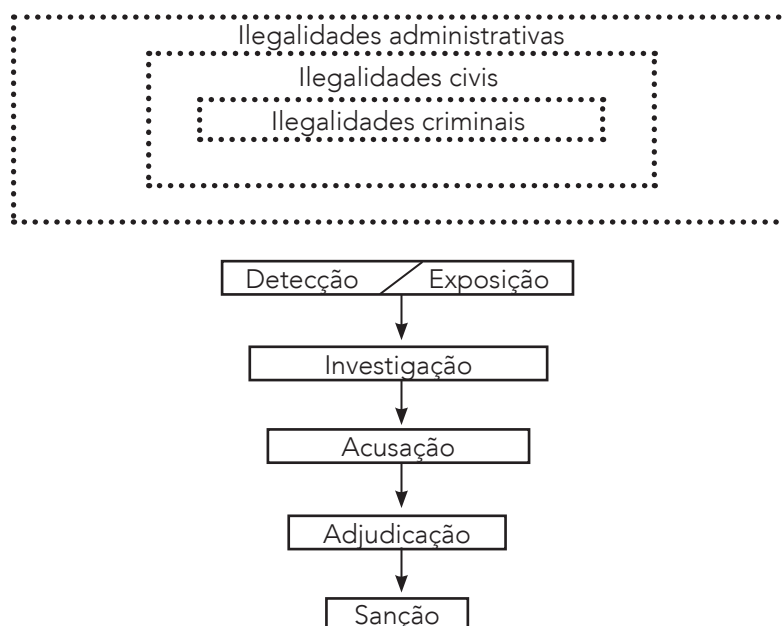
Fonte: elaboração do autor.

O corolário do exercício realizado até aqui é que a *accountability legal* administrativa, em comparação à civil e à criminal, é a que permite que o maior número de instituições possa punir, de forma independente umas das outras, um número maior de comportamentos. Praticamente todas as condutas sancionáveis pelas vias civil e criminal podem, ao menos em tese, também ser punidas administrativamente. Sanções civis, por sua vez, são destinadas a um conjunto mais reduzido de condutas e aplicadas somente por órgãos judiciais mediante provocação por outras instituições; e sanções criminais somente ocorrem por decisão judicial após o seu acionamento por um órgão de persecução penal como decorrência de um rol limitado de condutas detalhadas na legislação como crime. Essa variação, é óbvio, decorre do nível de severidade das sanções. Assim, embora haja alguma sobreposição entre os tipos de sanções aplicadas em casos de *accountability legal* administrativa e civil – e.g., ambas podem acarretar no pagamento de va-

lores, na forma de multas e indenizações, ou no desligamento do serviço público – as segundas são em média mais severas do que as primeiras, que permitem um conjunto maior de sanções, permanecendo aquelas de ordem criminal como as mais severas dentre as três.

Isto posto, ainda que se divida em diferentes tipos, a *accountability legal* se caracteriza por ser um processo necessariamente sequencial, que se desdobra em diferentes etapas (RÍOS-FIGUEROA, 2006, 2012; TAYLOR e BURANELLI, 2007; DA ROS, 2014; ARANHA e FILGUEIRAS, 2016; ARANHA, 2017). Para fins heurísticos, as etapas que conduzem à aplicação de sanções legais – sejam elas administrativas, civis ou criminais – estão representadas na Figura 1, abaixo. Embora estas etapas sejam utilizadas com maior frequência para descrever os fluxos do sistema de justiça criminal, não é incomum que elas sejam consideradas idênticas nos sistemas civil e administrativo, perspectiva à qual subscrevo (MACHADO e PASCHOAL, 2016).

FIGURA 1. ETAPAS DO PROCESSO DE ACCOUNTABILITY LEGAL



Fonte: elaboração do autor.

O processo de *accountability legal* está representado na figura acima em formato de funil porque ele opera como um sistema de “filtragem”.¹¹ Desta maneira, nem todos os casos abordados em uma fase anterior passam à fase imediatamente posterior, e informação inevitavelmente se perde de uma etapa à outra. Um efeito disso é que quanto menor, ou mais estreita, for a fase imediatamente anterior, mais estreitas possivelmente serão as seguintes. Isto é, uma fase posterior somente é tão ampla quanto a anterior permite que ela seja (DA ROS, 2014).

A primeira etapa do processo é a definição, na legislação, de ilegalidades administrativas, civis e criminais – i.e., daquilo que eu chamei de comportamentos sancionáveis. Como indicado na figura acima, os três tipos de *accountability legal* funcionam de forma concêntrica.¹² Isto é, de um modo geral, condutas sancionáveis criminalmente também ensejam punições civis e administrativas; condutas sancionáveis civilmente, por sua vez, ensejam sanções administrativas, mas não necessariamente criminais; por fim, há condutas sancionáveis apenas administrativamente que não ensejam sanções de natureza civil ou criminal.¹³ Por isso, sanções administrativas são aquelas que potencialmente abarcam maior quantidade de condutas, com as criminais abarcando menor número, e as civis ocupando lugar intermediário. As ilegalidades estão representadas em linha tracejada, diferentemente das demais etapas, por conta da incerteza de sua incidência. Práticas corruptas, se forem bem-sucedidas, ocorrem de maneira oculta. Assim, só uma parte das condutas corruptas consideradas ilegais se tornam públicas e a linha tracejada busca dar conta do inevitável fenômeno da subnotificação dos casos de corrupção (WARREN, 2004; FILGUEIRAS, 2011).

11 Agradeço a Andrew S. McFarland pela ideia de representar o processo de *accountability legal* desta forma.

12 Elaborei essa representação concêntrica inspirado em argumento amplamente difundido na literatura jurídica sobre a ilicitude das condutas, geralmente limitada às esferas civil e penal (e.g., Giacomuzzi 2002, Soares e Pereira 2015, Machado 2015), às quais adicionei a administrativa. Essa mesma lógica também se encontra presente na legislação brasileira, de que são exemplo os arts. 121-125 da Lei n. 8.112/1990, que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Agradeço a ajuda de José Guilherme Giacomuzzi com relação a esse ponto.

13 Isso é, obviamente, uma simplificação. Como tal, ela se sujeita a exame empírico das diferentes legislações existentes em cada país. Assim, pode ser que existam condutas sancionáveis civilmente, mas não administrativamente, por exemplo. O raciocínio aqui proposto indica apenas as tendências gerais da legislação e da hierarquia legal existente na maioria dos países. Agradeço a Marcio Camargo Cunha Filho por essa observação.

Há duas formas por meio das quais este processo de “desocultação” da corrupção ocorre. É isto que se encontra indicado na etapa seguinte do processo de *accountability legal*: a detecção e/ou a exposição da corrupção (DA ROS, 2014). A primeira decorre do monitoramento realizado por órgãos de controle da administração pública, que buscam indícios de práticas corruptas a partir de indicadores estabelecidos, tais como os valores de transações financeiras realizadas, os montantes e modalidades dos contratos administrativos firmados etc. (MACHADO e PASCHOAL, 2016). A segunda surge majoritariamente de fora das instituições públicas, partindo de *whistleblowers*, organizações da sociedade civil e de participantes das próprias transações corruptas, que buscam se afastar delas por diferentes motivos, inclusive atacando antigos aliados (BALÁN, 2011). Não à toa, a imprensa exerce papel de destaque nessa segunda forma de desocultação da corrupção e sua liberdade é, por isso, considerada essencial ao controle da corrupção (BRUNETTI e WEDER 2003; GENTZKOW, GLEASER e GOLDIN, 2006).

Dentre as ilegalidades administrativas, civis ou criminais detectadas ou expostas, contudo, apenas uma fração conduz à investigação, a etapa seguinte. Nesta etapa, busca-se a verificar se os indícios coletados na etapa anterior verdadeiramente constituem irregularidades, bem como os seus responsáveis e os órgãos responsáveis pela aplicação das sanções. O papel da investigação é “separar o joio do trigo”. Isto é, assim como ela pode indicar culpados e levar inclusive à detecção de novos atos potencialmente corruptos, a investigação também pode ser inconclusiva ou verificar a mera ocorrência de irregularidades formais, removendo os nomes daqueles inicialmente indicados do rol de envolvidos. É nesta etapa que se intensifica a prestação de esclarecimentos dos agentes aos principais ou àqueles indicados por estes para tanto, por meio de depoimentos, apresentação de documentos, realização de perícias etc. (MACHADO e PASCHOAL, 2016).

Uma vez concluída a investigação, a acusação consiste na decisão de realizar a indicação formal da aplicação de uma sanção aos identificados na etapa anterior como responsáveis pelas irregularidades. Destes, contudo, apenas alguns serão adjudicados ou julgados na fase seguinte, que consiste na decisão de se apli-

car a sanção ou não. Alguns casos, no entanto, sequer serão julgados em seu mérito, sendo antes afastados por questões processuais. Finalmente, de todos os casos que conduzem a uma decisão final, apenas uma fração indicará a imposição de uma sanção como resultado (DA ROS, 2014).

Esse processo de “filtragem” se reproduz para cada um dos tipos de *accountability legal* descritos, cada qual com suas particularidades. Por iniciar com o escopo de atuação mais reduzido, casos criminais potencialmente geram o menor número de sanções. Inversamente, por abarcar inicialmente mais condutas, casos administrativos geram potencialmente o maior número de sanções, e casos civis ocupam posição intermediária. De igual forma, embora as etapas acima sejam preponderantemente estanques, as instituições que nelas atuam não necessariamente são. Isto é, nem sempre há uma única instituição responsável por executar cada etapa, podendo haver sobreposição. Assim, embora a adjudicação e a sanção sejam executadas apenas pelo Poder Judiciário nas variantes civil e penal da *accountability legal*, a investigação pode ser executada simultaneamente por mais de uma instituição (e.g., polícias, órgãos de persecução penal), inclusive em conjunto entre elas.¹⁴ De igual forma, algumas instituições podem exercer mais de uma etapa nesse processo. No caso de sanções criminais, por exemplo, órgãos de persecução penal participam tanto da acusação como da investigação, podendo até mesmo atuar de forma auxiliar na exposição da corrupção – é isso que ocorre por meio de instrumentos de colaboração premiada, em que novos nomes e práticas corruptas são trazidos a público por um de seus participantes em troca de benefícios legais concedidos por órgãos de persecução penal. Em alguns casos, finalmente, uma única instituição pode exercer todas as etapas do processo de *accountability legal*, particularmente em casos administrativos.

Os Tribunais de Contas no Brasil, por exemplo, podem realizar todas as etapas do processo de *accountability legal* administrativa, estando aptos a detectar, investigar, acusar, adjudicar e impor sanções nas suas respectivas esferas de atuação e jurisdição (TAYLOR e BURANELLI, 2007; DA ROS, 2018).¹⁵

Como resultado, a priori há uma razão inversa entre o nível de severidade das sanções a serem impostas, por um lado, e o nível de interdependência institucional necessário para que as sanções sejam aplicadas, por outro. Em geral, quanto mais severas as sanções, mais instituições participam do processo de *accountability legal*. Isso ocorre – e é esperado – para que sanções mais severas sejam impostas com maior parcimônia do que sanções mais brandas. Justamente porque algumas punições são muito drásticas, como a privação de liberdade, em uma democracia liberal elas se submetem ao escrutínio de um maior número de instituições para serem aplicadas. Este é o óbvio corolário do liberalismo político: por meio da divisão de funções e poderes, gera-se controles mútuos entre instituições e se reduz a discricionariedade dos atores responsáveis pelo uso da coerção estatal.

Usando jargão da ciência política, portanto, há uma razão inversa entre a severidade das sanções a serem impostas e o número de *veto players* – i.e., jogadores com poder de veto, que são aqueles cujo consentimento é necessário para se tomar uma decisão¹⁶ – requeridos para aplicar punições a condutas corruptas. Disso decorre outro resultado, derivado dessa abordagem: novamente a priori, há uma razão inversa entre a severidade de uma sanção, por um lado, e a probabilidade e celeridade de sua aplicação, por outro.

14 Essa é o caso das amplamente conhecidas forças-tarefa no Brasil, que congregam sobretudo membros da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, mas também integrantes de outros órgãos da administração pública federal, incluindo Secretaria da Receita Federal, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Advocacia-Geral da União (Arantes 2010).

15 Convém frisar, no entanto, que há sabidamente muita variação nas performances dos Tribunais de Contas no Brasil, de tal forma que alguns de fato parecem exercer todas essas etapas, ao passo que outros exercem um conjunto menor de atividades (Moraes 2006, Loureiro, Teixeira e Moraes 2009, Melo, Pereira e Figueiredo 2009, Da Ros 2018).

16 A abordagem de *veto players* foi proposta por Tsebelis (1995, 1999, 2002) para explicar as diferenças entre sistemas de governo e suas capacidades de formular políticas públicas em uma democracia.

E isso se relaciona aos tipos de *accountability* legal descritos, como a Figura 2, abaixo, representada de forma simples e exploratória.

FIGURA 2. POTENCIAL SANCIONATÓRIO DOS TIPOS DE ACCOUNTABILITY LEGAL



Fonte: elaboração do autor.

A *accountability* legal criminal é que impõe a sanção mais severa dentre os três tipos e, por isso, é a que prevê o menor número de condutas sancionáveis e a que se pauta pelo maior grau de escrutínio de seus procedimentos. De modo geral, após notificada um crime em potencial, a polícia investiga, o órgão de persecução penal acusa, e o judiciário julga, aplicando a sanção ao final deste processo. Dada a maior quantidade de instituições envolvidas e o menor rol de comportamentos passíveis de punição, trata-se de uma forma mais lenta e menos provável de se aplicar sanções a comportamentos considerados corruptos. Logo abaixo, em patamar intermediário de severidade, na *accountability* legal civil, uma vez constatado prejuízo ao poder público em decorrência de prática corrupta, cabe ao representante legal do ente lesado ingressar com uma ação junto ao judiciário para que este decida ou não pela restituição dos valores e/ou pelo pagamento de multa. Em tese, trata-se de procedimento ligeiramente mais célere do que o anterior. Por fim, na *accountability* legal administrativa, em razão da menor severidade de suas sanções, um leque mais extenso de comportamentos é passível de punição, para os quais se requer menor escrutínio. É, em potencial, o tipo de *accountability* legal que possui a maior capacidade para ser aplicada de forma célere e abrangente. Friso, todavia, que a menor severidade das sanções administrativas, em relação aos outros dois tipos, não deve obscurecer o fato de que há muita variação interna a esse

tipo. E, por isso, conforme já mencionado, sua severidade oscila entre os níveis fraco e médio, havendo inclusive sobreposição com as sanções de natureza civil no caso de multas administrativas de alto valor e da destituição de cargos públicos e/ou da vedação da contratação junto ao poder público. É por isso que, na figura acima, as sanções administrativas se encontram deslocadas acima da base do eixo vertical em direção às sanções civis, de forma a representar essa variação interna e sua aproximação às últimas.

Neste ponto, reitero algo que disse no início desta seção: as diferenças sugeridas entre os tipos de *accountability* legal são em potencial, dada a natureza teórica dessa reflexão. Por óbvio, tanto a severidade das sanções como a probabilidade e a celeridade de sua aplicação são questões empíricas, relativas ao funcionamento das instituições que exercem essas tarefas. Este texto busca justamente manter constantes os vários recursos – autonomia, atribuições, poderes, orçamento, pessoal, expertise, coordenação etc. – que invariavelmente afetam a performance dessas instituições, de forma a isolar os tipos de *accountability* legal como variáveis próprias de interesse para o desenho de políticas públicas anticorrupção. O propósito é, portanto, chamar atenção para essas diferenças de forma a subsidiar o debate sobre a própria eficiência na alocação desses recursos nos esforços de reduzir a corrupção por meio da imposição de sanções legais.

O fundamento dessa preocupação é óbvio, mas frequentemente negligenciado: não há recursos para promover reformas abrangentes em todos os fronts de enfrentamento à corrupção ao mesmo tempo. Isso é particularmente verdadeiro em países em desenvolvimento. Eles são justamente os que necessitam de maior número de reformas, mas os que tem menos condições e recursos para fazê-las. A discussão, assim, não é sobre quais reformas devem ser feitas, mas sobre quais devem ser priorizadas. Sobre isso, a literatura é curiosamente escassa. Às várias sugestões da criação e promoção de ambiciosos “sistemas de integridade nacional” e de “redes de instituições de *accountability*” geralmente não se seguem discussões sobre quais dos seus componentes devem ser fortalecidos com maior urgência ou intensidade do que os outros. Com frequência, esta questão é deixada ao jogo bruto das decisões políticas “não baseadas em evidências”, de tal forma que a capacidade de mobilização e obtenção de recursos de algumas instituições se sobressai a outras, não necessariamente em proporção à contribuição que elas são capazes de dar para a redução da corrupção. E, por conta disso, a alocação de recursos pode nem sempre ser a mais eficiente. O exercício aqui realizado busca justamente propor uma abordagem para subsidiar essa discussão, em especial no que diz respeito ao controle da corrupção por meio da imposição de sanções previstas em lei. Friso, no entanto, que a decisão sobre a priorização da alocação de recursos deve sempre ser contextual e empiricamente orientada, tampouco permitindo que um tipo de *accountability legal* seja abandonado em prol de outros.

Implicações para Políticas Públicas Anticorrupção

Um conjunto de implicações e constatações teóricas e empírica decorre dos argumentos expostos na seção acima. O objetivo desta seção é revisar brevemente cinco delas, algumas das quais inclusive já foram discutidas nas páginas anteriores. Elas dizem respeito: (i) aos potenciais comparados dos três tipos de *accountability legal* para o controle da corrupção; (ii) à atuação do Poder Judiciário; (iii) à importância de reformas e sanções administrativas; (iv) à complementariedade e calibragem dos tipos de *accountability legal*; e (v) à integração da

accountability legal a estratégias mais amplas de controle da corrupção. Mais uma vez, como se trata de um texto teórico, todas essas implicações e constatações são conjecturas sujeitas a exame empírico posterior, antes indicando direções para análise empírica futura.

i. Potenciais comparados. Se eu fui suficientemente claro até agora, demonstrei que a punição de agentes corruptos por meio de sanções previstas em lei não pode se resumir àquelas impostas pelo Poder Judiciário. Embora haja na literatura, nos reformistas e no público em geral um impulso em equacionar sanções legais com sanções impostas pelo Poder Judiciário, este raciocínio é incompleto. Em parte, isso decorre de algo que sugeri no início deste ensaio: a falta de clareza da literatura sobre o que é uma “punição” a um agente corrupto. Buscando preencher parcialmente essa lacuna, propus classificar as “sanções legais” em três tipos – administrativas, civis e criminais – às quais correspondem três tipos de *accountability legal* diferentes. O propósito desta classificação foi identificar se, e em qual medida, esses tipos geram resultados distintos quanto à severidade e à probabilidade na aplicação das sanções, com possíveis reflexos sobre o controle da corrupção. Em vista do exposto, *ceteris paribus*, apostar na sanção criminal como estratégia principal de punição legal da corrupção é uma estratégia possivelmente ineficiente: embora suas sanções sejam mais severas, elas se aplicam a poucas e específicas situações, e somente a pessoas físicas.¹⁷ De igual forma, seus procedimentos envolvem maior número de *veto players* e, como resultado, suas punições são as mais lentas e as menos prováveis dentre os tipos de *accountability legal* revistos. Em resumo, sua vantagem comparativa às demais sanções é quase exclusivamente a sua severidade. Por sua vez, o sistema de sancionamento administrativo parece promissor em praticamente tudo aquilo que é desvantagem no sistema criminal: a quantidade de comportamentos sancionáveis é maior e a aplicação das sanções depende de menor quantidade de instituições, sendo mais célere e provável, e estendendo-se tanto a pessoas físicas como jurídicas. Seu limite é justamente sua severidade. Sanções administrativas, no entanto, variam muito em intensidade. Algumas são

17 Sanções criminais a pessoas jurídicas, embora raras, também podem existir. Embora não no âmbito da corrupção, esse é o caso, no Brasil, de multas decorrentes de crimes ambientais. Agradeço a Marcio Camargo Cunha Filho por essa observação.

realmente fracas (como advertências e multas de valor reduzido), mas outras podem ser mais duras, aproximando-se da severidade média de sanções civis (como multas de valores elevados, remoção do cargo público e proibição de contratação futura junto ao poder público). Por conta disso, se for bem calibrado (e esse é um ponto ao qual retornarei adiante), o sistema de *accountability legal* administrativo parece constituir um front fundamental para o controle da corrupção, possivelmente mais do que o sistema de justiça criminal e civil. Por fim, o sistema de aplicação de sanções civis é possivelmente o menos eficiente dos três tipos revisados até aqui. Ele conjuga as deficiências dos outros dois tipos sem ter suas vantagens: no máximo, as sanções civis atingem a mesma severidade das formas mais rigorosas da *accountability legal* administrativa, mas requerem praticamente o mesmo nível de interdependência institucional – e, portanto, de morosidade e de incerteza – das sanções criminais. Isso não significa que este é uma variante insignificante de *accountability legal*, mas apenas que, comparativamente aos demais tipos, é que parece possuir o potencial mais reduzido de controle da corrupção. Novamente, essa comparação é potencial, derivada dos tipos ideias aqui descritos. Este potencial, por sua vez, somente pode ser realizado por meio de investimentos nas respectivas instituições sancionadoras. Isto é, o fato de que a *accountability legal* administrativa possuir maior potencial de sancionamento da corrupção somente se converterá em realidade por meio da alocação de recursos às instituições responsáveis por ela. E aqui reside o dilema fundamental de todas políticas públicas, o seu custo de oportunidade. Dado que os recursos são invariavelmente escassos, reformistas anticorrupção devem escolher entre várias áreas onde investi-los para reduzir a corrupção. O que este exercício teórico sugere é que, dentre os tipos de *accountability legal* existentes, onde possivelmente se realiza o investimento mais eficiente é na sua variante administrativa. O que este exercício também sugere, por extensão, é que, se a área administrativa se encontra empiricamente aquém das demais na imposição de sanções, isso possivelmente decorre de uma desproporção na alocação de recursos entre as três áreas de *accountability legal* aqui discutidas – isto é, ou as instituições de *accountability legal* administrativa possuem recursos que as mantém operando aquém de seu potencial, ou as instituições de

accountability civil e criminal vem recebendo recursos além das suas necessidades.

ii. Atuação do Poder Judiciário. Coerente com o argumento anterior, convém notar que dificilmente o Poder Judiciário, seus atores e instituições próximas (como o Ministério Público) lograram sucesso em reduzir sensivelmente os níveis de corrupção no setor público quando avocaram a si protagonismo nesse processo. Em que pese a ampla sugestão dos organismos internacionais para o fortalecimento do Poder Judiciário como um dos principais antídotos anticorrupção, e o trabalho de diversos acadêmicos buscando identificar uma relação significativa entre a independência do Poder Judiciário e os níveis de corrupção dos vários países, as evidências nesse sentido são inconclusivas. Análises quantitativas focadas na América Latina, por exemplo, tiveram dificuldade em observar essa relação com clareza (e.g., RÍOS-FIGUEROA, 2006, 2012; SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2008; DONOSO, 2009).¹⁸ Outros trabalhos, focados sobretudo no nível local no Brasil e em modelos formais, por outro lado, obtiveram sucesso em observá-la (FERRAZ e FINAN, 2011; PRIKS 2011; LITSCHIG e ZAMBONI, 2015). Do ponto de vista comparativo, há casos em que houve intensificação da punição criminal de autoridades, mas nos quais a corrupção não parece ter cessado ou diminuído como resultado desses esforços. O exemplo mais famoso e amplamente citado no Brasil atualmente é o caso da Operação Mani Pulite, ocorrida na Itália de 1992 a 1996 (DELLA PORTA e VANNUCCI, 2007; VANNUCCI, 2009). Ele não é o único, contudo. Um outro exemplo relativamente conhecido nos Estados Unidos é o do estado de Illinois, onde o judiciário federal vem sendo rigoroso na aplicação de sanções penais, havendo condenado criminalmente quatro ex-governadores ao longo dos últimos anos. Ainda assim, não parece estar havendo melhoria quanto aos níveis de corrupção observados (MERRINER, 2004; CANARY e REDFIELD, 2012; GRADEL e

18 Outros exemplos incluem os amplamente citados estudos de Treisman (2000, 2007), que examinam o impacto da “efetividade do sistema legal”, focada em características históricas do Poder Judiciário, sobre a corrupção, praticamente não as observando.

SIMPSON, 2014).¹⁹ Estes e outros exemplos sugerem que a atuação das instituições do sistema de justiça, embora seja importante, não é isoladamente capaz de reduzir a corrupção.²⁰ Isso parece ser especialmente verdadeiro em campanhas temporárias de grande visibilidade midiática nas quais o sistema de justiça criminal agressivamente assume a dianteira do processo de enfrentamento à corrupção. Antes de atingir seus objetivos, o resultado geral dessas amplas campanhas de “moralização” do setor público quase sempre tem sido o de reduzir a competitividade de segmentos da elite política no mercado eleitoral, permitindo que outros competidores – novos ou outrora pouco competitivos – obtenham maior sucesso (e.g., MARAVALL, 2003; CHANG, GOLDEN e HILL, 2010). Dito de outra forma, mesmo quando bem-intencionadas, tais campanhas parecem contribuir para uma renovação acelerada do estoque de ocupantes de cargos públicos, mas não necessariamente para uma renovação das práticas políticas que os novos ocupantes adotam uma vez tenham chegado ao poder.²¹ Novamente, isso não significa que

19 Como Canary e Redfield observam ao revisar os esforços recentes do estado de Illinois para reduzir a corrupção, “the never-ending parade of local government officials from Chicago and other areas of the state going off to jail has not resulted in a moratorium on political corruption at the local level. Aggressive prosecution of political corruption is a necessary but not sufficient road to reform” (2012, 14).

20 Outro caso, menos discutido na literatura e que merece menção, é o Peru. Com frequência, cita-se a centralidade adquirida pelo órgão de persecução penal do país no aftermath da era Fujimori-Montesinos, que durou de 1990 a 2000, inclusive como condição para a posterior condenação destes (e.g., Navarro 2006, Vogl 2012). No entanto, os índices de corrupção do país não parecem ter melhorado desde então. Ilustro isso com a assertiva que todos os presidentes do país desde então sob investigação que decorrem da atuação da construtora brasileira Odebrecht no país, um dos desdobramentos da Operação Lava Jato.

21 Esse não é o único efeito dessas iniciativas. Outro comumente discutido na literatura é a expansão dos poderes dos próprios órgãos do sistema de justiça responsáveis por tais campanhas (e.g., Adut 2004). Outro ainda, ligado ao anterior, é a violação dos direitos dos investigados, incorrendo-se na prática de combater um tipo de abuso – a corrupção – com outro (e.g., Merriner 2004). Neste sentido, vale lembrar que o Poder Judiciário independente foi idealizado como um dos componentes do sistema de freios e contrapesos próprio do liberalismo político, que busca proteger os cidadãos contra o uso indevido da força pelo estado. Ele não foi concebido para punir condutas no interior de uma administração pública que sequer existia em seus moldes “weberianos” ou “universalistas” à época, no final do século XVIII. A separação de poderes é sobretudo um remédio liberal para um problema liberal. E o problema básico do liberalismo é limitar a atuação do estado de forma a conferir maior espaço às liberdades dos indivíduos. A separação de poderes foi desenhada tendo especialmente esse objetivo em vista. Seu objetivo era, em outras palavras, garantir que a esfera privada não sofresse interferências indevidas da esfera pública. Seu objetivo não era, portanto, preservar a esfera pública de interferências indevidas da esfera privada, aquilo que contemporaneamente chamamos de corrupção no setor público. Isso é o inverso. Sugerir que a separação de poderes e a independência do Poder Judiciário foram projetadas para controlar a corrupção é sugerir, muito provavelmente, a aplicação de um tratamento inadequado ao problema.

se devem abandonar esforços de forma a rotinizar a punição judicial de autoridades envolvidas em práticas corruptas. Ao contrário, trata-se apenas de frisar que o protagonismo do Poder Judiciário neste particular não parece ter obtido o sucesso esperado.

iii. Reformas e sanções administrativas. Ao passo que iniciativas capitaneadas pelo Poder Judiciário não parecem ocupar lugar de destaque dentre os casos de sucesso de países que conseguiram reduzir os níveis de corrupção de forma significativa, a história reserva outro lugar para as reformas administrativas – e ao menos algumas delas envolveram reformas nas estruturas de *accountability legal* administrativa. De antemão, é importante frisar que não parece haver uma única rota conduzindo países de níveis elevados para mais reduzidos de corrupção. Antes, parecem haver diversas trajetórias conducentes a esse resultado (MUNGIU-PIPPIDI, 2016). Simplificando enormemente essa realidade, dentre os “casos de sucesso” mais lembrados, há aqueles em que a redução da corrupção foi atingida, direta ou indiretamente, por meio de uma combinação de medidas como a maior profissionalização da burocracia, a redução dos estoques de rendas disponíveis junto ao estado e/ou a maior institucionalização do sistema partidário, entre outros.²² Em maior ou menor medida, histórias assim parecem ser ilustradas por casos mais antigos de reforma (Suécia e Dinamarca ao longo da segunda metade do século XIX, Estados Unidos durante a chamada *progressive era*, do final do século XIX ao início do século XX), por países que foram os laboratórios originais de iniciativas que hoje integram o rol de *best-practices* internacionais (como as agências anticorrupção independentes de Cingapura e Hong Kong, que datam da segunda metade do século XX) e por um rol heterogêneo de países que desde a década de 1990 parece ter obtido sucesso ao menos parcial neste sentido – incluindo nações como Botswana, Chile, Coreia do Sul, Costa Rica, Estônia, Geórgia, Japão, Nova Zelândia, Ruanda, Taiwan e Uruguai (MUNGIU-PIPPIDI, 2016; TAYLOR, 2018).

22 Examinemos esses “casos de sucesso” de forma exploratória e sem rigor. Parte da dificuldade com o estudo deste tipo é um velho conhecido problema das ciências sociais, o viés introduzido por se selecionar os casos a partir de valores específicos da variável dependente (King, Keohane e Verba 1994, Geddes 2003). Ao mesmo tempo, essas reformas são aquelas que produzem efeitos no curto e médio prazo. A elas se somam reformas cujos efeitos sobre a corrupção somente são observáveis em longo prazo, tais como incrementos nos níveis de riqueza, educação e democracia, além da redução de desigualdades (Treisman 2000, 2007, Uslaner e Rothstein 2016).

Dentre esses casos, o incremento na severidade e na probabilidade da aplicação de sanções administrativas parece ter sido importante em alguns deles, mas não todos. Seguramente, esse foi o caso das amplamente citadas agências anticorrupção de Cingapura e Hong Kong, que passaram a punir disciplinarmente servidores públicos envolvidos em práticas corruptas de forma ampla e rigorosa (MANION, 2004; QUAH, 2010), o mesmo também se observando nos casos mais recente de Georgia e Ruanda (TAYLOR, 2018).²³ Em adição ao argumento acima, em nenhum desses casos parece ter sido o Poder Judiciário o agente principal das mudanças. Quando muito, o aumento da competição política parece ter favorecido uma atuação mais independente do Judiciário, como no Japão (onde, contudo, permanece tendo atuação discreta) e a Costa Rica (que já conta há certo tempo com um Judiciário respeitado, ainda que nele a pauta anticorrupção não pareça ser prioritária, centrando-se em temas como os direitos humanos).

iv. Complementariedade e calibragem: Até aqui, distingui três tipos de *accountability legal* de forma a compará-los. Agora, tentarei analisá-los em conjunto. Como frisei, priorizar uma área de *accountability legal* não deve – e nem pode – significar abandonar outras. Se a discussão empreendida até aqui está clara, há um espaço promissor para se pensar no sistema de sancionamento administrativo como locus relevante para incrementar as chances e a celeridade na imposição de sanções previstas em lei a agentes corruptos. Ao mesmo tempo, ninguém espera reduzir a corrupção – e sobretudo aquela que envolve grandes volumes de dinheiro – por meio da aplicação de advertências ou multas de valor reduzido. É óbvio que isso não funciona. Talvez por isso nosso impulso inicial seja pensar que a *petty corruption* possa ser enfrentada com base em sanções administrativas, por um lado, mas que a *grand corruption* deve ser punida judicialmente, por outro. Dado o maior nível de organização e de sofisticação da última, o seu controle geralmente requer o uso de técnicas de investigação mais invasivas, as quais demandam supervisão judicial e que conduzem

à aplicação de sanções criminais. O raciocínio é verdadeiro, mas possivelmente incompleto. Primeiramente, se a corrupção é sistêmica, ela envolve tanto altos funcionários do estado como burocratas do nível da rua e do médio escalão (cf. KARKLINS, 2002). Há, nesses casos, atuação conjunta de agentes nos diferentes níveis da burocracia com vistas à realização de transações corruptas. Por definição, o combate a tais práticas deve ser igualmente conjunto, aliando diferentes tipos de *accountability legal*. Em segundo lugar, a celeridade das sanções administrativas permite que se tomem medidas de forma a cessar os desvios de recursos muito antes do que uma decisão judicial – civil ou, especialmente, penal – possa fazê-lo. Neste sentido, a perda de recursos públicos, que é possivelmente o principal dano resultante da corrupção, pode ser minimizada de forma mais célere e eficiente por meio de sanções administrativas (e.g., rescisão de contratos administrativos, cessação dos repasses de valores a contratados pela administração pública suspeitos de desvios, suspensão e exoneração de servidores com patrimônio injustificadamente superior aos seus rendimentos) do que civis ou criminais. Há ainda medidas administrativas de caráter preventivo que também escapam à atuação na esfera judicial. Órgãos de auditoria, por exemplo, geralmente são capazes de suspender editais públicos cujos valores ou formato jurídico são considerados suspeitos antes mesmo que os atos decorrentes deles (e.g., contratos, admissões) ocorram, assim prevenindo que os próprios danos se materializem. Em terceiro lugar, a variabilidade das sanções administrativas permite que elas sejam calibradas para ser mais rígidas, de forma a aproximá-las da severidade da *accountability legal* civil. Em alguns “casos de sucesso” revisados na seção anterior, a adoção de sanções administrativas duras foi instrumental para reduzir a corrupção. Desta forma, sanções administrativas pesadas podem ser importantes também no controle da *grand corruption*, punindo de forma mais célere altos e médios burocratas – de carreira ou do *spoil system* – que são quase sempre indispensáveis aos atores políticos e empresariais para operacionalizar as transações corruptas de grandes valores. Disso decorre que há uma interdependência entre os tipos de *accountability legal* e que a aplicação de sanções administrativas talvez possa ajudar a prevenir a ocorrência de futuras irregularidades nas esferas civil ou cri-

23 Embora as agências anticorrupção de Hong Kong e Cingapura executem funções predominantemente investigativas, elas podem punir administrativamente funcionários públicos com demissões ou aposentadorias compulsórias, fazendo-os inclusive em grandes quantidades – e sem prejuízo para o encaminhamento desses casos para outras formas de sanção, civil ou criminal, posteriormente (Manion 2004, Quah 2010).

minimal. A insuficiência ou deficiência das sanções administrativas, por sua vez, pode gerar sobrecarga nas formas mais severas de punição.²⁴ Isto é, a carência de sanções administrativas pode gerar a necessidade de aplicar de forma mais intensa outras sanções, de natureza civil ou criminal. Quer dizer, o desequilíbrio entre essas sanções pode gerar a – percebida ou real – necessidade de compensar por meio da aplicação de outras. Com efeito, embora eu desconheça pesquisas sobre o tema, pode-se supor que a imposição rotinizada e previsível de sanções administrativas céleres e severas pode funcionar como uma forma de prevenir, ao menos em parte, a aplicação de sanções civis e criminais. Do contrário, se as sanções administrativas são carentes, deve-se relegar a tarefa de punir essas irregularidades de forma mais severa – mas mais demorada e incerta. Assim, quando os mecanismos de punição legal menos severos falham, provavelmente sobrecarregam – e tornam inócua ou pouco efetiva – a atuação dos mais severos. Se este argumento está correto, então o papel a ser exercido pelo Poder Judiciário talvez realmente não seja o de protagonista no enfrentamento à corrupção. Infelizmente, isso parece ocorrer como resultado de falhas nos demais sistemas de controle da administração pública – e talvez aí as medidas adotadas pelo Poder Judiciário, por mais duras que sejam, dificilmente conseguem ser efetivas para reduzir a corrupção.²⁵ Justamente em decorrência da severidade das sanções que impõe, o desenho institucional das democracias liberais reserva ao Poder Judiciário o lugar de uma espécie de “última linha de defesa” contra ilegalidades. Com o perdão da metáfora militar, mas colocar na vanguarda uma instituição que deveria estar na retaguarda não somente arrisca descaracterizar a sobriedade e a parcimônia que deveriam ser suas características, mas tampouco parece ser eficiente para reduzir a corrupção. Isso obviamente não significa relegar a atuação do Poder Judiciário no combate à corrup-

ção à insignificância. Ao contrário, serve para especialmente pensar em como otimizá-la de maneira integrada a outras estratégias de *accountability legal*. Assim, além de se constituir em um espaço essencial para a aplicação previsível e segura das sanções mais severas, o Poder Judiciário possivelmente exerce também um papel pouco examinado, mas fundamental, de suporte aos esforços de *accountability legal* administrativa, que se desdobra em ao menos quatro formas. No nível mais básico, isso significa não reverter cotidianamente as sanções impostas por corregedorias, controladorias, tribunais de contas etc., o que enfraquece tais órgãos. Em segundo lugar, isso significa não reexaminar desnecessariamente sanções impostas administrativamente, o que introduz incerteza e alonga o tempo necessário para sua imposição. A judicialização do sancionamento administrativo – seja ela requerida ou não pela legislação – reduz sensivelmente o seu potencial como mecanismo de enfrentamento à corrupção. Sendo judicializada, a *accountability legal* administrativa adiciona ao seu outrora célere tempo de tramitação toda a morosidade judicial, assim tornando-se o mais lento e menos provável dos mecanismos de aplicação de sanções legais, revertendo o papel que poderia ter no controle da corrupção.²⁶ Em terceiro lugar, um papel importante do Poder Judiciário nesta área é o de fornecer balizas seguras para a atuação dos órgãos administrativos, produzindo *standards* claros para que sanções administrativas sejam aplicadas com rigor. Por fim, no limite, o Poder Judiciário pode também incentivar instituições administrativas a adotar posturas mais duras nessa direção, talvez até mesmo impondo penalidades à inação de órgãos de *accountability legal* administrativa.²⁷

v. Integração a estratégias anticorrupção. Ampliando ainda mais o escopo, a diferença entre uma abordagem de enfrentamento à corrupção centrada em reformas e sanções administrativas, por um lado, e uma levada a cabo pelo sistema de justiça criminal, por outro, pa-

24 Esse raciocínio é uma derivação daquele desenvolvido por Macaulay (2011) em relação à punição da corrupção nos diferentes níveis federativos no Brasil. De acordo com a autora, a falta de sancionamento da corrupção nos níveis inferiores da federação, estados e municípios, permitiria que políticos ascendessem impunes rumo a cargos no nível federal. Haveria, assim, um processo de “filtragem” da corrupção dos níveis inferiores aos superiores da federação que viria sendo deficiente no Brasil.

25 Como della Porta and Vannucci sugerem amparados em análise do caso italiano, por exemplo, “when the system of internal control between politicians and bureaucrats does not work to prevent corruption, the judiciary is the main institution that has to intervene in order to discover administrative illegalities and repress them” (1999, 139).

26 Agradeço a Marcio Camargo Cunha Filho por essa ótima observação.

27 Isso já ocorre no âmbito de alguns órgãos de sancionamento administrativo no Brasil em âmbito estadual, na integração entre os mecanismos internos e externos de controle. No caso, alguns tribunais de contas recentemente passaram a exigir, juntamente à prestação de contas anual dos seus jurisdicionados, a manifestação dos seus respectivos órgãos do controle interno. Essa medida visa não somente estimular a criação de órgãos de controle interno onde hoje eles inexistem, como em diversas prefeituras do país, mas também corresponsabilizar os controladores internos caso sejam apuradas irregularidades sob sua responsabilidade (Da Ros 2018).

rece dizer respeito a outra dicotomia frequente na literatura sobre abordagens de controle da corrupção: aquela entre mudanças incrementais e mudanças abruptas (i.e., big bangs, diretos ou indiretos) (LAWSON, 2009; BERSCH, 2016; TAYLOR 2018). Com efeito, o sistema de accountability legal administrativo está possivelmente mais ligado ao incrementalismo do que a abordagens abruptas de enfrentamento à corrupção no setor público. Para pegar emprestada a metáfora de Reis (2018): sanções administrativas funcionam como um sistema de antivírus, e não como uma reformatação completa do sistema operacional. E, ademais, big bangs parecem ser não apenas raros casos de sucesso, como também frequentemente resultam em retrocessos (TAYLOR, 2018). Neste sentido, vale lembrar, punir não é tudo.²⁸ Embora haja espaço para iniciativas comparativamente mais eficientes envolvendo o sistema de sancionamento administrativo, muitas das reformas mais eficazes de enfrentamento à corrupção são preventivas, e não repressivas. Elas promovem a transparência, a redução do estoque de rendas a serem extraídas do estado, a redução da dominância de atores políticos e econômicos (inclusive no mercado de financiamento eleitoral),²⁹ a profissionalização da burocracia (envolvendo desde melhor treinamento até a geração de motivações intrínsecas para a honestidade), entre outros.³⁰ Embora escape ao propósito deste artigo, parece fundamental articular as iniciativas de accountability legal a essas outras reformas de forma a reduzir a corrupção com sucesso.

28 Com efeito, punir a corrupção pode gerar um efeito dissuasório, mas pode gerar também a sofisticação de práticas corruptas, bem como a sua mera continuidade por conta de outros custos potencialmente mais elevado que a sua descontinuidade geraria (algo que é especialmente possível entre políticos envolvidos com redes organizadas de criminalidade violenta, cujo sistema de proteção se encontra fora do aparato do estado).

29 Neste sentido, é sintomático que a *progressive era* nos Estados Unidos tenha sido acompanhada de reformas antitruste, tanto em nível local como federal, incluindo o Sherman Antitrust Act (1890), o Clayton Antitrust Act (1914) e a própria criação da Federal Trade Commission (FTC), também em 1914.

30 Vale lembrar, sobretudo nos casos de reformas administrativas datadas do século XIX – como na Suécia, Dinamarca e Estados Unidos – que estas reformas geralmente precederam o próprio crescimento do estado (Mungiu-Pippidi 2013, Taylor 2018). Desta maneira, o estado cresceu a partir de um molde previamente determinado por reformas que promoveram a profissionalização da burocracia. Isso, todavia, não ocorreu em diversos outros países, como no Brasil, em que a burocracia do estado cresceu por meio de um patchwork de ilhas de excelência e de outras áreas mais sujeitas ao clientelismo e ao corporativismo (Nunes 2003, Santos 2006).

Conclusões

O propósito dessa seção final não é resumir os argumentos desenvolvidos ao longo do texto, mas situar a discussão especificamente no contexto brasileiro. Neste sentido, apesar da amplitude da literatura existente sobre o tema, o espaço é exíguo e não busco ser exaustivo. Almejo apenas indicar algumas conclusões mais frequentes sobre esses estudos e frisar a falta de integração da literatura sobre os três tipos de accountability legal discutidos neste ensaio.

A literatura sobre *accountability legal* no Brasil é fragmentada. Por um lado, há um relativamente extenso – embora relativamente recente – conjunto de trabalhos sobre o processamento de casos de corrupção no Poder Judiciário. Em geral, essa literatura enfatiza a morosidade do processamento dos casos e a escassez de condenações definitivas, especialmente criminais, de autoridades e de servidores públicos (e.g., TAYLOR e BURANELLI, 2007; TAYLOR, 2011; ALENCAR e GICO JR., 2011; LEVCOVITZ, 2014). Ao mesmo tempo, essa literatura sugere que algumas instâncias do Poder Judiciário são bastante mais eficientes do que outras no processamento desses casos, havendo importante, mas pouco examinada variação neste particular (e.g., DA ROS, 2014, 2018; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018; MADEIRA e GELISKI, 2019). Esta mesma literatura examina também alguns episódios recentes, como o Mensalão e a Operação Lava Jato, particularmente como *outliers* em relação a práticas pretéritas de impunidade (e.g., MICHENER e PEREIRA, 2016; PRAÇA, 2017; KERCHE e FERES JÚNIOR, 2018). Ainda que em menor quantidade, também merecem destaque análises de casos de improbidade administrativa (e.g., FIGUEIREDO, SILVA e HAYASHI, 2016).

Por outro lado, o sistema de sancionamento administrativo vem sendo examinado de forma mais exaustiva em âmbito federal, salientando o crescimento das capacidades da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) ao longo das duas últimas décadas (e.g., SPECK, 2000; OLIVIERI, 2011; RICO, 2014). Em particular, destaca-se o aumento das capacidades de monitoramento da corrupção exercido por estes órgãos, o qual, todavia, não parece estar sendo acompanhado por um igual incre-

mento na sua capacidade de sancionamento, particularmente em relação a casos de *grand corruption*. A CGU, por exemplo, parece estar sendo severa na punição de servidores estatutários do Poder Executivo Federal, tendo gerado mais de 7.300 demissões, cassações de aposentadorias e destituições de cargos entre 2003 e 2018 (Controladoria-Geral da União 2018). Esses dados excluem, no entanto, os funcionários de empresas públicas, bem como os ocupantes de cargos comissionados dos respectivos órgãos federais. Por isso mesmo, apesar de mais de 65% dessas exonerações se deverem à corrupção, elas sugerem que as práticas punidas se articulam sobretudo a *petty corruption*.³¹ O TCU, por sua vez, parece ter desenvolvido importante capacidade de detectar indícios de práticas corruptas com celeridade. O caso da construção do prédio do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) em São Paulo sugere isso. Muito antes do caso se tornar alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 1999, irregularidades já haviam sido detectadas logo no início das obras, em 1992. O TCU, no entanto, decidiu aceitar as medidas saneadoras propostas naquela ocasião, em decisão de 1996, e o repasse de verbas à construtora só veio a ser suspenso em 1998, mediante decisão judicial após ação proposta pelo Ministério Público Federal (TAYLOR e BURANELLI, 2007; MACHADO e FERREIRA, 2014). Outro escândalo mais recente sugere algo semelhante. Irregularidades nas obras da Refinaria Abreu e Lima foram detectados ainda em 2008 pelo TCU, seis anos antes de serem objeto de investigação na Operação Lava Jato.³² Essas e outras informações figuraram na CPI da Petrobras, do Senado Federal, em 2009, a qual não gerou resultados concretos. A inação legislativa se somou a debilidade do TCU na imposição de sanções. Tivesse o tribunal tido poderes, por exemplo, para suspender as obras, não apenas o dano gerado talvez fosse menor, mas também o caso talvez não tivesse chegado ao Poder Judiciário anos depois com a intensidade como ocorreu.

Além de CGU e TCU, parece haver escassa literatura sobre outros mecanismos de controle da administração pública, sobretudo de natureza disciplinar interna dos órgãos – e.g., corregedorias, comissões disciplinares etc. Contudo, dado que estas atividades são conduzidas por “pares”, é possível que haja neles um “viés corporativista” que dificulta que elas sejam executadas de forma mais isenta.³³ Além disso, há os problemas derivados da hierarquia interna dessas instituições. Estudo envolvendo a corregedoria de polícia de um estado brasileiro encontrou que as chances de condenação disciplinar e o tamanho da sanção imposta a um policial militar são inversamente proporcionais à sua patente, e que comissões permanentes especializadas apresentam maior potencial de punição, em contraposição a comissões temporárias (CABRAL e LAZZARINI, 2015). Embora esteja longe de ser exaustivo, os achados do trabalho sugerem haver importante espaço para reformas administrativas que dotem os órgãos internos da administração pública de maior independência e capacidade organizacional.

Desta maneira, em que pesem os avanços sancionatórios recentes – ainda que desiguais – do Poder Judiciário e os incrementos em relação à capacidade de monitoramento dos órgãos administrativos, parece haver uma deficiência clara em relação à capacidade punitiva dos últimos, particularmente em casos de *grand corruption*. Por isso, parecem chegar ao Poder Judiciário pelo menos alguns casos que poderiam ser sancionados na esfera administrativa, que possivelmente teria impacto mais eficiente sobre a redução da corrupção. Vista sob essa ótica, é importante frisar que os avanços recentes no processamento de casos criminais envolvendo *grand corruption* no Brasil seguem a tendência de enfatizar o enfrentamento judicial – e não necessariamente administrativo – à corrupção, que data pelo menos desde a Lei de Improbidade Administrativa, de 1992. Como Arantes (2010) observa, antes da tendência atual de integração de instituições federais na área criminal na área, dominavam a pauta de combate à corrupção iniciativas, geralmente individualizadas, na área civil por meio da propositura de ações de improbidade administrativa. Ainda assim, a integração dos três tipos de *accountability legal* aqui descritos permanece incipiente na litera-

31 Isso é ainda mais grave em relação ao Poder Judiciário, em que as punições administrativas impostas aos magistrados envolvidos em escândalos de corrupção frequentemente se limitam à sua aposentadoria compulsória (Franco 2015).

32 Acórdão n. 008.472/2008-3 do Tribunal de Contas da União, de 10 de dezembro de 2008.

33 Novamente, agradeço aos comentários de Marcio Camargo Cunha Filho nesse sentido.

tura. Possivelmente, as únicas exceções ficam por conta dos casos examinados por Taylor e Buranelli (2007) e do volume organizado por Machado e Ferreira (2014) a respeito especificamente do escândalo decorrente da construção do prédio do TRT de São Paulo na década de 1990, entre outros.³⁴

Friso, contudo, que essa escassez da literatura se dá não apenas em âmbito federal, mas possivelmente ainda mais em âmbito subnacional. Esse é um ponto importante porque são ainda mais raros os casos de países federativos, como o Brasil, que obtiveram sucesso em reduzir a corrupção de forma significativa. De todos os países que parecem ter sido reformados de forma bem-sucedida para reduzir a

34 Sobre o TCU, há também trabalhos que refletem sobre sua capacidade de reaver valores para a administração pública em vista de parte de suas condenações pecuniárias gerar reapreciação judicial (Martínez 2011). Há ainda outros trabalhos que integram o trabalho de monitoramento e investigação dos Tribunais de Contas à estrutura do sistema de justiça criminal. Estudo sobre casos de corrupção e de delitos econômicos processados no Poder Judiciário federal, por exemplo, indicam que o TCU foi a fonte de informações para a abertura de aproximadamente 40% dos inquéritos da Polícia Federal nestes casos (Costa, Machado e Zackseski 2016, 251). Londero (2018), por sua vez, com base em dados inicialmente coletados por Bento (2017), identificou que os relatórios de auditorias do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul se fizeram presentes em pelo menos 28% dos casos de crimes de prefeito denunciados junto ao Tribunal de Justiça do mesmo estado, e que a sua presença nos relatórios dos acórdãos de julgamento está associada a incremento da ordem de 170% nas chances de condenação dos prefeitos.

corrupção, apenas os Estados Unidos exibem esse desenho institucional. Outros países federativos que hoje apresentam níveis reduzidos de corrupção (e.g., Canadá, Alemanha) parecem ter se beneficiado dos efeitos de longo prazo de medidas como nível de desenvolvimento socioeconômico e de desigualdade, longevidade da democracia etc. Isso é para frisar que, embora haja problemas em âmbito federal no Brasil e que eles estejam relativamente bem diagnosticados na literatura, esta é muito rarefeita em relação aos estados e municípios. Com efeito, há importante variação subnacional entre os Tribunais de Contas no Brasil, por exemplo, ainda que a maior parte dos estudos existentes não aborde necessariamente sua capacidade sancionatória (e.g., MORAES 2006; LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009; MELO, PEREIRA e FIGUEIREDO, 2009; HIDALGO, CANELLO e LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016; DA ROS, 2018). Contudo, que seja de meu conhecimento, praticamente inexistem estudos sobre órgãos de controle interno nos âmbitos estadual e municipal. Como resultado, parecem ainda mais escassos os trabalhos que integrem três tipos de *accountability legal* aqui descritos em âmbito subnacional no Brasil.

Referências Bibliográficas

- ADUT, Ari. Scandal as Norm Entrepreneurship Strategy: Corruption and the French Investigative Magistrates. *Theory and Society* 33 (5): 529-578, 2004.
- ALENCAR, Carlos H. R.; GIGO Jr., Ivo. Corrupção e Judiciário: A (In)Eficácia do Sistema Judicial no Combate à Corrupção. *Direito GV* 7 (1): 75-98, 2011.
- ANG, Milena. *Corrupting Accountability: Elite Control and Corruption Prosecution in Comparative Perspective*. Tese de doutorado (Ciência Política), University of Chicago, 2017.
- ARAGADOÑA, Antonio. Private-to-Private Corruption. *Journal of Business Ethics* 47 (3): 253-267, 2003.
- ARANHA, Ana Luiza M; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de *Accountability* no Brasil: Mudança Institucional, Incrementalismo e Ecologia Processual. *Cadernos ENAP* 44: 1-51, 2016.
- ARANHA, Ana Luiza M. *Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps*. *Brazilian Political Science Review* 11 (2): 1-31, 2017.
- ARANTES, Rogério Bastos. Corrupção e Instituições Empíricas: Uma Análise Conceitual e Empírica. Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, 2010.
- BALÁN, Manuel. Competition by Denunciation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile. *Comparative Politics* 43 (4): 459-476, 2010.

BECKER, Gary. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* 76 (2): 169-217, 1968.

BENTO, Juliane S. *Julgar a Política: Lutas pela Definição da Boa Administração Pública no Rio Grande do Sul (1992-2016)*. Tese de doutorado (Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BERSCH, Katherine. The Merits of Problem-Solving over Powering: Governance Reforms in Brazil and Argentina. *Comparative Politics* 48 (2): 205-225, 2017.

BOVENS, Mark. Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13 (4): 447-468, 2007.

BRUNETTI, Aymo; WEDER, Beatrice. A Free Press is a Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics* 87: 1801-1824, 2003.

BURBANK, Stephen; FRIEDMAN, Barry. Reconsidering Judicial Independence. In: Burbank, Stephen B.; Barry Friedman, orgs. *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*. Thousand Oaks: Sage, 2002.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sérgio G. The “Guarding the Guardians” Problem: An Analysis of the Organizational Performance of an Internal Affairs Division. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (3): 797-829, 2015.

CANARY, Cynthia; REDFIELD, Kent. Lessons Learned: What the Successes and Failures of Recent Reform Efforts tell us About the Prospects for Political Reform in Illinois. *The Simon Review* 33: 1-88, 2012.

CHANG, Eric; GOLDEN, Miriam; HILL, Seth J. Legislative Malfeasance and Political Accountability. *World Politics* 62 (2), 177-220, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Acompanhamento das Punições Expulsivas Aplicadas a Servidores Estatutários do Poder Executivo Federal*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2018.

COOK, Philip J. Research in Criminal Deterrence: Laying the Groundwork for the Second Decade. *Crime and Justice* 2: 211-268, 1980.

COSTA, Arthur M. T.; MACHADO, Bruno A.; ZACKSESKI, Cristina. *A Investigação e a Perseguição Penal da Corrupção e dos Delitos Econômicos: Uma Pesquisa Empírica no Sistema de Justiça Federal*. Brasília: ESMPU, 2016.

DONOSO, Juan C. A Means to an End: Judicial Independence, Corruption, and the Rule of Law in Latin America. Tese de doutorado (Ciência Política), Vanderbilt University, 2009.

DA ROS, Luciano. As Instituições Estaduais de Controle Externo das Prefeituras Municipais no Brasil. In: Marengo, André; Noll, Maria Izabel orgs. *A Política, as Políticas e os Controles: Como São Governadas as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.

DA ROS, Luciano. Mayors in the Dock: Judicial Responses to Corruption in Local Brazil. Tese de doutorado (Ciência Política), University of Illinois at Chicago, 2014.

DELLA PORTA, Donatella. A Judges’ Revolution? Political Corruption and the Judiciary in Italy. *European Journal of Political Research* 39 (1): 1-21, 2001.

DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. Corruption and Anti-Corruption: The Political Defeat of ‘Clean Hands’ in Italy. *West European Politics* 30 (4): 830-853, 2007.

DELLA PORTA, Donatella; Vannucci, Alberto. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter, 1999.

- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral *Accountability* and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review* 101 (4): 1274-1311, 2011.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: Accountability e Política de Publicidade. *Lua Nova* 84: 65-94, 2011.
- KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, Joao (Orgs). *Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.
- FIGUEIREDO, Dalson; SILVA, Lucas; HAYASHI, Renato. O Mapa da Improbidade Administrativa no Brasil (1992-2015). In: Xavier, Lídia de Oliveira; Avila, Carlos F. Domínguez, orgs. *A Qualidade da Democracia no Brasil: Questões Teóricas e Metodológicas da Pesquisa*. Curitiba: CRV, 2016.
- FOX, Johnatan A. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development* 72: 346-361, 2015.
- FRANCO, Ivan C. S. Como são Julgados os Juízes? Uma análise do controle disciplinar do Conselho Nacional de Justiça (2005-2013). Dissertação de mestrado (Direito), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
- GANS-MORSE, Jordan et al. Reducing Bureaucratic Corruption: Interdisciplinary Perspectives on What Works. *World Development* 105: 171-188, 2018.
- GAROUPA, Nuno. The Theory of Optimal Law Enforcement. *Journal of Economic Surveys* 11 (3): 267-295, 1997.
- GAVENTA, John; MCGEE, Rosemary. The Impact of Transparency and *Accountability* Initiatives. *Development Policy Review* 31 (1): 3-28, 2013.
- GEDDES, Barbara. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- GENTZKOW, Matthew; GLEASER, Edward L.; GOLDIN, Claudia. The Rise of the Fourth Estate: How Newspapers Became Informative and Why It Mattered. In: Glaeser, Edward L.; Goldin, Claudia, orgs. *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- GERHKE, Manoel. Eleições e Corrupção nas Prefeituras Brasileiras. In: Marengo, André; Noll, Maria Izabel orgs. *A Política, as Políticas e os Controles: Como São Governadas as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.
- GEYH, Charles G. *When Courts and Congress Collide: The Struggle for Control of America's Judicial System*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008.
- GERSEN, Jacob E.; STEPHENSON, Matthew C. Over-*Accountability*. *Journal of Legal Studies* 6 (2): 185-243, 2014.
- GIACOMUZZI, José Guilherme. *A Moralidade Administrativa e a Boa Fé da Administração Pública: O Conteúdo Dogmático da Moralidade Administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GRADEL, Thomas J.; SIMPSON, Dick W. *Corrupt Illinois: Patronage, Cronyism, and Criminality*. Urbana: University of Illinois Press, 2014.
- HIDALGO, F. Daniel; CANELLO, Julio; LIMA DE OLIVEIRA, Renato. Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence from Brazil's Audit Courts. *Comparative Political Studies* 49 (13): 1739-1773, 2016.
- JOHNSTON, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- KARKLINS, Rasma. *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies*. Armonk: M.E. Sharpe, 2005.

- KARKLINS, Rasma. Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism* 49 (4): 22-32, 2002.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- LAWSON, Letitia. 2009. The Politics of Anti-Corruption Reform in Africa. *Journal of Modern African Studies* 47 (1): 73-100, 2009.
- LEVCOVITZ, Silvio. A Corrupção e a Atuação do Judiciário Federal, 1991-2010. Dissertação de mestrado (Ciência Política), Universidade Federal de São Carlos, 2014.
- LINDBERG, Staffan I. Mapping Accountability: Core Concepts and Subtypes. *International Review of Administrative Sciences* 79 (2): 202-226, 2003.
- LITSCHIG, Stephan; ZAMBONI, Yves. Judicial Presence and Rent Extraction. Barcelona GSE *Working Paper Series*, Working Paper n. 796, 2015.
- LONDERO, Bruno A. Fatores Preditivos da Condenação Criminal de Prefeitos Municipais no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado (Políticas Públicas), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio; MORAES, Tiago. Democratização e Reforma do Estado: O Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil Recente. *Revista de Administração Pública* 43 (4): 739-772, 2009.
- MACAULAY, Fiona. Federalism and State Criminal Justice Systems. In: Power, Timothy J.; Taylor, Matthew M., orgs. *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.
- MACHADO, Máira R. Crime e/ou Improbidade? Notas sobre a Performance do Sistema de Justiça em Casos de Corrupção. *Revista Brasileira de Ciências Criminais* 112 (jan-fev): 189-211. 2015.
- MACHADO, Máira R.; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, Investigar, Responsabilizar, Sancionar: A Multiplicidade Institucional em Casos de Corrupção. *Novos Estudos* 104: 11-36, 2016.
- MACHADO, Máira R; FERREIRA, Luísa Moraes Abreu (Orgs.) *Estudos sobre o Caso TRT*. São Paulo: Direito GV, 2014.
- MADEIRA, Lígia M.; GELISKI, Leonardo. O Combate a Crimes de Corrupção pela Justiça Federal da Região Sul do Brasil. *Revista de Administração Pública*, early view, 2019.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Introduction. In: Przeworski, Adam, Susan C. Stokes e Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- MANION, Melanie. Lessons for Mainland China from Anti-Corruption Reform in Hong Kong. *The China Review* 4 (2): 81-97, 2004.
- MARAVALL, José María. The Rule of Law as a Political Weapon. In: Maravall, José María; Przeworski, Adam, orgs. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MARTINEZ, NAGIB CHAUL. A Efetividade das Condenações Pecuniárias do Tribunal de Contas da União em Face da Reapreciação Judicial de Suas Decisões: O Problema do Acórdão do TCU como Título Meramente Extrajudicial. Monografia (Especialização em Direito Público e Controle Externo), Universidade de Brasília, 2011.
- MATION, Gisela Ferreira. Direito Privado e Combate à Corrupção. In: Machado, Máira R; Ferreira, Luísa Moraes Abreu, orgs. 2014. *Estudos sobre o Caso TRT*. São Paulo: Direito GV, 2014.

- MECHKOVA, Valeriya; LÜHRMANN; Anna; LINDBERG, Staffan I. The *Accountability Sequence: From De-Jure to De-Facto Constraints on Government*. *Studies in Comparative International Development* 54 (1): 40-70, 2019.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIRO, Carlos Maurício. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies* 42 (9): 1217-1244, 2009.
- MERRINER, James L. *Grafters and Goo-Goos: Corruption and Reform in Chicago*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 2004.
- MICHENER, Robert Gregory; PEREIRA, Carlos. A Great Leap Forward for Democracy and the Rule of Law? Brazil's Mensalão Trial. *Journal of Latin American Studies* 48 (3): 477-507, 2016.
- MORAES, Thiago C. *O Processo de Modernização dos Tribunais de Contas no Contexto da Reforma do Estado no Brasil*. Dissertação de mestrado (Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.
- MUNGIU-PAPPIDI, Alina. Learning from Virtuous Cycles. *Journal of Democracy* 27 (1): 95-109, 2016.
- MUNGIU-PAPPIDI, Alina. Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control. *Social Research* 80 (4): 1259-1286, 2013.
- NAVARRO, Nelly Calderón. Fighting Corruption: The Peruvian Experience. *Journal of International Criminal Justice* 4 (3): 488-509, 2006.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- NYE, Joseph S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review* 61 (2): 417-427, 1967.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 9 (3): 112-126, 1998.
- OLIVIERI, Cecília. Combate à Corrupção e Controle Interno. *Cadernos Adenauer* 12: 99-109, 2011.
- PHILP, Mark. Defining Political Corruption. *Political Studies* 45 (3): 436-462, 1997.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social Accountability: An Introduction. In: Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina, orgs. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in New Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
- PRAÇA, Sergio. *Guerra à Corrupção: Lições da Lava Jato*. São Paulo: Évora, 2017.
- PRADIPTYO, Rimawan. Does Punishment Matter? A Refinement of the Inspection Game. *Review of Law and Economics* 3 (2): 197-219, 2007.
- PRASAD, Monica; SILVA, Mariana Borges M.; NICKOW, Andre. Approaches to Corruption: A Synthesis of the Scholarship. *Studies in Comparative International Development* 54 (1): 96-132, 2019.
- PRIKS, Mikael. Judiciaries in Corrupt Societies. *Economics of Governance* 12 (1): 75-88, 2011.
- QUAH, Jon S. T. Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries. *Crime, Law and Social Change* 23 (1): 23-54, 2010.
- REIS, Bruno P. W. Um Réquiem para os Partidos? Sistema Partidário no Brasil, Daqui para o Futuro. *Journal of Democracy em Português* 7 (1): 49-88, 2018.
- RIBEIRO, Rochelle Pastana. Recuperação de Ativos no Caso TRT-SP. In: Machado, Máira R; Ferreira, Luísa Moraes Abreu, orgs. 2014. *Estudos sobre o Caso TRT*. São Paulo: Direito GV, 2014.

- RICO, Bruno. O Papel do Controle Interno no Combate à Corrupção: A Experiência da Controladoria-Geral da União no Executivo Federal Brasileiro. In: Moisés, José Á., org. *O Congresso Nacional, os Partidos Políticos e o Sistema de Integridade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio. Judicial Independence: Definition, Measurement, and Its Effects on Corruption. A Study of Latin America. Tese de doutorado (Ciência Política), New York University, 2006.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio. Justice System Institutions and Corruption Control: Evidence from Latin America. *Justice System Journal* 33 (2): 195-214, 2012.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Judicial Independence and Corruption. In: Transparency International, org. *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. The Law and Economics of Bribery and Extortion. *Annual Review of Law and Economics* 6: 217-238, 2010.
- ROSE-ACKERMAN, Susan; Palifka, Bonnie J. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2a edição. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- SÁNCHEZ URRIBARRÍ, Raúl. Characteristics of the Judiciary vs. Corruption Perception. *Sistemas Judiciales* 13: 88-99, 2008.
- SANTOS, Wanderley G. *O Ex-Leviatã Brasileiro: Do Voto Disperso ao Clientelismo Concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *Accountability*. In: Schedler, Andreas; Diamond, Larry; Plattner, Marc F., orgs. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- SIMS, Kimberly. Judges without Borders? Transnational Networks of Anti-Corruption Prosecuting Judges in Europe. Tese de doutorado (Ciência Política), Northwestern University, 2011.
- SOARES, Marcos J. P.; Pereira, Alexandre A. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e má gestão da coisa pública. *Revista dos Tribunais* 959 (setembro): 55-69, 2015.
- SOUSA, Luís de. Hard Responses to Corruption: Penal Standards and the Repression of Corruption in Britain, France, and Portugal. *Crime, Law and Social Change* 38 (3): 267-294, 2002.
- SPECK, Bruno W. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- SVENSSON, Jakob. Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives* 19 (3): 19- 42, 2005.
- TAYLOR, Matthew M.; Buranelli, Vinícius C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society* 49 (1): 59-87, 2007.
- TAYLOR, Matthew M. Getting to Accountability: A Framework for Planning and Implementing Anticorruption Strategies. *Deadalus* 147 (3): 63-82, 2018.
- TAYLOR, Matthew M. The Federal Judiciary and Electoral Courts. In: Power, Timothy J.; Taylor, Matthew M., orgs. *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.
- TREIMAN, Daniel. What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? *Annual Review of Political Science* 10: 211-244, 2007.

- TREIMAN, Daniel. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics* 76: 399-457, 2000.
- TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- TSEBELIS, George. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *American Political Science Review* 93 (3): 591-608, 1999.
- TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325, 1995.
- TSEBELIS, George. Penalty has no Impact on Crime: A Game-Theoretic Analysis. *Rationality and Society* 2 (3): 255-286, 1990.
- TSEBELIS, George. The abuse of probability in political analysis: The Robinson Crusoe fallacy. *American Political Science Review* 83 (1): 77-91, 1989.
- USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education. *Comparative Politics* 48 (2): 227-248, 2016.
- VANNUCCI, Alberto. The Controversial Legacy of 'Mani Pulite': A Critical Analysis of Political Corruption and Anti-Corruption Policies. *Bulletin of Italian Politics* 1 (2): 233-264, 2009.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: Da Transição Democrática ao Mal-Estar Constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras. 2018.
- VOGL, Frank. *Waging War on Corruption: Inside the Movement Fighting Abuse of Power*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2012.
- WARREN, Mark E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science* 48 (2): 328-343, 2004

Combate à Corrupção: novos tempos¹

Combatting Corruption: new agendas

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112004

Maria Tereza Aina Sadek

O combate à corrupção é um problema antigo, mas que, na atualidade, merece uma nova abordagem, teórica e prática, para se reconhecer os graves efeitos econômicos e sociais. A mudança de foco está vinculada às alterações da própria sociedade brasileira nas últimas décadas, em especial na percepção popular sobre o problema e no fortalecimento das instituições de controle. Ainda que se admitam críticas ao desempenho dos operadores do Direito, às instituições, à legislação, parece aceitável a hipótese segundo a qual a situação presente é melhor do que a do passado e que ocorreram avanços.

Palavras chave: combate à corrupção – democracia – Lei Anticorrupção – Lavagem de Dinheiro.

The fight against corruption is a long-standing problem, but it deserves a new theoretical and practical approach to recognize the serious economic and social effects. The change in focus is linked to the changes in Brazilian society itself in the last decades, especially the popular perception about the problem and the strengthening of control institutions. Although there are criticisms of the performance of legal operators, institutions and legislation, the hypothesis that the present situation is better than the past is acceptable and that progress has been made.

Key words: anti - corruption - democracy - Anti - Corruption Law - Money Laundering.

Maria Tereza Aina Sadek - Possui graduação em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1969), mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977), doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1984) e pós-doutorado na Universidade da Califórnia e na Universidade de Londres. Atualmente é colaboradora da Fundação Getúlio Vargas RJ, pesquisadora sênior e diretora de pesquisas do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais e professora doutora da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política, atuando principalmente nos seguintes temas: poder judiciário, ministério público, defensoria pública, acesso à justiça, constituição, justiça e democracia. Membro da Comissão de Altos Estudos em Administração da Justiça. Integrante do Conselho Consultivo Interinstitucional do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Conselheira do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. Integrante do Conselho de Pesquisas e Estudos Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciais do Conselho Nacional de Justiça (Presidência da Ministra Carmen Lúcia).

Nos últimos anos, o combate à corrupção ocupou a agenda de debates, envolvendo amplos setores da classe política, da mídia, de instituições estatais e de organizações da sociedade civil. A novidade não está no tema, mas no seu enquadramento. O tema, a rigor, sempre esteve presente. Não seria exagero afirmar que em todas as campanhas políticas a partir da redemocratização do País em 1945 e, até mesmo como justificativa do regime militar instaurado em 1964, a corrupção atraiu a atenção e canalizou apoios por parte de muitos cidadãos, de entidades da sociedade e de políticos. Em períodos posteriores à Constituição de 1988, dificilmente se explicaria a eleição de Collor de Mello, em 1989, sem o impacto e a receptividade de seu mote sobre a luta contra a corrupção, focado na caça aos marajás.

1. Artigo submetido em 08/01/2019 e aprovado em 29/03/2019.

Um novo paradigma, contudo, tem apoiado o debate mais recente sobre a corrupção. O tema deixou de ser encarado, por crescente número de atores políticos, como uma bandeira qualificada de “moralista”, uma divisa ude-nista, uma preocupação de classe média, e passou a ser considerado como um problema que produz graves efeitos negativos nos graus de desenvolvimento econômico e social, e, mais especificamente, como responsável por sérias deficiências na educação, na saúde, na infraestrutura, enfim, como causador de efeitos maléficos sobre a qualidade de vida da população, sobretudo dos mais pobres e vulneráveis.

Seria desnecessário dizer que esta compreensão está longe de alcançar a unanimidade. Trata-se, porém, de um entendimento que ganhou adeptos e foro de legitimidade, suscitando o interesse de um grupo heterogêneo e abrangente de integrantes tanto oriundos da academia como de instituições públicas estatais e de organizações não governamentais. Com efeito, o evento “Repensando o esforço anticorrupção no Brasil”, organizado pelo Center for Latin American & Latino Studies, em colaboração com o Tribunal de Contas da União, a Escola Nacional de Administração Pública, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em novembro de 2018, é uma evidência desta nova fase.

A mudança no enfoque foi acompanhada e certamente estimulada por várias outras alterações que o País tem presenciado nas últimas décadas. Esses conjuntos de mudanças confluíram na direção do que pode ser qualificado como um novo paradigma no entendimento e no combate à corrupção. Elencamos a seguir algumas dessas mudanças, sem, no entanto, a pretensão de esgotar o total de inovações ou de estabelecer qualquer ordem de prioridades ou de estrita causalidade. São, contudo, características que contribuíram, direta ou indiretamente, para a composição desse novo modelo:

a) **Mudanças significativas na percepção popular sobre corrupção, punição e privilégios.**

Pesquisas de vários institutos mostram que têm ocorrido, nos últimos anos, mudanças na avaliação dos brasileiros sobre a corrupção. Um bom retrato dessa situação pode ser obtido na série realizada desde 1996 (primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso)

pelo Instituto Datafolha, a respeito da principal preocupação da população. Segundo esse banco de dados, de 1996 até 2002, o tema líder no ranking de principais problemas era o desemprego, atingindo seu ponto máximo em 1999, com 53%. O desemprego permaneceu como o maior problema até o final do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006. Já em 2007 teve início um significativo aumento da preocupação com a violência, a segurança. Desde 2008 até a metade de 2015 o assunto visto como prioritário passou a ser a saúde. Observe-se que durante as presidências de FHC e Lula, a corrupção nunca foi apontada como o principal problema do país, por mais de 9% do eleitorado.

O Datafolha registra que a preocupação com a corrupção começou a crescer em meados de 2015, durante o primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff. No final daquele ano, em novembro, 34% dos eleitores indicaram a corrupção como o principal problema do Brasil. Na seqüência, apareciam, porém com menos da metade das indicações, a saúde com 16% e o desemprego com 10%. Ainda que esse percentual tenha diminuído nos anos seguintes, a preocupação com a corrupção, desde então, nunca deixou de ocupar posição de destaque no ranking de problemas – em outubro de 2018 ficou em 3º lugar, ao lado do desemprego, com 8%, perdendo a dianteira para a saúde com 23% e a violência com 20%.

Pesquisas realizadas apenas com empresários, como a Global Fraud Survey, da auditoria Ernst & Young, assinalam que o país, desde 2016, passou a ocupar o primeiro lugar em ranking internacional de percepção de corrupção. Levantamento de 2018 mostra que para 96% dos executivos brasileiros, a corrupção e o suborno são práticas recorrentes no País. Este percentual é significativamente maior do que o encontrado na média dos mercados emergentes (52%), nos mercados desenvolvidos (20%) e na média global (38%).

No que diz respeito à percepção sobre a justiça e a punição, nossa história é marcada pela visão popular segundo a qual a justiça criminal no País só alcança os pobres, as prostitutas e os pretos. Os três “ps” resumizam a descrença no sistema penal, na justiça e na igualdade expressa na Constituição e nas leis. Nos últimos tempos, contudo, esta avaliação sobre a impunidade de ricos e poderosos tem sido colocada em xeque com a prisão de em-

presários e de políticos influentes. A máxima popular de que quando se trata de privilegiados “tudo acaba em pizza” teve que ser, pelo menos, reconsiderada.

Dois escândalos não se esgotaram na indignação. Além da indignação, provocaram investigação, denúncia, judicialização e criminalização. Entre 2005 e 2006, o “mensalão” – esquema de corrupção e desvio de dinheiro público que envolvia a compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional – ocupou manchetes na mídia, com alta repercussão. Em 2014, teve início a Operação Lava Jato, um esquema de lavagem de dinheiro em propina, responsável pela movimentação de bilhões de reais. Nos dois casos, importantes figuras do mundo político, empresarial, publicitário, altos membros de empresa estatal foram responsabilizados e sofreram punições.

Saliente-se que, nas duas denúncias, os alvos foram indivíduos de destaque no governo, nos partidos políticos, em empresas públicas e no setor empresarial. No Mensalão, bastaria citar as condenações de José Dirceu (ex-ministro), de José Genuíno (presidente do PT), de Delúbio Soares (ex-tesoureiro do PT), de Marcos Valério (empresário), de Luis Gushiken (ex-secretário da Comunicação da Presidência da República), de Valdemar Costa Neto (presidente do PL), de Roberto Jefferson (delator do esquema, cassado pela Câmara em 2005), dentre outros.

A Operação Lava Jato, por sua vez, atingiu doleiros (Alberto Youssef, Carlos Chater, Nelma Kodama, Raul Srour), funcionários da Petrobrás (dentre eles, Nestor Cerveró, Jorge Zelada, Pedro Barusco, Renato Duque), empreiteiros (como Gerson Almada, Marcelo Odebrecht, Ricardo Pessoa), construtoras (como a Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Correa, OAS, UTC, Engevix, Mendes Junior, Queiroz Galvão), políticos (dentre eles: Eduardo Cunha, José Dirceu, Delcídio Amaral, Sérgio Cabral, Luis Inácio da Silva).

O Ministro Luís Roberto Barroso descreveu a mudança de situação: “*tínhamos um sistema punitivo no Brasil que só punia pobre. É mais fácil pegar um menino com 100 gramas de maconha do que um grande empresário por uma fraude de R\$ 10 milhões. O sistema punitivo brasileiro não funciona como prevenção geral para os ricos.*”

Consequentemente, criamos uma sociedade cheia de ricos delinquentes, ricos que sonégam, ricos que fraudam licitação, ricos que subornam, que fazem lavagem de dinheiro”².

Percepções resultam de avaliações, de entendimentos, formando o imaginário sobre um determinado tema. Comumente, não se apóiam em base científica. Ao contrário, são, na maior parte das vezes, opiniões decorrentes do que se vislumbra no cotidiano. Percepções dependem, fundamentalmente, do grau de escolaridade, do grau de exposição à informação e do grau de divulgação. Neste sentido, devem ser analisadas com o devido cuidado, uma vez que não se confundem com a realidade, nem resultam de análises baseadas em rigor científico. Assim, o aumento em um determinado indicador, como o grau de corrupção, por exemplo, pode derivar de uma maior transparência, de uma maior publicidade, de uma maior exposição e não necessariamente de um dado objetivo. Daí não se poder afirmar, com toda certeza, que a corrupção cresceu, estagnou ou diminuiu. Nos últimos anos, o que certamente aumentou no Brasil foi o índice de percepção sobre esse tipo de crime.

Essa compreensão sobre o significado de percepções não implica descartá-las como variável ou minimizar a sua importância. Ao contrário, percepções constituem aspectos relevantes para análises de conjunturas, de sistemas políticos, de regimes de governo. São, pois, um fator extremamente significativo, uma vez que estão diretamente relacionados ao grau de apoio, de confiança, de legitimidade de instituições, de entes públicos e de procedimentos. Consequentemente, não podem ser ignoradas.

Em resumo, percepções são elementos-chave para auferir o grau de confiança nas instituições, no poder público, nas autoridades, na democracia, compondo, pois, o quadro de variáveis que estruturam a realidade.

b) **Fortalecimento das instituições de controle.**

Assistiu-se, desde a promulgação da Constituição de 1988, à consolidação dos poderes e atribuições do Judiciário, do **Ministério Público**, da **Polícia Federal** e da **Receita Federal**. Esse desenvolvimento

2. In: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-do-stf-diz-que-lava-jato-mudou-paradigma-etico-no-brasil-19611529>. Acesso em 29/03/2019.

foi acompanhado de ganhos no processo de institucionalização da **Controladoria Geral da União** (agência anticorrupção, criada em 2003, encarregada de assistir o Presidente da República no desempenho de suas atribuições no que se refere aos assuntos relacionados à defesa do patrimônio público e ao aumento da transparência da gestão, por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção); do **Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional** (responsável por articular, integrar e propor ações entre os órgãos os Poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público para o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional); do **Conselho de Controle de Atividades Financeiras** (criado em 1988, responsável por elaborar relatórios sobre transações financeiras, a partir de dados recebidos de instituições, como bancos, corretoras, joalherias, concessionárias de automóveis que registram operações de grande volume, sempre que identificarem transações suspeitas); da **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro** – Enccla (instituída em 2003 e coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça visa à articulação e à atuação conjunta entre órgãos públicos que trabalham com a fiscalização, o controle e a inteligência como forma de aperfeiçoar a prevenção e o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.); do **Conselho Nacional de Justiça** – CNJ (órgão de controle e planejamento, criado em 2004, com a finalidade de estabelecer metas para todos os órgãos que compõem o Poder Judiciário).

No que diz respeito especificamente ao Poder Judiciário, deve ser destacada a atuação do CNJ. A instituição, desde 2010, tem conferido prioridade às políticas de enfrentamento da corrupção, fixando metas relativas ao julgamento desse tipo de crime. A Meta 4, por exemplo, determinava que a Justiça Estadual, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Militar Estadual e o Superior Tribunal de Justiça identificassem e julgassem até o final daquele ano as ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública. Outra iniciativa do CNJ com o objetivo de apoiar o combate à corrupção foi a elaboração do [Manual de Bens Apreendidos](#) que visa, en-

tre outras finalidades, auxiliar magistrados na alienação antecipada de bens apreendidos, sequestrados ou arrestados em ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Além disso, o CNJ firmou em 2017 um termo de cooperação com a organização não governamental Transparência Internacional com o objetivo de aprimorar práticas de combate à corrupção no âmbito do Poder Judiciário.

Outra iniciativa relevante do Poder Judiciário para o processamento de ações de corrupção e improbidade administrativa foi a criação em 2003 de varas especializadas em crimes econômicos, como a lavagem de dinheiro. Essa decisão provocou impactos, uma vez que permitiu que esses processos, anteriormente espalhados pelas diferentes varas, fossem concentrados e julgados de forma mais uniforme e rápida.

Na mesma direção de valorização da especialização, foram implantados nas principais unidades do Ministério Público Federal Núcleos de Combate à Corrupção, além da criação de uma câmara de coordenação e revisão para o tratamento da corrupção nos aspectos da persecução penal e de repressão por meio da ação de improbidade administrativa.

Em 2003, além da especialização de juízes e promotores, houve também uma política de qualificação dos integrantes da Polícia Federal, como um dos componentes do projeto de fortalecimento da instituição (iniciativa do então ministro da Justiça, Marcio T. Bastos).

c) **Instituições que tradicionalmente agiam de modo isolado e com baixo grau de consonância, passaram a experimentar uma atuação interativa e integrada.**

Com efeito, registrou-se um trabalho articulado entre a Polícia Federal, o Ministério Público Federal, o Coaf, a Receita Federal, que se manifestou no planejamento, no estabelecimento de fases e no desmembramento em diferentes inquéritos e ações penais. Ademais, houve um relacionamento mais estreito com o Coaf – Conselho de Atividades Financeiras, com a Receita Federal e polícias.

A operação Lava Jato criou um modelo de Força-Tarefa unindo Polícia Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal e Coaf .

Saliente-se que tal interação facilitou o trabalho, eliminando ou minimizando bloqueios, tornando as investigações mais eficientes e aparelhadas para produzir resultados mais consistentes.

A articulação entre as instituições reflete mudanças na composição demográfica e no tipo de formação de seus integrantes. Não parece ser fortuito o fato de todas as operações contarem com a presença de um grupo de juízes, de promotores, de policiais, jovens, com poucos anos de atividade em suas respectivas instituições. Assim como não é mera coincidência o fato de escaparem do “modelo tradicional” de operador do Direito, aquele que foi socializado a só se pronunciar nos autos, recluso em gabinete e com pouco contato com representantes de outras instituições do sistema de justiça. Diferentemente do que o senso comum estava habituado, assistiu-se a inúmeras entrevistas em que se evidenciava o florescimento de uma nova cultura jurídica, com padrões distintos daqueles da formação tradicional. Além desse aspecto, deve ser salientada a valorização, por parte desses integrantes, do conhecimento especializado, da importância conferida às mais modernas e sofisticadas técnicas em investigação de crimes de colarinho branco. Muitos desses juízes, promotores, policiais e membros dos demais órgãos de controle freqüentaram cursos no exterior, especializados em procedimentos de investigação de crimes de lavagem de dinheiro e corrupção.

É claro que traços corporativos não foram eliminados, nem conflitos interinstitucionais foram dissipados, mas presenciaram-se, com freqüência, ações conjuntas nas quais a cooperação predominou sobre a rivalidade.

d) Alterações legislativas

Dentre as mudanças na legislação que contribuíram para a constituição do novo paradigma, incluem-se: Lei de Improbidade Administrativa (1992); Lei de Interceptações Telefônicas (1996); Lei de Lavagem de Dinheiro (1998, revisada em 2012); Lei Anticorrupção (2013); Lei contra Organizações Criminosas (2013). Devem ser acrescentados a essas inovações a Lei da Ficha Limpa e o cadastro dela decorrente.

A Lei 8.429/92 de Improbidade Administrativa define como atos ilegais ou contrários aos princípios básicos da Administração Pública o dano ao erário, o en-

riquecimento ilícito, a violação aos princípios administrativos. A Lei permite a punição tanto na esfera cível como na penal, admitindo a restituição dos recursos desviados aos cofres públicos e o afastamento dos envolvidos em ilegalidades do cargo. Essa lei propiciou a criação do cadastro do Conselho Nacional de Justiça, o qual reúne condenações por improbidade administrativa. Em março de 2013, no entanto, o Plenário do Conselho aprovou a ampliação do cadastro, que passou a incluir também os condenados por crimes contra a administração pública, que podem tornar os demandados inelegíveis segundo a Lei Complementar n. 135 (Lei da Ficha Limpa). Com a mudança, o banco de dados passou a se chamar Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI). Observe-se que nem todas as condenações constantes do cadastro implicam necessariamente inelegibilidade ou o enquadramento do réu na Lei Complementar n. 135. Para que os condenados sejam declarados inelegíveis é preciso que o juiz responsável pela condenação tenha determinado também a suspensão dos direitos políticos do réu. Nesse caso, a Justiça Eleitoral poderá declarar o condenado inelegível no momento de registro da candidatura ou quando provocada. O cadastro é atualizado pelos juízes e regulamentado pela Resolução n. 44/2007 do CNJ e pelo Provimento n. 29 da Corregedoria Nacional de Justiça. De acordo com a Resolução, devem ser prestadas informações quando houver trânsito em julgado de ações por improbidade administrativa ou decisão colegiada que possa ocasionar a inelegibilidade do réu. Está disponível no portal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) um manual que busca auxiliar magistrados e servidores no preenchimento do Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI).

A Lei 9.296/96 autoriza interceptações telefônicas para prova em investigação criminal e em instrução processual penal a partir de três requisitos: Lei regulamentadora; finalidade criminal, ou seja, a interceptação deve ser utilizada exclusivamente para fins criminais; ordem judicial, sob sigilo de justiça, de ofício ou a requerimento da autoridade policial, na investigação criminal, do representante do Ministério Público, na investigação criminal e na instrução processual penal.

A Lei de Lavagem de Dinheiro (12.683/2012) pune os ganhos econômicos provenientes de toda infração penal resultante da ocultação ou dissimulação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente de infração penal

A Lei Federal 12.846, de 01/08/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticaram atos contra a administração pública nacional ou estrangeira. Antes dessa lei, só se punia quem recebesse propina, isto é, o corrupto. A inovação está na responsabilização e possibilidade de punição do corruptor, do corruptor identificado como pessoa jurídica. A Lei Anticorrupção previu uma série de dispositivos com impacto no combate à corrupção. Dentre eles, saliente-se o acordo de leniência, uma decisão da pessoa jurídica que cometeu ato ilícito contra a administração pública nacional ou estrangeira de auxiliar nas investigações, com os objetivos de identificar demais envolvidos na infração e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração, em troca de benefícios para sua pena.

A Lei Anticorrupção previu, ainda, a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), contribuindo para a transparência das punições impostas e para facilitar o acesso e a consulta por parte da Administração Pública para novos contratos. Esse cadastro é mantido pela Controladoria Geral da União, com acesso no Portal da Transparência do Governo Federal.

A Lei das Organizações Criminosas, lei 12.850/2013, define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, alterando o Decreto-Lei de 7/12/1940. Estabelece penas de 3 a 8 anos de reclusão, mais multa, para criminosos que se unem para cometer delitos como tráfico de drogas e de pessoas, homicídios e lavagem de dinheiro. *“Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional?”*

Comentários Finais

A constatação de avanços percebidos na construção de um novo paradigma não significa ignorar que o País ainda está distante de uma situação em que prevaleça o império da Lei, a probidade ou que esteja suficientemente provido de mecanismos que inibam os chamados crimes de colarinho branco.

As mudanças também não permitem desconhecer ou minimizar a legitimidade de inúmeras críticas, sobretudo por parte de juristas, de criminalistas e de algumas lideranças partidárias a procedimentos que têm sido adotados por operadores do direito diretamente envolvidos no combate à corrupção. Bastaria lembrar a “Carta Aberta” assinada por um grupo de mais de cem advogados publicada em diversos jornais, em janeiro de 2016. No manifesto, acusam a Operação Lava Jato de violar os direitos e as garantias fundamentais dos suspeitos, além de promover vazamentos seletivos de informações sigilosas.

Ademais, é importante levar em consideração a existência de inúmeras práticas e prerrogativas que atuam no sentido de dificultar a execução e a efetividade de políticas que atuem no sentido de inibir a probabilidade de ocorrência de crimes contra o bem coletivo, sugando o erário público e colocando interesses privados ilegítimos acima do bem coletivo.

Dentre os obstáculos, lembramos a quantidade de agentes públicos com prerrogativa de foro (o Brasil tem quase 55 mil autoridades gozando desse privilégio); o número excessivo de indicações para cargos públicos de livre provimento, sem necessidade de concurso para auferir mérito; a dimensão do governo e de sua burocracia; o alto grau de fragmentação partidária levando à necessidade de coalizões instáveis e custosas para a sustentação de governos; o elevado custo financeiro das campanhas eleitorais; um padrão de financiamento que permite a transferência de recursos públicos para grupos privilegiados.

Deve-se também atentar para o fato de que o Brasil abriga um sistema singular de prescrição penal, que acaba por contribuir para extinção da punibilidade. O prazo estabelecido combinado com a morosidade judicial e a possibilidade de recursos aumentam a probabilidade de prescrição, impedindo o Estado de investigar, processar, condenar e executar.

São recorrentes as análises que responsabilizam os códigos processuais pela demora nos julgamentos, facilitando o atraso de processos e a conseqüente prescrição, especialmente quando se trata de réus que contam com a representação de bancas de advocacia de excelência.

Por mais que se tenha caminhado na direção de investigar, denunciar, julgar e punir crimes de colarinho branco, as indicações de que não estejam ocorrendo eventos similares são, ainda, pouco animadoras. Como se sabe, a corrupção que vem a tona é aquela que não deu certo. Além disso, são muitos os exemplos de casos de fracasso e, conseqüente impunidade, como as operações Satiagraha, Castelo de Areia, Boi Barrica, Dilúvio. Anões do Orçamento, Marka Fonte Cindam, Propinoduto, Banestado.

Outro ângulo inquietante é revelado pelo Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por ato que implique inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça, com informações do Poder Judiciário sobre pessoas físicas e jurídicas definitivamente condenadas. Além de apresentar deficiências na alimentação de dados, mostra que na fase de execução das penas pecuniárias apenas um percentual irrisório foi executado (do total de R\$ 1,9 bilhão dos valores devidos somente R\$ 2,7 milhões foram efetivamente executados).

Há, igualmente, uma série de aspectos que além de aumentarem a incerteza sobre o futuro, atuam no sentido de impor barreiras ao

combate à corrupção, como, por exemplo, se permanecerá ou não a permissão de prisão após a condenação do réu em segunda instância; qual o desenrolar de iniciativas e projetos no Congresso Nacional com o intuito expresso de solapar o poder de investigação do Ministério Público e da Polícia Federal.

Apesar dessas fragilidades e da incerteza em relação ao futuro, é necessário considerar que as prisões em casos de organizações criminais envolvidas com delitos financeiros ou desvio de verbas públicas aumentaram desde 2016, em 16 das 27 unidades da federação. Dados publicados pelo jornal O Estado de São Paulo (07/01/2019, pg. A4), obtidos por meio da Lei de Acesso a Informações, indicam que ao todo, foram decretadas 2.115 prisões, entre 2014 e 2018, com base em investigações da PF sobre organizações criminosas envolvidas em desvio de verbas públicas.

Ainda que se admitam críticas ao desempenho dos operadores do Direito, às instituições, à legislação, parece aceitável a hipótese segundo a qual a situação presente é melhor do que a do passado e que ocorreram avanços. Assim, para terminar, uma nota de otimismo, contrariando nosso complexo de “vira-lata”, tão bem descrito por Nelson Rodrigues. “O Brasil está na liderança da América Latina no combate real e punição da corrupção nos altos escalões, com diversas forças institucionais que faltam a outros” (depoimento de Susan Rose-Ackerman, à Folha de S. Paulo, em 7/8/2016).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, Columbia, v. 76, p. 169-217, 1968. BOWLES, Roger. Corruption. In: BOUCKAERT, Boudewijn; GEEST, Gerrit de. *Encyclopedia of Law and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2001, p. 460-491.

EHRlich, Isaac. The Deterrent Effect of Criminal Law Enforcement. *The Journal of Legal Studies*, Chicago, v. 1, p. 259-276, 1972.

_____. The Deterrent Effect of Capital Punishment: *A Question of Life and Death*. University of Chicago and National Bureau of Economic Research, p. 1-78, Nov. 1973.

_____. Participation in Illegitimate Activities: An Economic Analysis. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. Nova York: Columbia University Press, 1974, p. 68-134.

_____. Deterrence: Evidence and Inference. *The Yale Law Journal*, New Haven, v. 85, p. 209-227, 1975-1976.

_____. Rejoinder. *The Yale Law Journal*, New Haven, v. 85, n. 3, p. 368-370, Jan. 1976.

EHRLICH, Isaac; MARK, Randall. Fear of Deterrence – A Critical Evaluation of the “Report of the Panel on Research on Deterrent and Incapacitative Effects”. *The Journal of Legal Studies*, Chicago, v. 6, p. 293-316, 1977.

EHRLICH, Isaac; POSNER, Richard. An Economic Analysis of Legal Rulemaking. *The Journal of Legal Studies*, Chicago, v. 3, p. 257-286, 1974.

EIDE, Erling; RUBIN, Paul H.; SHEPHERD, Joanna M. Economics of Crime. *Foundations and Trends in Microeconomics*. V. 2, n. 6. Hanover: Now Publishers, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. *Revista de Informação Legislativa* n. 164, out-dez, 2004.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1994.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In: ROSE-ACKERMAN, Susan. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 3-51.

ROCHA, Marcelo Nunes Neves da; ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de. (2009). Análise das penalidades graves aplicadas a servidores federais no Brasil: principais causas, modalidades punitivas, avaliação quantitativa e qualitativa. *ANAIS DO XIV CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Salvador, 27 a 30 de out. 2009. Salvador: CLAD.

WOODRUF, Christopher. Measuring institutions. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 105-124.

Confiança Pública e Legitimidade do Poder Judiciário: a agenda de pesquisa pendente no Brasil¹

Public Trust and Legitimacy of the Judiciary: The Pending Research Agenda in Brazil

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112005

Paulo Alexandre Batista de Castro

Resumo: A emergência do judiciário no cenário político nacional tem levantado questões importantes sobre como as instituições representativas lidam com os problemas de representação. Embora exista uma literatura diversa no Brasil interessada em investigar as nuances da relação entre o Judiciário e outros Poderes, os esforços de pesquisa mais recentes têm se concentrado em desvendar como os tribunais funcionam internamente. Este artigo caminha em uma direção diferente para abordar uma nova perspectiva analítica no campo dos estudos judiciais: a construção da legitimidade judicial. Partindo da premissa de que os tribunais não são universalmente dotados de legitimidade, o artigo resume quatro das principais correntes teóricas da literatura internacional para as seguintes perguntas: como é construída a legitimidade do Judiciário? Quais fatores colocam essa legitimidade em risco? O objetivo desta discussão é oferecer algumas ideias sobre o campo dos estudos relacionados à legitimidade e estimular o desenvolvimento de novos estudos que considerem essas questões no Brasil.

Palavras-chave: Autoridade Judicial, Legitimidade, Lealdade Institucional

Abstract: The emergence of the judiciary in the national political scenario has raised important questions about how representative institutions to deal with problems of representation. Although there is diverse literature in Brazil interested in investigating the nuances of the relationship between the judiciary and other branches of government, most recent research efforts focus on how courts function internally. This article moves in a different direction to address a new analytical perspective in the field of judicial studies: the construction of judicial legitimacy. Starting from the premise that courts are not universally endowed with legitimacy, the article summarizes four of the main assumptions in international literature for the following questions: how is the legitimacy of the judiciary built? What factors put this legitimacy at risk? The purpose of this discussion is to offer some insights into the field of judicial studies related to legitimacy and to stimulate new studies that consider these issues in Brazil.

Keywords: Judicial Authority, Legitimacy, Institutional Loyalty

Paulo Alexandre Batista de Castro - Doutor em Ciência Política na Universidade de Brasília e professor do Instituto Brasiliense de Direito Público. Entre 2017 e 2018, foi pesquisador visitante no Center for Latin American & Latino Studies da American University (Washington D.C.). Tem experiência nas áreas de análise política, políticas públicas e estudos judiciais.

Os tribunais não são naturalmente dotados de legitimidade. A confiança pública depositada nessas instituições, ao contrário, é acumulada gradualmente com a construção da percepção de que os juízes, apesar de não serem constituídos pelo voto, detêm o direito e a autoridade para tomar decisões coletivas e de que essas decisões são dignas de respeito e obediência.

¹ Artigo submetido em 25/04/2019 e aprovado em 03/06/2019.

A legitimidade judicial deriva, em parte, da crença de que os juízes são imparciais e de que suas decisões são fundamentadas na lei, não na ideologia ou na política. Nas democracias avançadas, em contraste com as instituições políticas representativas (Executivo e Legislativo), os tribunais dispõem de grande credibilidade, sendo, por vezes, reverenciados como organizações capazes de se manterem distantes da política e de interesses individuais específicos.

Essa visão dos tribunais como “apartidários” e “imparciais” sustenta a percepção pública de que o Poder Judiciário está acima dos conflitos e tensões sociais estabelecidos em seu entorno, permitindo que suas decisões - mesmo quando impopulares - sejam respeitadas e aceitas. Esse caráter superior, que não se curva aos vícios da política ou às tentações do poder econômico, garante certa credibilidade aos tribunais, que, embora não tenham chancela direta do eleitor, passam a ser percebidos como legítimos para decidir em nome da coletividade.

A maioria dos estudiosos contemporâneos interessados no Judiciário, contudo, acredita que a legitimidade dessas instituições é um recurso exaurível, a começar pelo seu idealizador, Alexander Hamilton, um dos pais fundadores do Estado norte-americano. Sua defesa do instituto da revisão judicial no Federalista nº. 78, por exemplo, é fundada na premissa de que a atuação dos tribunais depende da cooperação dos outros Poderes, sem a qual as decisões da Corte seriam apenas proclamações, não ordens.

Desde meados da década de 1950, no entanto, esse *insight* “Hamiltoniano” ganhou complexidade e passou a assumir características distintas, evoluindo para o que Farganis (2007) resumiu como “paradigma da vulnerabilidade”. Por muitos anos, pesquisas empíricas sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos procuraram demonstrar até que ponto a divergência do tribunal em relação às expectativas do público tem “consequências potenciais para a legitimidade da instituição” (DURR, MARTIN e WOBRECHT, 2000, p. 774), e se “sob certas condições as ações da Corte podem ameaçar seu reservatório de boa vontade”, ou sua “legitimidade” (GROSSKOPF, MONDAK, 1998, p. 634).

A percepção dominante sobre o Judiciário, nessa tradição analítica, é a de que “a possibili-

dade de reação negativa coloca em risco a legitimidade institucional e moral da instituição” (MONDAK, 1992, p. 461). Alguns especialistas sugerem, aliás, que decisões impopulares ou controversas podem ter “graves consequências para a legitimidade da Corte” (SCHEB e LYONS, 2001, p. 182). De fato, até mesmo os pesquisadores mais otimistas quanto à estabilidade dos tribunais partem da premissa de que a legitimidade não é um recurso inesgotável e que, sob certas condições específicas, mudanças na lealdade institucional em relação ao Judiciário são inevitáveis (GIBSON et al, 2003a, 2003b).

Como nota Farganis (2007), funcionários públicos, políticos e os próprios juízes compartilham dessa avaliação. Durante um discurso sobre o uso da lei estrangeira nas decisões da Suprema Corte, por exemplo, o procurador-geral do governo norte-americano Alberto Gonzalez (2005) previu que, se a tendência de decisões da corte continuasse, “outra baixa pode[ria] muito bem ser a legitimidade da Corte e a disposição do público em aceitar seus julgamentos” (FARGANIS, 2007, p. 271). Outro exemplo trazido pelo autor é o processo de confirmação do juiz da Suprema Corte Samuel Alito, quando um Senador observou que a abstenção do Judiciário de atuar em questões políticas é essencial para preservar sua legitimidade. Na esteira do caso *Bush v. Gore*, um dos casos mais polêmicos da história eleitoral americana, um grupo de funcionários da Suprema Corte fez chegar à imprensa sua impressão de que o tribunal “havia sacrificado sua legitimidade e que não havia realmente muito sentido levar toda a instituição a sério” (TOOBIN, 2005, p. 36 apud FARGANIS, 2007). O mais curioso, no entanto, são as manifestações emanadas dos próprios juízes. Um dos exemplos mais famosos ocorreu durante a decisão da Suprema Corte no caso *Planned Parenthood vs. Casey*, o marco do direito ao aborto em 1992, em que as preocupações sobre a “legitimidade” da Corte desempenharam um papel dominante no julgamento, inclusive nas opiniões divergentes (*dissenting opinions*) dos ministros.

No Brasil, essa preocupação com a legitimidade do tribunal talvez seja ainda mais evidente. Previsões sobre uma eventual redução no apoio público ao Supremo Tribunal Federal são feitas quase diariamente por jornalistas, políticos, membros do Ministério

Público e, assim como no caso americano, pelos próprios ministros do tribunal. Para ilustrar apenas um caso recente, ocorrido no bojo das discussões sobre a possibilidade de prisão após condenação em segunda instância, afirmou o ministro Luís Roberto Barroso a um grupo de jornalistas: “você pode, eventualmente, ser contramajoritário, mas se repetidamente o Supremo não consegue responder aos sentimentos da sociedade, vai viver problema de deslegitimação e uma crise institucional.”²

Essa afirmação – que se assemelha ao discurso presente na literatura norte-americana, sendo compartilhado por juristas, jornalistas e atores políticos –, revela um problema importante do ponto de vista acadêmico: não há estudos ou evidências empíricas que sustentem essa hipótese para o Judiciário brasileiro. Embora o Judiciário dos Estados Unidos tenha sido uma das principais inspirações do modelo Brasileiro, mantido pela Constituição de 1988, os contextos sociais, políticos e econômicos dos dois países guardam pouca semelhança, a começar pela adoção da *Common Law* no EUA e da *Civil Law* no Brasil.

Assim, ainda que um corpo significativo de pesquisas conclua que a legitimidade da Suprema Corte dos Estados Unidos é volátil, essas conclusões não podem ser estendidas automaticamente ao caso brasileiro. Na ausência de estudos comparativos mais amplos que considerem diferentes contextos políticos econômicos e institucionais, a validade externa desse argumento é frágil, o que torna imprescindível a realização de estudos especificamente construídos para testar a legitimidade do Judiciário brasileiro.

Alguns trabalhos se aproximam ou tangenciam essa discussão, como a pesquisa “A Cara da Democracia”, realizada pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT), que analisa a relação entre Justiça e Democracia,³ e os indicadores ICJBrasil,⁴ da Fundação Getúlio Vargas, que coleta trimestralmente a confiança dos Brasileiros no Poder Judiciário. Nenhuma dessas iniciativas, entretanto, discute os efei-

tos das decisões judiciais ou de seus procedimentos sobre a legitimidade dos próprios tribunais. É justamente essa lacuna, que motiva a discussão tratada neste trabalho.

Abordagens Empíricas sobre a “Fragilidade” do Judiciário

Afinal, é verdade que o judiciário é uma instituição frágil, cuja legitimidade depende da percepção pública construída em torno de sua própria atuação? Quais fatores, gerados pela própria corte, são capazes de ameaçar sua legitimidade? Há pelos menos quatro vertentes importantes que concorrem para responder a essas perguntas na literatura contemporânea: (i) capacidade de punir, (ii) independência de atuação, (iii) justiça processual e (iv) motivação jurídica.

Capacidade de punir

Tradicionalmente, estudos sobre reações da opinião pública a decisões judiciais tratam o poder de punição como o objetivo final de um julgamento judicial (TYLER, 2014). As pessoas geralmente têm um desejo fundamental de sentir que haverá uma punição justa em resposta a um delito. Embora as sociedades se diferenciem amplamente em quais são as suas regras e como elas punem aqueles que as violam, alguma punição pela violação de regras é tida como fundamental para a manutenção da ordem social em qualquer tipo de sociedade (CARLSMITH et al, 2008).

Estudos que exploram a natureza da motivação para punir frequentemente associam punição a questões de dissuasão (*deterrence*) e contenção. Em geral, argumenta-se que as pessoas punem para evitar futuros delitos, ou, até mesmo, para suprir um eventual desejo de vingança. Pesquisas recentes, contudo, sugerem um terceiro motivo: as pessoas são motivadas a punir para manter a integridade dos valores sociais. A quebra de regras, como explica Tyler (2014), é vista pelas pessoas como uma ameaça a seus valores sociais, o que as leva a enxergar na punição o único meio capaz de restaurar a integridade desses valores. Nas palavras de Tyler,

When rules are violated, people feel the need to punish rule violators and this motivation does not only involve those personally harmed by wrong-

2 <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/barroso-preve-crise-se-supremo-revisar-prisao-apos-2o-grau/>

3 O relatório “Quando a justiça corrompe a democracia” está disponível encontrado em: <https://www.institutodademocracia.org/single-post/2018/05/14/Quando-a-justica-corrompe-a-democracia>

4 Disponível em <https://direitosp.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>

doing. Studies of retributive justice demonstrate that people are motivated to punish those who break rules and will incur personal costs to uphold social rules, even when they are not the victims of the rule breaking behavior (TYLER, 2014, p. 1099).

Esse desejo de preservação da ordem e de valores sociais por meio da punição carrega a premissa de que as autoridades públicas devem ser confiáveis. Confiança, neste caso, reflete o julgamento público de que as autoridades estão motivadas e preparadas para cumprir suas funções e fazerem o que é certo para as pessoas a quem servem. Isso pode acontecer de forma reativa, por meio da punição dos malfeitos, ou de forma propositiva, com a implementação de políticas que atendam às demandas sociais (COOK, HARDIN, LEVI, 2005; ROTHSTEIN, 2005). Autoridades públicas que cumprem essas características ou que comprovadamente se esforçam para fazê-lo são mais propensas a provocar a deferência voluntária dos cidadãos. Assim, na medida em que o público percebe que os órgãos governamentais produzem os bens e serviços esperados, a probabilidade de obedecerem às regras e de aceitarem as decisões governamentais tende a aumentar.

No Poder Judiciário, do mesmo modo, as taxas de confiança e de conformidade (*compliance*) aumentam na medida em que os cidadãos julgam que os tribunais são competentes para honrar suas obrigações, resolver problemas, controlar a corrupção e fazer cumprir as leis, sobretudo punindo aqueles que as violam. Altos níveis de corrupção, portanto, erodem a percepção dos cidadãos sobre a honestidade do Estado e, conseqüentemente, sobre a sua competência. Quando a corrupção se infiltra no governo, o enfraquecimento da confiança pública pode ser particularmente severo (SELIGSON, 2002). Não é difícil de imaginar, por exemplo, porque pessoas que vivem em países com corrupção sistêmica se revoltam com a cobrança de impostos.

A confiança no Estado provavelmente é maior quando ele possui demonstrada capacidade de monitorar e fazer cumprir as leis de maneira consistente e honesta (TYLER, 2014). Assim, indivíduos com uma expectativa de que o descumprimento das leis, das decisões judiciais e de outros regulamentos resultarão em punição têm maior probabilidade

de de cumprir a lei e aceitar as decisões dos tribunais.

Independência de atuação

Em um trabalho clássico, Casey (1974) afirma que a crença na imparcialidade e na independência do Judiciário em relação à política são os principais fatores que explicam a percepção do Judiciário como uma instituição legítima. Ao contrário dos poderes Executivo e Legislativo, que encontram no voto a justificação de seu poder, o sistema de justiça deve ser independente, ou seja, livre de interferências políticas e econômicas, mantendo-se distante do funcionamento cotidiano dos outros Poderes da República. Essa distância, contudo, não garante, por si só, a confiança pública no Judiciário. Como mostram diversos autores (FEREJOHN e WEINGAST, 1992; GELY e SPILLER, 1990), os juízes só podem ser considerados independentes e relevantes se tiverem poder real frente aos atores políticos.

O controle de constitucionalidade das leis e das políticas públicas (*judicial review*), nesse sentido, é visto como o instrumento mais poderoso para a independência do judiciário, razão pela qual a instituição de tribunais constitucionais é comumente considerada a culminação do poder para um Judiciário (HIRSCHL, 2004; TATE e VALLINDER, 1995 apud BÜHLMANN, 2011). Quanto mais frequentemente o Judiciário tem a palavra final nas decisões políticas, como lembra Bühlmann et al. (2011), mais forte ele é. Embora essa força provoque questionamentos diversos sobre os limites do papel contramajoritário do Poder Judiciário, o autor defende que os tribunais não devem se preocupar com a produção de vencedores e perdedores, pois é justamente essa capacidade de aceitação voluntária do resultado, favorável ou contrário, que expressa a legitimidade da corte judicial.

O alicerce desta teoria, entretanto, é a suposição de que as pessoas acreditam e reconhecem a independência e a imparcialidade dos tribunais, o que nem sempre ocorre. Por isso, os tribunais não devem apenas respeitar esses princípios, mas também os difundir. É essa necessidade de externalização que justifica a existência e a atuação de instituições como a *European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ), a *Judicial Conference of the United States* e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Dentre outras atribuições, essas instituições têm como missão defender e salientar a independência judicial e potencializar a percepção pública de imparcialidade. As recomendações da ENCJ, por exemplo, estabelecem que os juízes devem se comportar, tanto no exercício das suas funções como na sua vida pessoal, de modo que não afetem a imagem pública de imparcialidade de seu trabalho judicial. Outra recomendação é a adoção de precauções que minimizem eventuais conflitos de interesses, evitando situações que ensejem impedimento dos juízes (quando não podem julgar o caso de maneira imparcial aos olhos de um observador externo).

No Brasil, os mesmos princípios são defendidos e reforçados publicamente pelo Poder Judiciário. Não por acaso, os dois primeiros capítulos do “Código de Ética da Magistratura Nacional”,⁵ editada pelo CNJ, tratam exatamente da independência e da imparcialidade do Judiciário, ressaltando que:

Impõe-se ao magistrado pautar-se no desempenho de suas atividades sem receber indevidas influências externas e estranhas à justa convicção que deve formar para a solução dos casos que lhe sejam submetidos (Art. 5º).

(...) A independência judicial implica que ao magistrado é vedado participar de atividade político-partidária (Art. 7º).

(...) o magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito (Art. 8º).

Estabelece ainda que “o magistrado deve evitar comportamentos que impliquem a busca injustificada e desmesurada por reconhecimento social (Art. 13) e que “a integridade de conduta do magistrado fora do âmbito estrito da atividade jurisdicional contribui para uma fundada confiança dos cidadãos na judicatura” (Art. 15).

Essa forma de legitimação tem como pressuposto o que Rosanvallon (2011) chama de princípio da não-particularidade. Trata-se de

uma ideia que opõe o judiciário e as instituições constituídas pelo sufrágio, sob o argumento de que o voto estabelece um regime de poder em que todos são os “donos” do Estado (coisa pública). O princípio da imparcialidade (ou não-particularidade), ao contrário, garante que o poder não pode ser “confiscado” por alguns, pois nenhum grupo é capaz de se declarar “dono” do poder decisório. Um dos principais responsáveis por essa forma de legitimidade, conforme sustenta Rosanvallon, é o juiz, que impede a apropriação indevida do Estado ou da verdade mediante o exercício da independência e da imparcialidade, formando a base de sustentação da legitimidade judicial.

Justiça Processual

A ligação entre legitimidade e justiça processual decorre de um dos mais extensos e persuasivos braços de pesquisa sobre o sistema de justiça nos países adeptos da common law. De maneira geral, os trabalhos ligados a esta corrente concentram-se no seguinte fenômeno: as pessoas estão mais dispostas a se submeterem a decisões das autoridades judiciais quando essas decisões são consideradas proceduralmente justas (PATERNOSTER et al, 1997; SUNSHINE e TYLER, 2003; TYLER e HUO, 2002).

Como mostra Levi et al. (2009), se as pessoas consideram os procedimentos como neutros, elas tendem a melhorar suas avaliações sobre a legitimidade institucional das autoridades. Essa maior legitimidade, por sua vez, aumenta a capacidade da instituição de garantir o cumprimento de suas decisões. Por consequência, essas mesmas autoridades e instituições políticas perdem a legitimidade quando não aderem a normas proceduralmente justas, independentemente do resultado de suas decisões (CLAWSON e KEGLER, 2001; GANGL, 2003; MURPHY, 2004).

Mais do que a vitória no processo, como mostram Thibaut e Walker (1975), os réus parecem valorizar procedimentos que garantem às partes a oportunidade de expor seus pontos de vista, o que é comumente tratado na literatura como “direito à voz”. A literatura recente, sobretudo nos campos da psicologia social (TYLER, 2006; HULST, 2017), oferece algumas explicações sobre porque a justiça processual é importante quando as pessoas estão avaliando as autoridades judiciais. O modelo relacional de autoridade, por exem-

5 Integra disponível em <http://www.cnj.jus.br/publicacoes/codigo-de-etica-da-magistratura>

plo, propõe que os indivíduos se preocupam com a justiça processual porque são os ritos processuais que revelam como a instituição se relaciona com os indivíduos. As audiências, por exemplo, além de revelarem aos cidadãos que o tribunal se importa com suas opiniões, fornece aos litigantes uma oportunidade de interação com as autoridades judiciais, o que lhes traz informações valiosas sobre a equidade de tratamento, a capacitação do juiz e seu nível de conhecimento sobre o processo.

Essas descobertas têm sido confirmadas por uma série de estudos subsequentes, de modo que a influência da justiça processual sobre a legitimidade das cortes tem sido considerada não apenas por acadêmicos, mas também por políticos e gestores de políticas criminais interessados em aprimorar a confiança pública no sistema de justiça. A preocupação geral, para usar a afirmação do ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski, é que “o processo precisa ser adequado, ou seja, não pode ser simulacro de procedimento, devendo assegurar, no mínimo, igualdade entre as partes.”⁶ No Brasil, essa discussão costuma se concentrar em torno do preceito constitucional do devido processo legal, o qual se manifesta em princípios como a isonomia, a inafastabilidade da jurisdição, o contraditório e a ampla defesa (NERY JÚNIOR, 2009).

A racionalidade por trás dessa preocupação com a justiça processual, portanto, não é apenas com a busca pela justiça substantiva, isto é, com a apuração da verdade dos fatos, mas também com a legitimação da autoridade judicial. Dada a pouca capacidade das pessoas em avaliar as inclinações pessoais ou políticas dos juízes, o tratamento que elas recebem concretamente do Judiciário afeta significativamente a confiança que depositam na instituição. Se ao final do processo as partes entendem, por exemplo, que a condução processual foi equilibrada, há uma maior probabilidade de que a decisão seja considerada justa e legítima, ainda que os resultados práticos não atendam as suas expectativas iniciais.

Motivação Jurídica (*legal reasoning*)

Na literatura sobre argumentação judicial (*legal reasoning*), acadêmicos e praticantes do direito têm há muito argumentado que existem razões legítimas e ilegítimas nas quais os juí-

zes podem basear suas decisões (BOBBITT, 1982; CHEMERINSKY, 2002; BONNEAU, 2017). “Razões legítimas incluem referências como Constituição, leis, estatutos e precedentes. Razões ilegítimas, por sua vez, incluem opinião pública, textos religiosos e crenças pessoais” (BONNEAU, 2017, p. 336). A explicação de porque estes últimos motivos são considerados ilegítimos para justificar decisões judiciais encontra um certo consenso na literatura (GIBSON & CALDEIRA, 1996; GIBSON et al., 2005): decisões judiciais legítimas devem ser baseadas apenas na lei e na jurisprudência.

Em estudo sobre a Suprema Corte do estado do Kentucky, EUA, Gibson (2012) revelou que a legitimidade da corte estadual se mostrou altamente associada a essa abordagem legalista, justificando que a maioria dos cidadãos ouvidos em sua pesquisa acreditavam que os juízes deveriam decidir seus casos apenas com base no Estado de Direito. Da mesma forma, Farganis (2012) examinou os efeitos dos argumentos utilizados nos votos de juízes da Suprema Corte sobre sua avaliação pública e conclui que “a legitimidade do Tribunal é maior quando os juízes usam argumentos legalistas e menor quando eles lançam mão de justificativas extra-constitucionais” (p. 213).

Assim, apesar de existirem evidências de que os juízes são influenciados pela opinião pública e por outros atores externos, ainda existe uma expectativa pública difundida de que os juízes devem se basear apenas em fundamentos jurídicos para decidir seus casos (BAIRD e GANGL, 2006). Como consequência, qualquer quebra nessa expectativa, seja ela realista ou não, pode ter efeitos negativos sobre a confiança das pessoas no Poder Judiciário, colocando em risco sua legitimidade.

Conclusão

Embora o campo de estudos judiciais no Brasil tenha se expandido de maneira expressiva nos últimos anos, trazendo fenômenos como a judicialização da política para o centro do debate atual sobre democracia, os enfoques encontrados na literatura nacional ainda apresentam pouca amplitude teórica. É preciso ampliar o debate para além dos aspectos tradicionais (desenho institucional, nomeação dos juízes, ativismo judicial) e inserir

6 <https://www.conjur.com.br/2017-set-27/lewandowski-conceito-devido-processo-legal-anda-esquecido>.

uma nova dimensão analítica, que considere Judiciário não apenas como um imperativo republicano, formado por um conjunto de regras constitucionais, mas como um ator central para a democracia e que possui suas próprias formas de legitimação.

Afinal, o apoio ao Estado de direito é primordial para uma democracia e o apoio ao sistema judicial é essencial para o funcionamento do Estado de direito. Assim, não apenas a força do Judiciário, mas também a estabilidade da própria democracia depende, em alguma medida, da confiança dos indivíduos no sistema judicial. Por isso, é importante que saibamos responder a perguntas, tais quais: como a confiança pública no sistema judicial é construída? Quais são os fatores que colocam essa confiança em risco? Este trabalho procurou oferecer uma primeira contribuição aos

pesquisadores interessados nestas questões, resumindo quatro das hipóteses que consideramos importante na literatura internacional, quais sejam: (i) capacidade de punir, (ii) independência de atuação, (iii) justiça processual e (iv) motivação jurídica.

Não se pretende sugerir, entretanto, que esses argumentos devem ser adotados automaticamente como explicações para o caso brasileiro. Ao contrário, é justamente o estímulo ao desenvolvimento de uma nova agenda de pesquisa, especificamente construída para o Brasil, que motiva este trabalho. Diante da ausência de estudos comparativos mais amplos que considerem diferentes contextos políticos econômicos e institucionais, as hipóteses aqui apresentadas devem servir apenas como referências iniciais para guiar futuros estudos empíricos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAIRD, Vanessa A.; GANGL, Amy. Shattering the myth of legality: The impact of the media's framing of Supreme Court procedures on perceptions of fairness. *Political Psychology*, v. 27, n. 4, pp. 597-614, 2006.

BAKER, Thomas E. Constitutional Theory in a Nutshell. *William & Mary Bill of Rights Journal*, v. 13, pp. 57-172, 2004.

BERGGREN, Niclas. Peter Moser (2000) The Political Economy of Democratic Institutions. Cheltenham: Edward Elgar (book review). *Constitutional Political Economy*, v. 12, n. 3, pp. 273-275, 2001.

BOBBIT PHILIP. *Constitutional Fate: Theory of the Constitution*. New York: Oxford University Press, 1982.

BONNEAU, Chris W. et al. Evaluating the effects of multiple opinion rationales on Supreme Court legitimacy. *American Politics Research*, v. 45, n. 3, pp. 335-365, 2017.

BRASIL. Código de Ética da Magistratura. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2008.

BÜHLMANN, Marc; KUNZ, Ruth. Confidence in the judiciary: Comparing the independence and legitimacy of judicial systems. *West European Politics*, v. 34, n. 2, pp. 317-345, 2011.

CARLSMITH, Kevin M.; DARLEY, John M. Psychological aspects of retributive justice. *Advances in experimental social psychology*, v. 40, pp. 193-236, 2008.

CASEY, Gregory. 1974. The Supreme Court and Myth: An Empirical Investigation. *Law and Society Review*, v. 8, 1974.

CHEMERINSKY, Erwin. 2002. The Rhetoric of Constitutional Law. *Michigan Law Review*, v. 100, 2008.

CLAWSON, Rosalee A.; KEGLER, Elizabeth R.; WALTENBURG, Eric N. The legitimacy-conferring authority of the US Supreme Court: An experimental design. *American Politics Research*, v. 29, n. 6, p. 566-591, 2001.

COOK, Karen S.; HARDIN, Russell; LEVI, Margaret. *Cooperation without trust?* Russell Sage Foundation, 2005.

- DURR, Robert H. Ideological divergence and public support for the Supreme Court. *American Journal of Political Science*, vol. 44, n. 4, , pp. 768–776, 2000.
- FARGANIS, Dion. Do reasons matter? The impact of opinion content on Supreme Court legitimacy. *Political Research Quarterly*, v. 65, n. 1, p. 206-216, 2012.
- FARGANIS, Dion. Is the Supreme Court Bulletproof?. University of Minnesota, Minneapolis, 2007.
- FARNSWORTH, Stephen J. Congress and citizen discontent: Public evaluations of the membership and one's own representative. *American Politics Research*, v. 31, n. 1, p. 66-80, 2003.
- FEREJOHN, John A.; WEINGAST, Barry R. A positive theory of statutory interpretation. *International Review of Law and Economics*, v. 12, n. 2, p. 263-279, 1992.
- GANGL, Amy. Procedural justice theory and evaluations of the lawmaking process. *Political Behavior*, v. 25, n. 2, p. 119-149, 2003.
- GELY, Rafael; SPILLER, Pablo T. A rational choice theory of Supreme Court statutory decisions with applications to the State Farm and Grove City cases. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 6, p. 263, 1990.
- GIBSON, James L., Gregory A. CALDEIRA, and Lester Kenyatta Spence. 2003a. Measuring Attitudes toward the United States Supreme Court. *American Journal of Political Science*, vol. 47, pp. 354-367, 2003a.
- GIBSON, James L., Gregory A. CALDEIRA, and Lester Kenyatta Spence. The Supreme Court and the U.S. Presidential Election of 2000. *British Journal of Political Science*, v. 33, pp. 535-556, 2003b.
- Gibson, J. L., & Caldeira, G. A. (1996). The legal cultures of Europe. *Law & Society Review*, 30, 55-85.
- GIBSON, James L.; CALDEIRA, Gregory A.; SPENCE, Lester Kenyatta. Why do people accept public policies they oppose? Testing legitimacy theory with a survey-based experiment. *Political Research Quarterly*, v. 58, n. 2, p. 187-201, 2005.
- GIBSON, James L.; CALDEIRA, Gregory A. Campaign support, conflicts of interest, and judicial impartiality: Can recusals rescue the legitimacy of courts?. *The Journal of Politics*, v. 74, n. 1, p. 18-34, 2012.
- GIBSON, James L. Challenges to the impartiality of state supreme courts: Legitimacy theory and “new-style” judicial campaigns. *American Political Science Review*, v. 102, n. 1, p. 59-75, 2008.
- GROSSKOPF, Anke; MONDAK, Jeffery J. Do attitudes toward specific Supreme Court decisions matter? The impact of Webster and Texas v. Johnson on public confidence in the Supreme Court. *Political Research Quarterly*, v. 51, n. 3, p. 633-654, 1998.
- HIBBING, John R.; THEISS-MORSE, Elizabeth. *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- HIRSCHL, Ran. The judicialization of mega-politics and the rise of political courts. *Annual Review Political Science*, v. 11, pp. 93-118, 2008.
- HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Harvard University Press, 2004.
- HULST, Liesbeth et al. On Why Procedural Justice Matters in Court Hearings. *Utrecht Law Review*, v. 13, p. 114, 2017.
- LENT, Leonie Van. Procedural Justice Seen to be Done: The Judiciary's Press Guidelines in the Light of Publicity and Procedural Justice. *Utrecht Law Review*, v. 10, p. 131, 2014.

- LEVI, Margaret. *Consent, dissent, and patriotism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- LEVI, Margaret. *Of rule and revenue*. University of California Press, 1988.
- LEVI, Margaret; SACKS, Audrey; TYLER, Tom. Conceptualizing legitimacy, measuring legitimating beliefs. *American Behavioral Scientist*, v. 53, n. 3, p. 354-375, 2009.
- MONDAK, Jeffery J. Institutional legitimacy, policy legitimacy, and the Supreme Court. *American Politics Quarterly*, v. 20, n. 4, p. 457-477, 1992.
- MURPHY, Kristina. The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax avoiders. *Law and human behavior*, v. 28, n. 2, p. 187-209, 2004.
- NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- PATERNOSTER, Raymond et al. Do Fair Procedures Matter-The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault. *Law & Society Review*, v. 31, p. 163, 1997.
- ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton University Press, 2011.
- ROTHSTEIN, Bo. *Social traps and the problem of trust*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- SCHEB, John M.; LYONS, William. Judicial behavior and public opinion: Popular expectations regarding the factors that influence Supreme Court decisions. *Political Behavior*, v. 23, n. 2, p. 181-194, 2001.
- SELIGSON, Mitchell A. The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 2, p. 408-433, 2002.
- SUNSHINE, Jason; TYLER, Tom R. The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law & society review*, v. 37, n. 3, p. 513-548, 2003.
- TATE, C. Neal et al. (Ed.). *The global expansion of judicial power*. New York, New York University Press, 1995.
- TOOBIN, Jeffrey. 2005. "Breyer's Big Idea: The Justice's Vision for a Progressive Revival on the Supreme Court." *New Yorker* Oct 31: 36.
- TYLER, Tom R. Court Review: Procedural Justice and the Courts. *Court Review: The Journal of the American Judges Association*, v. 44, issue 1/2, 2007.
- TYLER, Tom R.; HUO, Yuen. *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*. Russell Sage Foundation, 2002.
- TYLER, Tom R.; SEVIER, Justin. How do the Courts Create Popular Legitimacy-The Role of Establishing the Truth, Punishing Justly, and/Or Acting through Just Procedures. *Alberta Law Review*, v. 77, p. 1095, 2014.
- TYLER, Tom R.; WAKSLAK, Cheryl J. Profiling and police legitimacy: Procedural justice, attributions of motive, and acceptance of police authority. *Criminology*, v. 42, n. 2, p. 253-282, 2004.
- VAN LENT, Leonie. Procedural Justice Seen to Be Done: The Judiciary's Press Guidelines in the Light of Publicity and Procedural Justice. *Utrecht Law Review*, v. 10, n. 4, pp. 131-146, 2014.

Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social¹

The impacts of transparency in Brazil for public management, accountability and social participation

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112006

Vanessa Rodrigues de Macedo

Resumo: A proposta deste artigo é analisar o processo e difusão da transparência, desde o momento em que o tema ganha força e entra para a agenda nacional, passando pela institucionalização com a publicação da lei de acesso à informação, até a fase final de produção de impactos no sistema político, quando efetivamente a transparência começa a viabilizar maior controle social e melhoria das políticas públicas. A intenção é identificar em que medida o maior acesso às informações públicas vem produzindo resultados significativos na democracia. Para realizar esta análise, serão utilizados como estudos de caso os processos que levaram à publicação da lei de acesso à informação e ao desenvolvimento da iniciativa internacional Open Government Partnership (OGP) no Brasil. Será ainda apresentada uma dimensão comparativa com o contexto mexicano, tendo em vista explorar de forma mais detalhada as entraves e desafios das particularidades do caso brasileiro.

Palavras-chave: Transparência; accountability; controle social; gestão pública; Brasil; México.

Abstract:

The purpose of this article is to analyze the process of transparency diffusion, from the moment the issue is introduced on the national agenda to the final phase of impact production on the political system, when transparency can results in impacts in public management, social control and accountability. The intention is to identify to what extent the greater access to public information has produced significant results in democracy. To carry out this analysis, the processes that led to the passage of the Right to Information law and the development of the international Open Government Partnership (OGP) initiative in Brazil will be used as case studies. In order to explore in a more detailed way the obstacles and challenges of the particularities of the Brazilian case, it will be developed a comparative analyses with the Mexican context.

Key Words: Transparency; accountability; social control; public management; Brazil; Mexico.

Vanessa Rodrigues de Macedo
é doutora em ciência política pelo IESP-Uerj e coordenadora de Gestão da Informação na Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP).

O conceito de transparência na política remete à ideia de abertura de informações governamentais e de prestação de contas e, no Brasil, costuma vir acompanhado da discussão sobre o combate à corrupção. É um termo cada vez mais presente nos discursos políticos, nos debates econômicos e sobre direitos humanos e ainda comumente demandado por regimes internacionais. O aumento da informação sobre a atividade governamental amplia as condições para mais fiscalização e mais sanção por parte dos órgãos de controle, o que leva à maior *accountability*, à diminuição da corrupção e, portanto, a uma melhor aplicação dos recursos públicos (FOX, 2007).

1. Artigo submetido em 07/03/2019 e aprovado em 17/06/2019.

A proposta deste artigo é analisar o processo e difusão da transparência, desde o momento em que o tema ganha força e entra para a agenda nacional, passando pela institucionalização com a publicação da lei de acesso à informação, até a fase final de produção de impactos no sistema político, quando efetivamente a transparência começa a viabilizar maior controle social e melhoria das políticas públicas. A intenção é identificar em que medida o maior acesso às informações públicas vem produzindo resultados significativos na democracia. Para realizar esta análise, serão utilizados como estudos de caso os processos que levaram à publicação da lei de acesso à informação e ao desenvolvimento da iniciativa internacional *Open Government Partnership* (OGP) no Brasil. Será ainda apresentada uma dimensão comparativa com o contexto mexicano, tendo em vista explorar de forma mais detalhada as entraves e desafios das particularidades do caso brasileiro.

Por parte da sociedade, o acesso às informações sobre as ações do governo, amplia a simetria de poder entre governo e sociedade, pois cidadãos mais bem informados têm mais condições de participar e influenciar na gestão pública, efetuar o controle social e, por conseguinte, pressionar e cobrar os órgãos de controle para fiscalizar e realizar sanções. O equilíbrio no funcionamento entre estes elementos – transparência, controle, sanção e participação social – representa um avanço democrático capaz de conduzir a mais desenvolvimento social e econômico.

Face a este entendimento, a transparência avaliada como um fim em si mesma, ou seja, com relação à quantidade maior ou menor de informações públicas abertas não demonstra o alcance de resultados democráticos. O conceito precisa ser compreendido para além da abertura de informação, na medida em que alcança impactos que potencializam a melhoria da gestão pública, da prestação de contas e a participação social. Quanto mais difundida e internalizada no plano nacional, maior a sua capacidade de gerar efeitos na democracia.

Neste sentido, a abordagem do estudo sobre a transparência a partir da compreensão da sua difusão vai ao encontro deste entendimento uma vez que entende o acesso à informação como um processo que se inicia com a introdução do tema na agenda nacional. Em uma segunda etapa começa a se disseminar

pelos órgãos governamentais a partir da implementação de um conjunto de normas, leis e políticas até alcançar o status de um sistema de transparência. Por fim, se consolida a partir da geração de impactos no sistema político, sobretudo no que se refere à melhoria da gestão pública e à ampliação da prestação de contas e da participação social. Em outras palavras, é possível sistematizar a difusão da transparência como um processo que se realiza em três etapas: 1) introdução do tema na agenda nacional; 2) institucionalização da transparência; 3) promoção de impactos da transparência no sistema político.

Um dos principais marcos da etapa de institucionalização – senão o mais importante – é a aprovação da lei de acesso à informação (LAI). A norma é conhecida globalmente como *Freedom of Information Act* (FOI laws) ou *Right to Information Act* (RIA) e já está vigorando em mais de 100 países. Esta lei procura garantir o direito à informação já previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 19 (MENDEL, 2009: 4,5).²

Embora seja necessário para a efetivação deste direito que cada país publique a sua lei, já existe um entendimento global acordado a respeito do seu teor, portanto, como poucas leis no mundo, em qualquer país, se houver uma lei de acesso à informação, a mesma vai tratar do mesmo assunto e possuirá itens bastante semelhantes às leis publicados nos demais países. Em linhas gerais, as leis de acesso obrigam órgãos públicos (geralmente de todos os níveis de governo), bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, a prestarem informações sobre suas atividades a qualquer cidadão interessado (ROBERTS, 2010 e CEPIK, 2005: 5).

Além da LAI, outra tendência global em transparência que vem se destacando nos últimos anos é a *Open Government Partnership* (OGP), lançada em 2012 e que já conta atualmente com a adesão de mais de 70 países e 15 governos subnacionais. A OGP é uma iniciativa do tipo *multistakeholder*, ou seja, estabelecida com base no apoio e na colaboração voluntária e em rede de variados atores internacionais, tais como governos, organizações da sociedade civil, comunidades epistêmicas,

2. O art 19 afirma que: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

organizações transnacionais, dentre outros. Foi criada com o objetivo de contribuir com a melhoria da governança pública, bem como renovar a confiança da sociedade nas instituições a partir de um movimento de abertura das informações e da adoção de uma postura mais responsiva dos governos para os cidadãos (CAMPOS, 2015).

Conjuntamente com a LAI, a OGP promove a institucionalização da transparência a partir do estímulo ao desenvolvimento de uma série de políticas e ações de governo que, por sua vez, se desdobram em impactos na participação política. Um olhar sobre a forma como ocorreu no Brasil o processo de institucionalização da transparência, a partir dos desdobramentos da LAI e da OGP, pode contribuir não apenas para compreender como vem se dando a difusão do tema, mas também para identificar com maior clareza suas entraves e desafios.

O tema da transparência surge no país no contexto da reforma do estado, influenciado pelo neoliberalismo, como um mecanismo de suporte ao ajuste fiscal, portanto, no âmbito da administração pública, como uma agenda de governo. A sociedade civil não se apropria do tema enquanto um direito humano fundamental à informação. Em outras palavras, a transparência surge no Brasil como parte da agenda neoliberal e de controle fiscal voltada para atender aos anseios dos governos e dos mercados (FILGUEIRAS, 2011). Esta forma como o tema foi introduzido marca toda a sua trajetória a partir deste momento, como uma agenda de governo e não da sociedade. O principal exemplo desta circunstância foi o processo que levou à aprovação da LAI no país em 2012. Apesar do empenho da sociedade civil na aprovação da lei – que ocorria desde o início dos anos 2000,³ sua aprovação ocorreu sobretudo porque a mesma consistia em um requisito para a adesão do Brasil à OGP, que aconteceu em 2012. A participação do país nesta iniciativa internacional era uma agenda de governo, uma vez que este envolvimento aumentaria o prestígio internacional e promoveria a imagem do país no cenário global.

A comparação com outro país em desenvolvimento, como o México, por exemplo, contribui para melhorar este entendimento. Neste país, a transparência surge no processo

de redemocratização e se torna uma agenda da sociedade por maior abertura, ou seja, surge no bojo da sociedade civil que passa a inserir o tema no âmbito das demandas democráticas em curso na ocasião (MICHENER, 2010: 73; ISUNZA-VERA, 2008). Esta forma de inserção da transparência marca a trajetória do tema como uma agenda da sociedade. Neste sentido, de forma diferente do Brasil, o fortalecimento da sociedade civil mexicana foi o principal motivo que levou à aprovação da lei de acesso à informação no México, em 2002 e à criação de um instituto nacional independente para tratar do tema da transparência no país (IFAI/INAI). A lei e a atuação do INAI estimularam importantes reformas constitucionais gerando um sistema de transparência (ISUNZA-VERA, 2008). Em decorrência deste cenário, o país foi convidado para participar da OGP em 2012.

Em outras palavras, enquanto no México a LAI é resultado do fortalecimento da sociedade civil e responsável pela adesão deste país à OGP, no Brasil a mesma lei é publicada em decorrência das negociações para a participação do país à OGP. Assim, embora seja possível observar que México e Brasil alcançam a etapa de institucionalização da transparência em virtude da publicação da LAI, no México a institucionalização foi maior, uma vez que a lei produziu o INAI e gerou um sistema de transparência. No Brasil, a lei é o grau máximo de institucionalização da transparência e, embora tenham sido criados alguns outros decretos e legislações, não foi estruturado um sistema nacional de transparência.

Com relação à etapa relacionada aos impactos no sistema político, tanto no México quanto no Brasil, o maior impacto pode ser observado na gestão pública, uma vez que este setor é o foco da transparência. Podem ser citados como exemplo a criação e expansão do INFOMEX, no México, e do seu equivalente no Brasil: o Serviço de Informação ao Cidadão. Também podem ser ressaltados nos dois países a criação de páginas na internet obrigatórias de acesso à informação para todos os órgãos públicos e que recebem recursos públicos, bem como a necessidade de estruturação da gestão da informação nas instituições públicas, tendo em vista o estabelecimento de processos, equipamentos, sistemas e pessoal dedicado ao tema. Ainda que não se verifiquem transformações estru-

3. Com informações retiradas do site <http://informacao publica.org.br/>.

turais, estas mudanças micropolíticas repercutem e impactam em maior ou menor grau na gestão pública tanto do México quanto do Brasil (GUTIÉRREZ e OCEJO, 2013; GUTIÉRREZ e OCEJO, 2015; COELHO e WAISBICH, 2013; STEIBEL, 2016).

No que se refere aos impactos na participação social, os números disponíveis até o momento não permitem uma avaliação consistente para a compreensão da participação como um todo da sociedade na busca por informações. Por exemplo, no México o número de pedidos cresceu 200%, desde a implantação da FOI Law (ISUNZA-VERA, 2008, FOX e HAIGHT, 2010; VIVANCO e PARDINAS, 2013) e, no Brasil, sabe-se que há demandas em todo o território nacional, mas não é possível saber informações mais específicas sobre a relação das solicitações e as ações de controle social. Portanto, o que é possível avaliar são os impactos na participação social no âmbito do processo específico de institucionalização da transparência. Neste sentido, novamente o maior avanço observado é no México, onde a sociedade civil na área da transparência é mais forte e atuante. Observa-se a criação de processos participativos inovadores e de novos espaços de construção das políticas públicas, como, por exemplo, o parlamento aberto para a elaboração das reformas constitucionais e da lei da transparência (GUTIÉRREZ e OCEJO, 2013; GUTIÉRREZ e OCEJO, 2015; COELHO e WAISBICH, 2013; STEIBEL, 2016).

No Brasil não houve participação direta da sociedade civil, embora a mesma tenha influenciado de maneira significativa o processo de produção da LAI. O impedimento do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) de seguir com a defesa do sigilo eterno da informação e a criação de um grupo consultivo ao comitê interministerial que coordena a OGP no Brasil são exemplos nesta direção.⁴

Apesar dos resultados mencionados acima, ainda não é possível considerar que a transparência esteja promovendo impactos significativos e transformadores para a participação social tanto no México quanto no Brasil. Isto se deve a dificuldades encontradas com relação à questão da representatividade. Isto é, as organizações participantes estão localizadas

nas regiões centrais dos dois países; não há inclusão significativa de uma boa parcela da população; e a escolha dos participantes não é feita pelos cidadãos. Estas condições dificultam a ampliação da participação social nas políticas de transparência.⁵

O ponto de maior fragilidade em termos de impacto tanto no México quanto no Brasil diz respeito ao *accountability*, que é justamente quando a transparência encontra a sanção e, quando, portanto, apresenta mais condições de impactar o sistema político. No México, um sistema nacional de transparência convive com uma cultura de impunidade que impede que sejam tomadas as medidas cabíveis e que se avance em prestação de contas.⁶

No Brasil, a transparência também não vem impactando na *accountability*. Embora os escândalos de corrupção que vêm sendo divulgados nos últimos anos, como o Mensalão e a Lava Jato, possam parecer indicar que está havendo um aumento da transparência, as ações de combate à corrupção em andamento são resultado do uso pelos órgãos de controle do mecanismo da delação premiada e não representam um aumento da transparência. Esta poderia cumprir o seu papel de forma plena na medida em que ela permitisse à sociedade avaliar o trabalho dos órgãos de controle, contudo, falta clareza por parte da sociedade sobre o entendimento e a utilidade da transparência.

Portanto é possível concluir que, tanto no México quanto no Brasil a difusão da transparência já alcançou a terceira fase, ou seja, foi institucionalizada e vem gerando alguns impactos. No México os principais impactos estão relacionados com a gestão pública e a participação social, enquanto que no Brasil os principais efeitos dizem respeito à gestão pública. A principal diferença entre os dois casos está relacionada às diferentes formas de institucionalização da transparência em cada país, ou seja, enquanto no México o tema entrou para a agenda da sociedade, no Brasil, sempre esteve localizado na agenda de governo.

5. Com informações de entrevista realizada no dia 15/02/2017 com Almuena Oejo, pesquisadora do Centro de Controladoría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS CIESAS) e de entrevista realizada no dia 30/01/2017 com Fabro Steibel – Pesquisador encarregado do IRM do segundo plano de ação do Brasil.

6. Com informações de entrevista realizada no dia 15/02/2017 com Almuena Oejo, pesquisadora do Centro de Controladoría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS CIESAS).

4. Com informações retiradas da notícia Itamaraty quer manter sigilo eterno em documentos publicada no site da Artigo 19 no dia 18/03/2010

Além disso, conclui-se ainda que apesar destas diferenças, não se verificam impactos significativos da transparência no sistema político em ambos os países. Em outras palavras, um maior envolvimento da sociedade civil e um sistema nacional de transparência consolidado – como no caso mexicano - não garantem que a transparência promova impactos significativos no sistema político.

A promoção destes impactos necessita de outras circunstâncias capazes de promover um maior alcance das informações divulgadas a ponto de provocar mudanças. Contudo,

tais circunstâncias estão submetidas a outras dinâmicas e relações de poder. Transparência, prestação de contas e participação social são temas que ensejam um desenvolvimento conjugado e articulado com as diferentes esferas de poder do sistema político para promoverem avanços no cenário democrático. Transparência e prestação de contas dependem da participação para alcançarem impactos reais na democracia e não enveredarem por apenas figurar na lista das boas práticas que os países costumam assumir como compromissos protocolares para assegurar sua imagem internacional.

Bibliografia

- CAMPOS, L. V. B. *La Alianza para el Gobierno Abierto*, una visión desde sociedad civil. 2015
- CEPIK, Marco. Direito à Informação: Situação legal e Desafios. In: *Informática Pública*, Bel Horizonte (MG), v. 02, n 02, pp.43-56. 2000.
- COELHO, Vera Schattan P. e WAISBICH, Trajber Laura. (2013). *Mecanismo Independente de Avaliação Brasil*: Relatório de Progresso 2011-2013. Open Government Partnership.
- FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. Em AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Civilização Brasileira. 2011.
- FOX, Jonathan. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*. Vol 17. Nº 4/5. pp 663-671, 2007.
- GUTIÉRREZ, P. e OCEJO, A. *Mecanismo de Revisión Independente*: México Informe de Avance 2011-2013. Open Government Partnership (OGP) Centro de Controladoría Social y Estudios de la Construcción Democrática CCS – Ciesas. 2013.
- _____. A. *Mecanismo de Revisión independiente*: México Informe de Avance 2013-2015. Open Government Partnership. Centro de Controladoría Social y Estudios de la Construcción Democrática CCS-CIESAS.
- ISUNZA-VERA, E. *O Sistema Mexicano de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental*. Texto elaborado para o Seminário regional “Sociedade civil e as novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas”, Brasília, 9-12 de novembro de 2008.
- MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2 ed. Brasília, UNESCO. 2009.

MÉXICO, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). 2002.

*Vanessa Rodrigues
de Macedo*

MICHENER, G. *The Surrender of Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America*. The University of Texas at Austin. 2010.

_____. FOI Laws Around the World. *Journal of Democracy*, vol 22 n 2 abril 2011 pp. 145-159. 2011.

ROBERTS, Alasdair. A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act. In *Public Administration Review* n70 nov/dez, pp. 925 – 933. 2010.

STEIBEL, Fabro. *Mecanismo Independente de Avaliação Brasil: Relatório de Progresso 2013-2015*. Open Government Partnership. 2015.

Brazil's Information Ecosystem: What is Transparency's Impact?¹

O ecossistema do acesso à informação no Brasil: Qual é o Impacto da Transparência?

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112007

Gregory Michener

Abstract: Does transparency make a difference in Brazil? The current essay discusses the determinants and health of Brazil's information ecosystem; it advances arguments on how and why Brazil has tended to underinvest in information and transparency, and discusses postures the government ought to adopt as a means of moving forward.

Key-words: Transparency Ecosystem; Transparency Impacts; Transparency and Corruption; Proactive and Reactive Transparency

Resumo: A transparência faz a diferença no Brasil? O presente ensaio discute os fatores determinantes e a saúde do ecossistema de acesso à informação no Brasil, desenvolve argumentos que explicam como e por que o Brasil tende a sub-investir em acesso à informação e transparência e discute a postura que o governo precisa adotar como forma de promover avanços.

Palavras-chave: Ecossistema da Transparência; Impactos da Transparência; Transparência e Corrupção; Transparência Ativa e Passiva

Gregory Michener - *PhD in Comparative Politics and International Relations, University of Texas, Austin, USA (2010); Master's in Latin American Studies, University of Texas, Austin, USA, (2003); Bachelor's in Humanistic Studies from McGill University, Montreal, Canada (1998). Professor at FGV/EBAPE and director of the Public Transparency Program, dedicated to evaluating the implementation and compliance of governmental transparency and supported by grants from the Open Society Foundation, Latin America. His works have been published by Governance, World Development, the Journal of Latin American Studies, The Journal of Democracy, and Public Administration, among others.*

When people ask me what I do, and I tell them that I research transparency, all too frequently the question then becomes, “do you really think transparency makes a difference in a country as corrupt and ignorant as Brazil?” This essay is a response to that question.

Questioning the efficacy of transparency – not just in Brazil, but anywhere – is nothing new. Since transparency and good government became fashionable in the 1990s, scholars began to ask about impacts, pointing to the unintended consequences of government transparency, its excesses, and the questionable value of its impact.

Yet the *subject* and *object* of the question, “what positive impact is transparency having?” can easily mislead.

¹ Recebido em 23 de abril e aprovado em 02 de Julho de 2019

Start with ‘impact,’ the subject of the above question. Positive impacts can be extremely difficult to identify. As well as being colorless and odorless, transparency tends to have diffuse, indirect, and long-term impacts, many of which are preventative and therefore difficult to detect. Moreover, transparency is a property of information (either an input or output), and ‘impact’ is generally attributed to individuals or institutions, not information proper. For all of these reasons, which are explored in the first section of this essay, transparency’s impact can be extremely challenging to gauge.

Proceeding with ‘transparency,’ the object of the above question, the concept is frequently taken to be much more than it is. Transparency has no metaphysical properties, but instead is simply information that is visible and inferable (MICHENER e BERSCH, 2013). In this sense, transparency is not the monopoly of government, but rather is produced and consumed by individuals, collectivities, as well as the news media. The potential impact of transparency therefore depends not just on government, but also on a broader information ecosystem of which the government is one critical element.

For an ecosystem to thrive, the right sort of elements need coalesce. The key and foundational element of a country’s transparency ecosystem – an information ecosystem constituted by visible, inferable information – is an educated populace. The other elements consist of a vibrant news media (of which social media can play a part) and a proactive government. Consistent with the metaphor of an ‘ecosystem,’ all elements are self-reinforcing: an educated populace and their respective private and public collectivities (e.g. businesses, associations) represent both the supply and demand sides of information. A *proactive* government produces and discloses useful, actionable transparent information, which is the stuff that goes into good media reporting, and helps citizens set policy priorities and keep officials accountable. A strong news media, in whatever shape – from citizen reporters, bloggers, to small and big media companies – bridges the information gaps among citizens, government, and private and public collectivities.

All of this is well known, but one important point is often forgotten – it is ultimately government’s actions and policies that de-

termine the health and transparency of an information ecosystem. Its own production of information plays a big part, but more important is the extent to which government’s regulatory and welfare policies cultivate an educated populace and a news media that is free and independent (i.e. vibrant). Good governments invest heavily in the foundations of good information and in institutions that advance and promote transparency.

This essay argues that Brazil undervalues information in significant ways, misallocating its finite resources and underinvesting in information. This paper casts light on several misallocations and underinvestments, proposing ways forward. In briefly analyzing the question of transparency’s impact, the first part of this essay casts some light on one important reason why countries underinvest in transparency and information more generally. The second part of the essay examines some basic indicators of how Brazilian governments underinvest in information. The conclusion points to specific actions that may help Brazil invest more intelligently.

The Impact of Transparency²

If one looks at countries such as Sweden and Finland, which have had transparency and freedom of information (FOI) statutes since the mid 18th Century, one would be hard-pressed to identify impacts directly attributable to transparency. One might be tempted to conjecture that, in forcing public servants to reveal their work, transparency made politicians and public servants more disciplined, professional, and public-oriented. The logic makes sense, but it is nearly impossible to establish a direct causal relationship between excellence in governance and transparency. Several rationales help explain why, and in so doing, they also help explain why most leaders around the world and in Brazil tend to underinvest in transparency.

First, transparency is often considered a deterrent and it can be difficult to convincingly identify the impact of deterrents. An official who knows his or her work will be made public should be less inclined towards incompetence, malfeasance, or inefficiency. In this

² Many of the ideas of this section originate in MICHENER (2018).

sense, when transparency prevents a negative externality such as corruption from occurring, we will be none the wiser that an impact has occurred. In this example, transparency has accomplished what legislative scholars refer to as “negative agenda-setting”. It has denied corruption a way forward. However, the deterrent effects of transparency are difficult to identify, and corresponding changes in behavior should only be detectable over the medium to long term.

In effect, some positive impacts associated with transparency do occur in the short to medium term, but are often misinterpreted as transparency's failures. In December 2018, the newly elected President of Mexico, Andres Manuel López Obrador, gave his inaugural address, decrying the cost of Mexico's National Institute for Transparency (INAI). López Obrador asked what good the INAI had done, since corruption was greater than ever (ZAVALA, 2018). Here is the most basic of fallacies. Transparency should logically increase the salience of corruption, which it has clearly accomplished in the Mexican case. So too in Brazil. The difference, perhaps, is that in Brazil corruption has been prosecuted by Brazil's powerful *Ministério Público*, whereas the more politically vulnerable *Procuraduria de la República* in Mexico has been less assertive.

Is it a coincidence that corruption scandals – and perhaps more importantly, their persistence in Brazilian news headlines – have become more salient as the country has become more transparent? While transparency may not have ‘triggered’ corruption scandals, it may help keep scandals from being summarily buried. Transparency facilitates internal investigations by authorities and guards against claims that information is private or confidential. It also allows officials to publicize and even promote their investigative and prosecutorial efforts – as evinced by the crusading prosecutor, Deltan Dallagnol. The bureaucratic showmanship and activism of Brazil's public prosecutor and federal police, in turn, feeds media coverage.

Evidence for the increasing importance of corruption in Brazil's collective consciousness comes from recent polling. In 2017, one of the most respected polls in the region, *Latinobarómetro*, found that Brazilians cited corruption as the country's most important problem (FIGUEREIDO, 2017). Most signi-

ficantly, it was the first time in *Latinobarómetro's* 22-year history that corruption had topped Brazilians' preoccupations. Even more surprisingly, corruption beat out the economy – in the middle of Brazil's worst-ever recession.

Scholars have marshaled large cross-national datasets to show that the relationship between transparency and perceptions of corruption holds beyond Brazil. Perceptions of corruption do indeed worsen following the adoption of FOI laws (COSTA, 2013; VADLAMANNATI e COORAY, 2016). When adequately contemplated, this result should come as no surprise. Logically, perceptions of corruption will be heightened during the initial decades following the implementation of transparency policies, but should level out and drop as officials respond to the greater probability of being detected. A greater probability of being punished (as well as detected) should only help accelerate this process.

A second rationale to explain why transparency's impacts go unperceived and therefore undervalued has to do with the way people attribute causality to political phenomena. ‘Impacts’ rarely tend to be attributed to factors other than agency (human or institutional action) or systems, such as groups of institutions or economic systems. In other words, as either an input or output, transparency does not excite the popular imagination to the same extent as a leader, institution or system.

In summary, transparency has *diffuse* and *indirect* impacts that tend to bear positive fruit only over extended periods of time. Put differently, transparency's impacts imply a long wait and they are hard to trace. That does not mean we cannot measure them, and much more work is needed in this respect. Yet ‘direct’ causality is difficult to prove, especially in the short term. Even though transparency has been marketed as an antidote to corruption (BALL, 2009), it is clearly a long term and roundabout process.

The diffuse, indirect and long-term nature of transparency's impacts do not make transparency – or information in general – popular among unreflective or impatient leaders and voters. The more materially needy a political community, the more electoral cycles tend to make unreflective leaders and voters impatient for material advances. Under these con-

ditions, transparency and the promise of better information contain comparatively minor allure. In many part of Brazil, such is the case.

Brazil's Information Ecosystem

The paradox here is that the political communities least likely to invest in the foundation of good information (i.e. transparency) are those most in need of good information. Uneducated populations tend to be less engaged with news (LECHELER e DE VREESE, 2017) and more likely to believe one-sided or ideologically polarizing information. Transparent government information can counteract one-sided or polarizing information, but only if two conditions are met. First, governments must be in possession of incentives to produce such information, and second, the information must be widely disseminated. It is unlikely that a large plurality of Brazil's political communities meet these two conditions. But before providing a rationale for substantiating this claim, the current task at hand is to examine the elements of a healthy and transparency ecosystem.

An Educated Populace

Brazil is not an educated populace in two ways that are important for a country's 'information ecosystem'. The first and most basic is formal education. This is a painful theme, and there no need to belabor the point beyond a few basic statistics. In 2013, Brazil's Institute for Geography and Statistics found that over a quarter of Brazilians were either illiterate (8.3%) or functionally illiterate (17.8%). Average years of schooling for Brazilians over 25 years old hovers around 7.5, with only 15 percent of citizens having gone on to higher education after high school. These data speak to basic capacity, the capacity to produce and consume good information, thereby contributing to the health of a transparency ecosystem. The obvious solution is to invest more and better, which is obviously easier said than done.

The other way that an 'educated populace' impacts the transparency ecosystem has to do with a public-regarding socialization. Socialization is, after all, at least as important an education as formal schooling. My family, including my brother, sister and I, wrote let-

ters to our Canadian Ministers of Parliament as older children, adolescents, and adults; and they responded. With our parents we attended political party primaries, and community meetings and rallies, many of which put an end to projects that we saw as economically or environmentally threatening to our community or country. My parents did this because their parents did this, and so on and so forth. These patterns might not be considered 'the norm' in Canada, but they certainly exist at scale. The active citizenship described above also occurs in Brazil, but apart from a few regional examples, it hardly can be said to exist at scale. Information matters to Canadian citizens because it can be acted upon with transformative consequences. Information matters to Brazilian citizens too, but much less so for the great majority. There are good reasons why: acting on information can be dangerous and citizens may be ignored by political leaders or coopted media outlets.

The oligarchic governments and dictatorships that pattern Brazilian history have interrupted the formation of social capital via public-regarding socialization. As a professor, I see that Brazilian Millennials appear to have internalized the incipient democratic values their parents absorbed during the transition to civilian rule in the mid 1980s. How deep these values run, however, is questionable; the parents of Millennials drew only shallowly from their respective parents due to the dictatorship. The basic history lesson is that if one cannot act on information to generate positive change (such as during a dictatorship) than information – at least the sort that may feed transformations – ceases to be of great consequence. Analogously, if whom you know is a greater determinant of your station in life than what you know, then information also loses some of its value. All of this simplifies the issue greatly, perhaps too much. The general point, however – the extent to which social and political contexts permit information to be acted upon – is nevertheless an important means of explaining the value different societies place upon information.

A Vital News Media

The second element of a healthy transparency ecosystem is a vital news media. I define a vital news media by negative freedoms

here, which I refer to as 'the Four-Rs': freedom from *repression* and *relational restrictions* (e.g. no access to policymakers), and freedom from *regulatory* and *revenue*-based distortions. Although violent repression of Brazilian journalists and media owners is high by international standards,³ particularly in the hinterland, it is episodic rather than systemic. Journalists in Brazil are generally free from repression, although their independence is another question, and one that is extremely relevant for evaluating a country's transparency ecosystem. Yet far from being a systematic evaluation of Brazil's media independence or the Four-Rs, the modest ambition of this section is to point out a few regulatory and revenue-based distortions.

On the regulatory front, Brazil is clearly out of line with better international practices. The basis of the country's broadcasting law is from the 1960s, criteria for allotting concessions are vague and are decided by Congress. There are good reasons why advanced democracies confer authority to one central regulatory body and exclude legislators from decisions on concessions – the politicization of ownership. Unsurprisingly, ownership of media outlets may be Brazil's weakest regulatory link. Here, rules are predicated on *de jure* understandings of ownership, rather than being inferred on a *de facto* basis (MENDEL e SALOMON, 2011, p. 12, 21, 68). This detail means that politicians can exercise *de facto* control of media outlets while placing friends or relatives as *de jure* owners. It also means that large media corporations can use affiliates to sidestep rules regarding vertical and horizontal concentration. Finally, to maximize opportunities for regulatory failure, media governance is split among nine different entities, whose responsibilities frequently overlap (MENDEL e SALOMON, 2011, p. 20–21). It is little wonder that media ownership is notoriously opaque (INTERVOZES, REPORTERS WITHOUT BORDERS, 2019).

Governmental manipulation of news media coverage through the discretionary allocation of government advertising contracts constitutes a second major informational distortion in Brazil. Advertising expenditures by governments tend to represent a large percentage of total advertising revenues in Latin America, particularly in areas that are

economically depressed – i.e. the hinterland. Government advertising contracts can distort the quality of media coverage in significant ways. Positive allocations go to media outlets that provide favorable coverage, and negative allocations hurt those who dare to criticize government. Media outlets may even blackmail politicians, threatening negative coverage unless advertising contracts flow.

By implication, 'buying the news media' with government advertising funds is an effective way of skewing the electoral playing field and skirting accountability responsibilities. Soon-to-be-published research shows a strong, statistically significant relationship between government advertising expenditures in Brazil's largest municipalities and mayoral reelection (KOPP e MICHENER, 2017). In other words, greater spending on advertising is associated with electoral returns, even when controlling for multifarious other factors, such as spending on infrastructure projects. This finding has significant implications, especially because news media independence should become more vulnerable as city-size decreases. Given that Brazil is a country of small cities, where only 310 of more than 5500 municipalities contain more than 100,000 people, the impact of government advertising expenditures on the quality of news media coverage should give significant reason for concern. The solution is to regulate and cap allocations and total expenditures on advertising, but as is the case with regulation – solutions are easily available but politically difficult to secure.

Some will argue that the above problems are not all that grave, because traditional media's influence has waned in the age of social media. There is truth to the claim that social media can eclipse the importance of traditional news media. One paradigmatic example is the recently reelected Governor of Maranhão, Flávio Dino. Challenging the Sarney political and economic dynasty – whose allies control most of the state's big media – in back-to-back elections, Dino has relied almost exclusively on alternative media vehicles, social media, and government transparency. In terms of transparency, one year after Dino assumed power Maranhão went from a 2.2 on the Comptroller General's (CGU) Transparency Index to a maximum score of 10, and the number of requests reported by the state government more than tripled. Dino's messages

3 For details, refer to the organization, Reporters Without Borders.

and accomplishments are getting through to Maranhenses and there is little doubt that the introduction of governmental transparency obligations and social media have vastly ameliorated the state's transparency ecosystem.

Yet single-case studies such as the above tend to be considered 'outliers' for a reason. Compared to traditional media, social media seems to have been most effective in 'anti moments', such as the anti-corruption crusade of the *Ficha Limpa* Campaign, the 'anti-system protests' in 2013, or the 'anti-candidate election' won by President Jair Bolsonaro. In most jurisdictions and on most days, however, traditional media dominates quotidian discussions of issues that directly affect citizens' lives. Social media is entertainment for most people, and public-regarding news issues may be commanding relatively little attention. Moreover, the traditional media tends to enjoy widespread dissemination on social media and, on certain platforms, such as Twitter, exercises "vastly more agenda-setting power than other actors do" (HARDER, SEVENANS e VAN AELST, 2017). Therefore, despite the importance of social media, regulatory and revenue-based distortions occurring in the traditional media deserve policy interventions.

Finally, social media itself may be part of the problem of an uninformed or mal-informed public. That is because social media provides the illusion of 'being informed' in several senses. First, researchers have found that social media has inculcated a "news-finds-me perception", which leads citizens to engage in less active news searches, a phenomenon that leads to lower levels of political knowledge over time (ZÚÑIGA, WEEKS e ARDEVOL-ABREU, 2017). Second and better known are social media's 'echo chamber' effects. Not only are we being exposed to likeminded thinkers on social media, but algorithms actively curate news to appeal to our preexisting expressed news preferences. In sum, we lack exposure to issues that might be important but with which we are not familiar, and we lack exposure to 'both sides of coin' viewpoints. While social media offers promise, it should be seen not a substitute for traditional media, but rather as a complement.

A Proactive Government

The third critical element of a transparency ecosystem is a proactive government. Proactive is the operative word here on several dimensions. First, proactive means publishing actionable and significant information, beyond the call of what is explicitly required by law. Of critical importance here are agendas and evaluations. Second, government should balance proactive work, such as monitoring, evaluation, and adaptation, with reactive work, such as 'controlling' accounts, processes, or people. Third, proactive governments invest strongly in transparency oversight and promotion initiatives. This section covers each of these points in turn.

Publishing Actionable and Significant Information: Agendas and Evaluations

The transparency obligations of the Brazilian state are vast and growing, embedded in laws as diverse as the Transparency Law,⁴ the Freedom of Information (FOI) law,⁵ and Regulatory laws on state-owned enterprises,⁶ government-funded nonprofits,⁷ and the national sports system,⁸ among others. Yet the basic legal transparency obligations Brazil's public organizations are relatively straightforward, especially when compared with more sophisticated and demanding FOI laws, such as those of India or Mexico. Apart from 'frequently asked questions', Brazil's FOI law only requires that five other items be actively disclosed, essentially corresponding to, a) expenditures, b) procurement contracts, c) agreements and accords, d) organizational details, such as contact, structure and location, and e) programs and actions.

All of these are important, but one in particular deserves further specification – programs and actions. Here is what government does; an agency's 'programs and actions' should convince citizens that it has a plan, shows results, and is evaluating and learning from its strengths and weaknesses. They should 'sell' the agency's value proposition to

4 Lei complementar 131/2009;

5 12.527/2011

6 13.303/2016

7 13.019/2014

8 12.868/2013

the taxpayer and provide space for citizens to engage. From a policy perspective, 'programs and actions' implies policy agendas, formulation, adoption, and implementation processes, and the evaluation and adaptation of policies and processes.

Two of these policy stages are especially critical and deficient – agendas and evaluations. Policy agenda setting and evaluation processes are the alpha and omega of organizational behavior, where an organization decides how to express its mandate and then learns from its performance in order to improve or redirect its efforts. Agendas consist of actions, policies, plans, and goals to be considered or carried out. Evaluations analyze and summarize institutional performance in terms of service-oriented goals (targets), programs, and administration. Agendas and evaluations have several important features in common. Both should be guided by clearly justified principles or criteria. Both should give stakeholders the right to have a say in their development and results. They are the beginning and end of policy cycles, respectively, and both are relevant for understanding goals. Finally, agendas and evaluations are of such importance that they should be featured not only on individual agency websites (e.g. ministries), but also on the websites of information oversight agencies, such as Brazil's CGU.

Much has been written about evaluations, and their theoretical and practical importance should be clear; individuals and organizations require feedback to do better. By comparison, agendas frequently receive less attention even though they determine the path-dependent trajectories of policies or institutions towards success or failure. It is before implementation is undertaken – during the agenda-setting phase – that citizens and collectivities can help guide policy function and design, expressing preferences for the goals and actions an agency prioritizes. An investment in a policy's agenda-setting processes is analogous to an investment in a child's education and health: lacking beneficial inputs, a policy may perform poorly or, worse, society will end up paying for its deficiencies throughout its life-cycle.

Authorities may worry about disclosing agendas for fear of losing control. It is acceptable for executive final decision-making processes to be kept private; transparency can stifle the expression of honest opinions. Yet

officials should open-up processes that are pre-decisional (formulation and agenda-setting processes) and post-decisional (what was decided and justifications) to public scrutiny. This recommendation means that agendas should be public and open to input.

In Brazilian institutions, agendas and evaluations are difficult to find, and their transparency varies wildly. For the sake of brevity, the focus here is on agendas alone. Federal institutions are required to have a "Menu of Services" (*Carta de Serviços*), but these are often difficult to find and say more about citizen services than policy agendas. A positive example of agenda transparency is Brazil's Federal Ministry of Education, which has a National Education Plan, an extensive battery of details on 'programs and actions', and most programs contain details on elaboration processes and plans for implementation. Brazil's Federal Public Prosecutor (*Ministério Público*, henceforth MPF) and Federal Audit Court (*Tribunal de Contas da União*), by contrast, do not even provide a section entitled 'programs and actions' (or any variation therein). In the case of the MPF, for example, policy priorities are handled by 'Chambers' (*Câmaras*, under the heading 'activity' [*atuação*]). The 5th Chamber dedicated to "Combating Corruption", possesses no clear articulation of agendas or activities at all. One is inclined to ask whether clear principles and criteria or the pursuit of news media attention guide agendas. Other Chambers, such as the 3rd Chamber on Consumer Protection, contain *administrative* performance targets rather than broader service-oriented targets or goals. This appears to be a common motif in Brazil: goals and agendas tend to be focused on administrative goals rather than service-oriented goals. Oftentimes these goals can be overlapping or it is simply a question of framing, other times it seems that the ultimate purpose of government, public service, has been misplaced.

Balancing Proactive v. Reactive Information Production

What is proactive v. reactive is, admittedly, a question of perspective. The perspective here is that one overwhelming feature of Brazilian government is a reactive preoccupation with 'control' (*controle*) in the form of auditing and prosecuting. The diversity and accretion of *controle* is such that government adminis-

trators complain of committing irregularities (i.e. illegalities) just to get honest work done. But *controle* is much more than bureaucratic rules, it is an entire complex in the Brazilian state that consumes enormous resources and therefore imposes significant opportunity costs on other, more proactive forms of governance.

Table 1 illustrates data on equivalent institutions in the United States (U.S.) and Brazil, focusing on supreme auditing institutions. California and São Paulo are compared because they are both national economic engines and have populations of similar sizes (40 v. 45 million, respectively). On a per capita ba-

sis, Brazil's federal government spends nearly twice what the U.S. does on its supreme auditing institution, the *Tribunal de Contas da União* (TCU). As a percentage of the total budget, the TCU consumes more than four times the share of its U.S. counterpart. It is true that the TCU audits all parts of Brazil, and not just the federal government. But this function is replicated by state and municipal TCs, auditors, and comptrollers. If the TCU really were a national institution, why would the State of São Paulo's TCE 'need' to spend nearly 8.5 times more per capita than California's Legislative Analyst Office and State Auditor, and consume a share of the budget nearly three times as large as its U.S. comparator?

TABLE 1. COST OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS AND COST OF MINISTRIES OF COMMERCE IN BRAZIL AND THE USA

COST OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS: BRAZIL V. UNITED STATES(*)					COST OF MINISTRIES OF COMMERCE (OR EQUIV.)	
Institution	Brazil Tribunal de Contas da União	United States Government Accountability Office	São Paulo State Tribunal de Contas	California Legislative Analyst Office & State Auditor	Brazil Min. of Industry Commerce and Services	United States Dep. of Commerce
2018 Budget \$ R (= \$ US 0.315)	\$2.1 billion	\$1.9 billion (US \$618 million)	\$922.4 million	\$98.2 million (US \$31.2 million)	\$2.85 billion	\$25.47 (US \$7.8 billion)
Cost per 1000 citizens \$R	\$10,000	\$5828	\$20,969	\$2481	\$13,571	\$78,128
As % of total 2018-19 budget	0.062% of \$3.38 tri.	0.015% of \$12.8 tri. (US \$4.09 tri.)	0.043% of \$216.9 billion	0.015% of \$634.3 billion (US \$201.6 billion)	0.84% of \$3.38 trillion	0.2% of \$12.8 trillion

(*) Sources: population figures for countries from World Bank, for states, IBGE in Brazil and US Census Bureau. Budget data from respective PDF copies of official budgets for each jurisdiction.

To provide a notion of what these numbers mean in relative terms, the last two columns of Table 1 illustrate budgets for national agencies that support the development of private enterprise, the Department of Commerce in the U.S. and that of the Ministry of Industry, External Commerce and Services, in Brazil. It is important to note that these institutions are engaged primarily in *proactive* forms of governance. In other words, they are presumably *developing* and *promoting* more than they are *defending*, *protecting*, or *investigating*. As the numbers show, Brazil invests nearly as much in the TCU as it does in its ministry of commerce, while the U.S. invests more than 12 times more in its Commerce Department than in its Government

Accountability Office. The examples here are illustrative, but are clearly significant in what they say about governance priorities.

The expansiveness and expense of Brazil's accountability complex becomes ever more astounding as one continues to count the ostensibly overlapping *controle* institutions at the national, state, and occasionally, at the municipal levels. In addition to the auditing courts (TCs), these include auditor generals, comptroller generals, fiscal prosecutors, as well as federal and state prosecutor offices that consume more than three times the budget (R\$ 6.73 billion) of the TCU.

The cost-benefit calculus of Brazil's *controle* complex is rarely broached and research is desperately needed in this area. The logic of this complex appears to have a stronger basis in path-dependent traditions of accommodating political allies and the country's elite with jobs than proven necessities or benefits. Returning to the U.S.-Brazil comparison, if one visits the website of the U.S. Government Accountability Office, the largest heading on the homepage states, "Our Highest Priorities to Help Agencies Save Money and Better Serve the Nation".⁹ If one proceeds to the link "About the GAO", one encounters a cost-benefit statement in the first paragraph: "we identified \$73.9 billion in financial benefits in fiscal year 2017 — a return of about \$128 for every \$1 invested in us." There is no discourse even remotely comparable on the TCU's website. Here, one is met with a query box headed by the phrase, "what are you looking for?" (*o que você procura?*). The homepage features campaigns and news headlines with a strong emphasis on *controle*, such as the program *#enfiscalizo* (*#ipolice*), a participatory citizen accountability program (policing, checking) for irregularities in primary and secondary public education.¹⁰ The message seems to be that *controle* is an end in itself, not a public value proposition.

Having argued that Brazil places an inordinate emphasis on reactive forms of governance — *controle* — what of a proactive government, one that discloses useful, actionable transparent information? Discussions surrounding agendas and evaluations, at the beginning of this section, provided one answer. A second answer is to be had in looking at oversight and the promotion of transparency.

Transparency Oversight and Promotion

Brazil's investment in government transparency is relatively middling. At the federal level, the comptroller general (CGU) has less than half the budget (R\$ 1.04 billion) of the TCU. But transparency is only one of the CGU's many concerns. Although the CGU has done a commendable job, the government needs to invest more in transparency.

The evolution of the CGU's budget should illustrate that presidents have made no great

budgetary concessions for the CGU's mounting transparency responsibilities. From 2004 to 2011, the CGU's budget increased at an annualized average of approximately 17 percent, with inflation averaging 5.3% annually¹¹ during the same period. In 2011, not only did Brazil enact a FOI law but it also joined the Open Government Partnership (OGP), serving as Co-chair alongside the United States. As with the FOI law, the CGU shouldered much of the responsibility for the OGP. One might assume that these two added responsibilities would have increased the CGU's budget after 2011. Yet from 2011 until the onslaught of Brazil's worst ever recession, which began in 2015, annualized budget increases averaged 6.5 percent (2011-15), nearly three times less than the previous seven years. This annualized increase was below inflation, which averaged 7.1 percent¹² during the same period.

The CGU's budget is divided among the institutions many divisions, which include 1) the Executive Secretary, 2) Secretary General for Auditing (*controle interno*), 3) Secretary of Transparency and Corruption Prevention, 4) the Inspector General (*corregedorias*), 5) The Ombudsman General, and the 6) Secretary for Combatting Corruption. Several of these units are dedicated to activities associated with transparency. For example, one of the Ombudsman General's three subunits resolve FOI appeals. The Ombudsman has also set up a National Network of Ombudsmen, one of whose tasks is to coordinate activities associated with the FOI law. Yet only the Secretary of Transparency and Corruption Prevention is centrally and explicitly dedicated to the FOI law.

In 2017, the FGV's Public Transparency Program conducted interviews in the CGU in order to understand what was being spent on Brazil's FOI Law. The written response staff provided researchers listed piecemeal programs and costs totalling a sum below R\$1 million *reais*. This sum is obviously implausible, both because it does not include fixed costs such as personnel and infrastructure, among others, but also because it cannot conceivably add up all the value that different parts of the CGU contribute to the FOI law. Yet if one takes a broadly estimative approach and divides the annual budget for the CGU into

9 <https://www.gao.gov/>, accessed 13 April, 2019.

10 <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>, accessed 13 April, 2019.

11 Data on inflation based on the National Consumer Price Index (IPCA) from the IBGE.

12 Ibid.

about five parts,¹³ one might conjecture that the federal government's transparency obligations consume approximately R\$200 million *reais*. That sum would fall shy of Mexico's National Institute for Access to Information's budget in 2018 (R\$ 235 million), and would be especially low in per capita terms – Brazil has approximately 40 percent more people than Mexico. Chile's budget for its *Consejo de Transparencia* (Transparency Council - 2019) equates to R\$ 41 million, which is approximately one-fifth of the Brazilian number, but in a country only one-twelfth as populous. In other words, if Chile's population were the same as Brazil's, and its budget proportionate to current spending, total investments in its information commissioner would more than double the Brazilian estimate of R \$200 million. In short, Brazil's federal government underinvests in transparency when compared to other regional leaders, and especially when compared to investments in Brazil's reactive forms of governance (*controle*).

Despite this underinvestment in transparency, the CGU has a very impressive track record. Most important among its accomplishments, the federal government has exhibited high levels of responsiveness in multiple evaluations. Research is needed to look into the quality of responses on a large scale, but on its face, the Brazilian federal government compares favourably with more advanced democracies in terms of FOI performance. The CGU has also encouraged many states and about a quarter of Brazil's municipalities to adhere to Brazil's Transparency Program. This advance is partly due to the Brazil Transparency Scale, an index that gauges the transparency of municipalities and states. Many subnational jurisdictions have adopted the CGU's excellent e-SIC system, which is statistically associated with elevated rates of responsiveness. Furthermore, the CGU has led very productive Open Government Partnership initiatives. These include the passage of new legislation (law 13.460/2017) that provided a legal basis for protecting the identity of FOI requesters. The CGU has implemented this provision, which is a first in Latin America.

As recent work has emphasized, however, the federal government is not Brazil's major challenge in terms of transparency. That distinction goes to subnational governments and rule of law institutions, especially state courts and public prosecutor offices. Given previous discussions surrounding education and news media independence, it is not difficult to understand why subnational governments score much lower in terms of compliance and implementation. Incentives are very different on the local level. Whereas the federal government is performing for an international audience, local governments play to a captured audience, captured by biased news, clientelistic networks, pacted coalitions of parties, and low levels of interest and public awareness in transparency.

What is to be done about these information deserts? Carrots extended by the CGU or other federal or state bodies are not as compelling as one would hope. Local officials have their own logic; to be transparent is to be vulnerable, and as previous sections have argued, the costs of ignoring transparency obligations tend to be low in the absence of an educated populace or an independent news media. Oversight is the Brazilian FOI law's major oversight; unlike the laws of other countries, law 12.527/2011 does not name one institution as responsible for the law's promotion, regulation, and oversight. Several articles refer to the CGU's role in the appeals process, but resolving appeals is a far call from oversight. In different parts of the country the FOI law is the responsibility of the *Tribunais de Contas*, or the *Ministério Público*, or the Comptrollers, or no one's, as each passes the hot potato to the other. The natural guardian of the FOI law is the defender of fundamental rights, the *Ministério Público*, but its many responsibilities and poor transparency role modeling make it a suboptimal option. Whatever the option it chooses, if Brazil's governments are to do their part in promoting a robust transparency ecosystem, they need to address the question of oversight. As opposed to being another 'reactive' form of governance, an oversight institution responsible for transparency is to free information, making sure that the maximal principle of Brazil's FOI law is followed, where secrecy is the exception and openness the rule.

13 Given that there are six secretaries, one being centrally concerned with the FOI law and the other, somewhat. Refer to preceding paragraph.

Conclusion

In answer to the question posed at the beginning of this essay, “does transparency make a difference in Brazil?” the answer is that transparency has always made and will continue to make a difference. It has made a difference in a way that disappoints most Brazilians; although visible and inferable information (i.e. transparency) is the lifeblood of an educated populace, a vibrant media and an effective government, information in Brazil continues to be constricted by impingements. These are frustrating, yet especially surmountable in the current context. In this context, information and communication technologies have facilitated access to alternative sources of information and, forced by global norms, governments have committed to adopting transparency measures. Although formal governmental commitments to transparency may not translate into real compliance, compliance can be forced by citizens who persist in their informational demands until reaching legal conclusions (DISTELHORST, 2017). The same is to be said for reforms that can help improve Brazil’s educational and media policies move forward.

This paper has only glossed over a few of the dilemmas faced by transparency ecosystems, dilemmas common to many countries – not just Brazil. Many of these dilemmas are old, such as regulating the news media or nurturing an educated citizenry, but others, such as governmental transparency, are new. Because of the newness of transparency in Brazil and their newness in world historical terms, there is an urgent need to get them right – now. Proactive policymakers should take the plasticity of transparency policies seriously. Just because they are codified in law does not mean they should not be adapted and innovated upon. For example, a privacy law (13.709) was recently enacted in Brazil, and this new law provides for the establishment of a privacy regulator. The intelligent path is to ensure that privacy is handled by the same institution that regulates transparency. This system is in place in nearly all countries with information commissioners, from Mexico to Canada. Privacy and transparency are two sides of the same coin, and therefore must be treated with balance and moderation. If priva-

cy and transparency fall under the jurisdiction of potentially competing institutions, decisions are likely to favor one at the cost of another. Knowing Brazil’s history, privacy would tend to displace transparency. This conjecture finds basis in the imperiousness of laws and court decisions that, even today, continue to privilege concerns of ‘honor’ over freedom of expression and information.

The precarious position of information and transparency within governmental structures is at odds with its societal and organizational importance. In this sense, it is not just transparency policies that need adapting, but also our governance structures. Information remains low on the totem pole of government priorities. The clearest indicator, dollar investments, has been discussed at length. An equally important indicator, however, is the allocation of authority.

Greater authority should go to institutions and public servants that manage the public’s information. In the case of the Brazilian government, the CGU is clearly in a position of inferiority. For example, the CGU reportedly has trouble obtaining information from the Treasury (Receita Federal) because of claims of domain-authority on issues of ‘fiscal secrecy’. Much information withheld by the Treasury is, unsurprisingly, about fiscal exemptions – i.e. rent-seeking. As the CGU and the Treasury both respond to the authority of the President, the Treasury nearly always prevails. In the case of SERPRO, a state-owned enterprise that digitizes government data, the CGU has to pay for access to SERPRO’s ‘enriched’ government information – an absurd but verifiably true fact. That more authority over information is allotted to institutions such as the Brazilian Treasury (Receita Federal) or SERPRO than the guarantor of public information has an element of the absurd.

The question of authority is central to valuing information. Brazil has an urgent need to place greater value on information. Brazil therefore needs to move in the direction of Mexico, India, El Salvador, Chile, and over 30 other countries in establishing an independent information oversight agency that has binding power over other parts of the state. Right now, the CGU’s power lies in suasion, which is clearly insufficient.

References

- BALL, C. What is Transparency. *Public Integrity*, v. 11, n. 4, p. 293–307, 2009.
- COSTA, S. Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 29, n. 6, p. 1317–1343, 1 dez. 2013.
- DISTELHORST, G. The Power of Empty Promises: Quasi-Democratic Institutions and Activism in China. *Comparative Political Studies*, v. 50, n. 4, p. 464–498, 1 mar. 2017.
- FIGUEREIDO, J. *Latinobarômetro*: Corrupção aparece pela 1a vez como principal preocupação para Brasil, diz pesquisa. O Globo, 27 out. 2017.
- HARDER, R. A.; SEVENANS, J.; VAN AELST, P. Intermedia Agenda Setting in the Social Media Age: How Traditional Players Dominate the News Agenda in Election Times. *The International Journal of Press/Politics*, v. 22, n. 3, p. 275–293, 1 jul. 2017.
- INTERVOZES; REPORTERS WITHOUT BORDERS. Who is the Owner? *Media Ownership Monitor*, 2019. Disponível em: <<https://brazil.mom-rsf.org/en/findings/transparency/>>. Acesso em: 11 abr. 2019
- KOPP, F.; MICHENER, G. Working Paper: The Perpetual Electoral Campaign: How Brazilian Mayors Secure Reelection through Government Advertising. 2017.
- LECHELER, S.; DE VREESE, C. H. News Media, Knowledge, and Political Interest: Evidence of a Dual Role From a Field Experiment. *Journal of Communication*, v. 67, n. 4, p. 545–564, 1 ago. 2017.
- MENDEL, T.; SALOMON, E. The Regulatory Environment for Broadcasting: An International Best Practice Survey for Brazilian Stakeholders. Brasília: UNESCO, 2011.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. *Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233–242, 1 jan. 2013.
- VADLAMANNATI, K. C.; COORAY, A. Transparency Pays? Evaluating the Effects of the Freedom of Information Laws on Perceived Government Corruption. *The Journal of Development Studies*, v. 0, n. 0, p. 1–22, 25 maio 2016.
- ZAVALA, M. Consejeros del Inai ganan como 250 mil pesos mensuales y no han hecho nada: AMLO. El Universal, 2 out. 2018.
- ZÚÑIGA, H. G. DE; WEEKS, B.; ARDÈVOL-ABREU, A. Effects of the News-Finds-Me Perception in Communication: Social Media Use Implications for News Seeking and Learning About Politics. *Journal of Computer-Mediated Communication*, v. 22, n. 3, p. 105–123, 2017.

Alcançando a Accountability: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção¹

Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112008

Matthew M. Taylor

Tradução: Valentina Maciel Leite / Revisão: Marcio Cunha Filho

Resumo: Casos históricos de êxitos e fracassos na luta contra a corrupção nos oferecem uma lição fundamental: a de que uma campanha anticorrupção (o que chamarei de *policy burst*) raramente produz mudanças duradouras no nível de equilíbrio da corrupção, ainda mais se essas políticas não estiverem inseridas em um amplo esforço de responsabilização (*accountability*). Este artigo se apoia em uma série de exemplos de luta contra a corrupção que foram bem-sucedidos, na intenção de desenvolver uma abordagem de *accountability* que possa ser largamente aplicada em diferentes contextos e setores. O artigo também propõe uma abordagem iterativa e estratégica, utilizando uma estrutura básica de equação da *accountability* para guiar os esforços de agências anticorrupção. O intuito é progressivamente eliminar obstáculos para atingir uma *accountability* efetiva.

Palavras-chave: Corrupção; Responsabilização; Transparência; Monitoramento; Punição

Abstract: A key lesson from historical examples of anticorruption successes and failures is that bursts of anti-corruption policy seldom develop into lasting shifts in the overall corruption equilibrium if these policies are not embedded in a broader accountability effort. This essay draws on past examples of anticorruption success to develop an accountability framework that can be broadly applied across a number of sectors and contexts. This essay further proposes an iterative, strategic approach that uses the basic structure of this accountability equation to guide anticorruption efforts in order progressively to eliminate bottlenecks to effective accountability.

Keywords: Corruption; Accountability; Transparency; Oversight; Sanction

Matthew M. Taylor é professor livre-docente na American University, na School of International Service. Ele é o autor de *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil* (Julgando políticas públicas: Tribunais e reformas de políticas públicas no Brasil democrático, 2008); é co-organizador, junto a Oliver Stuenkel, de *Brazil on the Global Stage: Power, Ideas, and the Liberal International Order* (Brasil no Cenário Mundial: Poder, Ideias e a Ordem Liberal Internacional, 2015) e co-organizador de *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability* (Corrupção e democracia no Brasil: a luta por accountability, junto a Timothy J. Power, 2011).

A corrupção é um problema complexo que possui enorme relevância política. Portanto, não é nada surpreendente que as soluções oferecidas por acadêmicos para lidar com a corrupção – soluções estruturais a longo prazo que provavelmente não amadurecerão por décadas, ou soluções paliativas que colapsam assim que são confrontadas com condições políticas preexistentes – frequentemente deixam os formuladores de políticas públicas (*policy-makers*) insatisfeitos.

¹ Este artigo foi publicado em inglês como “Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies” no *Daedalus* (147:3, Summer 2018), disponível no https://www.mitpressjournals.org/doi/full/10.1162/daed_a_00503. Cortesia do The MIT Press.

A primeira abordagem de combate à corrupção parte da premissa de que suas origens mais profundas e estruturais são questões de natureza culturais, de desigualdade social e da ausência do Estado de Direito.² Lidar de forma efetiva com a corrupção quando ela é fomentada por estes fatores estruturais exige que haja um “*big bang*”, um grande choque ou uma reviravolta histórica que seja impactante o bastante para tirar um país do percurso atual. Por exemplo, relatando os casos da Coreia, Japão e Finlândia, os cientistas políticos Eric Uslaner e Bo Rothstein sugeriram que circunstâncias e incentivos externos como a ocupação japonesa, a ocupação americana pós-guerra e a ameaça soviética levaram esses três países a investirem fortemente na educação como forma de reconstrução nacional. Visto que há significativa relação entre educação, desigualdade sistêmica, confiança e corrupção, tal investimento gerou grandes retornos para o desenvolvimento dos países, e, por consequência, para a luta anticorrupção.³ No entanto, foram necessárias guerras catastróficas ou a ameaça delas para que as sociedades entrassem em ação.

Outros acadêmicos vinculados à escola das mudanças estruturais notaram que o deslocamento das elites pode ser um mecanismo causal chave para o efetivo combate à corrupção. Ou seja, uma alternância geracional que mude as prioridades políticas: um exemplo são as políticas universais de bem-estar social, que, nos últimos anos, ajudaram a fomentar mudanças no quadro da corrupção nas democracias nascentes de países em desenvolvimento. Isto ocorreu tanto por meio do enfraquecimento de velhas práticas clientelistas quanto por meio da redução da desigualdade, gerando um aumento nos níveis de confiança.⁴ A substituição da elite pode ser o resultado de escândalos, choques econômicos ou guerras.

Naturalmente, o problema dessas teorias de mudança estrutural é o fato de os retornos da luta anticorrupção serem, muitas vezes, puramente incidentais; os gatilhos que incitam as mudanças (como guerras, genocídios ou trocas de regime político) acabam sendo ainda mais nocivos do que a mazela social que é a corrupção. Além disso, o horizonte temporal para alcançar esses avanços estruturais geralmente é de, pelo menos, muitas décadas. Dificilmente os reformistas de hoje em dia poderão esperar por mudanças estruturais tão paulatinas, diante da pressão por resultados imediatos.

No outro extremo, um segundo grupo de estudiosos oferece soluções imediatas para os sintomas da corrupção. Mas essa literatura frequentemente sugere táticas específicas sem explicar como essas soluções funcionarão no combate à corrupção. Por exemplo, no influente Manual da Transparência Internacional sobre sistemas de integridade, Jeremy Pope propõe a criação de “pilares de integridade” – que seriam instituições indispensáveis para o combate à corrupção – mas não fornece teorização sobre o papel de cada um, nem explicita como se devem estabelecer prioridades entre eles.⁵ Uma razão para tal falta de clareza pode ser o fato de que as prescrições parecerem autoexplicativas: afinal, tribunais eficientes e auditores independentes são preferíveis a alternativas disfuncionais ou subservientes. De fato, pouco se sabe a respeito de mecanismos que realmente causam alterações nos níveis de corrupção no curto prazo, ou de que modo essas soluções se fortaleçam mutuamente. O resultado é uma lista de soluções de “tamanho único”, apresentada sem muita orientação no que se refere à implementação, sequenciamento ou preocupação com o todo sistemático.

2 Susan Rose-Ackerman e Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequence, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 2016), 27–36.

3 Eric M. Uslaner e Bo Rothstein, “The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education,” *Comparative Politics* 48 (2) (2016): 239–240; and Eric M. Uslaner, *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life* (New York: Cambridge University Press, 2008).

4 Rebecca Weitz-Shapiro, *Curbing Clientelism in Argentina: Politics, Poverty, and Social Policy* (New York: Cambridge University Press, 2014), 157–159; e Uslaner, *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*.

5 Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System—The TI Source Book 2000* (Berlin and London: Transparency International, 2000). De acordo com Alina Mungiu-Pippidi: “Os pilares de integridade incluem: uma legislatura eleita, um poder executivo honesto e forte, um sistema judicial autônomo e responsável, um Auditor Geral independente (subordinado ao parlamento), um ombudsman, uma agência anticorrupção especializada e autônoma, um serviço público honesto e não dominado politicamente, governo local honesto e eficiente, imprensa livre e autônoma, uma sociedade civil hábil a promover integridade pública, corporações responsáveis e honestas e um quadro internacional pela integridade”. Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 76.

Esta lista, na melhor das hipóteses, corrigirá apenas problemas pontuais.⁶ Até mesmo estratégias nacionais anticorrupção mais abrangentes – muito em voga hoje em dia – são geralmente desenvolvidas sem muita consideração pelo sequenciamento das reformas ou pelos tipos de mudanças que elas são desenhadas para gerar⁷. Não há uma teoria coesa sustentando a implementação dessas estratégias, o que significa que as chamadas “melhores práticas” acabam sendo utilizadas sem considerar as condições locais, deixando-as vulneráveis à cooptação por estruturas locais de poder.

Este artigo se utiliza de casos bem-sucedidos de luta anticorrupção para argumentar que reformas de *accountability* estratégicas, incrementais e iterativas oferecem uma alternativa pragmática a essas duas abordagens, tanto a estrutural quanto a focada em instituições específicas. A primeira seção descreve a relação entre campanhas de políticas públicas (*policy bursts*) e o conceito de um equilíbrio de *accountability*, por meio da análise de experiências históricas de países onde iniciativas anticorrupção foram se acumulando, até se tornarem mudanças duradouras no equilíbrio de *accountability* local. A segunda seção se baseia nesses casos para argumentar que já possuímos conhecimento suficiente sobre sistemas de *accountability* para saber quais são os requisitos para provocar uma mudança duradoura nos níveis de equilíbrio de *accountability*. Este conhecimento pode nos ajudar a acelerar e a focar a análise das iniciativas anticorrupção de maneira mais estratégica. A seção final utiliza estudos de caso contemporâneos para propor uma estratégia de combate aos obstáculos que impedem a efetividade da *accountability*: o objetivo é buscar sistematicamente as reformas que reduzirão os principais gargalos à *accountability*, produzindo o maior efeito possível.

Esta busca deve ser conduzida de modo iterativo, para que um sucesso se desenvolva a partir do outro⁸.

Contudo, é necessário que sejamos realistas. Uma grande parte dos países que hoje em dia possuem sistemas anticorrupção razoavelmente efetivos passaram por processos históricos totalmente fortuitos. Exemplos históricos de mudanças significativas e perenes nos níveis de corrupção são escassos e espaçados no tempo. Muitos destes casos surgiram por meio de mudanças incrementais na governança, e não por meio de reformas sistêmicas visando de forma específica a corrupção.⁹ Lamentavelmente, são raros os casos em que regimes políticos de “acesso fechado” – o que North e seus colegas denotam como “closed access”, em que as políticas públicas privilegiam grupos específicos e as relações sociais são marcadas pela desconfiança – se transformaram em sistemas abertos (“open access”), com instituições políticas inclusivas, universalismo de procedimentos e altos níveis de confiança entre atores e instituições. De acordo com o economista Douglass North e seus colegas, apenas vinte e cinco países foram capazes de dar esse salto de sistemas de acesso fechado para sistemas de acesso aberto nos últimos dois séculos. De fato, sistemas de acesso fechado, historicamente, são a norma.¹⁰

Contudo, ser realista não implica necessariamente em ser niilista. Com base em experiências passadas bem-sucedidas, é possível enxergar os avanços referentes à transparência, à fiscalização e ao poder de sanção, que, cumulativamente, resultaram em uma mudança no equilíbrio geral da corrupção. É possível que tais ganhos se tornem um empenho multigeneracional, com a possibilidade de retrocessos ao longo do caminho.

6 Anwar Shah, *Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances* (Washington, D.C.: The World Bank, 2007), 234.

7 Mark Pyman, Sam Eastwood, Jason Hungerford, e Jasmine Elliott, *Research Comparing 41 National AntiCorruption Strategies: Insights and Guidance for Leaders* (London: Norton Rose Fulbright, 2017), 48. Mais à frente, Jonathan Fox nota que muitas iniciativas de *accountability* são baseadas na crença de que “cada pedaço ajuda”, mas uma acumulação de intervenções táticas pode levar a resultados insatisfatórios, desperdícios e ineficiência. Ver Jonathan Fox, “Scaling *Accountability* through Vertically Integrated Civil Society Policy Monitoring and Advocacy” (Washington, D.C.: *Accountability* Research Center and Institute of Development Studies, 2016), 6.

8 Essa abordagem é sugerida por Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, e Andrés Velasco, “Growth Diagnostics,” manuscrito não publicado (2005), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.446.2212&rep=rep1&type=pdf> (accessed April 10, 2018).

9 Defino “governança” como uma desejável “composição de distribuição de bens públicos políticos” Robert I. Rotberg, “The Governance of Nations: Definitions and Measures,” em *On Governance: What It Is, What It Measures, and Its Policy Uses*, ed. Robert I. Rotberg (Waterloo, Canada: Centre for International Governance Innovation, 2015), 7–22, 12.

10 Douglass C. North, John Joseph Wallis, e Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), xii.

Entretanto, mesmo que o processo de desenvolvimento estratégico de instituições de *accountability* não garanta a transição de um sistema de acesso político fechado para um aberto, tal processo poderá, ao menos, conduzir os países até um novo equilíbrio intermediário, mas normativamente preferível. Ademais, a acumulação de conhecimento sobre experiências passadas também pode facilitar a formulação de uma estratégia anticorrupção que permita um progresso mais rápido no combate à corrupção, de um jeito que não era possível no passado.

Antes de seguir adiante, é útil definir dois conceitos: o *policy burst*, como uma campanha de políticas públicas visando combater a corrupção e, segundo, mudanças de equilíbrio (*equilibrium shifts*). *Policy bursts* são intervenções políticas cujos efeitos são imediatos, mas que podem se diluir se forem deixadas de lado ou não aproveitadas. Por exemplo: a passagem de uma Lei de Acesso à Informação pode provocar um breve momento de sensação de transparência, até que os agentes públicos aprendam novos truques para bloquear indagações inconvenientes. Novas ferramentas de ações penais (como Leis de Combate à Lavagem de Dinheiro) podem originar novos casos, mas somente até que os advogados de defesa se adaptem, ou até que as acusações esbarrem em novos bloqueios ao longo do processo judicial, ou mesmo até que os criminosos encontrem outros jeitos de obter seus ganhos ilícitos. Agências anticorrupção (AAC) podem até alcançar resultados no início, mas logo após podem falhar, como aconteceu na maioria dos países, devido ao fato de estarem inseridas em ambientes hostis, em que a vontade política acaba enfraquecendo diante do baixo investimento político no esforço ou devido à corrupção interna.¹¹

Isto não quer dizer que somente políticas isoladas correm o risco de se esgotarem. Abordagens amplas que atiram para todo lado, implementando simultaneamente um vasto leque de instrumentos, também podem acabar tendo curta duração. O caso chinês é emblemático: a grande campanha anticorrupção do Presidente e Secretário-Geral Xi Jinping introduziu uma variedade de medidas baseadas em *compliance*, que inclusive che-

garam a mudar a conduta de alguns agentes públicos. Todavia, como a campanha acabou privilegiando a sanção sobre a prevenção, e *compliance* sobre normas de integridade mais abrangentes, seus esforços anticorrupção acabaram sendo aplicados de forma seletiva, por motivações políticas.¹² No contexto político-econômico de um Estado-Partido Comunista, medidas preventivas possuem menos retornos políticos do que mecanismos de *enforcement*. O resultado foi que a cruzada anticorrupção do Presidente Xi não gerou mudanças duradouras de comportamento e é pouco provável que tenham levado a corrupção na China para um novo equilíbrio estável. De forma similar, a ampla campanha anticorrupção implementada no México durante o governo do Presidente Vicente Fox não foi capaz de causar uma mudança no nível de equilíbrio da corrupção nesse país, em parte porque não surtiu efeito antes do partido e o presidente serem descreditados por conta de um escândalo próprio.¹³

As mudanças de equilíbrio (*equilibrium shifts*) são transformações no estado de espírito coletivo, de maneira que todos os membros da sociedade tenham incentivos para agir de uma forma diferente. É preciso grande esforço para mudar uma sociedade de um equilíbrio pernicioso para um equilíbrio mais positivo, dado que os equilíbrios são sustentados por normas, rotinas e padrões institucionais de comportamento. No pior estado de equilíbrio, as instituições de *accountability* são corrompidas pelas próprias falhas de governança que supostamente deveriam combater de forma ostensiva, e fatores como status ou as conexões pessoais se tornam os elementos essenciais e determinantes na distribuição dos bens públicos. Uma desconfiança generalizada orienta a conduta e o comportamento de toda a sociedade, sendo a corrupção apenas

12 Minxin Pei, "How Not to Fight Corruption: Lessons from China," *Dædalus* 147 (3) (Summer 2018): 216–230; e Quah, "Controlling Corruption in Asian Countries," 254.

13 Stephen D. Morris, *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2009), 113–114. Sobre abordagens big bang, veja: Bo Rothstein, "Anti-Corruption: The Indirect 'Big Bang' Approach," *Review of International Political Economy* 18 (2) (2011): 228–250. Para uma crítica da literatura sobre big bang e uma defesa do incrementalismo, veja: Katherine Bersch, "The Merits of Problem-Solving over Powering: Governance Reforms in Brazil and Argentina," *Comparative Politics* 48 (2) (2016): 205–225; e Matt Andrews, Lant Pritchett, and Michael Woolcock, "Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)," Working Paper No. 2012/64 (Tokyo: United Nations University World Institute for Development Economics Research, 2012).

11 Jon S.T. Quah, "Controlling Corruption in Asian Countries: The Elusive Search for Success" em *Routledge Handbook of Corruption in Asia*, ed. Ting Gong and Ian Scott (Abingdon-on-Thames, United Kingdom: Routledge, 2017), 241–261, 246.

uma de suas várias manifestações.¹⁴ Em contraste, o melhor equilíbrio seria uma sociedade caracterizada pelo universalismo ético, *accountability* recíproca, equidade e integridade pública.¹⁵ Esse equilíbrio positivo seria como um ciclo virtuoso em que o empoderamento encoraja os cidadãos a participar da vida pública, as instituições funcionam, os cidadãos se sentem habilitados a fazer uso delas, e a participação dos cidadãos, por sua vez, fortalece as instituições.¹⁶ Resumindo em uma palavra: Dinamarca.¹⁷

Por conseguinte, a meta é promover uma mudança de um “equilíbrio corrupto em que ser honesto pode ser irracional ou até perigoso”¹⁸ para um equilíbrio em que a *accountability* se “retroalimenta” em um ciclo virtuoso.¹⁹ Haverá equilíbrios intermediários ao longo do caminho; mas o intuito é mover a sociedade gradualmente de um equilíbrio para outro, abordando incrementalmente os obstáculos de maneira estratégica, sempre se alinhando com condições locais específicas.

Quando bem-sucedidas, as campanhas contra a corrupção (*policy bursts*) irão, coletivamente, gerar um novo equilíbrio. Talvez o exemplo mais famoso sejam os Estados Unidos, onde, no decorrer da era progressista (do final dos anos 1800 até o início da década de 1930) ocorreu uma série de iniciativas de *accountability* não totalmente planejadas ou

coordenadas.²⁰ Impulsionados por um mal-estar vago (e com alguns elementos repulsivos, como os movimentos anti-imigração e de supremacia branca), houve uma pressão pública que levou a uma acumulação de reformas institucionais, tais como regulação de *trusts*, a eliminação de contratações por apadrinhamento no serviço público, restrições às contribuições empresariais em campanhas, e um fim à política dominada pelos chefões políticos (*bosses*) dos grandes centros urbanos. Embora muitas dessas mudanças tenham se iniciado no fim do século XIX, foi somente entre a década de 1920 e o *New Deal* que houve uma mudança significativa no equilíbrio de *accountability* nos EUA.²¹

Resumindo uma história complexa, Edward Glaeser e Claudia Goldin, utilizando-se de medições qualitativas de matérias da imprensa sobre corrupção, descobriram um padrão em forma de parábola: a corrupção apresentou um crescimento constante de 1815 até 1850, mas começou a decrescer depois de 1870, alcançando um nível estável de equilíbrio mais baixo por volta de 1930, onde permaneceu até os anos 1970 (quando os autores pararam de coletar dados).²²

20 O mais curto período datado do progressismo americano é de 1901 a 1917, como em Edwards L. Glaeser e Claudia D. Goldin, *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History* (Chicago: University of Chicago Press, 2006). Mas isto pode ser desnecessariamente restritivo: Richard Hofstadter sugere que o período iniciou-se com a ascensão do político William Jennings Bryan e terminou com o *New Deal*, estendendo-se por cerca de seis décadas, entre 1870 e 1930. Isso porque muitas das ideias do populista Bryan só culminaram em reformas sob o regime progressista, mas também porque algumas reformas fundamentais, como quebrar os monopólios, começaram antes que o progressismo entrasse em cena. Richard Hofstadter, *The Age of Reform: From Bryan to F.D.R.* (New York: Alfred A. Knopf, 1966), 3.

21 Embora muitas vezes pensemos que países que possuem equilíbrio virtuoso “sempre estiveram lá”, longe de ser uma concepção divina, o equilíbrio virtuoso frequentemente emerge de um processo carregado de ambiguidade moral e incrementalismo aleatório. Apesar de todas as suas contribuições positivas, por exemplo, o movimento Progressista foi motivado por inclinações às vezes mesquinhas e nacionalistas. Grande parte da oposição à política de apadrinhamento veio das velhas elites que sentiam-se ameaçadas pelas políticas das massas dos novos patrões. A reforma da administração pública foi um processo lento, e o antigo sistema de apadrinhamento somente foi vencido num contexto em que o governo estava crescendo, minimizando assim os conflitos entre políticos da velha guarda e reformistas. No geral, o progressismo era um “movimento vago e não totalmente coeso ou consistente”, resultante da perda de status entre a antiga classe profissional protestante ianque, temerosa dos efeitos da industrialização, da urbanização e da imigração. O movimento foi muitas vezes “retrogrado”, às vezes “vicioso”, e instigado por jornalistas muckrakers que eram influenciados ou por movimentos esquerdistas radicais, por motivos de lucro ou por medo de populações imigrantes urbanas recém-chegadas. Hofstadter, *The Age of Reform*, 5–18, 135–203; Merilee S. Grindle, *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2012), 1; Glaeser and Goldin, *Corruption and Reform*, 7.

22 Glaeser and Goldin, *Corruption and Reform*, 17.

14 Uslaner, por exemplo, encontra uma forte correlação entre batidores de carteira e a corrupção. Uslaner, *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*. Veja também Jin-Wook Choi, “Corruption Prevention: Successful Cases,” em Gong and Scott, eds., *Routledge Handbook of Corruption in Asia*, 264.

15 Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance*, 58.

16 Como observa Bailey em referência à segurança, “o equilíbrio de baixo nível é caracterizado por forte inércia. Uma vez que os eventos empurram um país em direção a um caminho de baixo equilíbrio, uma variedade de mecanismos operam para reproduzir comportamentos negativos e resistir a reformas significativas”. John Bailey, *The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap* (Boulder, Colo.: First Forum Press, 2014), 10. Veja também Jonathan Fox, “Social *Accountability*: What Does the Evidence Really Say?” *World Development* 72 (2015): 346–361; e Timothy J. Power and Matthew M. Taylor, “Introduction: *Accountability* Institutions and Political Corruption in Brazil,” em *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for *Accountability**, ed. Timothy J. Power and Matthew M. Taylor (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 2011), 1–28.

17 Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance*; e Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (New York: Farrar, Strauss and Giroux, 2014).

18 Bo Rothstein, “Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down,” *Social Research* 80 (4) (2013): 1009–1032.

19 Morris, *Political Corruption in Mexico*.

A Suécia e os países escandinavos passaram por uma mudança de equilíbrio similar: de forma incremental, ao longo de décadas. As experiências destes países compartilham com a dos Estados Unidos (i) o fato de terem tido um longo período de transição, (ii) o pouco foco das políticas públicas no combate à corrupção em si e (iii) amplas reformas que atravessaram uma vasta gama de instituições, o que alterou o cálculo em favor da ação coletiva. Bo Rothstein, por exemplo, descreveu como a Suécia, durante quase quatro décadas no meio do século XIX, reagindo a perdas militares catastróficas, adotou profundas mudanças institucionais múltiplas em direção à boa governança: fortaleceu a administração pública, deu fim a nomeações por apadrinhamento, intensificou a fiscalização de líderes políticos e garantiu a genuína contestação política. Estas foram reformas “indiretas”, em que poucas das medidas políticas foram diretamente direcionadas ao combate à corrupção. Mas todas as mudanças foram motivadas por preocupações da elite acerca da importância de mudanças institucionais efetivas.²³ Assim como nos Estados Unidos, as reformas incrementais se acumularam de modo a produzir uma mudança significativa no equilíbrio de corrupção. Os resultados de diversas políticas públicas se acumularam de forma a produzir uma mudança de equilíbrio duradoura.

É claro que o simples acúmulo de políticas anticorrupção nem sempre resulta em uma mudança efetiva de equilíbrio. Para cada história heroica, há pelo menos o mesmo número de casos em que os aparentes sucessos se revelaram superficiais, tênues e facilmente reversíveis.

O caso italiano é ilustrativo. Um grande número de fatores fez com que a Operação Mãos Limpas (“*Mani Pulite*”, uma investigação sobre casos de corrupção iniciada em 1992) funcionasse melhor e de maneira mais efetiva do que tentativas anteriores. Ela permitiu a investigação de mais de seis mil indivíduos, incluindo mais de quinhentos membros do Parlamento e cinco antigos Primeiros-Ministros.²⁴ Pode-se nomear alguns fatores

que contribuíram para que a *Mani Pulite* fosse possível: a maior autonomia interna entre a nova geração de juízes de instrução (*giuduci ragazzani*); a popularidade alcançada nas suas batalhas contra a máfia; o fim da Guerra Fria e o concomitante declínio da importância da estabilidade política e, por último, as novas e fortes garantias de independência dos juízes.²⁵ O apoio da população dado aos promotores impulsionaram as investigações, especialmente depois que o parlamento se uniu para se proteger da perseguição penal.

Todavia, a trajetória da Operação Mãos Limpas foi se tornando mais contida após essa explosão inicial. Os juízes de instrução foram perdendo a confiança da população, na medida em que passaram a ser vistos como demasiadamente cautelosos e com motivações e inclinações políticas. Uma série de políticos e empresários implicados no caso – como o Primeiro Ministro Silvio Berlusconi – acabaram prosperando neste cenário político em ruínas.²⁶ Instrumentos penais ineficientes acabaram por permitir que centenas de réus escapassem por causa da prescrição dos processos, cultivando uma “sensação de impunidade” entre a população.²⁷ As reformas jurídicas que poderiam ter sido incentivadas por uma investigação tão grandiosa foram bloqueadas, e o governo de Berlusconi procurou reduzir os poderes alegadamente “arbitrários” dos juízes.²⁸

O constante bombardeamento midiático sobre casos de corrupção pode inclusive ter causado um “efeito de saturação” no público, aumentando sua tolerância à corrupção.²⁹ A corrupção se tornou ainda mais sofisticada, como notou o cientista político Alberto Vannucci: “Políticos, servidores públicos e empresários corruptos aprenderam a lição (...) desenvolvendo habilidades mais sofisticadas e [técnicas] para praticar a corrupção com maior probabilidade de impunidade”.³⁰

25 Sérgio Fernando Moro, “Considerações sobre a operação Mani Pulite,” *Revista CEJ* 8 (26) (2004): 56–62.

26 Berlusconi foi primeiro ministro de 1994–1995, de 2001–2006, e de 2008–2011.

27 Vannucci, “The ‘Clean Hands’ (Mani Pulite) Inquiry.”

28 A primeira lei detalhada e ampla sobre anticorrupção na Itália, a Lei 190, foi aprovada somente em 2012. veja *ibid.*, 3.

29 Daniel Binette, “The Petrobras Investigations and the Future of Brazil’s Democracy: Thailand and Italy as Cautionary Tales,” *The Global Anticorruption Blog*, May 6, 2016, <https://globalanticorruptionblog.com/2016/05/06/the-petrobras-investigations-and-the-future-of-brazils-democracy-thailand-and-italy-as-cautionary-tales/>.

30 Vannucci, “The ‘Clean Hands’ (Mani Pulite) Inquiry.”

23 Rothstein, “Anti-Corruption: The Indirect ‘Big Bang’ Approach,” 243–246.

24 Alberto Vannucci, “The ‘Clean Hands’ (Mani Pulite) Inquiry on Corruption and its Effects on the Italian Political System,” *Em Debate* 8 (2) (2016): 2, 62–68; e Alberto Vannucci, “The Controversial Legacy of ‘Mani Pulite’: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies,” *Bulletin of Italian Politics* 1 (2) (2009): 233–264.

Elites corruptas trabalharam ativamente para enfraquecer a *accountability*, beneficiando-se do fato que a campanha anticorrupção (o *policy burst*) havia sido relativamente isolado em uma única instituição, o Judiciário. Sobretudo no momento em que a atenção pública já não estava tão focada nas investigações, os políticos fizeram tudo que podiam para dificultar o trabalho dos promotores: fortaleceram medidas protetivas de produção de provas, descriminalizaram fraudes contábeis, reintroduziram a imunidade aos parlamentares, diluíram as condenações e reduziram em mais da metade o tempo de prescrição em casos de corrupção.³¹ O resultado final foi que este esforço anticorrupção não produziu uma mudança de equilíbrio, e até houve um leve declínio na percepção do controle de corrupção na Itália nas duas décadas seguintes à Operação Mãos Limpas.³²

A incerteza acerca da capacidade de políticas públicas anticorrupção se acumularem para induzirem uma mudança de equilíbrio também é evidente no Brasil atual. Desde a época de transição para a democracia, iniciada em 1985, passando pela elaboração da Constituição de 1988, o Brasil vem aprimorando lentamente seu sistema de *accountability* em resposta a uma série de escândalos, de inovações burocráticas e de pressões democráticas.

As melhorias no sistema incluem mudanças no financiamento de campanhas eleitorais e nas regras sobre despesas públicas no Congresso, em função de alguns escândalos como o impeachment de Fernando Collor de Mello em 1992 e um enorme escândalo orçamentário do Congresso em 1993. As mudanças incluíram um afastamento de práticas de distribuição clientelística de bens públicos por meio da adoção de um programa de transferência de renda condicional, o Bolsa Família. Os avanços também aconteceram como reação a desafios políticos alheios à corrupção, como a hiperinflação, problema cujas soluções incluíam uma maior fiscalização sobre a arrecadação tributária, melhor controle dos gastos públicos e melhor regulamentação das instituições financeiras.

Pressões internacionais também contribuíram para o aumento da eficiência das instituições, o que pode ser notado na implementação de leis mais fortes contra a lavagem de dinheiro e a criação de varas especializadas em crimes financeiros.

As numerosas investigações de corrupção envolvendo funcionários de alto escalão desde o início do século são uma das consequências destas melhorias institucionais gradualmente construídas. Entretanto, tais melhorias acabaram não sendo acompanhadas por um desempenho judicial igualmente forte, o que sugere que o próximo obstáculo no caminho para um novo equilíbrio de *accountability* será lidar com a ineficácia crônica do Judiciário. Neste meio tempo, fortes contrapressões emergiram de grupos contrários à reforma, compostos principalmente por políticos que se beneficiam do status quo e cuja permanência no poder é reforçada pela impunidade garantida pelo sistema jurídico. Embora ainda haja esperança do Brasil alcançar um novo equilíbrio, ainda não está claro se as melhorias incrementais no Brasil são sinais de uma mudança iminente para um equilíbrio melhor ou se o país vai acabar estagnando, como a Itália depois da Operação Mãos Limpas. Uma coisa é certa: para atingir um novo e melhor equilíbrio serão necessárias iniciativas estratégicas, conscientes e informadas, para além das estrondosas manchetes da Lava-Jato.³³

À medida que procuramos pensar formas mais eficientes para gerar mudanças nos níveis de equilíbrio da corrupção, pode se mostrar útil focar na *accountability* e não na corrupção propriamente dita. Esse foco na *accountability* pode expandir a base de apoio político: afinal, a *accountability* possui uma gama de resultados possíveis e benéficos, para além do combate à corrupção, incluindo a eficiência e a efetividade política – que podem ser desejáveis até para eventuais corruptos que estão no poder. A *accountability* é o direito de exigir que atores políticos sigam um conjunto de normas, avaliar se essas normas estão sendo seguidas e impor sanções caso não estejam.³⁴ *Accountability* se aplica aos agentes públicos por meio da responsabilidade, ou “obrigação de prestar contas” e pelo *enforcement*. Isto é, aqueles que gover-

31 Rafael Cariello, “Os Intocáveis,” *Revista piauí* 116 (2016): 11.

32 The World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, January 2017, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.

33 Ver Sérgio Fernando Moro, “Preventing Systemic Corruption in Brazil,” *Dædalus* 147 (3) (Summer 2018): 157–168.

34 Ruth W. Grant e Robert O. Keohane, “*Accountability* and Abuses of Power in World Politics,” *American Political Science Review* 99 (1) (2005): 29–43, 29.

nam têm a obrigação de responder continuamente por suas ações e omissões e, caso não o façam, podem sofrer a imposição de sanções pelo descumprimento das normas públicas.³⁵

O fato de diferentes órgãos públicos e privados poderem impor a *accountability* usando mecanismos distintos a torna um conceito polissêmico e multidirecional. É considerada polissêmica pois é capaz de ser imposta por meio de infinitas formas: politicamente (voto de desconfiança de primeiros-ministros, eleições); socialmente (protestos políticos, humilhações públicas, destruição de reputação); legal e criminalmente (multas ou prisões); ou burocraticamente (limitando salários, promoções ou estabilidade, ou simplesmente exigindo dados e informações suplementares). *Accountability* se refere às responsabilidades assumidas por um ator, que podem ser formais (o ator se compromete a não violar a constituição) ou informais (o ocupante de cargos políticos não deve abusar do poder que lhe é investido) assim como as sanções impostas podem ser ao mesmo tempo formais (quando um agente público é intimado para depor no Congresso) e informais (o agente público não é intimado a comparecer, mas sabe que existe uma longa prática de monitoramento por parte do Legislativo e a decisão de não participar de uma reunião de uma comissão legislativa seria mal vista).

Uma *accountability* efetiva envolve uma mistura entre julgamento (avaliação sobre se um ato foi correto ou não), norma (o que é um comportamento corrupto), e lei (a atuação dos agentes públicos deve estar de acordo com suas responsabilidades legais).

Accountability é um conceito multidirecional e não horizontal ou vertical: raramente ela provém apenas de uma única agência que realiza denúncias ou que pune outras horizontalmente ou apenas de eleitores respondendo verticalmente aos políticos. É mais provável que uma combinação entre denunciadores e notícias da imprensa desencadeie processos de *accountability*, que serão mantidos em movimento por pressões simultâneas dos órgãos públicos e da sociedade. A *accountability* também é considerada multidirecional porque, para ser efetiva, ela precisa não apenas sancionar comportamentos inadequados, mas tam-

bém manter um constante monitoramento e a possibilidade de investigar a conduta do governo. *Accountability* não significa somente punir transgressões, mas também impedir preventivamente que elas ocorram e acompanhar seus desdobramentos se por algum motivo elas ocorrerem. As instituições e os mecanismos que potencialmente podem impor *accountability* incluem desde as mais previsíveis – polícia, promotores, juízes, agências anticorrupção e órgãos de fiscalização – até aquelas não incluídas na reflexão convencional sobre *accountability*, como reguladores de valores imobiliários, bancos centrais e autoridades fiscais. Os órgãos correspondentes também variam de acordo com o país.

No entanto, sejam quais forem as idiosincrasias das experiências individuais de países com relação ao equilíbrio de *accountability*, os princípios básicos sugerem que *accountability* (A) é resultado da transparência (T), fiscalização (F) e sanção (S), moderados pelo grau de efetividade (E) das instituições, ajustado pelo grau de dominância política (D). Essa abordagem pode ser resumida da seguinte maneira:

$$A = (T+F+S)*(E-D)$$

Essa “equação” é amplamente aplicável e pode ser utilizada em vários níveis de análise, em diferentes setores políticos, desde conselhos municipais a legislaturas nacionais e dentre e através de diferentes tipos de políticas públicas. A equação permite uma ampla margem para determinar modos de alcançar o objetivo da *accountability*. Não obstante, fornece uma estrutura analítica que pode servir para guiar as escolhas estratégicas sobre políticas públicas que alcancem a *accountability*.

O primeiro componente é a transparência (T), essencialmente definida como acesso livre às reuniões de governo, procedimentos e informações. A transparência abastece as agências públicas, pessoas físicas e organizações não-governamentais com as informações necessárias para que avaliem a atuação do governo de acordo com os critérios que cada grupo considera mais relevantes. Na pior das hipóteses, a divulgação de informações públicas pode se tornar nada mais que um exercício manipulado por agentes públicos. Todavia, na melhor das hipóteses, a transparência se torna um ímpeto em direção à facilitação do compartilhamento de informações, ao fornecimento de informações públicas de

35 Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1999), 14.

forma acessível e verificável, o que significa que a informação é ao mesmo tempo visível e confiável para realização de inferências sobre as ações governamentais.³⁶

O segundo componente é a fiscalização (F), ou *oversight*. Tal conceito significa que as funções do governo estão sujeitas a serem vigiadas, possibilitando que os agentes públicos ou civis tenham o direito de avaliar o desempenho do governo de forma mais intensiva do que por meio simplesmente do acesso a dados fornecidos por esse próprio governo. Idealmente, a fiscalização seria praticamente ilimitada, e toda e qualquer ação do governo, processos e agentes estariam suscetíveis a verificação, quer fosse aleatória ou direcionada. A fiscalização é mais eficaz quando se baseia em diferentes perspectivas fornecidas por diversos órgãos e agentes sobrepostos de *accountability*, operando de forma independente, porém harmônica.³⁷

Em teoria, essa rede de mecanismos de *accountability* operaria simultaneamente nos modos “alarme de incêndio” e “patrulhamento policial”, respondendo a denúncias repentinas, mas também procurando incessantemente por vulnerabilidades, a fim de desmascarar ações inadequadas ou inapropriadas.

O terceiro componente é a sanção (S). Cesare Beccaria, Jeremy Bentham e Gary S. Becker sugeriram que o custo de se cometer atos criminosos é um fator que pesa nas decisões dos indivíduos que se envolvem em atos ilícitos. Mas as sanções também desempenham um papel social: quando efetivas, elas podem ir além da interferência no cálculo dos indivíduos na decisão de cometer ou não crimes e ajudar a inspirar uma confiança que vai além do indivíduo, arraigado na sociedade.³⁸ Devido ao fato de que a confiança mútua é extremamente importante para a luta contra a corrupção, mais do que punir um único indivíduo, o propósito da sanção é (i) demonstrar que existe uma norma social funcionando e restaurá-la a seu devido lugar; e (ii) gerar um processo iterativo em que transparência, fis-

calização e sanções trabalham conjuntamente, de maneira a sublinhar a dinâmica estrutural que contribui para falhas de governança e oferecer pistas sobre formas de realinhar instituições e criar incentivos para impedir abusos.

Transparência, fiscalização e sanção são moderadas pela eficiência das instituições (E) e a dominância política (D). Três fatores desempenham papel central na eficiência das instituições: 1) capacidade estatal (uma burocracia profissional capaz de implementar políticas sem influências externas excessivas);³⁹ 2) um robusto conjunto de ferramentas institucionais, como leis pertinentes, burocracias que se apoiam mutuamente e orçamentos adequados; e 3) participação ativa e envolvimento dos cidadãos, que é uma força multiplicadora de transparência, fiscalização e sanção.

Já a dominância política (D), por outro lado, causa um efeito negativo, já que diminui os incentivos para que a fiscalização seja ativa e a sanção, intensiva. Mantendo inalterados os outros fatores, quanto mais os órgãos públicos são dominados por partidos políticos ou aliados do governo, menor a probabilidade de serem capazes de cumprir sua função de exercer *accountability*.⁴⁰ A dominância política é muitas vezes associada a uma falta de empenho político para combater a corrupção; em contrapartida, um aumento na competitividade política normalmente traz consigo um maior interesse em aplicar as leis e corrigir seus defeitos quando necessário.

39 Katherine Bersch, Sérgio Praça, e Matthew M. Taylor, “State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil,” *State Building in the Developing World*, ed. Miguel Angel Centeno, Atul Kohli, and Deborah Yashar (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 157–183, 161.

40 Um outro fator é a vontade política, que pode diminuir os efeitos da dominância política. Lee Kuan Yew, o Primeiro Ministro inaugural de Cingapura, é frequentemente mencionado como um exemplo de uma situação rara: o ditador benevolente pregando a luta anticorrupção. Todavia, em parte porque o registro histórico sugere que os retornos duradouros da luta contra a corrupção raramente provêm de um único líder, e porque Lee ainda é uma exceção à regra do domínio político, não incluí a vontade política como variável em minha análise. Sou grato a Kate Bateman e Robert Rotberg por levantar a questão de liderança e vontade. As habilidades e vontades de um líder são aleatórias, não são facilmente previstas e, portanto, não se encaixam facilmente em um quadro que se propõe a sistematizar a *accountability*. Sobre a conexão entre o domínio política e a corrupção, ver Weitz-Shapiro, *Curbing Clientelism in Argentina*; e também Katherine Bersch, Sérgio Praça, e Matthew M. Taylor, “State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State,” *Governance* 30 (1) (2017): 105–124.

36 Ver a discussão presente em Katherine Bersch e Greg Michener, “Identifying Transparency,” *Information Polity* 18 (3) (2013): 233–242.

37 Esse fenômeno também tem sido chamado de “multiplicidade institucional”. Ver Mariana Mota Prado, Lindsey D. Carson, e Izabela Correa, “The Brazilian Clean Company Act: Using Institutional Multiplicity for Effective Punishment,” *Osgoode Hall Law Journal* 53 (1) (2015): 107–163

38 David H. Bayley, *Police for the Future* (New York: Oxford University Press, 1994).

Uma descoberta frustrante nas pesquisas sobre a corrupção é a que medidas anticorrupção funcionam melhor em lugares com pouca corrupção.⁴¹ Quando a sociedade está presa num equilíbrio baixo em que a corrupção realmente beneficia os corruptos e a confiança mútua é tão pequena que os não-corruptos têm poucos incentivos para lutarem conjuntamente para controlar a corrupção, pode se tornar muito difícil superar os interesses da classe política dominante e impor uma *accountability* efetiva.⁴² Mas, no que se refere à equação de *accountability* acima, um dos pontos mais importantes é que o progresso pode não ser linear: à medida que a eficiência das instituições aumenta ou que a dominância política diminui, pequenos ganhos em transparência, fiscalização e sanção podem acabar surtindo grandes efeitos. O resultado é a clássica história de um equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*): melhorias nas instituições se acumulam de forma incremental e lenta, mas mudanças de um equilíbrio de *accountability* para outro podem ocorrer de forma muito abrupta.

O Índice de Controle de Corrupção do Banco Mundial classifica somente trinta e cinco países – aproximadamente uma a cada seis nações no mundo – na mesma categoria da Dinamarca.⁴³ De que maneira as políticas públicas poderiam ser desenhadas para impulsionar mais países para chegar ou ao menos se aproximar desse equilíbrio de alto-desempenho? Além disso, isso seria um objetivo alcançável no médio prazo?

O desafio é intimidador. Os melhores classificados do ranking conseguiram, de algum jeito, fundir duas forças poderosas e contraditórias: manter um Estado forte e capaz, mas restringindo-o por meio de leis e escolhas democráticas.⁴⁴ Os vinte países que estão no

topo do Índice de Controle da Corrupção do Banco Mundial são todos ricos, em sua maioria pequenos, e predominantemente europeus. Nos últimos vinte anos, apenas quatro países se juntaram ao clube dos “top-vinte”; destes, apenas o Japão subiu mais que dez posições no ranking, sendo o único país que se juntou aos “top-vinte” sem antes pertencer ao “top-trinta”.⁴⁵

Atingir o primeiro escalão da classificação do índice anticorrupção não precisa ser o objetivo dos formuladores de políticas públicas. Até mesmo uma escalada de uma posição mais baixa para uma intermediária já é uma proposta desafiadora – mas que vale a pena perseguir. Ao longo do período de trinta anos contemplado pelo Índice de Controle de Corrupção, apenas oito países de todas as 214 nações passaram por uma melhora de 20% em sua pontuação (isto é, um ganho de mais de 1 ponto na faixa de -2,5 a 2,5; de forma um pouco arbitrária, proponho aqui que tal ganho seria um sinal de uma mudança sustentada de equilíbrio de *accountability*).⁴⁶ A Figura 1 exhibe os dois primeiros colocados em desempenho, a Geórgia e a Ruanda. O Japão também é mostrado porque além de ter escalado para os primeiros colocados, ele é um dos poucos países de grande extensão (com uma população de mais de cem milhões) a demonstrar ganhos estatisticamente significativos durante o período.⁴⁷

41 Jeff Huther e Anwar Shah, “Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation,” Policy Research Working Paper 2501 (Washington, D.C.: The World Bank, 2000); e Franklin Steves and Alan Rousso, “The Effectiveness of Anti-Corruption Programmes: Preliminary Evidence from the Transition Countries,” artigo apresentado no Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 1, 2005.

42 Uma *accountability* eficiente reduz a corrupção de forma indireta: por exemplo, assegurando que o investimento do governo seja aplicado de forma apropriada em questões públicas como a educação, que também está associada a um baixo índice de corrupção, e não investido em bens e questões privadas, tais como investimento em infraestrutura. Ver Uslaner e Rothstein, “The Historical Roots of Corruption.”

43 Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance*, 48. Para dados originais, ver The World Bank, *Worldwide Governance Indicators*.

44 Fukuyama, *Political Order and Political Decay*, 25.

45 O Japão subiu treze posições: do trigésimo segundo lugar em 1996 ao décimo nono em 2015, aumentando 11% na escala de Controle de Corrupção, movendo-se de 1.05 à 1.61. A análise de Rotberg, que utilizou tanto o Índice de Percepção de Corrupção quanto o Indicador do World Bank, alcança uma conclusão parecida, de que a Geórgia e a Ruanda lideraram o mundo em ganhos anticorrupção entre 2004 e 2014. Rotberg, *The Corruption Cure*, 176.

46 Ordenados de maiores à menores ganhos, esses países são: Geórgia, Ruanda, Estônia, Letônia, Emirados Árabes, Libéria, Catar e Croácia.

47 Como os Worldwide Governance Indicators são agrupados a partir de vários índices de percepção, toda a série pode ser recalculada em qualquer ano devido a alterações nos índices dos seus componentes. Ao analisar as trajetórias históricas, é importante, portanto, olhar apenas para melhorias estatisticamente significativas. Mas os dados dos Worldwide Governance Indicators podem ser comparados longitudinalmente, desde que as margens de erro sejam levadas em consideração. Ver Daniel Kaufmann, Aart Kraay, e Massimo Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues,” Draft Policy Research Working Paper (Washington, D.C.: The World Bank, 2010), 5–10.

Apesar dos três países possuírem histórias, tamanhos demográficos e rendas diametralmente diferentes, suas experiências, se observadas conjuntamente, demonstram a razão pela qual o progresso em toda a equação de *accountability* [$A=(T+F+S)*(E-D)$] é essencial para mudar de equilíbrio.

A Geórgia teve uma das mais notáveis melhoras nos últimos vinte anos, ao sair da dominação soviética para um período de cleptocracia pós-Guerra Fria, e, finalmente, para um equilíbrio mais limpo em 2010, quando a Transparência Internacional classificou o país como o mais efetivo do mundo no combate à corrupção.⁴⁸ Em parte, tais melhorias foram consequências de efeitos estruturais muito peculiares que podem não ser pertinentes em outros países: uma população bem instruída, um longo histórico de resistência ao domínio soviético, uma vantagem inicial na remoção de distorções econômicas causadas pelo domínio soviético via reformas que já estavam encaminhadas desde meados dos anos 1990, e, por último, a completa substituição das elites entre 1991, durante o colapso soviético, e 2003, na Revolução das Rosas. Fatores políticos contingentes também desempenharam seu papel: o descontentamento com a corrupção, com a falta de qualidade de serviços públicos e com a manipulação das eleições contribuíram para a Revolução das Rosas, que ajudou a criar uma nova geração de políticos e servidores públicos.

Embora esses fatores tenham sido relevantes, nenhum garantiu melhorias, e reformas abrangentes que se encaixam na equação de *accountability* parecem ter tido um desempenho mais central na alteração do equilíbrio de corrupção. Na sequência da posse do presidente Mikheil Saakashvili, foram postas em prática uma série de reformas paralelas em áreas diferentes, focando de forma abrangente a melhoria da prestação de serviços e a luta contra a corrupção. Conjuntamente, essas estratégias contribuíram para uma “revolução mental” na sociedade georgiana.⁴⁹ Abaixo, listo como essas reformas se encaixam dentro da equação anticorrupção esboçada acima.

48 G. E., “Tbilisi’s Corruption Busters: Lessons from Georgia’s Fight against Graft,” *The Economist*, February 7, 2012, <https://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/02/tbilisi%E2%80%99s-corruption-busters>.

49 The World Bank, *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia’s Reforms* (Washington, D.C.: The World Bank, 2012), 7.

- As *reformas de transparência* incluíram medidas para aperfeiçoar a transparência de concursos públicos, tornar mais eficientes os registros civis, automatizar a prestação dos serviços públicos para reduzir o número de interações com o público e introduzir um exame único e comum de entrada nas universidades, como forma de superar práticas corruptas então existentes.

- *Reformas de fiscalização* incluíram a descentralização dos serviços municipais, implementação de eleições municipais para prefeito, melhorias no monitoramento dos governos locais e inovações específicas para cada localidade, como por exemplo o uso de televisões de circuitos fechados em centros de exames em universidades.⁵⁰

- *Sanções* contra agentes públicos corruptos se tornaram severas, com muitos sendo removidos de seus cargos enquanto o novo governo concentrava-se em dar o exemplo por meio do aprisionamento de funcionários de alto cargo e em promover a acusação penal de funcionários-chave. De forma notável, no início do governo de Saakashvili, dezesseis mil funcionários do Departamento de Trânsito foram demitidos do dia para noite.⁵¹

- A *eficiência das instituições* foi aprimorada por meio de práticas competitivas de contratação e aumento salarial no setor público, melhoras na arrecadação e ampliação da base tributária, aumento das taxas para serviços públicos e redução dos requisitos de licenciamento e tarifas. Novos estatutos implementaram acordos de delação premiada e procedimentos de apreensão de bens.⁵² Novos órgãos foram criados para combater a corrupção, tais como o Conselho Interministerial de

50 Christopher Berglund and Johan Engvall, “How Georgia Stamped Out Corruption on Campus,” *Foreign Policy*, September 3, 2015.

51 G. E., “Tbilisi’s Corruption Busters.”

52 Alexandre Kukhianidze, “Corruption and Organized Crime in Georgia before and after the ‘Rose Revolution,’” *Central Asian Survey* 28 (2) (2009): 215–234.

Combate à Corrupção, o Departamento Ministerial de Combate à Corrupção, a Agência de Auditoria Estatal e a Agência Estatal de Competição e Contratação.

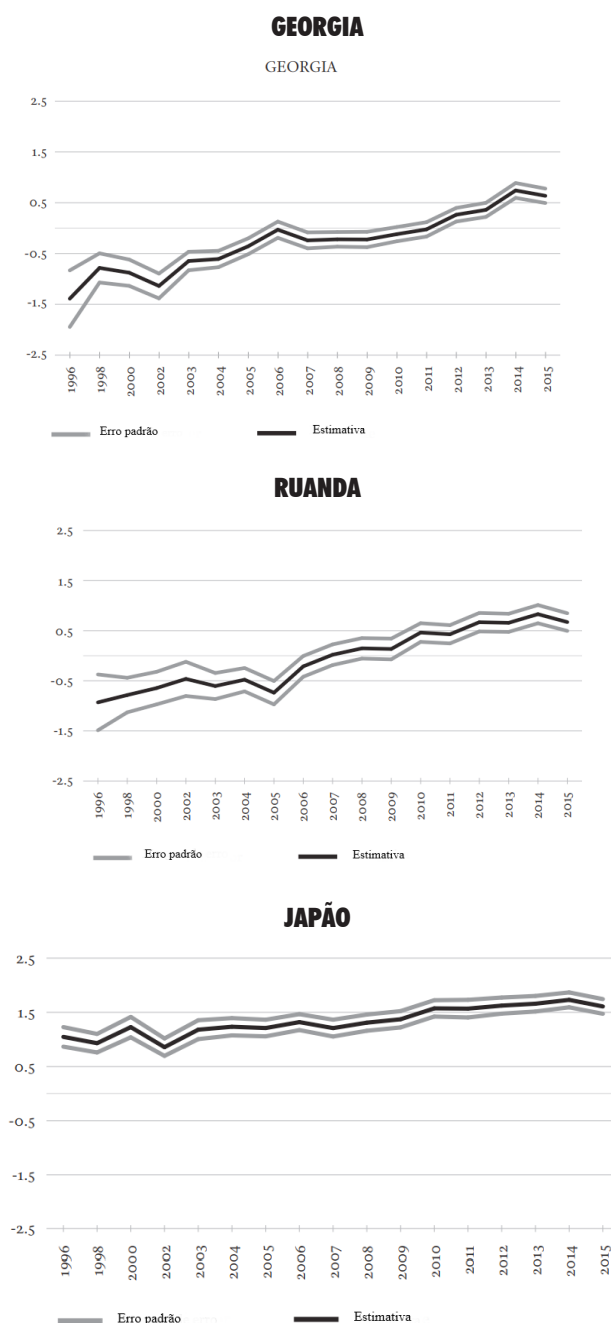
- Embora a *dominância política* tenha sido elevada em alguns momentos – por exemplo, sob o partido Movimento Nacional Unido, do Presidente Saakashvili, – o veemente consenso a favor de uma reforma anticorrupção atenuou os efeitos potencialmente lesivos da dominância político no curto prazo. Com o passar do

tempo, a dominância começou a gerar críticas – as quais nunca foram totalmente silenciadas – sobre hipercentralização de poder, tendências autoritárias crescentes e fraca autonomia judicial.⁵³ Em parte como consequência de tais reclamações, ocorreram expressivas mudanças no cenário político, tal como a vitória da coalizão do Sonho Georgiano - Geórgia Democrática sob o Movimento Nacional Unido, em 2012.

Matthew M. Taylor

53 G. E., “Tbilisi’s Corruption Busters.”

FIGURA 1 - CONTROLE DE CORRUPÇÃO: GEÓRGIA, RUANDA E JAPÃO, 1996–2015



	PIB PER CAPITA, 2015	GANHOS NO CONTROLE DE CORRUPÇÃO, 1996–2015 (EM PONTOS ABSOLUTOS)	GANHOS NO CONTROLE DE CORRUPÇÃO (PROPORCIONAIS)
Geórgia	\$3,796	2.025	40.5%
Ruanda	\$697	1.603	32.1%
Japão	\$34,523	0.562	11.2%

Nota: Os anos no eixo X antes de 2002 representam os dados disponíveis; as linhas não estão desenhadas em escala. O intervalo do indicador de Controle de Corrupção é de -2,5 a 2,5. Ao comparar 1996–2000 com as médias de 2002–2015, o valor p para a mudança nos três países é inferior a 0,01. Fonte: Banco Mundial, Indicadores Globais de Governança, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (acessado em 28 de março de 2017). Os dados do PIB são do Banco Mundial, “PIB per Capita”, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (acessado em 28 de março de 2017).

Apesar dos avanços, a Geórgia não é a Dinamarca. Tensões em Abkhazia e no Sul de Ossetia, além do conflito militar com a Rússia em 2008, abriram espaço para que áreas de intensa criminalidade emergissem.⁵⁴ Em 2009, o cientista político Alexandre Kukhianidze notou que a polícia seguia sendo usada para finalidades políticas, tribunais continuavam com baixa autonomia, violações de direitos humanos estavam sendo toleradas e a aplicação da lei continuava tímida em casos de corrupção envolvendo membros da elite. Ainda assim, a atual Geórgia é um verdadeiro sucesso em comparação com a Geórgia de duas décadas atrás, quando a corrupção era enraizada, o crime organizado ameaçava a segurança nacional, a sociedade não confiava no governo e o país chegava a ser considerado um “Estado falido”.⁵⁵ Claramente, a nação deslocou-se de um equilíbrio em que predominavam a desconfiança, abusos desenfreados do governo e corrupção em grande e menor escala, para um equilíbrio novo em que o universalismo e a imparcialidade são a expectativa. Esta mudança de nível de equilíbrio foi causada por uma série de inovações complementares, permeando toda a equação de *accountability*: transparência, fiscalização, sanção, eficiência das instituições e dominância política.

Apesar de relativamente pobre, a Ruanda subiu, em pouco mais de uma década (entre 2005 e 2016), da 83ª para a 50ª posição no Índice de Percepção de Corrupção.

A história do país, necessariamente abreviada aqui, se assemelha à da Geórgia. Sob uma liderança ousada e determinada, similar à da Geórgia, foram aprovadas novas reformas de transparência, incluindo mecanismos de denúncia de irregularidades e declarações

anuais de bens de funcionários de alto nível.⁵⁶ A fiscalização foi intensificada por meio da criação de novas instituições de *accountability*, como o Ombudsman, o Quadro Nacional de Concursos, e o Gabinete do Auditor Geral. O Conselho Nacional Anticorrupção de Ruanda, criado em 2004, é responsável por coordenar as ações de uma gama de instituições. Auditorias regulares reforçaram a fiscalização e, com isso, vários funcionários de alto nível foram processados por corrupção e má conduta. Considerando o contexto da região, a eficiência do governo é alta. A sociedade civil também é profundamente engajada, em parte devido ao grande consenso que emergiu do genocídio ocorrido no país e pelas iniciativas que visavam alcançar a justiça e a reconciliação pós-conflito.⁵⁷

Porém, duas questões ainda permanecem problemáticas no país: a primeira é a dominância política, exemplificada pela persistente permanência do presidente Paul Kagame na política; a segunda, que é em parte decorrente da primeira, é o fato de a autonomia do Judiciário ser limitada, o que gera dúvidas sobre o possível caráter político das sanções. Contudo, não há dúvidas de que houve uma mudança significativa desde a década de 1990, que conduziu Ruanda a um novo equilíbrio – mesmo que imperfeito. Atualmente, o país é reconhecido como um exemplo de combate à corrupção na África. Pode-se imaginar que, se a dominância política diminuísse e se o manto da anticorrupção também fosse transmitido

54 Louise Shelley, Erik R. Scott, and Anthony Latta, eds., *Organized Crime and Corruption in Georgia* (London: Routledge, 2007).

55 Kukhianidze, “Corruption and Organized Crime in Georgia.”

56 Rotberg fala sobre a importância da liderança e da vontade política tanto na Geórgia como em Ruanda. Rotberg, *The Corruption Cure*, 179–185, 223–256.

57 Phil Clark, “After Genocide: Democracy in Rwanda, 20 Years On,” *Juncture* 20 (4) (2014); Baffour Ankomah, “Rwanda: A Star in Fighting Corruption,” *New African*, March 19, 2013; Eugene Kwibuka, “Anti-Corruption Council Calls for Efforts against Graft,” *The New Times*, April 18, 2015; e Marie Chene, “Overview of Corruption in Rwanda,” U4 AntiCorruption Resource Centre Expert Answer, April 16, 2008.

para novos líderes, o novo equilíbrio poderia se tornar ainda mais autossustentável.

Por fim, o Japão exemplifica bem de que modo o processo de diminuição da dominância política pode ajudar a melhorar significativamente o desempenho do sistema de *accountability* como um todo. Depois de quase quatro décadas sob o regime do Partido Liberal Democrata, o Primeiro-Ministro Morihiro Hosokawa foi eleito em 1993. Sua eleição possibilitou um uso mais proveitoso da capacidade existente da *accountability*, e, ao mesmo tempo, ajudou a catalisar reformas eleitorais e de financiamento de campanhas. Após a renúncia de Hosokawa em 1994, seguido de diversos escândalos de suborno em 1998 no Ministério das Finanças e no Banco do Japão, novas medidas anticorrupção foram postas em prática, incluindo novas leis penais sobre suborno, restrições a ganhos ilegais e novas regras de ética parlamentar. Em outras palavras, a competição para ocupar cargos políticos fortaleceu tanto a aplicação efetiva das leis vigentes quanto a disponibilidade do governo em levar a cabo novas reformas, em resposta a escândalos.

As diferentes experiências descritas acima sugerem que os países que obtiveram sucesso ao converter campanhas anticorrupção em mudanças efetivas no equilíbrio de *accountability* incorporaram simultaneamente reformas que abrangeram toda a fórmula de *accountability* [$A=(T+F+S)*(E-D)$]. Os países que não atingiram a mesma mudança de equilíbrio, como a Itália, frequentemente ficaram muito dependentes de esforços hercúleos de um único órgão – promotores, por exemplo – sem que houvesse um esforço mais amplo para gerar melhor desempenho na equação de *accountability* como um todo.

No restante deste ensaio, esboçarei algumas ideias cuja intenção é melhorar a aplicação da equação de *accountability* por meio de uma abordagem mais estratégica, iterativa e incremental. Uma das razões para uma abordagem estratégica é o fato de que os “*big bangs*”, em particular os que duram muitas décadas, são mais difíceis de serem criados e sustentados – e não há receita infalível. A estratégia do incrementalismo é menos glamorosa, mas mais propensa a render melhorias duradouras: há evidências consideráveis na literatura acadêmica indicando que reformas impostas forçadamente são menos eficazes do que a

“solução de problemas” incremental (Bersch descreve esse *tradeoff* como sendo uma escolha entre “*powering through*” e “*problem solving*”).⁵⁸ O incrementalismo é eficaz no desenvolvimento de soluções adaptadas às necessidades e contextos específicos de cada lugar.⁵⁹

Mudanças futuras de equilíbrio podem ser encorajadas ou aceleradas por meio de uma abordagem mais estratégica, visando identificar e dismantlar obstáculos ou gargalos para a *accountability*. Já existe muito pensamento estratégico efetuado nacionalmente, seja por meio de avaliações dos Sistemas de Integridade Nacional pela Transparência Internacional, por meio dos processos de verificação da Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE), pelas Estratégias Nacionais Anticorrupção desenvolvidas a partir da Convenção da ONU Contra a Corrupção, ou mesmo pelos planos de ação nacionais realizados pelo *Open Government Partnership* (Parceria por Governo Aberto).⁶⁰

Mas até mesmo em casos nacionais, uma abordagem estratégica mais aprofundada pode ser útil, se mesclarmos: 1) uma reavaliação contínua dos obstáculos que impedem a transparência, fiscalização, sanção e eficácia de instituições; 2) coordenação dos esforços de reavaliação e de reforma; 3) ampla participação de atores de diferentes agências e organizações civis-sociais responsáveis pelos respectivos componentes da equação de *accountability*; e, por último, 4) a adoção de novas táticas de maneira consciente e iterativa.⁶¹

Os efeitos da adoção de políticas anticorrupção geralmente diminuem com o passar do tempo. Portanto, o desafio é saber agregar reformas pontuais de forma a alcançar uma efetiva mudança de equilíbrio. Isso exige esforços consistentes e constantes para identificar e corrigir os maiores e mais relevantes gargalos à *accountability*. Essa abordagem estra-

58 Bersch, “The Merits of Problem-Solving over Powering.”

59 Dani Rodrik, “Second-Best Institutions,” *American Economic Review* 98 (2) (2008): 100–104.

60 Particularmente sobre este último, ver o perspicaz United Nations Office on Drugs and Crime, *National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation* (New York: United Nations Office on Drugs and Crime, 2015).

61 Sobre o desenvolvimento de abordagens estratégicas, ver Fox, “Scaling *Accountability* through Vertically Integrated Civil Society Policy Monitoring and Advocacy.” Na aplicação de uma abordagem iterativa orientada por problemas, ver Andrews, Pritchett, e Woolcock, “Escaping Capability Traps.”

tégica pode evitar a erosão ou até mesmo a reversão de reformas que já foram realizadas. Desta forma, o caminho para uma *accountability* mais efetiva muitas vezes deve ser uma questão de identificar os obstáculos-chave para, em seguida, debater formas de aplicar melhores práticas internacionais adequadas que deem conta dos obstáculos e se ajustem ao contexto local. Mas qual seria a melhor forma para os países superarem as circunstâncias específicas que geram esses obstáculos? Eles são uma consequência de políticas públicas, das leis, da capacidade ou do processo em si? Certos escândalos de corrupção e processos judiciais específicos podem ser pontos de partida interessantes para refletir sobre os limites da *accountability* que precisam ser enfrentados, para chamar a atenção do público para seus custos e para construir consensos que visem superar resistências à reforma. Mais importante do que qualquer intervenção pontual é uma avaliação estruturada e regular que visa identificar o próximo obstáculo para a *accountability*, priorizando-o e concentrando recursos políticos escassos de forma sustentada nesse gargalo, depois no seguinte e assim por diante.

Fazer isso exige que a triagem desses obstáculos seja realizada de um modo muito mais analítico e ponderado do que geralmente se faz. Idealmente, a discussão estratégica dos gargalos seria efetuada passo a passo, abordando primeiro as questões que possuem os maiores efeitos cascata naquele momento específico.⁶² Essa abordagem defende uma estratégia incremental e iterativa, dado que não é possível remover todas as barreiras para se chegar à *accountability* de uma vez só, identificar *ex-ante* quais interações possam surgir entre as reformas e a capacidade de *accountability* existente, prever o tipo de oposição política que pode vir a surgir e ainda assegurar que todos os obstáculos que podem vir a surgir no futuro estejam sendo detectados antecipadamente.

O incrementalismo não significa um processo de reforma glacial; significa, na verdade, uma atenção maior à resolução dos problemas, de modo que sejam combinadas melhores práticas internacionais com soluções locais sensíveis às condições políticas de um determinado local.

No entanto, faz sentido para os reformistas atacar os obstáculos que causam maiores impactos no momento atual, avaliar quais seus efeitos cascata após a implementação e retornar no próximo ano para uma nova discussão sobre onde estão os maiores impedimentos para uma *accountability* efetiva no novo contexto pós-reforma. Como observado anteriormente, a sociedade brasileira avançou gradualmente nos últimos trinta anos na missão de aumentar a transparência, a fiscalização e a sanção.⁶³ Mais recentemente, após falhas no Ministério Público terem sido consertadas por meio de inovações organizacionais (tal como a criação de forças-tarefa conjuntas) e novas leis (como leis sobre acordos de delação premiada e contra o crime organizado), um novo obstáculo ficou evidente no Brasil: o *foro privilegiado*, que significa que cortes superiores possuem jurisdição original em casos envolvendo políticos que atualmente ocupam cargos federais. Réus ocupantes de alguns cargos políticos federais são automaticamente julgados no Supremo Tribunal Federal no caso de cometimento de crimes funcionais, isto é, relacionados ao exercício de sua função; porém, tendo em vista a disfunção e a agenda sobrecarregada da Corte, essa jurisdição tornou-se, de fato, uma garantia de impunidade. Este obstáculo existe há muito tempo, mas até pouco tempo atrás não era um problema relevante, na medida em que nem a polícia nem os promotores eram capazes de fazer chegar de forma efetiva os casos de alto nível ao Judiciário e muito menos fazê-los chegar até o Supremo Tribunal Federal. Conforme as investigações e os processos se tornaram mais eficientes e o Ministério Público passou a juntar evidências de corrupção por parte de políticos de alto escalão, o foro privilegiado evidenciou-se um dos obstáculos centrais à plena *accountability*.

A lição central, aprendida de experiências passadas de mudanças bem-sucedidas de equilíbrio, é que ganhos na luta anticorrupção muitas vezes ocorrem não apenas por vontade política ou por modificações em medidas políticas específicas, mas sim como uma consequência de um padrão contínuo de reformas. Por exemplo, o estudioso de administração pública Jin-Wook Choi notou que a criação das AACs (Agências Anti-Corrupção) – que são,

62 Para obter ideias sobre como avaliar o contexto anticorrupção local, ver United Nations Office on Drugs and Crime, National Anti-Corruption Strategies.

63 Sérgio Praça e Matthew M. Taylor, "Inching toward *Accountability*: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010," *Latin American Politics & Society* 56 (2) (2014): 27–48.

muitas vezes, a receita mais comum para lidar com a corrupção – foi apenas o pontapé inicial para o fortalecimento da *accountability* em Hong Kong e Cingapura. Em sua origem, as AACs foram desenhadas para responder ao Poder Executivo, à Legislativa e ao público. Reformas subsequentes, então, se focaram no funcionalismo público e em aumentar a eficácia do governo de uma forma mais ampla.⁶⁴ Embora as AACs geralmente recebam todo o crédito pelas melhorias em Hong Kong e Cingapura, nenhum dos dois países se contentou apenas com as AACs, e o subsequente desenvolvimento de um sistema de *accountability* mais amplo foi essencial na mudança de equilíbrio da corrupção. Infelizmente, muitos formuladores de medidas anticorrupção no resto do mundo parecem só terem reconhecido o passo inicial – adoção das AACs – como a solução. Hoje em dia, mais de 150 países já possuem AACs; no entanto, como já era esperado, os resultados foram insatisfatórios em quase todos os casos, salvo algumas poucas exceções.⁶⁵

Alguma forma de coordenação, mesmo frouxa, é útil para reforçar o processo de triagem estratégica e a derrubada contínua dos obstáculos à *accountability*. Durante a era progressista nos Estados Unidos, tal mecanismo foi uma imprensa ativa, que trabalhou conjuntamente com a sociedade civil para identificar e corrigir problemas. No Brasil, por mais de uma década, servidores públicos federais lideraram a batalha, atuando através de um processo interno chamado Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), em que eram apresentadas ideias para reformas, que depois eram priorizadas pelos participantes.⁶⁶

Em Hong Kong, as AACs têm sido o elemento principal de coordenação. No entanto, coordenação não significa controle, e é recomendável que a coordenação não seja identificada com um político ou partido específico por conta do risco de que sua saída ou o declínio de sua popularidade implicaria num colapso das iniciativas organizadas de combate à corrupção.

Por essa razão, a ampla participação de entidades relevantes de *accountability* no processo de reavaliação e de reforma é tão importante quanto qualquer reforma política específica. Um dos motivos é que a expertise é muito útil. Outro é o fato de que o processo de revelar obstáculos pode gerar uma adesão permanente e criar diretrizes que podem ser seguidas por reformadores de diversas agências e entidades, a fim de que se engajem na constante ação coletiva necessária à reforma. Uma terceira razão é que o simples ato de cobrar regularmente o foco na *accountability* a mantém no topo da lista de prioridades para os ocupadíssimos formuladores de políticas públicas.

A equação de *accountability* descrita neste artigo fica no limiar de abstração entre ferramentas táticas (como reformas de processos de licitações e leis contra lavagem de dinheiro) e conceitos de governança mais teóricas (como o conceito de um sistema de “acesso aberto” ou o “Estado de direito”).⁶⁷ A equação fornece orientações sobre como estruturar taticamente as políticas públicas e também sobre como mover-se consciente e proativamente de um equilíbrio pernicioso em direção a um equilíbrio mais positivo.

Essa abordagem oferece diversos benefícios possíveis. Um deles é que, ao se focar em *accountability*, talvez seja possível expandir os resultados da reforma para além da corrupção em si, providenciando maiores incentivos para que a sociedade se engaje na ação coletiva necessária para combater a corrupção de forma efetiva.⁶⁸ Afinal, a luta contra a corrupção não necessita ser o principal argumento a favor da preservação de uma imprensa livre, de tribunais de conta autônomos, ou de outras entidades encarregadas de executar a *accountability*. Uma imprensa livre, por exemplo, não só denuncia escândalos, como também pode fornecer informações ao governo, disseminar dados oficiais e divulgar as conquistas de políticos: três contribuições que até o político mais avesso a assumir riscos pode desejar. Tribunais independentes podem não apenas condenar autoridades corruptas, mas também defender (e, assim, legitimar) as leis vigentes

64 Choi, “Corruption Prevention: Successful Cases,” 274.

65 Quah, “Controlling Corruption in Asian Countries,” 246.

66 Gordon LaForge, “The Sum of Its Parts: Coordinating Brazil’s Fight against Corruption, 2003– 2016” (Princeton, NJ: Princeton University Innovations for Successful Societies, 2017), https://successfultocieties.princeton.edu/sites/successfultocieties/files/GLF_AC-Strategy_Brazil_FORMATTED_20Feb2017.pdf.

67 Sobre regimes de “estado de direito”, ver Rotberg, “The Governance of Nations,” 15.

68 A mudança do particularismo para o universalismo ético é, no fundo, um problema de ação coletiva. Ver Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance*, 15; Rothstein, “Anti-Corruption: The Indirect ‘Big Bang’ Approach”; Mark Pieth, ed., *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption* (Zurich: Dike, 2012); and Rotberg, *The Corruption Cure*, 11.

e restringir futuras coalizões que busquem derrubar as políticas atualmente em vigor. Agências de *accountability* servem não somente para expor transações corruptas, mas igualmente para avaliar a performance de burocracias, garantir o uso adequado de dinheiro público e fazer com que as metas de políticas públicas sejam cumpridas. Em outras palavras, quanto mais retornos possam surgir de agências de *accountability*, maior a probabilidade de que as partes interessadas as preservem e melhorem.

Outro motivo pelo qual é preferível utilizar a equação de *accountability* como guia, em vez de simplesmente proceder com a implementação cega de “boas práticas” de anticorrupção, é a dificuldade em saber de onde surgirão dificuldades na elaboração e implementação de políticas públicas. Portanto, é uma árdua tarefa conceber uma única intervenção que estará “no lugar certo e na hora certa”; ou mesmo que aborde todas as multifacetadas formas de corrupção existentes.⁶⁹ Ademais, dado que qualquer instituição pode ser cooptada ou ter desempenho imprevisível em contextos específicos, uma abordagem mais ampla de *accountability* pode ajudar a garantir que determinadas iniciativas de reforma sejam sustentada por outras.

A equação de *accountability* aqui descrita também é particularmente propícia a uma estratégia de longo prazo de construção da capacidade institucional, em que ilhas de excelência são criadas independentemente uma das outras, mas são unidas pouco a pouco por conexões que aumentam sua eficácia agregada. Isso pode ser um antídoto parcial para problemas em agências e lideranças individuais. Embora bons líderes sempre desempenhem um papel importante, as iniciativas de combate à corrupção têm mais chance de sobreviver e se acumular quando o poder está distribuído entre múltiplas agências, líderes e processos, de tal forma que, quando um escorrega, outros estão habilitados a assumir as rédeas.

Por fim, uma abordagem iterativa que leve em conta toda a estrutura de *accountability* permite que reformas sejam sequenciadas de maneira que apenas indiretamente desafiam elites políticas, ou que o façam somente sob condições políticas vantajosas.

⁶⁹ Heywood enfatiza que conceituar a corrupção como um problema homogêneo tende a levar a soluções “mágicas”. A estrutura de *accountability* mais ampla que foi proposta aqui deve ajudar a evitar essa homogeneização, mantendo-se flexível o suficiente para enfrentar diferentes formas de corrupção. Paul M. Heywood, “Rethinking Corruption: Hocus-Pocus, Locus and Focus,” *The Slavonic & East European Review* 95 (1) (2017): 21–48.

Referências Bibliográficas

Matthew M.
Taylor

ANDREWS, Matt; PRINCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). *Working Paper No.* 2012/64; Tokyo: United Nations University World Institute for Development Economics Research, 2012.

ANKOMAH, Baffour. Rwanda: A Star in Fighting Corruption. *New African*, March 19, 2013

BAILEY, John. *The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap*. Boulder, First Forum Press, 2014.

BERGÇIMD, Christopher; ENGVALL, Johan. How Georgia Stamped Out Corruption on Campus. *Foreign Policy*, September 3, 2015.

BERSCH, Katherine. The Merits of Problem-Solving over Powering: Governance Reforms in Brazil and Argentina. *Comparative Politics* 48 (2), 2016.

BERSCH, Katherine; MICHENER, Robert Gregory. Identifying Transparency. *Information Polity* 18 (3), 2013.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance* 30 (1), 2017.

BINETTE, Daniel. The Petrobras Investigations and the Future of Brazil's Democracy: Thailand and Italy as Cautionary Tales. *The Global Anticorruption Blog*, May 6, 2016. Disponível em <https://globalanticorruptionblog.com/2016/05/06/the-petrobras-investigations-and-the-future-of-brazils-democracy-thailand-and-italy-as-cautionary-tales/>.

CARIELLO, Rafael. "Os Intocáveis," *Revista Piauí* 116 (2016): 11.

CHENE, Marie. Overview of Corruption in Rwanda. *U4 AntiCorruption Resource Centre Expert Answer*, April 16, 2008.

CHOI, Jin-Wook. Corruption Prevention: Successful Cases. In: GONG, Ting; SCOTT, Ian (eds.), *Routledge Handbook of Corruption in Asia*. Abingdon-on-Thames, United Kingdom: Routledge, 2017

CLARK, Phil. After Genocide: Democracy in Rwanda, 20 Years On. *Juncture* 20 (4), 2014.

FOX, Jonathan. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development*, 72, 2015

_____. *Scaling Accountability through Vertically Integrated Civil Society Policy Monitoring and Advocacy*. Washington, D.C.: *Accountability Research Center and Institute of Development Studies*, 2016, 6.

FUKUYAMA, Francis. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Strauss and Giroux, 2014

THE ECONOMIST. Tbilisi's Corruption Busters: Lessons from Georgia's Fight against Graft. *The Economist*, February 7, 2012, disponível em <https://www.economist.com/blogs/easter-napproaches/2012/02/tbilisi%E2%80%99s-corruption-busters>.

GLAESER, Edwards L.; GOLDIN, Cláudia D. *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, 99 (1), 2005.

GRINDLE, Merilee S. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, Harvard University Press, 2012.

HAUSMANN, Ricardo; RODIK, Dani; VELASCO, Andrés. *Growth Diagnostics*, manuscrito não publicado (2005), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?>

doi=10.1.1.446.2212&rep=rep1&type=pdf (acessado em 10 de abril de 2018).

HEYWOOD, Paul M. Rethinking Corruption: Hocus-Pocus, Locus and Focus. *The Slavonic & East European Review* 95 (1), 2017.

HOFSTADTER, Richard. *The Age of Reform: From Bryan to F.D.R.* New York: Alfred A. Knopf, 1966.

HUTHER, Jeff; SHAH, Anwar. Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation. *Policy Research Working Paper* 2501. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.

KAUFMANN, Daniel Kaufmann; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Draft Policy Research Working Paper*. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

KUKHIANIDZE, Alexandre. Corruption and Organized Crime in Georgia before and after the 'Rose Revolution'. *Central Asian Survey* 28 (2), 2009.

KWIBUKA, Eugene. Anti-Corruption Council Calls for Efforts against Graft. *The New Times*. April 18, 2015

LaFORGE, Gordon. The Sum of Its Parts: Coordinating Brazil's Fight against Corruption, 2003– 2016. Princeton, N.J.: Princeton University Innovations for Successful Societies, 2017. Disponível em https://successfulesocieties.princeton.edu/sites/successfulesocieties/files/GLF_AC-Strategy_Brazil_FORMATTED_20Feb2017.pdf .

MORO, Sérgio Fernando. Considerações sobre a operação Mani Pulite. *Revista CEJ* 8 (26), 2004.

_____. Preventing Systemic Corruption in Brazil. *Dædalus* 147 (3), 2018.

MORRIS, Stephen D. *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2009.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PEI, Minxin. How Not to Fight Corruption: Lessons from China. *Dædalus* 147 (3), 2018.

POPE, Jeremy. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System—The TI Source Book* 2000. Berlin and London: Transparency International, 2000

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 2011.

PRAÇA, Sérgio. TAYLOR, Matthew M. Inching toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics & Society* 56 (2), 2014.

PYMAN, Mark; EASTWOOD, Sam; HUNGERFORD, Jason; ELLIOTT, Jasmine. *Research Comparing 41 National Anti Corruption Strategies: Insights and Guidance for Leaders*. London: Norton Rose Fulbright, 2017.

QUAH, Jon S.T. Controlling Corruption in Asian Countries: The Elusive Search for Success. In: GONG, Ting; SCOTT, Ian (eds.), *Routledge Handbook of Corruption in Asia*. Abingdon-on-Thames, United Kingdom: Routledge, 2017).

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: Causes, Consequence, and Reform*. New York: Cambridge University Press, 2016.

ROTBERT, Robert L. The Governance of Nations: Definitions and Measures. In: ROTBERT, Robert L (ed.). *On Governance: What It Is, What It Measures, and Its Policy Uses*. Waterloo, Canada: Centre for International Governance Innovation, 2015.

ROTHSTEIN, Bo. Anti-Corruption: The Indirect ‘Big Bang’ Approach. *Review of International Political Economy* 18 (2), 2011.

_____. Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down. *Social Research*, 80 (4), 2013.

SCHEDLER, Andreas Schedler; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The Self Restraining State*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

SHAH, Anwar. *Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances*. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

SHELLEY, Louise; SCOTT, Erik R.; LATTA, Anthony (eds.) *Organized Crime and Corruption in Georgia*. London: Routledge, 2007.

STEVES, Franklin; ROUSSO, Alan. The Effectiveness of Anti-Corruption Programmes: Preliminary Evidence from the Transition Countries. *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, D.C., September 1, 2005.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *National AntiCorruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime, 2015.

USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. *The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education*,” *Comparative Politics* 48 (2) (2016): 239–240

USLANER, Eric M. *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life* (New York: Cambridge University Press, 2008).

VANNUCCI, Alberto. The ‘Clean Hands’ (Mani Pulite) Inquiry on Corruption and its Effects on the Italian Political System. *Debate* 8 (2), 2016.

_____. The Controversial Legacy of ‘Mani Pulite’: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies. *Bulletin of Italian Politics*, 1 (2), 2009.

WEITZ-SHAPIRO, Rebecca. *Curbing Clientelism in Argentina: Politics, Poverty, and Social Policy*. New York: . Cambridge University Press, 2014.

WORLD BANK. *Worldwide Governance Indicators*, January 2017. Disponível em <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.

_____. *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia’s Reforms*. Washington, D.C.: The World Bank, 2012), 7.

Nota do autor

Sou muito grato à Robert Rotberg, Phyllis Bendell, Peter Walton e à equipe da American Academy of Arts and Sciences. Também agradeço à Kate Bateman, Katherine Bersch, Marcio Cunha Filho, e Jonathan Fox, que me ajudaram a desenvolver os argumentos-chave, e à Valentina Sader que me ofereceu excelente ajuda nas pesquisas. Finalmente, Valentina Maciel Leite fez a tradução do texto para o português, trabalho nada grato, e Marcio Cunha Filho mais uma vez desempenhou o papel de cuidadoso crítico, aprimorando a versão em português. As imperfeições que restaram são minhas.

Controle Social: o que as evidências realmente mostram?¹

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112009

Jonathan Fox, American University, Washington D.C., USA

Traduzido por Marcio Cunha Filho

Resumo: As evidências empíricas de impactos tangíveis de iniciativas de controle social são ambíguas. Esta meta-análise reinterpreta as avaliações por meio de uma nova lente: a distinção entre abordagens táticas e estratégicas para a promoção da voz cidadã para melhorar a performance do setor público. Experimentos de campo estudam intervenções táticas e limitadas, baseadas em premissas otimistas acerca do poder da informação como único elemento para motivar a ação coletiva e para influenciar o desempenho do Estado. Estudos sobre estratégias multidimensionais que geram ambientes propícios para a ação coletiva e impulsionam a capacidade estatal de responder a essa participação são mais promissores. As estratégias-sanduiche possibilitam que “voz” e “dentes” se empoderem mutuamente, por meio da sinergia Estado-sociedade.

Palavras-chave: Controle Social; Transparência; Participação; Acesso à Informação Pública; Sinergia Estado-sociedade

Abstract: Empirical evidence of tangible impacts of social accountability initiatives is mixed. This meta-analysis reinterprets evaluations through a new lens: the distinction between tactical and strategic approaches to the promotion of citizen voice to contribute to improved public sector performance. Field experiments study bounded, tactical interventions based on optimistic assumptions about the power of information alone, both to motivate collective action and to influence the state. Enabling environments for collective action combined with bolstered state capacity to respond to citizen voice are more promising. Sandwich strategies can help ‘voice’ and ‘teeth’ to become mutually empowering, through state–society synergy

Key Words: Social Accountability; Transparency; Voice; Public Information Access; State–Society Synergy

Jonathan Fox é professor de estudos sobre desenvolvimento na Escola de Serviço Internacional (School of International Service) da American University, onde ele dirige o novo Centro de Pesquisa sobre Controle (Accountability Research Center), um incubador de pesquisa-ação (www.accountabilityresearch.org). Ele também é professor emérito do Departamento de Estudos Latinos e Latino Americanos da Universidade de California-Santa Cruz, do qual foi diretor. Ele obteve seu doutorado em Ciência Política pelo MIT em 1986. Ele tem desenvolvido pesquisas acadêmicas e aplicadas nas áreas de participação cidadã, transparência e controle desde 1982. Suas publicações incluem artigos em revistas como *World Development* e *IDS Bulletin*, bem como *working papers* publicados em U4: Anti-Corruption Resource Center, IDS e no Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 2016. Ele trabalha de maneira próxima a um grande leque de grupos de interesse público, organizações sociais, fundações privadas e implementadores de políticas públicas. Atualmente, ele faz parte do conselho de diretores da instituição Fundar, um grupo de interesse público mexicano. É também assessor da Frente Indígena de Organizações Binacionais. Ele também foi membro fundador do Painel de Experts Internacionais do Mecanismo Independente de Avaliação da Parceria para o Governo Aberto (OGP). Suas publicações estão disponíveis em www.jonathan-fox.org.

1 Esta é uma versão traduzida de Fox (2015). A versão original da pesquisa foi financiada pela Parceria Global pelo Controle Social (Global Partnership for Social Accountability – GPSA), uma associação do tipo múltiplo-stakeholder iniciada pelo Banco Mundial. Muito obrigado a Marcos Mendiburu e a Tiago Peixoto pelas suas considerações à versão original deste estudo, e também a Yamini Aiyar, Kiran Bhatti, John Gaventa, Helene Grandvoinet, Florencia Guertzovich, Scott Guggenheim, Jeffrey Hall, Anuradha Joshi, Richard Holloway, Stuti Khemani, Stephen Kosack, Rosie McGee, Vijayendra Rao, Jesse Ribot, Roby Senderowitsch e Albert Van Zyl, bem como aos três pareceristas anônimos pelos seus comentários específicos e tempestivos a versões anteriores. Obrigado também a Waad Tamaa pelo design e assistência na elaboração das figuras 1 e 2. Eles e a equipe do GPSA não têm nenhuma responsabilidade pelas visões do autor aqui expressadas. Agradeço também à Revista da CGU e a Marcio Cunha Filho pela tradução do artigo para o português.

As estratégias de controle social tentam melhorar a performance institucional, fortalecendo tanto o engajamento cívico quanto a capacidade de resposta do Estado e de empresas. Na prática, o conceito inclui um amplo leque de inovações institucionais que incentivam e projetam a voz cidadã. Na medida em que reforça o poder do cidadão frente ao Estado, o controle social é um processo político; entretanto, distingue-se do controle político de agentes eleitos, em que a voz dos cidadãos é delegada a representantes no período compreendido entre eleições. Esta distinção faz do controle social uma abordagem especialmente relevante para sociedades em que a representatividade governamental é fraca, não responsiva ou mesmo inexistente.²

Controle Social é uma categoria guarda-chuva em evolução que inclui: monitoramento e supervisão, por parte dos cidadãos, do desempenho do setor público e/ou do setor privado; sistemas de acesso/disseminação de informações públicas centradas nos usuários; mecanismos de recebimento de reclamações que incluam recursos contra decisões administrativas; assim como participação cidadã no que diz respeito ao processo decisório de alocação de recursos, como é o caso do orçamento participativo. Dentre a diversa gama de experimentos institucionais atualmente em andamento (tanto em pequena quanto em grande escala), analistas começam a reconhecer as diferenças entre, de um lado, instrumentos limitados de monitoramento e de participação da sociedade civil, e, de outro, iniciativas mais amplas de reformas políticas de defesa do interesse público (e.g. JOSHI e HOUTZAGER, 2012).

Iniciativas de controle social estão se multiplicando no contexto global mais amplo do crescente campo de transparência e controle,³ que também inclui proeminentes reformas de governo aberto e uma extraordinária proliferação de iniciativas voluntárias de múltiplos *stakeholders* que buscam firmar princípios sociais e ambientais, principalmente para o

setor privado.⁴ Esses esforços diversificados se baseiam na premissa de que “informação é poder” – que transparência necessariamente alavancará controle. Entretanto, teorias da mudança amplamente aceitas e atraentes do ponto de vista normativo, resumidas na frase “a luz do sol é o melhor dos desinfetantes”, possuem sustentações empíricas desiguais (FOX, 2007a). Em resposta, tanto profissionais quanto analistas de políticas públicas cada vez mais se perguntam “o que funciona?” – e a resposta continua inconclusiva.⁵ A prática no campo do controle social continua muito à frente da pesquisa empírica e teorias relevantes ficam ainda mais defasadas.

A diversidade de iniciativas de mudanças institucionais que podem ser descritas como controle social dificulta os esforços de extrair conclusões mais amplas. Aqueles que procuram respostas do tipo instrumentos universais facilmente replicáveis logo se dão conta de que os processos e os resultados do controle social dependem em grande medida do contexto (GRANDVOINET, ASLAM e RAHA, 2015; O’MEALLY, 2013). Exigir uma abordagem baseada em evidências não é suficiente. *Repensar* o crescente conjunto de dados pode melhorar nossa compreensão mais geral sobre o controle social, o que, por sua vez, pode contribuir para a criação de estratégias e expectativas mais realistas.

Este estudo reinterpreta os dados das avaliações empíricas e os conceitos analíticos relacionados ao controle social, com a finalidade de ajudar a responder à questão “qual é o próximo passo?”. Em primeiro lugar, este artigo

4 Até o presente momento, os esforços de controle social focados nos setores público e privado se desenvolveram de maneira independente um do outro, com implementadores de políticas públicas de desenvolvimento focados quase que exclusivamente no setor público. No início da década de 1990, as políticas de salvaguarda dos próprios bancos de desenvolvimento multilaterais incluíram processos pioneiros de controle social na avaliação de impacto de políticas ambientais e de políticas voltadas à população indígena, bem como no Painel de Inspeção do Banco Mundial (FOX; BROWN, 1998).

5 Essa foi uma conclusão-chave de um corpo de pesquisa sobre poder de agenda encomendado pela Iniciativa pela Transparência e Controle (Transparency and Accountability Initiative, um consórcio de doadores) e completada pelo Instituto de Estudos de Desenvolvimento em 2010 (CARLITZ, 2013; GAVENTA; MCGEE, 2013; JOSHI, 2013; MEJÍA; ACOSTA, 2013). Ainda que seja difícil medir o financiamento total para políticas de transparência e controle no sul global, entrevistas com os financiadores da Iniciativa sugerem que eles investiram aproximadamente US\$ 200 milhões por ano (sobretudo, fundações privadas e o DfID – Department for International Development). Isso inclui um trabalho de governo aberto mais amplo e não inclui gastos de governos nacionais, de orçamentos participativos municipais, do Banco Mundial, da maioria das agências de desenvolvimento bilateral, ou de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) internacionais com programas amplos de controle social, como a CARE — e o World Vision International.

2 Alguns teóricos políticos também argumentam, convincentemente, que eleições – comumente percebidas como o mecanismo de controle público por excelência – são na verdade instrumentos bastante tênues para exercer o controle sobre autoridades públicas, já que os eleitores são frequentemente mais prospectivos do que retrospectivos em seu comportamento (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999). Veja também Peruzzotti e Smulovitz (2006).

3 Esta tendência internacional tem mudado desde que este artigo foi publicado em 2015 (Nota do Autor)

identifica os limites dos marcos conceituais comumente aplicados ao controle social. Em segundo lugar, uma meta-análise examina, por meio de novas lentes conceituais, a literatura sobre avaliações do impacto do controle social. Esse exercício é embasado, principalmente, em 25 avaliações quantitativas, com ênfase em estudos empíricos amplamente considerados influentes no campo, com base na compreensão dos principais profissionais da área. Em terceiro lugar, o estudo propõe uma série de proposições conceituais devidamente fundamentadas para analisar a dinâmica de estratégias de controle social. Estas proposições são fundamentadas pela abordagem do tipo “sinergia estado-sociedade” relacionada às análises institucionais (EVANS, 1996). A conclusão do artigo apresenta uma ênfase nas coalizões pró-controle que diminuem o distanciamento entre Estado e sociedade.

Para introduzir o argumento principal deste artigo, se destrincharmos as evidências disponíveis a partir das avaliações de impacto, verificaremos que na verdade há duas abordagens muito distintas no que diz respeito ao conceito guarda-chuva de controle social: as abordagens táticas e as abordagens estratégicas. Abordagens táticas de controle social são intervenções limitadas (também chamadas de instrumentos) e restritas aos esforços por parte da sociedade para projetar sua voz. Sua teoria da mudança pressupõe que o acesso à informação por si só motivará a ação coletiva localizada, que, por sua vez, gerará poder suficiente para influenciar o desempenho do setor público. Abordagens estratégicas de controle social, por outro lado, empregam *múltiplas* táticas, incentivam ambientes que favorecem a ação coletiva para exercício do controle e coordenam iniciativas emanadas da voz cidadã com reformas institucionais que melhoram a capacidade de resposta do setor público. Ao reinterpretar as evidências de avaliação por meio dessa nova perspectiva, conclui-se que os resultados de abordagens táticas são de fato contraditórios, ao passo que a evidência de impactos de abordagens estratégicas é muito mais promissora. Essa interpretação indica a relevância de estratégias de mudanças institucionais que promovam tanto “voz” quanto “dentes” (*teeth* – aqui definido como a capacidade institucional do Estado de responder a iniciativas de participação dos cidadãos). A proposição conclusiva para discussão é que ‘estratégias sanduíche’ de coalizões mutual-

mente empoderadoras de atores pró-controle tanto no Estado quanto na sociedade podem desencadear círculos virtuosos de empoderamento mútuo necessários para romper as “armadilhas de baixo controle.”

Repensando modelos conceituais de controle social

O campo do controle social superou os modelos conceituais convencionais, e as lições aprendidas por meio da prática deveriam orientar novas abordagens. Esta seção examina as limitações de quatro modelos conceituais amplamente aceitos. Os quatro foram importados de outras agendas intelectuais, e não desenvolvidos com o objetivo de compreender o controle social.

O Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2004 do Banco Mundial sobre a prestação de serviços públicos estabeleceu uma inovadora agenda global, enquadrando os problemas de desempenho na prestação de serviços em termos de deficiências e de percursos do controle (2003). Conceitualmente, o relatório enfatizou o modelo de análise Agente-Principal (P-A) como a ferramenta mais relevante para compreender a relação entre a voz do cidadão e a resposta do setor público. A abordagem P-A se tornou conhecimento convencional nas principais correntes de pensamento sobre desenvolvimento, assumindo que os cidadãos são, em última análise, o *Principal*, independentemente de eles viverem ou não sob regimes eleitoralmente competitivos. Entretanto, quando o modelo P-A é aplicado à governança, ele implicitamente pressupõe o que precisaria demonstrar – que, de fato, os cidadãos detêm o poder. Além disso, essa abordagem frequentemente pressupõe que os cidadãos possuem interesses e objetivos relativamente homogêneos. O problema aqui é o “alargamento conceitual” (SARTORI, 1970). O modelo P-A originalmente se referia a uma relação de mercado bidirecional, como proprietários de ações e gerentes, empregados e gerentes ou consumidores e prestadores de serviços. Quando aplicado à política, o modelo inicialmente focava em relações formais e bem definidas de delegação de autoridade. Cientistas sociais, então, alargaram a metáfora, aplicando-a para relações de poder mais amorfas que envolvessem mera influência, em vez de poder de autoridade, bem como para

relações em que há múltiplos “Principais”. Isso diluiu a precisão do modelo. O modelo também apresenta limitações no que diz respeito a relações não hierárquicas de supervisão, como em casos de controle mútuo inerentes a parcerias, instituições de freios e contrapesos e relações informais de controle – todas as quais são especialmente relevantes para processos de controle social.

O Relatório de 2004 se embasou no modelo P-A para propor uma outra metáfora muito influente para compreender o diferente leque de relações de poder entre cidadãos e prestadores de serviços públicos. Na “rota longa”, cidadãos exercitam a titularidade do poder político por meio da delegação de autoridade para representantes políticos, que por sua vez administram as burocracias designando autoridades responsáveis pelas políticas públicas, as quais, por sua vez, estabelecem pactos para gerenciar os serviços da linha de frente. Por outro lado, na “rota curta” os cidadãos se conectam diretamente aos prestadores de serviço por meio de diversos mecanismos de monitoramento e participação (e de mecanismos de descontinuidade, se disponíveis). A metáfora das rotas longa-curta não abordou potenciais contribuições de outras instituições públicas que atuam como “freios e contrapesos”, como legislaturas, o sistema judicial, instituições de auditoria, *ombudsman*, ou reformas relacionadas ao acesso à informação pública. Ademais, a abordagem da rota curta proposta pelo relatório de 2004 para abordar prestadores de serviço da linha de frente é exclusivamente local, o que reflete uma premissa de que a ineficiência estatal é principalmente local, e não distribuída ao longo da “cadeia de suprimentos” de governança. Uma década depois, resultados não conclusivos sugerem que, no final das contas, a “rota curta” talvez não seja tão curta quanto se imaginava. De fato, influentes pesquisadores do Banco Mundial recentemente concluíram que não existe “caminho curto” quando o problema é o que eles denominam “falha de governo” – análoga à falha de mercado (DEVARAJAN, KHEMANI e WALTON, 2014). Isso sugere que não há nenhuma forma de contornar a questão central do controle político e a estrutura de incentivos que influenciam a intensidade com que agentes eleitos são ou não responsáveis perante os cidadãos.

Na segunda metade da década de 2000, documentos oficiais do Banco Mundial começaram a promover um terceiro enquadramento discursivo para questões de controle, lançando mão de metáforas relacionadas ao mercado, que contrastam a “oferta” e a “demanda” por boa governança. Isso refletia as próprias divisões organizacionais internas do Banco Mundial, que separavam os funcionários que trabalhavam com reformas internas do setor público (lado da oferta) daqueles que promoviam interfaces públicas e engajamento da sociedade civil (lado da demanda). Em contraste com o Relatório de 2004, essa abordagem enfatiza as potenciais contribuições de instituições que promovem freios e contrapesos e que se encaixam no “lado da oferta” (agências anticorrupção, orçamento aberto, construção de capacidade de monitoramento legislativo, mecanismos de resolução de conflitos, etc.) Ainda assim, a metáfora do mercado sugere que, de alguma forma, a demanda criará sua própria oferta, e vice-versa. O pressuposto implícito de que a mão invisível uniria oferta e demanda é irrealista.

Um quarto marco conceitual para a compreensão do controle se baseia em metáforas espaciais. Controle horizontal se refere ao monitoramento mútuo inerentes às instituições estatais de freios e contrapesos – relações relativamente igualitárias que não se enquadram facilmente nos modelos Agente-Principal (O’DONNELL, 1998). Controle vertical se refere a relações de controle político entre cidadãos e seus representantes eleitos (MAINWARING e WELNA, 2003). Esse é um conceito crucial para compreender a origem do pensamento de reformistas pró-controle, bem como para compreender se sua base de poder pode ajudá-los a alcançar mudanças institucionais. Controle diagonal se refere a combinações híbridas de monitoramento horizontal e vertical, envolvendo engajamento cidadão direto nas instituições estatais (e.g., ACKERMAN, 2004; GOERTZ e JENKINS, 2001; ISUNZA VERA, 2006; PAUL, 1992). Isso pode envolver participação em órgãos de controle do Estado ou em sua gestão direta. Alguns desses órgãos de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade são criados de cima para baixo, como nos casos de “espaços convidados” (CORNWALL, SCHATTA e COELHO, 2007). Eles podem se tornar fortemente participativos, como as conferências nacionais de políticas públicas no Brasil

(POGREBINSCHI e SAMUELS, 2014). Outras instituições de compartilhamento de poder são criadas como resposta a protestos e amplas mobilizações populares de massa, como no caso dos primórdios da administração eleitoral independente do México (AVRITZER, 2002; ISUNZA VERA e OLVERA, 2006).

No contexto dessas metáforas espaciais, as iniciativas de controle social podem ser tanto verticais como diagonais. Elas são verticais quando os cidadãos demandam instituições estatais diretamente, tanto dentro quanto fora de canais eleitorais (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2006). Essas dimensões verticais e diagonais interagem entre si, já que o espaço para o poder cidadão dentro de agências oficiais de monitoramento pode ser criado como resposta a pressões verticais de baixo para cima. Inversamente, alguns argumentam que falhas no processo de controle vertical podem ser a causa da fraqueza dos mecanismos de controle horizontal (MORENO, CRISP e SHUGART, 2003). Onde sistemas fracos de controle horizontal e vertical se alimentam mutuamente, é possível ocorrer as chamadas “armadilhas de baixo controle” (low accountability traps) (FOX, 2007b). Análises desses gargalos do controle requerem destrinchar o Estado em termos de seu grau de institucionalização e eficácia, que com frequência são espacialmente irregulares (O'DONNELL, 1993). Ademais, autoridades nacionais eleitas podem, sob certas condições, ter incentivos para permitir a persistência de regimes subnacionais não democráticos – ou elas podem não ter influência suficiente para dissolvê-los (FOX, 2007b; GIBSON, 2005; GIRAUDY, 2013). Ainda assim, quando iniciativas de controle social repercutem efetivamente no Estado, isso frequentemente ocorre por meio de um caminho que envolve impulsionar ou empoderar a ação de instituições públicas de monitoramento horizontal (FOX, 2007a; PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2006).

Cada um desses quatro modelos conceituais amplos possui suas próprias forças e limitações, mas eles não nos fornecem as ferramentas analíticas necessárias para desenvolver nossa capacidade de categorizar, mensurar e comparar a dinâmica das diversas abordagens que se inserem no conceito guarda-chuva de controle social. É necessário construir um novo conjunto de postulados conceituais, o qual precisa ser desenhado indutivamente

a partir de experiência prática adquirida por meio de reformas, incluindo a diferença entre abordagens táticas e estratégicas, a relação entre “voz” e “dentes”, entre controle preventivo e repressivo, o desvio de responsabilidade (*squeezing the balloon*), integração vertical e a estratégia sanduíche. Antes disso, contudo, é necessário realizar uma meta-análise das evidências acerca da avaliação de impactos.

Releitura das evidências de avaliação do controle social: o que significam os resultados contraditórios?

Como extrair lições gerais de um corpo de evidências empíricas que cobre diversas iniciativas de reformas em um amplo espectro de contextos diferentes? As evidências de avaliação de impacto do controle social comparam variáveis incomparáveis. Como resultado, não é de se surpreender que as evidências sejam contraditórias – mas isso levanta uma questão sobre como interpretar os achados. É possível dizer que casos isolados em que não há impacto de iniciativas de controle social “refutam” o conceito geral? E será que casos específicos de impacto positivo “confirmam” o conceito geral? Isso levanta uma questão mais ampla: o que exatamente seria “validação conceitual” no campo do controle social?

A noção de validação conceitual (*proof of concept*) é muito relevante para primeiro responder à pergunta “o que funciona?” e, posteriormente, para reformulá-la. Amplamente utilizada nos campos da ciência, medicina e engenharia, a “validação conceitual” se refere à demonstração de que uma ideia apresentada funciona conforme previsto.⁶ Ademais, o processo de testar a validade de uma ideia é diferente da avaliação de sua generalização. Em outras palavras, há uma diferença entre demonstrar que uma proposição funciona e demonstrar que ela se sustenta em circunstâncias muito diversas. No caso do controle social, a hipótese geral seria que a participação informada de cidadãos pode melhorar o desem-

6 Como afirmou um cientista biomédico sênior com ampla experiência no processo de traduzir evidências científicas em práticas viáveis de medicina, “a chave para a aceitação de tal prova como um fato requer uma definição precisa do conceito sendo testado e um conjunto ou sistema de testes aplicáveis em que é previsto que o princípio dará um resultado positivo se verdadeiro”. Paul Liebowitz, ex-diretor de biotecnologia na Schering, em e-mail datado de 26 de março de 2016.

penho do setor público, sobretudo quando impulsiona o funcionamento de instituições públicas de fiscalização. No entanto, testes desta hipótese geral sob condições específicas apenas forneceriam dados fortes sobre o funcionamento daquela ideia particular naquelas condições específicas.⁷

Para fazer um balanço das evidências relacionadas ao controle social, pode-se partir de uma das observações mais relevantes sobre “validação conceitual” que foi obtida a partir da experiência do campo biomédico: o caminho para traduzir uma ideia promissora em soluções práticas e aplicadas é frequentemente longo e difícil. Por exemplo, a “teoria da mudança” em que as vacinas se baseiam surgiu em 1796. Hoje – séculos depois – ninguém duvida da validade dessa teoria da mudança, mas mesmo assim vacinas continuam funcionando apenas para algumas doenças e até certo ponto, e o descobrimento de substâncias para problemas específicos requer experimentações muito extensas. Esta analogia evidencia, no que se refere a estratégias de mudança institucional, que mesmo as soluções que poderiam ter um grande impacto provavelmente terão apenas impactos parciais, e apenas em determinadas condições e apenas para determinados problemas.

A ideia de “validação conceitual” sugere o reenquadramento de uma pergunta comum sobre controle social: “ele funciona?” O problema dessa formulação é que ela implicitamente conduz a uma resposta dicotômica em termos de “sim ou não”.⁸ É mais apropriado perguntar até que ponto – e sob quais condições – uma iniciativa de mudança institucional funcionaria. Além disso, os critérios para avaliar se uma iniciativa de mudança “funciona” podem muito bem ser contestados. Especialmente em contextos em que o ponto de partida é a ausência completa de controle social, até mesmo incrementos parciais e irregulares de controle podem ser muito significativos. Por exemplo, no caso dos Conselhos Comunitários de Abastecimento do México, no máximo um terço deles conseguiu desempenhar seu papel de monitorar o desempenho de um programa de larga escala de distribuição

de comida em comunidades rurais. Portanto, dois em cada três conselhos do programa falharam. Ainda assim, para os milhões de cidadãos pobres habitantes de comunidades rurais cujos interesses foram representados pelos conselhos mais autônomos, o programa certamente funcionou (FOX, 1992; 2007b). Além disso, o enquadramento da pergunta em termos de “ele funciona?” também pressupõe que uma resposta geral robusta pode ser obtida a partir de uma literatura sobre avaliação de impacto ainda relativamente pequeno. Talvez mais importante, o enquadramento da pergunta em termos de “ele funciona?” também tem implícita a expectativa de que iniciativas de controle social funcionam sozinhas, mesmo na ausência de outras reformas voltadas a melhorar a governança e a dar força à voz cidadã.

A questão da validação conceitual para o controle social está incluída na agenda de políticas públicas de desenvolvimento por uma boa razão: porque uma série de estudos influentes documentaram casos que levaram a pouco ou nenhum impacto tangível em termos de desenvolvimento. Profissionais na área de desenvolvimento têm extraído dessas avaliações ao menos três conclusões gerais:

- Em primeiro lugar, informação não é suficiente. Especificamente, avaliações de impactos têm testado a premissa de que a disseminação local de dados sobre resultados da prestação de serviços ativarão a ação coletiva, que, por sua vez, melhorará a responsividade dos prestadores de serviço. Os estudos que não encontraram nenhum impacto advindo de intervenções de disseminação de informações incluem Banerjee, Bnerji, Duflo, Glennerster, e Khemani (2012); Lieberman, Posner e Tsai (2014), Keefer e Khemani (2012) e Ravallion, van de Walle, Dutta e Murgai (2013), entre outros.
- A segunda premissa geral é que o monitoramento de baixo para cima frequentemente carece de efetividade. Aqui, uma avaliação de impacto bastante influente testou a hipótese de que o monitoramento local de obras públicas pode, por si só, limitar práticas de corrupção. O estudo empírico de Olken (2007), envolvendo construção de estradas no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Kecamatan (KDP)

7 Woolcock (2013) aborda a questão da validade externa no contexto da questão acerca da generalização de resultados de experimentos de campo com intervenções de desenvolvimento.

8 O enquadramento dicotômico do subtítulo da meta-análise de Mansuri e Rao (2013) – “a participação funciona?” – contribuiu para um controverso debate interno acerca do estudo no Banco Mundial.

da Indonésia, concluiu que o monitoramento comunitário teve pouco impacto sobre a redução da corrupção.

- Em terceiro lugar, cada vez mais pesquisas concluem que programas oficiais de desenvolvimento impulsionados pela comunidade são frequentemente capturados pelas elites locais (e.g. MANSURI e RAO, 2013; PLATTEAU e GASPART, 2003). Essa literatura foca na participação liderada (ou “induzida”) pelo Estado em vez de focar no controle social per se, mas ambas abordagens se sobrepõem até certo ponto, já que elas compartilham o objetivo de encorajar os sub-representados a exercitar a participação no uso de recursos públicos.

Essas três proposições são bastante convincentes, mas o que elas significam para a compreensão do controle social? A interpretação da evidência empírica dos impactos do controle social é complicada pelo fato de que alguns dos estudos mais influentes acerca da ausência de impactos do controle social não demonstram o que muitos acham que eles demonstram. É relevante examinar três estudos especialmente emblemáticos em termos das diferenças entre como suas conclusões são amplamente compreendidas e o que elas de fato demonstram. A escolha desses estudos e a interpretação acerca de como suas conclusões são amplamente compreendidas foram baseadas em 15 entrevistas com funcionários do Banco Mundial e consultores, realizadas entre dezembro de 2013 e março de 2014. As entrevistas perguntaram quais avaliações eles consideravam mais influentes, tanto entre colegas quanto para sua própria opinião pessoal acerca das forças e limites das abordagens sobre controle social.

Em primeiro lugar, consideremos a comparação metodologicamente elegante de Olken (2007) das intervenções anticorrupção em obras públicas em povoados da Indonésia. Os profissionais frequentemente interpretam esse estudo como se ele sustentasse o argumento geral de que auditorias centrais de cima para baixo funcionam, enquanto o monitoramento das comunidades tem pouco impacto sobre a corrupção (embora o mesmo autor tenha posteriormente demonstrado que, como as autoridades locais eram habilitadas em esconder suas práticas corruptas, o mo-

nitramento baseado na comunidade não tinha capacidade de fiscalização de projetos [OLKEN, 2009]). “Funcionar” neste caso significou uma redução de um terço dos desvios estimados de recursos públicos (que baixou de 24% para 16%). Apesar disso, mecanismos causais por trás das ações de auditoria raramente envolveram penalidades oficiais. Foi, sobretudo, a ameaça de respostas da comunidade à prometida disseminação local das conclusões que deu poder às auditorias de reduzir a corrupção.⁹ Ademais, todas as comunidades envolvidas no experimento de campo já estavam mobilizadas por meio de seu envolvimento com o KDP, um programa nacional de participação social sobre desenvolvimento rural.¹⁰ Como um dos criadores do KDP afirmou, enquanto o próprio estudo claramente enfatizou a difusão direta na comunidade dos achados de auditoria, “por algum motivo grande parcela da comunidade de avaliação não quis ouvir essa parte”.¹¹ Este estudo foi posteriormente muito influente, conduzindo o governo da Indonésia a aumentar a realização de auditorias centrais para abarcar mais de 80% dos projetos de desenvolvimento local em 70 mil povoados. Apesar disso, os dados oficiais de monitoramento do projeto não indicam se também aumentou a difusão a nível comunitário dos resultados das auditorias naqueles projetos locais.¹² Apesar das interpretações díspares dessas conclusões, o estudo mostra que abordagens de cima para baixo e de baixo para cima são sinérgicas, e não dicotômicas.

Em segundo lugar, consideremos o influente experimento de campo de Banerjee

9 Apesar de o experimento da pesquisa não ter encontrado sanções criminais, Scott Guggenheim, ex-representante do programa (KDP) no Banco Mundial, afirmou que o “KDP contribuiu, até o presente momento, para o encarceramento de mais de 72 agentes públicos corruptos – mais do que todo o escritório de integridade do Banco Mundial fez em todo o mundo” (conforme e-mail enviado em 18 de Maio de 2014).

10 Scott Guggenheim, em e-mail datado de 03 de fevereiro de 2014, escrito de Jacarta. Ele também aponta que o experimento de campo foi reforçado pelo “efeito-choque” da primeira promessa de realização de auditoria e sua disseminação. Esse efeito pode ter sido temporário, já que autoridades locais tomaram conhecimento, posteriormente, de que as auditorias raramente eram seguidas de sanções oficiais. Além disso, os próprios auditores – que anteriormente raramente visitavam as comunidades – eram especialmente diligentes porque o pesquisador direcionava o experimento de campo. Como resultado, “os auditores do governo pela primeira vez foram pagos em tempo, receberam suas diárias de viagens, foram supervisionados no campo, e alguém monitorou o seu trabalho”.

11 Scott Guggenheim (Jacarta, mensagem de e-mail de 21 de abril de 2014).

12 Audrey Sacks, Banco Mundial (Jacarta, mensagem de e-mail, 26 de janeiro de 2014).

et al (2010), que foca nos comitês de educação de povoados em Uttar Pradesh, na Índia. Pesquisadores se juntaram a proeminentes organizações da sociedade civil dedicada a temas de educação para provar métodos de divulgação de informações sobre resultados escolares dirigidos a pais e comitês educacionais dos povoados. A Organização da Sociedade Civil conduziu reuniões com os pais, mas não conduziu ações para elevar o rendimento escolar dos alunos. As conclusões indicam que “oferecer informação acerca do status da educação e das instituições de participação, por si só, não é suficiente para incentivar o envolvimento de beneficiários em escolas públicas” (BANERJEE ET AL, 2010, p. 5). O estudo também documenta a fragilidade dos canais oficiais de participação e monitoramento comunitário. No estado de Uttar Pradesh, o Comitê de Educação do Povoado é composto pelo diretor da escola, pelo líder do governo local eleito por voto popular, e três pais escolhidos por agentes públicos locais. Portanto, eles são, pelo seu próprio desenho institucional, órgãos de fiscalização não independentes (cf. BARR e ZEITLIN, 2011). Ademais, o estudo descobriu que um quarto dos pais que eram membros do comitê negavam especificamente sua condição de membros, a grande maioria dos membros sabia pouco sobre os comitês de educação das comunidades e 92% dos habitantes do povoado não sabia da sua existência. Entretanto, o estudo reconheceu que “é pouco provável que cidadãos participem de ações coletivas, a não ser que esteja disponível um plano concreto de ação” (BANERJEE et al, 2010, p. 4). Nesse caso, a ação envolveu treinar pais para alfabetizar, fora das escolas públicas. Essa foi a mais intensa das intervenções do estudo, e ela ofereceu uma opção viável para uma minoria das famílias, mostrando que a restrição principal não era falta de interesse dos pais na educação dos filhos. Entretanto, “nenhuma das intervenções aumentou o envolvimento dos pais com o sistema de escolas públicas” (2010, p. 21). Isso sugere que nem os canais existentes para participação dos pais nas escolas, nem a tentativa da intervenção de ativá-las logrou criar um ambiente efetivamente favorável à fiscalização comunitária independente das escolas públicas. De fato, o tipo de informação enfatizada nas intervenções focava em resultados do aprendizado das crianças e não na performance da escola ou de professores, o

que limitou a capacidade de acionar essas informações. Ainda assim, o título do estudo, “Armadilhas de Programas Participativos”, sugeria que o processo oficial de fiscalização de escolas era de fato participativo, a despeito da ausência de ação coletiva dos pais para responsabilizar as escolas. No final das contas, esses resultados poderiam ser considerados um “falso negativo” à pergunta “ele funciona?”, já que o “ele” (participação na fiscalização) não aconteceu de fato.

Em terceiro lugar, a meta-análise de quase 500 estudos de Mansuri e Rao examinou tanto políticas de desenvolvimento impulsionadas pela comunidade quanto a descentralização local para enfrentar “o impacto de iniciativas de larga escala, impulsionadas pelo governo, para induzir participação” (MANSURI e RAO, 2013, p. 2). Muitos no Banco Mundial concluíram que o estudo indicava que o desenvolvimento local participativo com frequência não funciona, e que é frequentemente capturado por elites ou conduz a modestos impactos de desenvolvimento que muitas vezes são socialmente enviesados. No entanto, o estudo explicitamente limitou seu foco a projetos de “desenvolvimento local” de cima para baixo, e não abordou a participação “orgânica” de baixo para cima. Além disso, muitos programas de desenvolvimento de larga escala que tentam ostensivamente induzir participação ou que financiam autoridades locais não incluem medidas substanciais para promover o controle, nem de cima para baixo, nem de baixo para cima.¹³ A capacidade local de responder a potenciais aberturas vindas de cima pode ser limitada (por causa da chamada “falha da sociedade civil” – “*civil society failure*”). Dessa forma, não deveria ser uma surpresa para analistas de participação social o fato de que essas intervenções estariam vulneráveis à captura das elites.

Os autores concluem que esforços de participação sensíveis ao contexto que são combinadas com o uso de uma autoridade central para incrementar a capacidade de resposta estatal – e, portanto, o controle estatal – são de fato muito promissoras. As conclusões do estudo são, portanto, muito consistentes com a ênfase no controle social.

13 O autor ressaltou isso à equipe de funcionários mexicanos do Banco Mundial em 1996, notando que o apoio do banco ao financiamento descentralizado de municípios rurais – ainda que positivo no estado de Oaxaca – estava simultaneamente fortalecendo governos autoritários locais em outros estados, como o de Chiapas (FOX, 1997).

Esse exercício de reler três emblemáticas avaliações de impacto contribui para formar uma abordagem mais nuançada dos diferentes tipos de esforços relacionados ao controle social. Muitas das intervenções de controle social que produziram resultados escassos são baseadas em premissas-chave que se mostraram frágeis, como “informação é poder”, “descentralização aproxima o governo do povo”, “participação popular é democrática” e “a voz da comunidade pode (por si só) influenciar os prestadores de serviços públicos.” A evidência de campo indica que essas premissas precisam ser mais especificadas:

- Primeiramente, que tipo de informação empodera as pessoas pobres? Informação precisa ser percebida como acionável.¹⁴ Para que cidadãos possam agir com base nessa informação, deve haver um ambiente propício que reduza o medo de represálias.¹⁵ Incentivos para ações baseadas em informações aumentam as chances de que o Estado responda de fato à voz dos cidadãos.
- Em segundo lugar, que tipo de descentralização pode aproximar o governo do povo? Apenas aqueles governos locais que são pressionados a serem mais democráticos têm chances razoáveis de se tornarem mais responsivos quando reforçados pelo aumento de financiamento e autoridade que acompanham a descentralização.¹⁶
- Em terceiro lugar, que tipo de participação popular tem chances de repre-

14 Kosack e Fung (2014) acrescentam uma distinção importante: entre as intervenções baseadas em informação que oferecem aos cidadãos dados sobre a performance de serviços públicos versus aquelas que envolvem indicadores que permitem aos cidadãos especificamente comparar seus serviços com outros. Além disso, Loewenstein, Sunstein e Goldman (2014) apresentam insights sobre economia comportamental à análise dos impactos da publicização de informações.

15 O termo “ambiente propício” (enabling environment) raramente é definido com precisão. Para os propósitos deste trabalho, o termo se refere às ações de aliados externos que possuem duas características. Em primeiro lugar, eles reduzem os riscos reais e percebidos, com frequência inerentes à ação coletiva. Em segundo lugar, eles reforçam a eficácia real e percebida da ação coletiva por meio do aumento da probabilidade ou do grau de resposta institucional positiva. Agradeço a Tiago Peixoto por ter pedido maior precisão na definição desse termo. Para um estudo que operacionaliza o “ambiente propício” por meio da documentação do grau de aplicação de políticas de salvaguarda do Banco Mundial no contexto de 10 projetos de desenvolvimento rural, veja Fox e Gershman (2000).

16 Especificamente sobre descentralização democrática, veja-se, dentre outros, Ribot (2002), Ribot e Larson (2005) e Fox (2007b).

sentar os socialmente excluídos? É necessário criar ambientes propícios para ativamente incentivar a participação e a representação daqueles que normalmente seriam excluídos por preconceitos de gênero, etnia ou classe.

- Em quarto lugar, que tipo de fiscalização popular pode enfrentar a ineficiência estatal? Vozes locais que por si só desafiam autoridades que não prestam contas têm grandes chances de serem ou ignoradas ou esmagadas. Sob que condições a voz pode mudar o equilíbrio do poder? A ação cidadã que conta com o apoio de aliados de dentro do governo que estão dispostos a se envolver ou que tenham forjado vínculos com outras ações homólogas para ganhar poder de negociação têm uma chance muito maior de enfrentar a impunidade.

Em resumo, intervenções exclusivamente locais, centradas no lado da demanda e em torno da difusão de informação – que podem ser chamadas de abordagens táticas – tendem a estar baseadas em premissas irrealistas. Em contraste, as abordagens de controle social que podemos chamar de abordagens estratégicas combinam acesso à informação com a formação de um ambiente propício à ação coletiva que pode ampliar e se coordenar com reformas estatais que incentivem uma efetiva responsividade do setor público à participação.

A relevância da distinção entre abordagens de controle social táticas e estratégicas se torna mais clara quando nos voltamos ao corpo de evidências que encontram impactos de desenvolvimento tangíveis e *positivos*. A Tabela 1 sintetiza os achados de um amplo leque de países e setores. Em termos de áreas temáticas, estas evidências de impactos de desenvolvimento tangíveis se agrupam nas áreas de educação, orçamento participativo e administração de águas, em países que possuem (ao menos formalmente) governos eleitos e responsivos. Esta fotografia das evidências não tem a pretensão de ser completa, e está limitada a estudos quantitativos que enfatizam experimentos de campo. Apesar de o espaço não nos permitir uma análise detalhada deste conjunto de evidências, notam-se padrões de interação mais amplos entre a voz dos cidadãos e resposta estatal.

TABELA 1: EVIDÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL: IMPACTOS DE DESENVOLVIMENTO POSITIVOS (APENAS ESTUDOS QUANTITATIVOS)

Jonathan A. Fox

SETOR	PAÍS	INSTRUMENTOS	IMPACTO	PRINCIPAIS FONTES
Educação*	Uganda	Disseminação de informação sobre financiamento.	Menos desvio de recursos	Reinikka; Svensson, 2004; 2011);
Educação+	Uganda	Monitoramento participativo	Resultados educacionais	Barr et al., 2012
Educação+	Kenya	Contratação comunitária de professores	Esforços de professores e resultados educacionais	Duflo et al (2012)
Educação+	Índia	Disseminação de informações sobre financiamento e papel dos pais	Esforços de professores e resultados educacionais	Pandey et al (2011)
Educação+	Indonésia	Co-governança de escolas públicas	Resultados na área de educação	Pardhan et al (2011)
Governo local*	Brasil	Orçamento participativo	Diminuição da mortalidade infantil	Gonçalves (2013) Touchton; Wampler (2014)
Governo local*	México	Orçamento participativo	Aumento da cobertura básica de serviços	Díaz-Cayeros et al (2013)
Governo local*	Índia	Orçamento participativo	Melhor direcionamento	Besley; Rao; Pandey (2005), Heller; Harilal; Chauduri (2007)
Saúde+	Uganda	Monitoramento participativo	Melhoria nos resultados de saúde	Björkman; Svensson, (2009), Björkman, de Walque, Svensson (2013)
Eleições locais+*	Brasil	Disseminação de informações de auditorias	Controle eleitoral	Ferraz y Finan (2008)
Obras públicas*	Índia	Auditorias sociais	Diminuição do desvio de salário	Shankar (2010)
Obras públicas*	Indonésia	Disseminação local de auditorias	Diminuição dos desvios de recursos destinados à construção de estradas	Olken (2007)
Água*	Internacional	Cogovernança	Impactos econômicos, sociais e de sustentabilidade	Narayan (1995)
Água*	Índia, Sri Lanka	Cogovernança	Impactos econômicos, sociais e de sustentabilidade	Krishna e Uphoff (2002), Uphoff; Wijayaratra (2000), Isham; Kähkönen (2002)
Políticas de subsídio de alimentos+*	Índia	Acesso à informação	Acesso a "vale-alimentação" sem propina	Peisakhin; Pinto (2010)

* Política ou programa de larga escala / + Estudo de campo

Destrinchando estudos com evidência de impacto do controle social

A Tabela 1 serve para ilustrar como e até que ponto processos de controle social podem gerar impactos de desenvolvimento tangíveis por meio do detalhamento de suas respectivas cadeias causais (JOSHI, 2014). Note-se que o grau em que cada caso é “integralmente” estratégico varia, e em seu conjunto os casos certamente não constituem prova de que determinadas generalizações seriam válidas para além de seus contextos. Mas a combinação de largura com profundidade dessa evidência sustenta a hipótese de que abordagens estratégicas são muito mais promissoras do que abordagens táticas para produzir impactos tangíveis de desenvolvimento.

(i) Campanha de disseminação de informação sobre gastos relacionados à educação em Uganda

Talvez o estudo mais influente que demonstra impactos positivos tangíveis de intervenções em matéria de “informação para prestação de contas” seja a análise de Reinikka e Svensson (2004) sobre disseminação pública de informações sobre financiamento de escolas em Uganda. Pesquisas de rastreamento de gasto público haviam mostrado desvios sistemáticos e em alta escala que minavam esforços para investir mais em educação. Uma campanha de disseminação de informação tentou aumentar a consciência dos pais acerca da alocação de recursos para escolas. A análise estatística demonstrou uma clara correlação entre a distância da escola com relação a pontos de distribuição de jornais e a fração dos recursos que efetivamente chegava às escolas, o que permitiria reduzir acentuadamente a *porção* de recursos públicos desviados. Essa experiência teve grande influência para informar a “rota-curta” do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2004 para uma maior prestação de contas nos serviços públicos. Entretanto, dois elementos-chave não foram detalhados na cadeia causal. Em primeiro lugar, o estudo assumiu como um dado o papel da participa-

ção em vez de documentá-la ou replicá-la.¹⁷ Em segundo lugar, análises posteriores agregaram a dimensão do “lado da oferta”, mais contextual, para explicar a redução da porção de fundos desviados, já que o governo estava simultaneamente priorizando acentuados aumentos na matrícula e nos gastos em escolas – e isso também chamou a atenção dos pais (HUBBARD, 2007, p. 3).

(ii) Orçamento municipal participativo no Brasil

Um segundo exemplo de percurso causal por meio do qual o controle social pode promover impactos tangíveis de desenvolvimento está baseado em duas décadas de uma prática institucional de abrangência nacional e em larga escala (em vez de experimento de campo). Desde o início dos anos 1990, numerosos municípios brasileiros têm adotado o orçamento participativo por longos períodos (no ano 2000, 169 dos 5.561 municípios brasileiros adotavam a prática, abrangendo um total de 27% da população).¹⁸ Dois estudos independentes de abrangência nacional compararam indicadores sociais de municípios brasileiros com e sem esse elaborado processo de participação cidadã direta na tomada de decisões sobre alocação de recursos (GONÇALVES, 2014; TOUCHTON e WAMPLER, 2014). Municípios com orçamento participativo alocaram uma maior porção de seus recursos em serviços de saneamento básico e saúde, reduzindo a mortalidade infantil (mantendo constante o orçamento per capita). Apesar de as experiências brasileiras de orçamento participativo variarem amplamente na prática, ao fim e ao cabo seus impactos positivos são claros. Os estudos demonstram que o orçamento participativo estimula as autoridades públicas a oferecer serviços que atendem às necessidades de cidadãos tradicionalmente subrepresentados, e o processo deliberativo também

17 A única exceção é uma sentença em artigo posterior, que relatou que metade das escolhas que não receberam sua dotação orçamentária depois da campanha informacional, “47% reclamaram ou protestaram para alguma autoridade formal ou informal que tinha competência para resolver as queixas ou passá-las adiante” (REINIKKA; SVENSSON, 2011, p. 959). O seu modelo causal explicitamente assume que, tendo em vista que a publicização de informações possibilita os protestos, é o acesso que importa, e não a ação coletiva: “tendo em vista que tanto os protestos em si quanto a ameaça de participação podem ter desencorajado as elites políticas locais a desviarem recursos direcionados às escolas, em, equilíbrio, não há razão para acreditar na existência de uma correlação entre a participação e o desvio local de fundos” (REINIKKA; SVENSSON, 2011, p. 959). Não fica claro no artigo dos autores se esta afirmação foi testada.

18 O orçamento participativo pode ser considerado uma estratégia de controle social, já que ele inclui processos de monitoramento e incentiva o governo a responder a propostas apresentadas pelos cidadãos.

cria mecanismos que permitem a frequente verificação de ações prometidas por governos municipais por parte dos cidadãos. Estas pesquisas também destacam o longo horizonte temporal e os percursos iterativos envolvidos na obtenção de impactos de desenvolvimento tangíveis.

(iii) Monitoramento de clínica de saúde comunitária em Uganda mais um pacto social de caráter deliberativo.

A influente pesquisa de campo de Björkman e Svensson em Uganda trabalhou com organizações da sociedade civil para promover um pacto entre as comunidades e profissionais da saúde em dezenas de vilas ugandenses. Depois de uma extensa fase experimental, eles testaram um processo de monitoramento comunitário projetado para incentivar a participação, evitar a captura das elites e facilitar o diálogo periódico com trabalhadores de saúde (“reuniões de intercâmbio” ou “reuniões de interface”). Os impactos nas comunidades de tratamento foram notáveis, incluindo a redução na mortalidade infantil nas comunidades participantes (33%), o aumento no uso de serviços médicos ambulatoriais (20%) e uma melhora geral de práticas de tratamento de saúde (taxas de imunização, tempo de espera, absenteísmo). Isso foi possível graças à voz dos cidadãos – que se expressou em discussões comunitárias inclusivas e em avaliações dos serviços públicos prestados e foi fortalecida por interlocutores que facilitaram a negociação direta das ações esperadas com os prestadores de serviços – fundamentada na publicização do contraste entre as percepções dos profissionais da saúde e as da comunidade sobre a performance. Aparentemente, recompensas e sanções sociais foram incentivos cruciais, ainda que o estudo não tenha enfrentado a questão de como eles moldaram a responsabilização dos prestadores de serviços de saúde. Anos depois, os autores deram seguimento a esse primeiro estudo e compararam esforços para incentivar o controle por parte dos beneficiários com e sem acesso à informação acerca do comportamento da equipe. Na ocasião, eles confirmaram que tais informações eram de fato cruciais para possibilitar a ação dos interessados (*stakeholders*) para melhorar os serviços (BJORKMAN-NYQVIST, WALQUE e SVENSSON, 2014). Esse caso indica que nem todos os relatórios orientados pela participação são iguais. Por exemplo, em

contraste com a intervenção na área de educação acima discutida em Banerjee et al (2010), esse experimento envolvia um foco principal no *desempenho* do prestador de serviços públicos, bem como em “contratos comunitários” explícitos e negociados que especificavam como os serviços deveriam ser melhorados e em uma representação eleita aparentemente significativa no processo de fiscalização subsequente. De fato, “mais de um terço dos [anteriormente inefetivos] comitês locais de fiscalização foram dissolvidos e tiveram novos membros eleitos logo após a intervenção” (BJÖRKMAN e SVENSSON, 2009, p. 747).

(iv) A Lei de Acesso à Informação indiana aplicada a programas sociais

Apesar do amplo otimismo acerca da disseminação de leis de acesso à informação pública, poucos estudos documentam como elas podem aumentar o acesso a serviços públicos. Peisakhin e Pinto (2010) testaram a Lei de Acesso à Informação indiana por meio de um trabalho de campo que comparou diferentes estratégias para cidadãos de baixa renda se candidatarem a um programa de concessão de vale-alimentação. Os agentes públicos ignoraram a maioria dos candidatos, mas aqueles que também fizeram pedidos de acesso à informação sobre o status de seu requerimento ou sobre o tempo de processamento dos pedidos foram consistentemente bem-sucedidos. Apenas propina produziu resultados comparáveis. Compreender o mecanismo causal, contudo, requereria um método diferente. Por meio de uma etnografia institucional, pesquisadores poderiam ter ingressado na caixa-preta de agências prestadoras de serviço para analisar os fatores determinantes do comportamento de profissionais do setor público (e.g. LIPSKY, 1980; LONG, 1984). Nesse caso, o estudo testa a hipótese de que agentes públicos de nível intermediário temem que o não atendimento de pedidos de acesso à informação possa ser um obstáculo para sua progressão funcional. A Lei de Acesso à Informação na Índia é também inusual no sentido de que agentes públicos que a descumprem estão sujeitos a multas nominais.

(v) Desenvolvimento impulsionado por comunidades e obras públicas em vilas na Indonésia

Primeiramente conhecidos como KDP, e depois como PNPM, este programa de abrangência nacional para o desenvolvimento de

comunidades rurais seguiu uma estratégia que criou ambientes propícios para o orçamento participativo e para a fiscalização comunitária, principalmente para obras públicas locais e, posteriormente, para programas de saúde e educação. O programa levou ao aumento do consumo e do acesso à saúde pública em lares pobres e reduziu a pobreza em todos os subdistritos em que operou, sobretudo, nas comunidades mais remotas e pobres – ainda que membros de grupos marginalizados não tenham se beneficiado tanto quanto outros (PNPM, 2012). O programa teve níveis relativamente baixos de corrupção, sobretudo, se comparado a outros programas estatais, e os fatores causais incluem transparência local, participação informada, capacitadores locais, ações de auditoria centrais e avaliação e monitoramento extensivos (FRIEDMAN, 2013; GUGGENHEIM, 2006). Os níveis de participação popular, incluindo os de mulheres, foram altos, ainda que tenha sido baixo o “contágio” dessas melhorias no acesso à informação e na governança de outros programas (PNPM, 2012).

(vi) Audiências públicas de auditoria na Índia

A incorporação de audiências públicas comunitárias de fiscalização na Lei Nacional Indiana do Direito ao Emprego Rural é um dos exemplos mais significativos de iniciativas de base de controle social que influenciaram políticas nacionais. Devido ao sistema federal que existe na Índia, os estados exercem elevado nível de autonomia na interpretação e implementação dessa lei. Por exemplo, no estado de Rajasthan – berço do movimento de base de auditorias sociais – políticos locais impediram esforços do governo estadual para implementar a lei (PANDE, 2014). Andhra Pradesh, em contraste, se tornou o único estado que se comprometeu a institucionalizar a estratégia

de auditorias sociais, contornando o governo e os políticos locais, usando uma burocracia relativamente disciplinada para criar as condições locais necessárias para realizar audiências públicas contínuas e amplas para fiscalizar o programa de emprego rural (AIYAR e MEHTA, 2015; MAIORANO, 2014). Esse processo melhorou o desempenho do programa de emprego rural, se comparado a estados em que as auditorias sociais foram capturadas ou não implementadas (SHANKAR, 2010).

Distinguindo as abordagens tática e estratégica

Em resumo, esse exercício de reinterpretar tanto as evidências empíricas de alto impacto quanto as de baixo impacto indica que a ampla variedade de esforços por mudanças que se realizaram dentro do guarda-chuva do controle social definitivamente não seguem um mesma teoria da mudança. Em vez disso, esse processo de reavaliação sugere reenquadrar as proposições básicas que informam o controle social a partir de duas categorias distintas: a abordagem tática e a abordagem estratégica (veja Tabela 2). Esses dois termos requerem definições explícitas. No nível mais geral, estratégias conectam ações coordenadas a objetivos, com uma visão macro do processo geral, enquanto táticas se referem a ações em nível micro. “Estratégico” é definido nesse contexto como uma abordagem com uma teoria da mudança que leva em conta a relação entre ações pró-mudança e eventuais objetivos, por meio da especificação das múltiplas conexões no percurso causal. Uma abordagem “tática” é limitada a um elo específico no percurso causal.¹⁹

¹⁹ Agradeço a Anuradha Joshi por ter sugerido que essas definições fossem feitas de maneira mais explícita, e a Jeff Unsicker pelo feedback.

<p>Intervenções táticas de controle social envolvem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intervenções limitadas • Voz do cidadão como único gatilho • A premissa de que o fornecimento de informação, por si só, inspirará ação coletiva, com poder suficiente para influenciar a performance do setor público • Foco exclusivo em arenas locais <p>Abordagens estratégicas de controle social envolvem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Táticas múltiplas e coordenadas • Ambientes favoráveis à ação coletiva, para reduzir a percepção de riscos • Voz dos cidadãos coordenada com reformas governamentais que aumentam a capacidade de oferecer resposta do setor estatal (voz mais dentes) • Aumento vertical e horizontal • Processos iterativos, disputados e conseqüentemente irregulares.

O argumento aqui é que a abordagem tática do controle social, que enfatiza a disseminação, em nível local, de informação sobre resultados de serviços públicos e a alocação de recursos a *stakeholders* sub-representados – uma intervenção exclusivamente focada no lado da demanda – é baseada em duas premissas irrealistas. A primeira premissa é que pessoas que tiveram a voz calada e que não têm poder necessariamente acharão que sua participação tem mais benefícios do que custos (se é que reconhecerão quaisquer custos). A segunda premissa é que a ação coletiva decorrente de vozes locais terá poder suficiente para influenciar o desempenho do setor público, mesmo na ausência de aliados externos com capacidade real ou percebida de exercer pressão.

Por outro lado, abordagens de controle social estratégicas focam na disseminação de informações percebidas pelos usuários como *acionáveis*, em coordenação com medidas que ativamente possibilitam ação coletiva, influenciam os incentivos de prestadores de serviços e/ou compartilham o poder de alocação de recursos. Essa afirmação também sugere que são mais promissoras as estratégias de controle social que conseguem elevar a voz e a ação coletiva para além da arena local ao mesmo tempo em que aumentam a capacidade estatal de *responder* à voz.

Essa distinção entre tática e estratégica tem grandes implicações sobre a avaliação das evidências. Intervenções localizadas, que focam exclusivamente em promover a voz cidadã, constituem versões extremamente fracas do

controle social. Em termos de tratamento e controle, isso poderia ser considerado uma “subdosagem”. Relembrando a analogia supramencionada, se uma dosagem pequena ou uma quantidade insuficiente de doses de vacina falham na prevenção de uma doença, isso não descarta a possibilidade de que uma dose maior ou um número maior de doses seja mais efetivo. É necessário obter “massa crítica”, e isso talvez requeira um tempo significativo para podermos chegar em resultados claros (como no caso das diversificadas experiências brasileiras de orçamento participativo). O percurso para o impacto pode também possuir pouca linearidade, seguindo possivelmente a “curva J” (WOOLCOCK, 2013). Ademais, abordagens baseadas unicamente na informação tendem a focar nos sintomas das falhas estatais, e não em suas causas (por exemplo, absentismo sistêmico de professores ou enfermeiras). Enquanto as perspectivas das estratégias de controle social para transformar as relações Estado-sociedade dependerem do aumento da capacidade estatal de responder à voz dos cidadãos, esta voz precisa encontrar sinergia com outras estratégias de reforma de governança – tais como aumentar a autonomia e a capacidade dos órgãos públicos de fiscalização, bem como o acesso ao Estado de Direito de maneira mais geral.²⁰

20 Este último ponto destaca duas das muitas limitações da analogia da vacina acima mencionada. Em primeiro lugar, vacinas precisam ser consistentes, enquanto esforços de controle social podem variar. Em segundo lugar, quando vacinas funcionam, elas funcionam por si só, ao contrário de muitas iniciativas de controle social, cuja efetividade pode depender de reformas governamentais complementares.

Controle social: propostas para discussão

A distinção entre os enfoques tático e estratégico não é a única proposição analítica que contribui para elucidar tanto os obstáculos quanto as oportunidades para aumentar o impacto do controle social. Até o presente momento, o pensamento convencional sobre como sanar as deficiências do controle tem adotado uma abordagem dedutiva, importando conceitos, como a teoria “agente-principal”, que não foram originalmente pensados para enfrentar o sistema de freios e contrapesos do controle social ou as fórmulas de prestação de contas mútuas que caracterizam esse sistema. Uma abordagem mais indutiva ao desenvolvimento de conceitos pode ser mais apropriada para orientar pesquisas futuras sobre as dinâmicas causais que impulsionam os impactos que podem advir do controle social. Para proporcionar contexto à distinção tática/estratégica, segue uma série de proposições analíticas e conceituais adicionais para o debate. Essas proposições foram inicialmente desenvolvidas de forma indutiva a partir de esforços de controle social baseados em dois tipos: de cima para baixo e de baixo para cima, a partir de experiências de mais de duas décadas no México (FOX, 2007b).

(a) *Para empoderar, informações precisam ser centradas nos usuários.*

A abordagem tática para intervenções de controle social tende a presumir que atores externos podem prever que tipos de informação serão as mais relevantes para estimular e guiar a ação coletiva. Seria muito mais útil recorrer ao conceito de “transparência focada”, que se centra especificamente em informações acessíveis que são percebidas por *stakeholders* como úteis e acionáveis, e pode ser integrada na rotina deles (FUNG, GRAHAM e WELL, 2007). Nessa visão, a divulgação de informação orienta a ação por meio da mudança das perspectivas dos atores, mediada por uma análise de política econômica dos diferentes interesses envolvidos. Em outras palavras, é irrealista assumir que informações não conectadas a percursos plausíveis de mudança superarão os conhecidos obstáculos à ação coletiva. Em outras palavras, transparência focada contribui para identificar quando informação pode redistribuir poder. Esta ênfase em informação acionável centrada no usuário contrasta for-

temente com a visão otimista, amplamente disseminada, de que a publicação de maiores quantidades de informação necessariamente promoverá a boa governança.

(b) *Voz precisa de representação e de agregação*

A literatura do controle social tende a se referir à voz sem defini-la. Na prática, voz pode adotar muitas modalidades diferentes, de fraca a forte, de pequena a grande escala, de enviesada socialmente a mais inclusiva. Alguns formuladores de políticas públicas podem considerar até mesmo que pesquisas locais de satisfação dos usuários – que consistem na agregação de respostas individuais a questões determinadas de cima para baixo – contam como formas de engajamento cidadão. Por outro lado, grupos de defesa do interesse público tenderiam a compreender voz em termos mais coletivos e amplos. E os amplos estudos de campo com as redes sociais facilitaram a amplificação da voz cidadã em contextos frequentemente inóspitos. Ainda quando a voz viabilizada pela tecnologia da informação e comunicação (TIC) desempenha um papel na construção de agendas públicas, vozes que emergem das massas têm uma capacidade limitada de negociar com a autoridade acerca *do que fazer* com essas novas agendas. Se e quando o espaço político criado pela voz proporcionar aos excluídos espaço no debate, quem decidirá quem ocupará esse espaço para negociar em nome daqueles que estão tentando fazer suas vozes serem ouvidas? Como se transforma a voz amplificada pela agregação em representação?²¹ Esse processo envolve não apenas grandes números de pessoas falando ao mesmo tempo, mas também a consolidação de organizações que também possam efetivamente ampliar a deliberação e a representação – principalmente organizações de massa internamente democráticas.²²

Isso levanta a questão sobre como enfrentar o desafio que Mansuri e Rao (2013) chamam de “falhas da sociedade civil” (*civil society failure*), que se refere a contextos sociais em que há capacidade limitada para ação coletiva autônoma e pró-controle. Nos locais em que a tradição de auto-organização ampla é fraca, a

21 Conforme afirma Rosie McGee, “agregação pode ser apenas uma questão de números e escala, e se trata de uma questão técnica. Representação implica mediação e enquadramento, e se trata de uma questão política” (mensagem de e-mail, 18 de junho de 2014).

22 Sobre os fluxos e contra fluxos de lideranças de controle social dentro de organizações de massa com abrangência vertical, veja Fox (2007b).

liberdade de associação é limitada ou diferenças linguísticas e culturais complicam a projeção da voz, o papel de *interlocutores* se torna central (TEMBO, 2013). Interlocutores são facilitadores de uma comunicação bilateral, e seu papel é frequentemente crucial para diminuir os hiatos culturais e de poder. Em contraste com abordagens táticas que pressupõem que informação irá por si só motivar ação entre pessoas subordinadas, estratégias que enfatizam interlocutores reconhecem que, para pessoas sem voz possam se expressar efetivamente, é necessário que tenham apoio, tradução intercultural e construção de pontes de diálogos. Portanto, a proposição é que, no contexto do controle social, é mais útil compreender a voz cidadã como algo que envolve tanto agregação quanto representação das visões de cidadãos que de outra forma seriam excluídos.

(c) *Reconhecer que a participação pode ser constrangida pelo “fator medo”*

Intervenções táticas baseadas em informação tendem a se apoiar na premissa implícita de que participação tem mais benefícios do que custos – e que as pessoas cuja participação é esperada também percebem os benefícios como sendo maiores do que os custos. Essas premissas ignoram temores fundamentados de represália.²³ Aliados externos podem reduzir os riscos inerentes ao ato de desafiar a impunidade de baixo para cima, bem como a fortalecer a capacidade de ajudar a identificar percursos acionáveis por meio dos quais a ação coletiva pode obter respostas dos detentores de poder. Esse é o significado substancial por trás do termo aparentemente tecnocrático de “ambiente propício.”

O fator medo torna crucial o papel do anonimato para viabilizar a voz. Para tomar um exemplo de larga escala – a amplamente saudada Lei de Acesso à Informação indiana –, represálias violentas contra requerentes de informação têm sido significativas. A mídia indiana reportou o assassinato de ao menos 50 requerentes de informação, bem como ameaças e danos a centenas de outros (PANDE, 2015). Há oportunidades significativas de sinergia entre controle social e empoderamento legal aqui, com o foco deste último em abordagens alternativas de defesa legal, tais como cidadãos que atuam por meio de formas alternativas de defesa legal (“*community paralegals*”)

“em contextos em que o Estado de Direito é fraco (GAURI, 2013; GAURI e BRINKS, 2008; MARU, 2010). Com efeito, até que o fator medo seja enfrentado e até que os sistemas de recebimento e tratamento de manifestações cidadãs tenham mais “dentes” – isto é, mais capacidade de promover respostas satisfatórias –, muitas iniciativas de controle social não conseguirão obter uma abordagem fundamentada em direitos.

(d) *Destrinchar os objetivos do controle em termos de abordagens reativas versus preventivas*

Uma das questões fundamentais no emergente campo de estudos sobre controle social envolve os dois elementos centrais que definem o termo – a capacidade de responder ou responsividade (*answerability*) e sanções (SCHIEDLER, 1999). “Responsividade” é suficiente para constituir o controle ou o conceito necessariamente requer também a inclusão da capacidade de sancionamento (FOX, 2007a)? Futuramente, seria útil aos pesquisadores enfrentar a questão de como o peso relativo das sanções pode variar entre diferentes iniciativas de controle. As estratégias que priorizam dar resposta a problemas do passado são frequentemente diferentes das abordagens que enfatizam a prevenção de abusos futuros. Esse é o desafio clássico que enfrentam os promotores da “justiça transicional” ao redor do mundo, à medida que eles tentam construir instituições democráticas depois de regimes autoritários. A dinâmica política dos possíveis *tradeoffs* entre esforços de controle preventivo e repressivo raramente são abordados explicitamente na literatura sobre controle social. Ainda assim, os defensores de linha de frente do controle, que atuam em contextos institucionais que combinam alto risco com poucos instrumentos de recurso ou reparação, são propensos a serem altamente estratégicos na decisão sobre investir seu limitado capital político em abordagens preventivas, voltadas para o futuro.

(e) *O termo “dentes” para o controle público se refere à capacidade estatal de responder à voz do cidadão – esse processo que inclui tanto sanções negativas quanto reformas proativas.*

Essas duas dimensões da expressão “dentes” se originam da distinção prévia entre abordagens reativa e preventiva. Esse uso da metáfora não é tão abrangente quanto o conceito de capacidade estatal em geral, e tam-

23 Para uma exceção, veja Ackerman (2005).

pouco é limitado à capacidade de sancionar abuso ou ineficiência. Capacidade estatal se refere a um leque bastante amplo de atividades, enquanto o conceito de “dentes” está especificamente relacionado à capacidade de prestação de contas e de produzir respostas. O uso da metáfora dos “dentes” não corresponde, portanto, a uma compreensão intuitiva de seu sentido. Por exemplo, a noção de “dentes” também é associada à pressão de baixo para cima, gerada por meio de protestos. Para os propósitos desta discussão, o protesto pode significar uma forma especialmente vigorosa de expressão de voz. A ideia de “dentes” é com certeza intuitivamente associada à capacidade estatal de aplicar sanções negativas (legais ou administrativas), como no caso das investigações, verificações e resposta a reclamações e queixas dos cidadãos. De fato, a capacidade de sancionar é central para muitas definições de controle ou de prestação de contas. O uso da metáfora aqui vai ainda mais longe, já que a ideia de capacidade para o controle (*capacity for accountability*) vai além das abordagens reativas e/ou punitivas, incluindo também respostas proativas às demandas do controle social. A capacidade estatal para dar respostas institucionais positivas pode adotar uma abordagem mais preventiva por meio da abordagem das causas subjacentes dos problemas relacionados ao controle, ao contrário da abordagem exclusivamente focada em sintomas (como ocorre no caso das sanções). Essas capacidades incluiriam mudanças nas estruturas de incentivo do setor público para desencorajar comportamentos abusivos ou dispendiosos, lançando mão de medidas preventivas para reduzir as oportunidades de corrupção ou abuso – tais como reformas de governo aberto ou de fiscalização cidadã – ou aumentar a capacidade estatal de seguir as recomendações cidadãs que emergem do orçamento participativo. O motivo para incluir tanto incentivos positivos quanto negativos nessa definição de poder como “dentes” é que eles com frequência precisam ser utilizados *em conjunto* para maximizar o seu impacto. Daí a expressão “cenouras e varas” (*carrot and sticks*).²⁴ Em síntese, a proposição é que, para fins de análise do controle social, a metáfora dos “dentes” se refere à capacidade estatal de *responder* ou *reagir* à voz cidadão.

24 Em inglês, a expressão “carrots and sticks” faz referência à combinação de incentivos positivos e sanções repressivas (Nota do Tradutor)

(f) *Recuperar a importância do controle vertical*

A proposição aqui é que as estratégias de controle precisam enfrentar as conexões entre políticos não controláveis e burocratas, pois estas conexões se reforçam mutuamente. De acordo com o enquadramento conceitual do *Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial* de 2004, as rotas longa e curta para o controle são separadas. Na prática, entretanto, tanto dirigentes públicos quando prestadores diretos de serviços públicos raramente estão insulados da política eleitoral.²⁵ De fato, em muitos contextos a entrega politizada de serviços públicos é amplamente utilizada como uma ferramenta de controle eleitoral (e.g. FOX, 2007b; 2012). Ademais, eleições não plenamente democráticas produzem líderes políticos que são motivados a criar limitações para as agências de fiscalização cujas ações são cruciais para dar “dentes” ao controle social (por exemplo, agências anticorrupção, mecanismos de revisão de decisões administrativas). Adicionalmente, a combinação de manipulação partidária do acesso a programas sociais com a politização de órgãos de fiscalização horizontal pode minar o equilíbrio das eleições, produzindo os círculos viciosos das autorreprodutivas “armadilhas de baixo controle”, tanto em nível nacional quanto em nível subnacional. Esse problema sugere a necessidade de complementar o vasto corpo de pesquisa sobre “transições à democracia” das décadas de 1980 e 1990 com novos modelos analíticos que levem em consideração os processos inerentemente desiguais e competitivos das “transições para o controle” em regimes que são amplamente considerados ao menos formalmente democráticos (FOX, 2007b).

Revisando a evidência de avaliação do controle social uma década após o Relatório do Banco Mundial de 2004, a rota curta para o controle se revelou muito mais indireta do

25 Por exemplo, caso alguém queira compreender porque as taxas de absenteísmo de professores podem ser muito altas em um dado contexto, a abordagem tática do controle social focaria no monitoramento de seu comportamento e na aplicação de sanções para o caso de não cumprimento de decisões e/ou para os incentivos de performance positiva. Se uma abordagem estratégica fosse adotada, então poder-se-ia também perguntar quem, em primeiro lugar, decide acerca da contratação de professores, e com base em quais critérios – e nesse caso seria possível concluir que a patronagem política em níveis altos do sistema tem papel bastante relevante. Quando enfermeiras-fantasma ou professores têm as costas quentes, sua capacidade de resistir ao monitoramento de pais da comunidade escolar e de ONGs provavelmente será alta. Essa é uma das implicações do estudo de Banerjee, Glennerster e Duflo (2008). Sobre politizações clientelísticas de uma abordagem comum do controle social, escolas lideradas pela própria comunidade, veja Altschuler (2013).

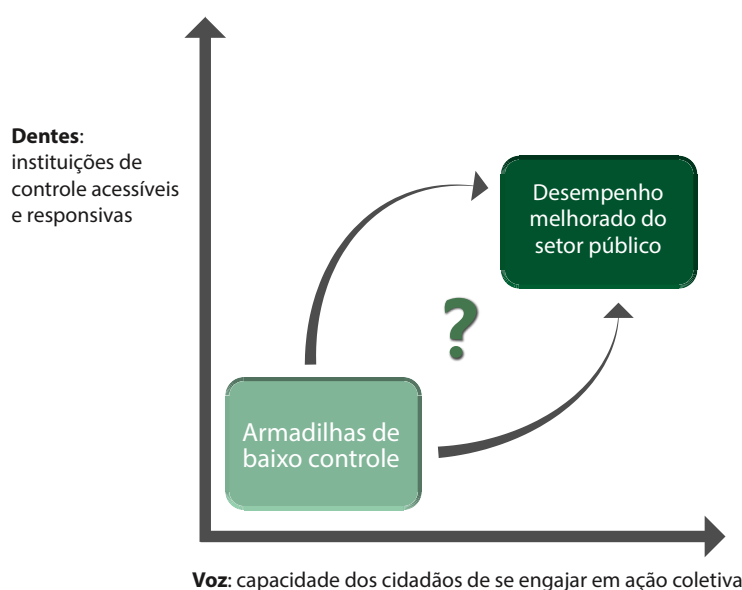
que era sua proposta inicial, e seu sucesso talvez dependa de desenvolver uma maior capacidade de resposta do caminho longo. Por exemplo, o famoso “Boletim Cidadão” da cidade de Bengaluru, capital do estado indiano de Karnataka, impactou mais significativamente o desempenho do setor público apenas depois da eleição de um Primeiro-Ministro responsivo (PAUL, 2006), que conseguiu obter sinergia entre “voz” e “dentes”. Essa questão destaca uma das conexões que faltam na discussão da “rota curta” para o controle: com frequência ela precisa do “caminho longo” de autoridades eleitas responsivas para funcionar. A proposta aqui é identificar obstáculos ao controle social por meio do reconhecimento da interdependência entre relações de controle vertical, horizontal e diagonal, considerando que barreiras em uma área podem respingar nas outras. A menos que as conexões que se reforçam mutuamente entre políticos e burocratas não controláveis sejam quebradas, a resistência deles às iniciativas de controle social provavelmente terá sucesso. Por outro lado, além do controle vertical, a

capacidade dos cidadãos de exercer poder sobre agentes eleitos – seja por meio do voto ou por meio de protestos – também é essencial para enfrentar os obstáculos a outras formas de controle. Essa capacidade também é essencial para explicar porque implementadores de políticas públicas optariam por investir capital político na promoção de reformas pró-controle.

(g) “Voz” e “dentes” precisam um do outro

Uma vez definidos os conceitos resumidos de voz e dentes, o próximo passo é compreender os processos dinâmicos por meio dos quais eles interagem. Como essas duas diferentes abordagens de exercício de poder voltado à transformação das relações de controle se reforçam mutuamente, de maneira a romper com as “armadilhas de baixo controle”? Essa pergunta sugere a necessidade de identificar percursos causais. Apesar de que sempre serão dependentes do contexto, é possível argumentar que esses percursos irão variar em termos de sua ênfase maior na voz ou nos dentes, conforme demonstra a Figura 1.

FIGURA 1. DIVERSOS PERCURSOS DAS ARMADILHAS DE BAIXO CONTROLE: VOZ E DENTER PODEM SE COMBINAR DE FORMAS DIFERENTES



(h) *Estratégias de controle social precisam enfrentar o problema do “desvio de responsabilidade” (squeezing the balloon)*

Os alvos da fiscalização cidadã podem muito bem se adaptar, reconfigurando suas formas de praticar atos de corrupção ou desviando a atenção da militância para outros órgãos públicos ou esferas da federação. Os corruptos são flexíveis, e, portanto, sua corrupção pode ser fungível. Por exemplo, em alguns programas de fiscalização comunitária em larga escala, como as auditorias sociais da Índia ou o KDP da Indonésia, aparentemente os agentes corruptos respondem a estratégias anticorrupção inventando formas novas e menos visíveis de desviar fundos, migrando do furto de salários para a manipulação de contas de materiais (e.g. OLKEN, 2009; SHANKAR, 2010). De fato, esses dois programas nacionais de controle social em larga escala fazem muito para projetar a voz das pessoas, mas pouco para reforçar os “dentes”, na forma de disposição e capacidade institucional de sancionar agentes corruptos de cima para baixo. Ademais, se iniciativas de fiscalização cidadã enfrentam apenas prestadores de serviços locais de linha de frente, isso deixa de fora o resto da “cadeia de suprimentos” da governança. Monitoramento apenas parcial ou exclusivamente local de programas pode conseguir mudar o formato do “mercado de corrupção”, mas não necessariamente seu tamanho (ou o tamanho dos vazamentos – veja ZIMMERMAN, 2014).

(i) *Como resultado, a militância e o monitoramento da sociedade civil precisam de integração vertical*

A premissa aqui é que a corrupção e a exclusão social são produzidas por estruturas de poder verticalmente integradas. Na medida em que múltiplos elos na cadeia de governança facilitam a deflexão da militância e da fiscalização da sociedade civil, respostas efetivas precisam de processos paralelos que também sejam verticalmente integrados.²⁶ A integração vertical da fiscalização local, regio-

nal e nacional da sociedade civil pode contribuir para mitigar o problema do “desvio de responsabilidade” (*squeezing the balloon*). Ainda assim, frequentemente faltam muitos pontos de conexão entre a participação da comunidade local e a fiscalização nacional de políticas públicas por parte de cidadãos. Considerando que as coalizões de atores contrários ao controle são frequentemente bem coordenadas ao longo da escala, a integração vertical do monitoramento e da militância da sociedade civil provavelmente será apenas tão forte quanto o seu elo conector mais fraco. Claramente, isso é uma tarefa difícil, ainda que os exemplos possam ser mais numerosos do que a literatura em desenvolvimento de políticas públicas e prestação de serviços sugere. Na prática, OSCs ao redor do mundo possuem intenso histórico associado a estratégias de fiscalização e militância verticalmente integradas e horizontalmente amplas – por exemplo no campo do monitoramento eleitoral. No geral, a análise institucional acerca da densidade e da dinâmica das conexões local/nacional que fundamentam as campanhas de militância da sociedade civil no sul global está atrasada. De fato, depois de duas décadas de pesquisas extensivas que destacam as relações local-global da sociedade civil, os pesquisadores ainda estão nos estágios iniciais da tarefa de “trazer de volta a análise nacional.”²⁷

(j) *Estratégias-sanduíche podem mudar as relações de poder com sinergia entre Estado e sociedade*

Essa proposição está fundamentada no modelo conceitual da “sinergia Estado-sociedade”, para compreender mudanças institucionais (EVANS, 1996).²⁸ O processo de empoderamento mútuo no limiar entre Estado e sociedade também é chamado de “coprodução” ou “co-governança” (ACKERMAN, 2004; OSTROM, 1996). A teoria da mudança específica aqui é que a construção do controle é conduzida por coalizões de forças pró-controle que conectam Estado e sociedade civil – atuando assim para deslocar forças contrá-

26 Para a formulação inicial dessa proposição, desenvolvida no contexto de monitoramento independente de entidades da sociedade civil de projetos do Banco Mundial, veja-se Fox (2001). Exemplos específicos de monitoramento de serviço público prestado feito por uma organização da sociedade civil total e verticalmente integrado incluem o trabalho do SEND-Gana (DOGBE; KWABENADADE, 2012), o projeto de contagem de livros didáticos nas Filipinas (GUERZOVICH; ROSENWEIG, 2013), e o trabalho da Slum/Shack Dwellers International (SDI) sobre os moradores de favelas e barracos (D’CRUZ; FADRIGO CADORNIGARA; SATTERHWAITE, 2014).

27 Veja, a título de exemplo, Brown; Fox (1998); Gaventa; McGee (2010). Gaventa; Barret (2012), entre outros. O conceito da sociologia política de “mudança de escala” como uma estratégia de movimento social é muito relevante (TARROW, 2010).

28 Trabalhos adicionais sobre a sinergia estado-sociedade incluem, dentre outros: others: Ostrom (1996), Fox (1992, 1996, 2004, 2007b), Tandler (1997), Goetz and Jenkins (2001), Heller (2001), Borras (2001), Avritzer (2002), Ackerman (2004), Houtzager and Moore (2003), Isunza Vera and Olvera, (2006), Abers and Keck (2009), Gaventa and McGee (2010), Baiocchi, Heller, and Silva (2011), Gaventa and Barrett (2012), Tembo (2013), O’Meally (2013), Schommer, Calvalho Rocha, Spaniol, and Dahmer (2013).

rias ao controle que estão também frequentemente presentes em ambos os lados da linha divisória. O termo “estratégia sanduíche” é um resumo para essas coalizões coordenadas entre atores pró-controle inseridos tanto no Estado quanto na sociedade (FOX, 1992).²⁹

O ponto de partida da estratégia sanduíche é que forças contrárias ao controle, profundamente inseridas tanto no Estado quanto na sociedade, são frequentemente mais fortes do que forças pró-controle. Quando se tenta romper essas “armadilhas de baixo controle”, é provável que haja resistência, e, portanto, o conflito se torna tanto esperado quanto necessário, conforme indicado na Figura 2. Ainda que oportunidades para mudanças es-

29 A estratégia-sanduíche descreveria duas das estratégias de controle social de mais abrangente escala que se encontravam em operação no sul global no momento em que este artigo era escrito (início da década de 2000). O programa de desenvolvimento de comunidades rurais da Indonésia (PNPM) — antigamente conhecido como KDP — e as auditorias sociais no estado de Andhra Pradesh, Índia, referentes ao Programa Nacional de Garantia do Emprego (AIYAR; MEHTA, 2015; FRIEDMAN, 2013; GUGGENHEIM, 2006; MAIORANO, 2014). Os conselhos mexicanos de comunidade também se alinharam a essa estratégia por mais de três décadas (FOX, 1992; 1996; 2007b), e constituição ampla e verticalmente integrada de seus mecanismos de monitoramento sobreviveram por muitos anos depois da expulsão de seus aliados pró-reforma do Estado. A autonomia dos conselhos em um dado momento se erodiu na ausência de aliados dentro do Estado, o que reduziu sua abrangência para alguns poucos enclaves regionais.

tejam necessariamente atreladas ao contexto e possam ser iniciadas tanto pelo Estado quanto pela sociedade, o principal fator que determina uma mudança na balança de poder em favor do controle é a capacidade de atores pró-mudança em um domínio empoderarem os outros, engatilhando assim um círculo virtuoso (e.g., FOX, 1996). Nesse cenário de empoderamento mútuo — tal como ilustrado na Figura 2 — agentes de reforma dentro do Estado precisam ter capacidade real de entregar resultados às suas contrapartes da sociedade civil, oferecendo a eles o apoio tangível e o espaço político necessários para oferecer algum grau de proteção contra as prováveis represálias de interesses consolidados.

Esse processo de abertura de cima para baixo, liderado por defensores de reformas que se conectam à ação coletiva de baixo para cima, representa apenas uma das muitas abordagens das mudanças pró-controle, utilizando o termo no sentido acima descrito. Muitas outras formas de campanhas relacionadas ao controle são lideradas principalmente por pressões de baixo para cima, que não necessariamente irão empoderar seus interlocutores dentro do Estado.

FIGURA 2 – A ESTRATÉGIA SANDUÍCHE: ABERTURA DE CIMA ENCONTRA A MOBILIZAÇÃO DE BAIXO



Fonte: versão revisada dos diagramas de Fox, 1992, p. 220)

(k) Tendo em vista que o contexto importa, o método de comparação subnacional é necessário para compreender a variação

O método comparativo tem muito a oferecer à agenda de pesquisa interessada na pergunta “o que e por que funciona?” No entanto, essas perguntas têm sido insistentemente sufocadas pelo debate dominante entre métodos quantitativos e qualitativos. No emergente campo de estudos sobre controle, poucos pesquisadores reconhecem que o método comparativo consiste em uma forma ampla de investigação dentro da qual tanto abordagens quantitativas quanto qualitativas são conjuntos de instrumentos cuja relevância e força relativa dependem das questões que são postas. Dentre os que se utilizam do método comparativo, Estados-nação são frequentemente a principal unidade de análise. Ainda assim, o estudo do controle social requer abordagens mais complexas, que consigam enfrentar o problema das ínsitas irregularidades entre Estados e sociedades. Na prática, é provável que qualquer iniciativa de mudança em larga escala se desenvolva de formas diferentes conforme o distrito, a província ou o setor. Empiricamente, o método comparativo subnacional pode revelar padrões de variação que de outra forma ficariam escondidos em médias nacionais homogeneizadoras. Analiticamente, essa abordagem permite que pesquisadores mantenham constante muitos fatores contextuais, o que pode contribuir para destacar os impactos de estratégias de mudança institucional específicas (SNYDER, 2001).

Conclusões

Este estudo revisitou a evidência empírica por meio de novas lentes conceituais, a fim de transcender o impasse associado à noção de “resultados contraditórios” e informar abordagens mais estratégicas para o controle social. Os principais elementos do argumento incluem:

Em primeiro lugar, o controle social, termo guarda-chuva que inclui distintas interfaces de engajamento entre Estado e cidadãos, envolve dois conjuntos de abordagens qualitativamente distintos: o tático e o estratégico. Os achados das evidências de impacto indicam que as abordagens táticas conduzem a resultados díspares, enquanto as abordagens estratégicas são mais promissoras. Abordagens

táticas são limitadas, localizadas e baseiam apenas na difusão de informações, mas a informação pública por si só é frequentemente insuficiente. Mais inovação, experimentação e análises comparadas contribuirão para determinar que tipos de informação são mais acionáveis para atores pró-controle, bem como os canais de disseminação que podem motivar a ação coletiva, empoderar aliados e enfraquecer interesses enraizados.

Abordagens estratégicas do controle social, por outro lado, fortalecem ambientes favoráveis à ação coletiva, aumentam o engajamento cidadão para além da arena local e tentam aumentar a capacidade estatal de responder à voz dos cidadãos. Até o momento, contudo, tanto os defensores quanto os céticos do controle social seguiram a tendência de pressupor que a participação cidadã, por si só, consegue fazer o trabalho das próprias instituições de controle horizontal. Apesar disso, há poucas iniciativas impulsionadas pela cidadania que são bem coordenadas com reformas relevantes do setor público que promovem a capacidade de respostas do governo (por exemplo, órgãos investigativos de auditoria ou de combate à corrupção, reformas de acesso à informação, mecanismos de recursos administrativos, agências de ombudsman, acesso a cortes, etc.) Ao mesmo tempo, iniciativas de controle social baseadas em tecnologias da informação e da comunicação se orientam cada vez mais a fazer com que as instituições escutem a voz dos cidadãos. (GIGLER e BAIJUR, 2014) No entanto, a capacidade institucional de oferecer resposta frequentemente permanece ilusória; na prática, os circuitos de retroalimentação raras vezes são fechados.

Em segundo lugar, agora que o campo do controle social gerou um corpo substancial de práticas, este é um momento oportuno para fazer um balanço. As pesquisas se mostram significativamente atrás das práticas, e os trabalhos conceituais e teóricos estão ainda mais atrasados do que as pesquisas. Como resposta, este estudo conclui com uma série de proposições conceituais direcionadas a contribuir para aumentar o impacto de estratégias de controle social – com ênfase na potencial sinergia entre “voz” e “dentes” – com o último definido como a capacidade governamental de responder à participação cidadã.

Em terceiro lugar, tanto os trabalhos analíticos quanto os trabalhos práticos relaciona-

dos ao controle social precisam levar em conta a escala. Quando a expressão da voz cidadã se espalha horizontalmente, os excluídos podem ganhar representatividade. Quando a voz é projetada verticalmente, ela pode ganhar influência. Quando autoridades ouvem, elas podem tanto construir confiança quanto criar incentivos para mais participação. Contudo, esse processo é mais fácil de ser descrito do que executado, e as dinâmicas que o impulsionam não serão bem compreendidas se as convencionais agências estatais de desenvolvimento continuarem a tratar as falhas estatais como um problema estritamente local ou de “fim de linha” (end of pipe).³⁰ Isso ressalta a relevância de combinar integração vertical com a propagação horizontal da fiscalização da sociedade civil e da capacidade de patrocinar causas. Essa combinação de escalonamento vertical com “escalonamento transversal” pode possibilitar a combinação de voz com representação, que é crucial para mudar significativamente as condições de engajamento entre cidadãos excluídos e o Estado.

O que essa ênfase na escala tem a ver com as vastas e crescentes iniciativas atuais de con-

30 A metáfora “fim da linha” para política de meio ambiente se refere à diferença entre “redução de fontes” – redução do uso e das emissões de tóxicos – versus a tentativa de limpar a poluição depois que ela foi gerada, como no caso de colocar limpadores de chaminés. Isso é análogo à distinção médica entre mitigar os sintomas versus tratar a doença. Em termos de controle social, por exemplo, isso indicaria a diferença entre monitorar o absenteísmo de provedores de serviço com a finalidade de sancionar o descumprimento de regras versus transformar as relações dos provedores de serviço com a comunidade que eles deveriam servir, bem como mudar o processo de seleção, treinamento e demissão, com finalidade de, antes de tudo, contratar provedores de serviço motivados.

trole social ao redor do mundo? No nível local, muitos projetos pilotos de pequena escala podem estar prontos para o escalonamento vertical e para a expansão vertical – apesar de que apenas análises contextuais refinadas podem determinar quais, quando e como. As reformas governamentais de controle social de larga escala já existentes precisam de mais apoio de outras reformas de governança tanto para aumentar o escopo quanto para aprofundar aberturas que elas criaram – por exemplo, no caso do programa indiano de auditorias sociais no âmbito do Programa Nacional de Garantia do Emprego Rural da Índia e no caso da participação comunitária no Programa de Desenvolvimento Rural da Indonésia. Ambas as inovadoras iniciativas de reforma alcançam potencialmente dezenas de milhões de pessoas, ambas geraram aberturas para dar voz aos mais pobres, mas ainda assim a capacidade estatal de responder permanece limitada, irregular e disputada, e partes locais interessadas ainda precisam escalar verticalmente sua capacidade de monitoramento e ganhar espaço no debate.

Em síntese, as estratégias de controle social se deparam com um grande desafio: como romper as armadilhas de baixo controle e desencadear círculos virtuosos em que entornos propícios incentivam os cidadãos a exercer a voz, o que por sua vez pode engatilhar e empoderar reformas que incentivariam mais participação. Ou seja, *a voz precisa de dentes para ter mordida, mas os dentes não mordem sem voz.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R.; KECK, M. Mobilizing the state: The erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics and Society*, 37 (2), pp. 289-314, 2009.
- ACKERMAN, J. Co-governance for accountability: Beyond 'exit' and 'voice'. *World Development*, 32 (3), pp. 447-463, 2004.
- ACKERMAN, J. Human rights and social accountability. *World Bank social development papers*, 86, 2005. Available at: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/07/20/000012009_20050720134205/Rendered/PDF/330110HR0and0SAc0paper0in0SDV0format.pdf>.
- AIYAR, Y.; MEHTA, S. Spectators or participants? The effects of social audits in Andhra Pradesh. *Economic and Political Weekly*, 50 (7), pp. 66-71, February 14, 2015.
- ALTSCHULER, D. How patronage politics undermines parental participation and accountability: Community-managed schools in Honduras and Guatemala. *Comparative Education Review*, 57 (1), pp. 117-144, 2013.
- AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, 2002.
- BAIOCCHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. K. *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford University Press, Palo Alto, 2011.
- BANERJEE, A.; BANERJI, R.; DUFLO, E. Glennerster, K. Khemani. The pitfalls of participatory programs: Evidence from a randomized evaluation in education in India. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (1), pp. 1-30, 2010.
- BANERJEE, A.; GLENNERSTER, R.; DUFLO E. Putting a band-aid on a corpse: Incentives for nurses in the Indian public health care system. *Journal of the European Economic Association*, 6 (2-3), pp. 487-500, 2008.
- BARR, A., & ZEITLIN, A. Conflict of interest as a barrier to local accountability. *CSAE working paper* (Center for the Study of African Economies), WPS/2011-13. Available at: <<http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/csae-wps-2011-13.pdf>>.
- BARR, A.; MUGISHA, F.; SERNEELS, P., & ZEITLIN, A. Information and collective action in community-based monitoring of schools: Field and lab experimental evidence from Uganda. *Working paper*, 2012. Available at: <http://cega.berkeley.edu/assets/cega_events/3/doc7Zeitlin-et-al_Information-and-Collective-Action-in-Community-based-mMonitoring-of-Schools.pdf>
- BESLEY, T.; PANDE, R.; RAO, V. Participatory democracy in action: Survey Evidence from South India. *Journal of the European Economic Association*, 3 (2-3), pp. 648-657, 2005.
- BJÖRKMAN, M.; SVENSSON, J. Power to the people: Evidence from a randomized field experiment on community-based monitoring in Uganda. *Quarterly Journal of Economics*, 124 (2), pp. 735-769, 2009.
- BJÖRKMAN-NYQVIST, M.; WALQUE, D.; & SVENSSON, J. Information is power: Experimental evidence of the long run impact of community based monitoring. *World Bank policy research working paper 7015*, 2014. Available at: <<http://perseus.iies.su.se/~jsven/Power2-Jan2014.pdf>>.
- BORRAS, S. State-Society relations in land reform implementation in the Philippines. *Development and Change*, 32, pp. 545-575, 2001.
- BROWN, L. D.; FOX, J. Accountability within transnational coalitions. In: FOX, J. Fox; BROWN, L.D. (Org.). *The struggle for accountability*. The World Bank, NGOs and grassroots movements, MIT Press, Cambridge, pp. 439-484, 1998.

CARLITZ, R. Improving transparency and accountability in the budget process: An assessment of recent initiatives. *Development Policy Review*, 31 (s1), pp. s49-s67, 2013.

CORNWALL, A.; SCHATTAN COELHO, V. (Eds.) *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas* Zed: London, 2007.

D'CRUZ, C.; FADRIGO CADORNIGARA, S.; & SATTERTHWAITTE, D. Tools for inclusive cities: The roles of community-based engagement and monitoring in reducing poverty. *IIED working paper*. International Institute for Environment and Development, 2014. Available at: <http://www.academia.edu/7475688/Tools_for_Inclusive_Cities_the_Roles_of_Community-Based_Engagement_and_Monitoring_in_Reducing_Poverty> .

DEVARAJAN, S.; KHEMANI, S.; WALTON, M. Can civil society overcome government failure in Africa? *World Bank Research Observer*, 29 (1), pp. 1-28, 2014.

DÍAZ-CAYEROS, A.; MAGALONI, B.; RUIZ-EULER, A. Traditional governance, citizen engagement, and local public goods: Evidence from Mexico. *World Development*, 53, pp. 80-93, 2014.

DOGBE, T., & KWABENA-ADADE, J. Ghana: Budget monitoring by SEND-Ghana and its partners helps improve nutrition for children and support local farmers. *International budget partnership, From Analysis to Impact, Study No. 9*, 2012. Available at: <<http://internationalbudget.org/publications/ghana-budget-monitoring-by-send-ghana-and-its-partners-helps-improve-nutrition-for-children-and-support-local-farmers/>>

DUFLO, E.; DUPAS, P.; & KREMER, M. School governance, teacher incentives, and pupil – Teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools. *NBER working paper 17939*. National Bureau of Economic Research, 2012. Available at: <<http://economics.mit.edu/files/7660>>.

EVANS, P. Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24 (6), pp. 1119-1132, 1996.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 123 (2), pp. 703-745, 2008.

FOX, J. *The politics of food in Mexico: State power and social mobilization*. Cornell University Press, Ithaca (1992).

_____. How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. *World Development*, 24 (6), pp. 1089-1103, 1996.

_____. The World Bank and social capital: Contesting the concept in practice. *Journal of International Development*, 9 (7), pp. 963-971, 1997.

_____. Vertically integrated policy monitoring: A tool for civil society policy advocacy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30 (3), pp. 616-627, 2001.

_____. Empowerment and institutional change: Mapping 'Virtuous Circles' of state-society interaction. Ruth Alsop (Ed.), *Power, rights and poverty: Concepts and connections*, World Bank/GB Department of International Development, Washington, pp. 68-92, 2004.

_____. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17 (4-5), pp. 663-671, 2007 (2007a).

_____. *Accountability politics: Power and voice in rural Mexico*. Oxford University Press, Oxford, 2007 (2007b).

_____. State power and clientelism: Eight propositions for discussion. T. Hilgers (Ed.), *Clientelism in everyday Latin American politics*, Palgrave, New York, pp. 187-211, 2012.

_____. Social accountability: What does the evidence really say? *GPSA working paper*, 1, 2014. Available at: <<http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2014/09/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSA-Working-Paper-1.pdf>>

- _____. Social Accountability: What does the Evidence Really Say? *World Development*, vol. 72, pp. 346–361, 2015.
- FOX, J.; BROWN, L. D. (Org.). *The struggle for accountability: The World Bank, NGOs and grassroots movements*, MIT Press, 1998.
- FOX, J.; GERSHMAN, J. The World Bank and social capital: Lessons from ten rural development projects in Mexico and the Philippines. *Policy Sciences*, 33 (3 & 4), pp. 399-419, 2000.
- FRIEDMAN, J. *Expanding and diversifying Indonesia's Program for community empowerment, 2007–2012*. Innovations for Successful Societies, Princeton University, 2013.
- FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. *Full disclosure: The perils and promise of transparency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- GAURI, V. Redressing grievances and complaints regarding basic service delivery. *World Development*, 41, pp. 109-119, 2013.
- GAURI, V.; BRINKS, D. (Org.), *Courting social justice: Judicial enforcement of social and economic rights in the development world*, Cambridge University Press, New York, 2008.
- GAVENTA, J.; BARRETT, G. Mapping the outcomes of citizen engagement. *World Development*, 40 (2), pp. 2399-2410, 2012.
- GAVENTA, J.; MCGEE, R. (Org.), *Citizen action and national policy reform*. Zed, London. 2010.
- GAVENTA, J.; MCGEE, R. The impact of transparency and accountability initiatives. *Development Policy Review*, 31 (S1), pp. s3-s28, 2013.
- GIBSON, E. Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, 58 (1), pp. 101-132, 2005.
- GIGLER, B. S.; BAIJUR, S. (Org.), *Closing the feedback loop: Can technology close the accountability gap?* World Bank, Washington, 2014.
- GIRAUDY, A. Varieties of subnational undemocratic regimes: Evidence from Argentina and Mexico. *Studies in Comparative International Development*, 48 (1), pp. 51-80, 2013.
- GOETZ, A.; JENKINS, B. Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 2 (3), pp. 363-383, 2001.
- GONÇALVES, S. The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development*, 53, pp. 94-110, 2014.
- GRANDVOINET, H.; ASLAM, G.; RAHA, S. *Opening the black box: Contextual drivers of social accountability effectiveness*. World Bank, Washington, 2015.
- GRIFFIN, C.; FERRANTI, D.; TOLMIE, C. *Lives in the balance: Improving accountability for public spending in developing countries*. Brookings, Washington, 2010.
- GUERZOVICH, F., & ROSENZWEIG, S. Strategic dilemmas in changing contexts: G-watch's experience in the philippine education sector. *Think Piece*, Transparency and Accountability Initiative, April 10, 2013. Available at: <<http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2013/10/Strategic-Dilemmas-Context-FG-SR.pdf>>.
- GUGGENHEIM, S. Crises and contradictions: Understanding the origins of a community development project in Indonesia. A. Bebbington, M. Woolcock, S. Guggenheim, E.A. Olson (Eds.), *The search for empowerment: Social capital as idea and practice at the World Bank*, Kumarian, Bloomfield, CT, pp. 111-144, 2006.
- HELLER, P. Moving the state: The politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics and Society*, 29, pp. 131-163, 2001.

HELLER, P.; HARILAL, K. N.; CHAUDHURI, S. Building local democracy: Evaluating the impact of decentralization in Kerala, India. *World Development*, 35 (4), pp. 626-648, 2007.

HOUTZAGER, P.; MOORE, M. (Org.), *Changing paths: International development and the new politics of inclusion*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 2003.

HUBBARD, P. Putting the power of transparency in context: Information's role in reducing corruption in Uganda's education sector. Working paper no. 136. *Center for Global Development*, 2007. Available at: <http://www.cgdev.org/sites/default/files/15050_file_Uganda.pdf> .

ISHAM, J.; KAHKONEN, S. Institutional determinants of the impact of community-based water services: Evidence from Sri Lanka and India. *Economic Development and Cultural Change*, 50 (3), pp. 667-691, 2002.

ISUNZA VERA, E. Para analizar los procesos de democratización: Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. E. Isunza Vera, A. Olvera (Eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social*, CIESAS/Universidad Veracruzana/Ed. Miguel Ángel Porrúa, Mexico City, pp. 265-291, 2006.

ISUNZA VERA, E.; OLVERA, A. (Org.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social*, CIESAS/Universidad Veracruzana/Ed Miguel Ángel Porrúa, Mexico City, 2006.

JOSHI, A. Do they work? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives in service delivery. *Development Policy Review*, 31 (s1), pp. s29-s48, 2013.

JOSHI, A. Reading the local context: A causal chain approach to social accountability. *IDS Bulletin*, 45 (5), pp. 23-35, 2014.

JOSHI, A.; HOUTZAGER, P. Widgets or watchdogs? *Public Management Review*, 14 (2), pp. 145-162, 2002.

KEEFER, P., & KHEMANI, S. Do informed citizens receive more...or pay more? The impact of radio on the government distribution of public health benefits. *World Bank Policy research working paper*, 5952, 2012. Available at: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3236>>.

KOSACK, S.; FUNG, A. Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, 17, pp. 65-87, 2014.

KRISHNA, A.; UPHOFF, N. Mapping and measuring social capital through assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India. C. Grootaert, T. van Bastelaer (Eds.), *The role of social capital in development: An empirical assessment*, Cambridge University Press, New York, pp. 85-124, 2002.

LIEBERMAN, E.; POSNER, D.; TSAI, L. Does information lead to more active citizenship? Evidence from an education intervention in rural Kenya. *World Development*, 60, pp. 69-83, 2014.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage, New York, 1980.

LOEWENSTEIN, G.; SUNSTEIN, C. R.; GOLMAN, R. Disclosure: Psychology changes everything. *Annual Review of Economics*, 6, pp. 391-419, 2014.

LONG, N. A perspective on the sociology of development. *Sociologia Ruralis*, 24 (3-4), pp. 168-184, 1984.

MAINWARING, S.; WELNA, C. (Org.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

MAIORANO, D. The politics of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act in Andhra Pradesh. *World Development*, 58, pp. 95-105, 2014.

- MANSURI, G.; RAO, V. *Localizing Development: Does participation work?* World Bank, Washington, DC (2013).
- MARU, V. Allies unknown: Social accountability and legal empowerment. *Health and Human Rights*, 12 (1), pp. 83-93, 2010.
- MEJÍA ACOSTA, A. The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives: The governance of natural resources. *Development Policy Review*, 31 (S1), pp. s89-s105, 2013.
- MORENO, E.; CRISP, B.; SHUGART, M. S. The accountability deficit in Latin America. S. Mainwaring, C. Welna (Org.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, pp. 79-131, 2003.
- NARAYAN, D. The contribution of people's participation: Evidence from 121 rural water supply projects. *Environmentally sustainable development occasional paper series*, 1, World Bank (1995).
- O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9 (3), pp. 1112-1126, 1998.
- _____. On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21 (8), pp. 1355-1369, 1993.
- O'MEALLY, S. C. Mapping context for social accountability. *Social development resource paper*. World Bank, Washington, DC. 2013.
- OLKEN, B. Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115 (2) (2007), pp. 200-249.
- _____. Corruption perceptions vs. corruption reality. *Journal of Public Economics*, 93 (7-8), pp. 950-964, 2009.
- OSTROM, E. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24 (6), pp. 1073-1087, 1996.
- PANDE, S. The right to know, the right to live: Grassroots struggle for information and work in India. (Ph.D. dissertation). Institute of Development Studies, University of Sussex, 2014.
- PANDE, S. Dying for information: Right to information and whistleblower protection in India. *U4 Brief*, 3, 2015. Available at: <<http://www.u4.no/publications/dying-for-information-right-to-information-and-whistleblower-protection-in-india/>>.
- PANDEY, P.; GOYAL, S.; & SUNDARARAMAN, V. Community participation in public schools: The impact of information campaigns in three Indian states. *World Bank policy research working paper series*, 4776, 2008. Impact evaluation series no. 26. Available at: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6359>>.
- PAUL, S. Accountability in public services: Exit, voice and control. *World Development*, 20 (7), pp. 1047-1060, 1992.
- _____. Public spending, outcomes and accountability: Citizen report card as a catalyst for public action. *Economic and Political Weekly*, 41 (4), pp. 333-340, 2006.
- PEISAKHIN, L.; PINTO, P. Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India. *Regulation and Governance*, 4, pp. 261-280, 2010.
- PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
- PLATTEAU, J. P.; GASPART, F. The risk of resource misappropriation in community-driven development. *World Development*, 31 (10), pp. 1687-1703, 2003.
- PNPM. PNPM rural impact evaluation 2012. *PNPM Support Facility*, Jakarta (2012).

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. The impact of participatory democracy: Evidence from Brazil's national public policy conferences. *Comparative Politics*, 46 (3), pp. 313-332, 2014.

PRADHAN, M.; SURYADARMA, D.; BEATTY, A.; WONG, M.; ALISHJABANA, A.; GADUH, A.; et al. Improving educational quality through enhancing community participation: Results from a randomised field experiment in Indonesia. *World Bank policy research working paper*, n°. 5795, 2011.

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

RAVALLION, M.; VAN DE WALLE, D.; DUTTA, P.; & MURGAI, R. Testing information constraints on India's largest antipoverty program. *World Bank policy research working paper*, n°. 6598, 2013.

REINIKKA, R.; SVENSSON, J. The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture. *Quarterly Journal of Economics*, 119 (2), pp. 678-704, 2004.

_____. The power of information in public services: Evidence from education in Uganda. *Journal of Public Economics*, 95, pp. 956-966, 2011.

RIBOT, J. Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation. *World Resources Institute*, Washington, DC, 2002.

RIBOT, J.; LARSON, A. (Org.). *Democratic decentralisation through a natural resource lens: Cases from Africa, Asia and Latin America*. Routledge, New York, 2005.

SARTORI, G. Concept misinformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64 (4), 1970.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner (Org.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner, Boulder, 1999.

SCHOMMER, P. C.; CALVALHO ROCHA, A.; SPANIOL, E. L. & DAHMER, J. Accountability and the co-production of information as a public good: Conceptual interaction and evidence in Brazilian public administration. Presented at the XVII international research society on public management, *IRSPM conference*, Prague, 2013.

SHANKAR, S. Can social audits count? *ASARC working paper*. New Delhi. 2010. Available at: <https://crawford.anu.edu.au/acde/asarc/pdf/papers/2010/WP2010_09.pdf>

SNYDER, R. Scaling down: the subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), 2001.

TARROW, S. Dynamics of diffusion: Mechanisms, institutions and scale shift. R. Kolins Givan, K.M. Roberts, S.A. Soule (Eds.), *The diffusion of social movements: Actors, mechanisms, and political effects*, Cambridge University Press, New York, 2010.

TEMBO, F. *Rethinking social accountability in Africa: Lessons from the Mwananchi Programme*. Overseas Development Institute, London, 2013.

TENDLER, J. *Good government in the tropics*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving social well-being through new democratic institutions. *Comparative Political Studies*, 47 (10), pp. 1442-1469, 2014.

UPHOFF, N.; WIJAYARATNA, C. M. Demonstrated benefits from social capital: The productivity of farmer organizations in Gal Oya, Sri Lanka. *World Development*, 28 (11), pp. 1875-1890, 2000.

WORLD BANK. *World development report 2004: Making services work for poor people*. World Bank/Oxford University Press, Washington, DC, 2003.

WOOLCOCK, M. Using case studies to explore the external validity of ‘complex’ development interventions. *Evaluation*, 19 (3), pp. 229-248, 2013.

ZIMMERMAN, B. Transparency, sanctioning capacity, and corruption displacement: multi-method evidence from local government in Malawi (Ph.D. dissertation). University of California, San Diego, Political Science Dept., 2014.

Conheça mais sobre a CGU
www.cgu.gov.br



cguonline



@cguonline



cguoficial

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL