

Revista da CGU

Brasília • Volume 11 • Nº 20 • 2019



Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume II • 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
Enzio 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 Galiuzzi 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
<i>Collaborative legislation: focusing on the making of anticorruption policy</i>	
Guilherme de Jesus France	
Accountability legal e Corrupção	1251
<i>Legal Accountability and Corruption</i>	
Luciano Da Ros	
Combate à Corrupção: novos tempos	1276
<i>Combating Corruption: new agendas</i>	
Maria Tereza Aina Sadek	
Confiança Pública e Legitimidade do Poder Judiciário: a agenda de pesquisa pendente no Brasil	1284
<i>Public Trust and Legitimacy of the Judiciary: The Pending Research Agenda in Brazil</i>	
Paulo Alexandre Batista de Castro	
Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social	1293
<i>The impacts of transparency in Brazil for public management, accountability and social participation</i>	
Vanessa Rodrigues de Macedo	
Brazil's Information Ecosystem: What is Transparency's Impact?	1299
<i>O ecossistema do acesso à informação no Brasil: Qual é o Impacto da Transparência?</i>	
Gregory Michener	
Alcançando a Accountability: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção	1311
<i>Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies</i>	
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	

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 persistentes 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 multigeracional, 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 chefes 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

14 Uslaner, por exemplo, encontra uma forte correlação entre batedores 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*.

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.

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

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.

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.”

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 responsividade, 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 dentro 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.

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).

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 político 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.

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 a 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.

- 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

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.

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.

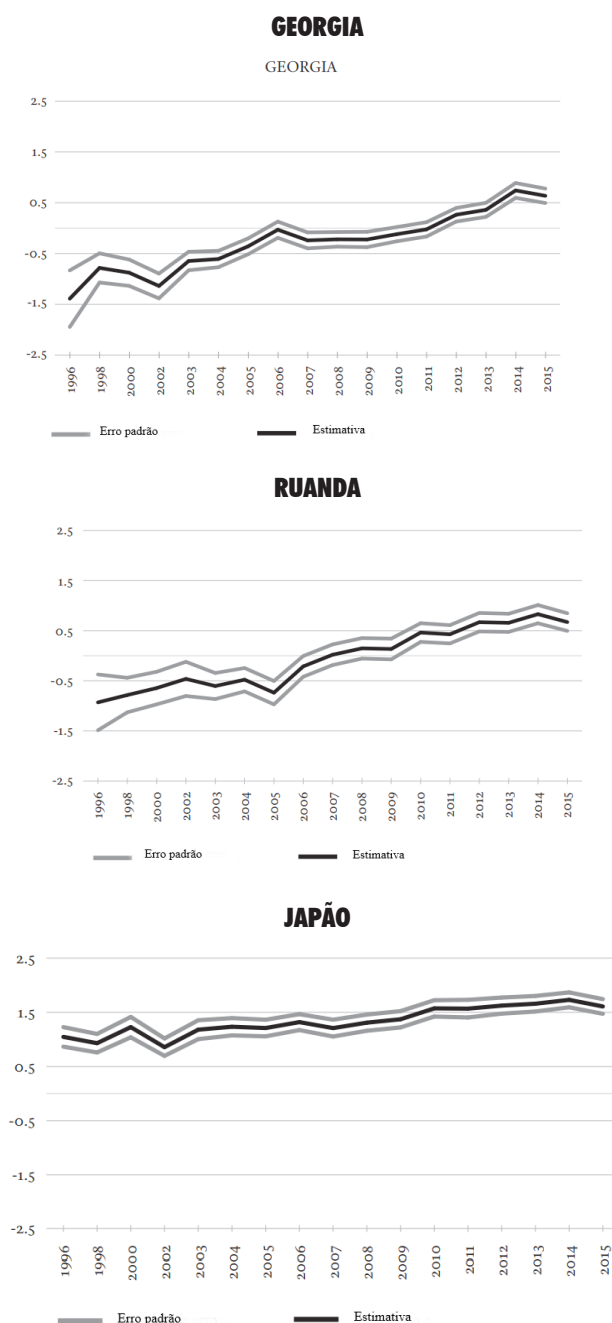
- Embora a *dominância política* tenha sido elevada em alguns momentos – por exemplo, sob o partido Movimento Nacional Unido, do Presidente Saakashvili, – o veemente consenso a favor de uma reforma anticorrupção atenuou os efeitos potencialmente lesivos da dominância político no curto prazo. Com o passar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

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.

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.”

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 AntiCorruption 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.”

técnica 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 Legislatura 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 teóricos (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, N.J.: Princeton University Innovations for Successful Societies, 2017), https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/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; PRINCETT, 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://citescerx.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://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/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.

ROTBURG, 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.