

INSTITUIÇÕES DE CONTROLE EXTERNO, ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA E ACCOUNTABILITY NO BRASIL, CHILE E URUGUAI

Diego de Freitas Rodrigues

Professor da Faculdade Integrada Tiradentes. E-mail: diegofreitas@gmail.com.

Alessandra Guimarães Soares

Doutoranda em Ciência Política pela UFSCar. E-mail: aleguisoares@gmail.com.

Mônica Sodré Pires

Doutoranda em Relações Internacionais pela USP. E-mail: monsodre@gmail.com.

RESUMO

Entendemos que a existência de controles externos aos governos, associada à estabilidade política, é um dos resultados da qualidade democrática. A necessidade de responsividade ocorre sob um cenário no qual os governantes, em teoria, elaboram suas políticas a partir das demandas dos cidadãos; e a estabilidade política permite não somente a criação, mas também o aprimoramento das instituições de controle por parte daqueles. Apesar disso, a corrupção tem efeitos sociais corrosivos que minam a habilidade governamental de promover serviços básicos. A partir deste cenário, o objetivo deste trabalho foi comparar o desenvolvimento dos modelos institucionais de controle externo no Brasil, Chile e Uruguai, após suas democratizações, e avaliar se a estabilidade democrática apresenta relação direta na institucionalização de mecanismos de accountability nos três países.

PALAVRAS-CHAVE: Estabilidade Política. Accountability. Corrupção. Controle Externo.

ABSTRACT

We believe that the existence of external controls governments associated with political stability is a result of democratic quality. The need for responsiveness occurs under a scenario in which the rulers in theory prepared their policies from the demands of citizens, and political stability allows not only the creation, but also enhancement of the control institutions. Nevertheless, corruption has corrosive social effects that undermine the ability of government promote basic services. Beginning this scenario, the objective of this paper was to compare the development of institutional models of external control in Brazil, Chile and Uruguay, after their democratizations, and assess whether

democratic stability has directly related on institutionalizing accountability mechanisms in the three countries.

KEYWORDS: *Political Stability. Accountability. Corruption. External Control.*

RESUMEN

Creemos que la existencia de controles externos de los gobiernos asociados a la estabilidad política es el resultado de la calidad democrática. La necesidad de una capacidad de respuesta se produce en un escenario en el que los gobernantes, en teoría, formulan sus políticas en virtud de las demandas de los ciudadanos; y la estabilidad política permite no sólo la creación, sino también la mejora de las instituciones de control de su parte. Sin embargo, la corrupción tiene efectos sociales corrosivos que debilitan la capacidad del gobierno para promover los servicios básicos. A partir de este escenario, el objetivo de este estudio fue comparar el desarrollo de modelos institucionales de control externo en Brasil, Chile y Uruguay, después de su democratización, y evaluar si la estabilidad democrática está directamente relacionada con la institucionalización de los mecanismos de accountability en los tres países.

PALABRAS CLAVE: *Estabilidad Política. Accountability. Corrupción. Control Externo.*

INTRODUÇÃO

Segundo O'Donnell (1998), muitos países tornaram-se democracias políticas/poliarquias nas últimas décadas e, embora à maioria estejam assegurados mecanismos considerados como de *accountability* vertical, como a existência de eleições livres e regulares e a possibilidade de os cidadãos poderem expressar livremente suas opiniões e reivindicações, os mecanismos de *accountability* horizontal ainda são frágeis, e uma evidência dessa fragilidade são os inúmeros e recorrentes casos de corrupção. Dada maior debilidade na *accountability* horizontal, maior a fragilidade institucional diante da corrupção, especialmente porque seus danos se compartilham em aspectos econômicos (onde geram, por exemplo, insegurança ao investimento privado), sociais (por exemplo, ao elevar o custo de acesso aos serviços públicos e reforçando a desigualdade social) e institucionais (estimulando a instabilidade governamental e fragilidade das instituições políticas).

Powell (2007) considera que a responsividade democrática ocorre sob um cenário no qual os governantes programam as políticas que os cidadãos querem. Consideramos que os problemas fundamentais sobre

accountability vertical e horizontal são acolhidos na esfera das instituições políticas democráticas, na maneira com a qual essas instituições podem proporcionar mecanismos de controle dos representantes. Esses meandros institucionais dependem de um quadro institucional muito próximo daquele oferecido por Dahl (2005) para regimes poliárquicos e que contém o princípio da *responsabilização*.

Já Moreno *et al.* (2003), contemplam a responsabilização enquanto um ato de *delegação*. Essa perspectiva sustenta-se no modelo *principal – agente* e na premissa de que as instituições *definem* a relação *principal – agente*. Um ponto importante para cimentar essa percepção é que a relação entre *principal* e *agente* alicerça-se como condicional, fundamentada na possibilidade de destituição do *agente* pelo *principal* (fundamento da *accountability*). Contudo, os autores reforçam a percepção que a relação *principal – agente* é vertical em sua constituição fundamental. Outro reflexo é a complexidade que o desenho institucional pode gerar na capacidade que o *principal* terá de punir o *agente* por meio das eleições. Os autores consideram a *accountability horizontal* como diretamente vinculada à qualidade da *accountability vertical*. O pressuposto que tomam é o de que o *problema da delegação é o eixo central ao debate em torno da accountability*.

De acordo com Alonso e Garcimartín (2011), a corrupção poder ser vista como uma anomalia no espaço mais amplo da relação entre *principal-agente*. No caso, um *principal* que decide o que deve fazer com recursos e oportunidades, e um *agente* que tem controle efetivo sobre esses recursos e oportunidades e também possui condições de impor sua vontade. Uma das explicações para esse cenário é que o marco institucional – ao qual se situa essa anomalia – é não somente inadequado por não dar suporte às penalizações (pouco transparente), mas também porque seu grau tanto de legitimidade e eficácia em exercer controle é baixo.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a corrupção configura-se como um fenômeno complexo, de abrangência social, política e econômica que afeta todos os países ao redor do mundo. As definições sobre corrupção são várias e adotamos nesse trabalho o entendimento de que, de maneira genérica, o ato corrupto pode ser classificado como o aproveitamento da função ou poder público para fins privados. Em suma, o fenômeno desvia recursos destinados ao desenvolvimento, mina a habilidade governamental de promover serviços básicos, fomenta a desigualdade e desencoraja o auxílio externo e o investimento, retardando o desenvolvimento

econômico, aumentando a instabilidade política, corroendo as instituições democráticas e deslegitimando a burocracia (KAUFMANN *et al.*, 2007).

Retomamos o problema da responsabilização: a baixa *accountability*, especialmente a horizontal gera, portanto, um cenário que tem por consequência o estímulo de fragilidades institucionais nos mecanismos de controle interno e externo, fundamentais para o melhoramento da administração pública e para a qualidade democrática e, portanto, de combate e redução da corrupção. Desta forma, um dos efeitos políticos mais diretos desse cenário é a baixa institucionalização de mecanismos de controle que assegurem maior controle e transparência governamental. No “melhor dos casos”, há lentidão na implementação de medidas institucionais preventivas de combate à corrupção, percebidos em muitos países da América Latina e, no caso específico de análise deste artigo, em países sul-americanos, devido, em muito a ausência de estabilidade política.

As crises institucionais (ausência de estabilidade política) que “assombraram” o subcontinente sul-americano depois da redemocratização não foram homogêneas e, para alguns países foram até mesmo ausentes, casos especialmente do Chile e do Uruguai e com menor intensidade no caso brasileiro. Neste artigo, consideramos como *crise institucional* a ameaça de ruptura ou colapso das regras e organizações do regime político (COUTINHO, 2008). Desta forma, consideramos que há uma relação de caráter endógeno entre a maior institucionalização de mecanismos de controle e a estabilidade política dos países, na qual a primeira variável depende diretamente da segunda. Trabalhamos neste artigo com a hipótese de que a instabilidade política impede a consolidação de um marco institucional eficaz, condição fundamental para a existência de instituições de controle num país.

Mas como mensurar essa relação de dependência entre maior institucionalização de mecanismos de controle e estabilidade política? Para efeito deste trabalho, buscou-se trabalhar principalmente com dois indicadores (de natureza subjetiva e de dupla direção) de corrupção na América Latina que utilizam critérios de estabilidade política para mensurar corrupção, a saber: World Bank (Worldwide Governance Indicators; Country Policy and Institutional Assessment) e Transparency International.

A partir desse cenário e considerando Brasil, Chile e Uruguai como países democráticos e com variações tão significativas no desempenho de indicadores de corrupção (do Brasil em relação aos outros dois países), a pergunta que orienta este trabalho é: qual a relação que se estabelece entre

estabilidade política e instituições de controle? Nosso principal objetivo foi comparar o desenvolvimento dos modelos institucionais de controle externo de dois países - Chile e Uruguai, considerados pela literatura especializada como avançados na institucionalização de mecanismos de controle e países estáveis politicamente - e do Brasil, considerado de *performance* mediana em ambas as categorias. O foco de investigação é analisar os modelos institucionais de controle externo e avaliar se a estabilidade política apresenta relação direta na maior institucionalização de mecanismos de *accountability*.

O artigo foi dividido em quatro momentos. Primeiramente, buscamos mapear, especialmente na literatura especializada de Ciência Política, trabalhos de investigação sobre o fenômeno da corrupção, a partir de definições usuais, suas causas e efeitos no tecido institucional dos países. Depois, buscamos primeiramente revisar, na literatura, as prerrogativas institucionais para uma maior *accountability* em regimes democráticos, considerando as instituições de controle como diretamente ligadas a mecanismos de *accountability* e, portanto, fundamentais à qualidade democrática de um país. No terceiro momento, vinculamos esse quadro à importância da estabilidade política para maior eficiência e legitimidade das instituições democráticas, especialmente através de indicadores de governança e controle da corrupção. Por fim, num tópico mais descritivo, relacionamos a estabilidade política ao desenvolvimento de instituições de controle externo no Brasil, Chile e Uruguai, no qual buscamos identificar diferenças entre os países nos arranjos e mecanismos de controle.

DEFINIÇÃO DE CORRUPÇÃO, CAUSAS E EFEITOS NO TECIDO INSTITUCIONAL DOS PAÍSES

A corrupção configura-se como um fenômeno complexo de causas, definições e efeitos variados e cujas interpretações não são consensuais por parte dos analistas. No caso brasileiro e de alguns países da América Latina, estamos habituados ao lugar comum que, ao analisar as causas do fenômeno, atribui separações poucos expressivas entre as esferas pública e privada, associada a uma orientação geral para a leniência, fatores que criariam um ambiente propício para a apropriação de uma pela outra com poucas possibilidades de punição.

As pesquisas sobre corrupção ganharam considerável fôlego no século XX e, de acordo com Filgueiras (2008), duas grandes agendas podem ser identificadas nos estudos: a primeira está relacionada à teoria da modernização e associa o mau funcionamento do sistema político à ideia de

subdesenvolvimento. A segunda agenda inaugurada nos anos 80,¹ adota premissas da escolha racional e do novo institucionalismo e distingue-se da primeira por conferir menos ênfase aos elementos da estrutura social, mais ênfase aos agentes políticos e suas posições frente à preferência em contextos específicos e ao chamar a atenção para os efeitos perversos da corrupção à economia.

Ainda de acordo com o autor, essa segunda agenda foi adotada, em especial, por instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional para defender um tipo de reforma política e econômica do Estado. Por essa razão, sua abordagem sobre o fenômeno da corrupção se confunde com abordagens econômicas, com peso para as preferências individuais dos agentes de acordo com a sua racionalidade e capacidade de acumular utilidade. Em suma, essa abordagem aponta a necessidade de reformas institucionais que restrinjam os incentivos à corrupção, diminuam o papel da burocracia² e, no limite, auxiliem na consolidação da democracia.

Além dessas duas agendas identificadas pelo autor podemos considerar a existência de uma terceira, que qualifica a corrupção como fruto de desvios morais e de cultura política. Para além das questões institucionais, a corrupção floresceria em sociedades onde estivessem presentes determinadas características religiosas, de obediência à lei e confiança interpessoal. Nesse sentido, Power e González (2003) argumentam que o nível de corrupção em determinado país varia, essencialmente, em função do regime político adotado e do nível de desenvolvimento econômico, mas ressaltam que características culturais podem auxiliar nas explicações.

De acordo com Silva (1996), a principal dificuldade dos teóricos está em definir e classificar uma atividade cuja principal característica reside na ilicitude e na dissimulação. Segundo Seligson (2005), ao contrário do que ocorre com outros fenômenos institucionais, não há uma classificação uniformemente aceita para mensurar o fenômeno da corrupção. Há, até mesmo, uma ironia sobre a dificuldade de se mensurá-lo, como observa Tanzi (1998, p. 176):

-
1. Inaugurada com o trabalho de Rose-Ackerman – *Corruption: a study in political economy* (1978).
 2. Uma diminuição no papel das burocracias reduziria os monopólios existentes e, por consequência, reduziriam também a cobrança de subornos e a presença de propinas.

“si la corrupción pudiera ser medida, probablemente podría ser eliminada.” Apesar das dificuldades Klgaard (1997) a define como sendo: “el uso indebido de los ámbitos oficiales para la obtención de resultados no-oficiales, por lo general ventajas personales, aunque frecuentemente sólo para el beneficio de la propia empresa o partido político” (KLITGAARD, 1997, p. 252).

De todo modo, consideramos que é útil distinguir, minimamente, a classificação da corrupção em duas vertentes (que podem ocorrer no centro decisório da Administração Pública ou em diversos níveis do processo decisório): (1) a corrupção destinada a obter determinado serviço (*cost-reducing*) e a forma de corrupção destinada a ampliar o benefício (*benefit – enhancing*), derivada de uma determinada atividade. Dado esse cenário, existem dois tipos de indicadores de mensuração do fenômeno da corrupção: (1) *indicadores subjetivos* que trabalham com percepção ou experiências de agentes públicos e/ou privados; (2) *indicadores objetivos* que trabalham com denúncias e processos judiciais ou, então, diferenciais de preços nas compras ou serviços oferecidos pelo Estado.

Ambos os tipos de indicadores, entretanto, possuem fragilidades metodológicas. Primeiramente, não existem realmente indicadores político-institucionais puramente “objetivos”, especialmente relativos ao fenômeno da corrupção, ainda que existam trabalhos que busquem construir metodologias robustas para enfrentar essa dificuldade de mensuração (DI TELLA; SHARGRODSKY 2003, GOLDEN; PICCI 2005, e HSIEH; MORETTI, 2005). Quanto aos indicadores subjetivos, padecem, especialmente, de uma falha no seu reconhecimento cerceativo, ao lidar fundamentalmente com a percepção sobre corrupção de agentes econômicos, deixando outros importantes extratos sociais ausentes do processo de mensuração da percepção de corrupção no país. Entre esses últimos, o Índice de Percepção da Corrupção, da Transparência Internacional (TI), é um dos mais conhecidos.

A TI é uma organização da sociedade civil global, criada em 1993, e encarregada de lutar contra a corrupção ao redor do globo. Dentre as suas iniciativas está a criação do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) através do qual os países são classificados de acordo com os níveis de percepção da corrupção no setor público, numa escala que varia de 0 a 10. A classificação se dá a partir da criação de um indicador agregado que combina fontes diversas de informação sobre corrupção e que permite a comparação entre países/territórios. Quanto mais perto de 0, mais corrupto é percebido um país. Por outro lado, quanto mais perto de 10, menos corrupto é percebido um país.

Seu último relatório, datado de 2011³, revela que nenhum país encontra-se imune às mazelas da corrupção e dos 183 países/territórios analisados, 134 apresentam valores abaixo de 5. Nova Zelândia, Dinamarca e Finlândia estão no topo da lista ao passo que Somália e Coréia do Norte estão na base (TRANSPARENCY INTERNATIONAL. CORRUPTION PERCEPTION INDEX, 2011).

No caso específico da América do Sul, as proximidades geográficas entre os países e suas semelhanças históricas do ponto de vista dos sistemas de governo e de seus processos de redemocratização escondem variações um tanto quanto significativas no que tange à percepção da corrupção. Equador, Venezuela, Guiana, Argentina, Paraguai, Bolívia e Suriname apresentam valores abaixo de 3, enquanto Brasil, Peru e Colômbia, valores pouco maiores que 3. Destacam-se, dentre nossos vizinhos, os casos de Uruguai e Chile que apresentam, respectivamente, 7 e 7,2.

De maneira análoga, quando observamos o indicador “controle da corrupção”⁴, fornecido pelo Banco Mundial⁵ e disposto abaixo na Figura 1, notamos semelhanças de desempenho entre Chile e Uruguai, ao mesmo tempo em que notamos uma discrepância significativa para o Brasil. Numa trajetória temporal de doze anos, os dois primeiros apresentam melhor desempenho no que concerne o combate à corrupção. O Chile se mostra relativamente estável, com pequenos retrocessos de 1999 e 2002 e entre os anos de 2007 e 2009, e com maior valor registrados no ano de 2010 (acima de 90%). O Uruguai apresenta melhor desempenho comparado ao longo dos doze anos e revela um crescimento contínuo desde 2005 atin-

-
3. No relatório de 2011 foram utilizadas avaliações e pesquisas de opinião realizadas por instituições independentes e de boa reputação, que incluem questões sobre corrupção de funcionários públicos, propinas em contratos públicos, desvios de fundos públicos e a eficácia dos esforços públicos no combate à corrupção.
 4. Mede até que ponto o poder público é exercido para ganhos privados, incluindo tanto as formas insignificantes quanto as de grande magnitude de corrupção, assim como uso do Estado pelas elites e interesses privados.
 5. Sobre a metodologia dos Indicadores Mundiais de Governabilidade Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010) resumiram da seguinte forma: primeiramente os autores separaram a governança em três áreas (a) processo pelo qual os governos são escolhidos, monitorados e substituídos; (b) a capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas adequadas e (c) o respeito dos cidadãos e do Estado com as instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles. A partir destas definições estes autores construíram duas medidas de governança correspondentes a cada uma dessas três áreas, resultando, assim, em um total de seis dimensões.

gindo melhores resultados no ano de 2010 (em torno de 85%). O Brasil, por sua vez, mostra-se altamente instável por ser aquele que apresenta pior desempenho comparado. Durante os doze anos analisados, os valores não ultrapassaram o patamar de 65%, com pior desempenho registrado em 2005⁶. Notam-se também as significativas oscilações apresentadas pelo país no que toca o controle da corrupção; oscilações essas que não se encontram presentes de forma tão expressiva nos vizinhos comparados.

Especificamente no que se refere ao âmbito internacional, diversos esforços de cooperação têm sido realizados para lidar com o problema da corrupção. Dentre os principais compromissos internacionais nesse sentido podemos citar a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, firmado no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Brasil e Chile são signatários dos três compromissos, ao passo que o Uruguai não é signatário da Convenção da OCDE.

Dada essa significativa diferença entre os valores assumidos no IPC pelo Brasil e por nossos vizinhos, Uruguai e Chile, o que explicaria essas discrepâncias? Se somos tão semelhantes nas formas adotadas pelos governos, se somos todos países com períodos de redemocratização recente, com certas semelhanças culturais e com articulações internacionais no sentido de combater a corrupção, o que explica as expressivas variações em relação à sua percepção, com resultados poucos satisfatórios para o Brasil e com valores tão maiores e semelhantes para os outros dois?

6. Acreditamos que o baixo desempenho registrado no ano de 2005 possa ter relação com o episódio conhecido como “mensalão”. Em maio daquele ano a imprensa brasileira revelou um esquema de corrupção envolvendo deputados, com vistas a favorecer propostas oriundas do Poder Executivo e cujo mentor seria o então Ministro da Casa Civil, José Dirceu. A conclusão do julgamento está prevista para acontecer em agosto de 2012.

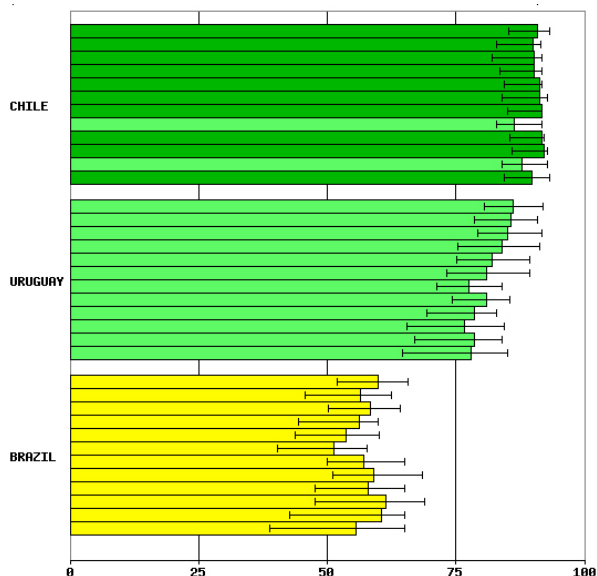


Figura 1 – Controle da Corrupção 1998 a 2010 (*top-bottom order*).

Country's Percentile Rank (0-100)

■ 90th-100th Percentile
 ■ 50th-75th Percentile
 ■ 10th-25th Percentile
■ 75th-90th Percentile
 ■ 25th-50th Percentile
 ■ 0th-10th Percentile

Fonte: Banco Mundial, 2012

Estamos cientes de que entre as críticas à utilização do IPC como instrumento de mensuração está o fato de ser um indicador composto através de outros indicadores, todos referentes ao nível de corrupção que os sujeitos imaginam vigorar num país e que não guarda, necessariamente, nenhuma relação com as práticas corruptas que de fato tem lugar naqueles locais.

É preciso ter em mente que a despeito das deficiências do indicador, mensurar o tamanho da corrupção, suas práticas e o volume de recursos movimentados tornam-se uma impossibilidade dada a própria natureza da atividade. Por essa razão, e considerando suas limitações, utilizamos aqui o Índice de Percepção da Corrupção em conjunto com outros indicadores, como os de Governança fornecido pelo Banco Mundial e o Índice de Estabilidade Política, fornecido pelo Observatório Sul-Americano. Juntos, acreditamos que eles podem fornecer um panorama mais eficiente no cenário que buscamos retratar.

Em suma, nos atemos à ligação que se estabelece entre ordem política e corrupção e à importância de variáveis institucionais para o seu controle. Acreditamos que crises institucionais têm lugar e espaço quando algumas capacidades democráticas estão ausentes, dificultando o surgimento ou processo de consolidação de instituições de controle, influenciando assim a qualidade democrática. Para isso, a próxima seção discutirá os conceitos de *accountability*, sua relação com os regimes democráticos e o papel das instituições como mecanismos de controle.

ACCOUNTABILITY, DELEGAÇÃO, CONTROLE: BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Nas modernas democracias representativas, o mecanismo que efetiva um vínculo entre o eleitorado e os representantes é a *accountability*. A *accountability* – que só pode ocorrer pela fragmentação do poder - poderia se dividir, essencialmente, em manifestações institucionais de característica (1) horizontal, no qual ocorre o controle exercido mutuamente entre os poderes institucionalizados, a separação dos poderes, por exemplo, e (2) vertical, caracterizando-se pela coadunação em torno da prestação de contas e, conseqüentemente, a sujeição ao exame e veredicto popular por meio das eleições, gerando, ou não, nova delegação de competência decisória (DIAMOND, PLATTNER; SCHEDLER, 1999).

O debate em torno da *accountability*, para Arato (2002), considera que para um efetivo regime de *accountability* a participação da sociedade civil e da esfera pública é de cunho fundamental para a qualidade democrática e ainda pressupõe o aspecto retrospectivo da *accountability*. E mais: seria necessário incorporar graus de deliberação para essa efetividade de *accountability*.

A relação entre *principal* e *agente* alicerça-se como condicional, fundamentada na possibilidade de destituição do *agente* pelo *principal*, o próprio fundamento da *accountability*. Contudo, os autores reforçam a percepção de que a relação *principal* – *agente* é vertical em sua constituição fundamental. Outro reflexo é a complexidade que o desenho institucional pode gerar na capacidade que o *principal* terá de punir o *agente* por meio das eleições.

Dahl e Lindblom (1971) consideram *controle* a capacidade que um ator possui em fazer com que outro ator atenda suas demandas, através especialmente de incentivos, restrições e punições. Para Moreno, Crisp e Shugart

(2003), a eficiência do controle é diretamente vinculada à qualidade do processo de delegação entre os cidadãos (principais) e os políticos (agentes).

Acreditamos que, se os mecanismos de *accountability* vertical entre eleitores e legisladores são fracos, a própria *accountability* horizontal também padecerá dos efeitos de fragilidade da *accountability* vertical. Quando buscamos visualizar essa inferência, especialmente na América Latina, podemos elencar alguns fatores – todos vinculados à deficiência estrutural do sistema representativo - que reforçam o cenário de debilidade dos mecanismos de *accountability*: “sistemas partidários fragmentados e partidos débeis, clientelistas e não programáticos produzem uma estrutura de incentivos perversa para o exercício do controle” (MELO, 2007, p. 06).

O exercício do controle depende em muito da capacidade institucional de abertura política existente à demanda dos cidadãos o que, consideramos, depende diretamente da ausência de crises institucionais que resultem na debilidade das instituições democráticas. As instituições de controle externo, que podemos entender como instituições de *balance*, estão diretamente ligadas a mecanismos de *accountability horizontal* e são fundamentais à qualidade democrática de um país (O'DONNELL, 1998). Em nossa leitura, a instabilidade política impede a consolidação de um marco institucional eficaz, condição *sine qua non* para combater a corrupção.

Segundo Pellegrin e Gerlagh (2007), o maior nível de desenvolvimento econômico permite que os países disponham de maiores recursos para gerar instituições de maior qualidade, terminando por repercutir sobre os níveis de corrupção vigentes. A democracia não elimina a corrupção, mas como regime político constitui-se mais favorável à detecção e penalização de práticas de corrupção. A corrupção, nesse sentido, pode afetar não apenas a estabilidade econômica dos países, mas especialmente a estabilidade democrática, em especial por causar danos nos níveis de eficiência e legitimidade das instituições democráticas. Uma consequência direta desse cenário é a maior dificuldade na disponibilização de recursos para combater a gestão de problemas distributivos, pois em tese há um estímulo à promoção de gastos superiores aos níveis ótimos de mercado. O próximo tópico buscou mapear a estabilidade política na América do Sul, analisando-a – em associação a outros indicadores - em conformidade ao desenvolvimento institucional de controle na região.

INDICADORES DE GOVERNANÇA E CONTROLE DE CORRUPÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: A IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE POLÍTICA

A hipótese deste trabalho é: a qualidade democrática depende diretamente da ausência de crises institucionais (estabilidade política) para o aprimoramento das instituições de controle. Como, então, uma democracia pode ser considerada como estável e produzir, como resultado, o aprimoramento democrático de instituições de controle?

Uma tradicional resposta a essa pergunta é remeter a explicação da estabilidade política (identificada fortemente com a teoria da modernização) à forte correlação entre a estabilidade democrática e algum nível de desenvolvimento econômico inferido pela renda *per capita* (COUTINHO, 2008). Nesse sentido, o maior desempenho econômico não tende a produzir em escala regimes democráticos, mas possibilita fortemente que sua sobrevivência seja ampliada em sociedades de bem-estar (PRZEWORSKI *et. al*, 2000). De acordo com Rocha e Santos (2011), países com uma renda *per capita* em torno de US\$ 6 525, aumenta em 4,067 as chances de consolidar sua democracia, já países com renda *per capita* em torno de US\$ 6 525, suas chances de serem regimes democráticos é consideravelmente maior. A média da taxa de crescimento do PIB da América do Sul aponta resultados que variam entre 3,6% entre 1990-1999 e 3,7% para o período de 2000-2009 (OPSA, 2010).

Segundo Przeworski *et. al* (2001), uma democracia tem maiores chances de sobrevivência em conformidade ao crescimento da sua renda *per capita*. Nessa perspectiva, há uma associação entre estabilidade política e crescimento econômico, um país instável politicamente reduz condições para seu crescimento econômico. Essa é a perspectiva dos economistas Ari Aisen e Francisco José Veiga (2010). A premissa de trabalho dos autores não é necessariamente nova, como eles próprios confirmam: “Political instability is regarded by economists as a serious malaise harmful to economic performance.” Os economistas perceberam que a instabilidade política tem efeitos na produtividade econômica de um país e, como consequência, afeta seu crescimento econômico. Como resultado, a insegurança política e jurídica interfere na capacidade de atração de investimentos prejudicando, como resultado, o desempenho econômico do país. Estabilidade política, portanto, importa.

O modelo democrático, grosso modo, encontra-se estabilizado na América do Sul, ainda que o grau de estabilidade política e de institucionalização democrática varie de país a país, o que reflete no próprio desenvolvimento

de instituições de controle na região, com maior ou menor “separação de poder” em relação aos poderes constitucionais.

Do ponto de vista da estabilidade política é importante frisar que, a partir da análise dos dados relativos à estabilidade política na América do Sul, aponta-se realmente a existência de um patamar ou nível mínimo de renda *per capita* para que ocorra a estabilidade política em um país, ainda que não seja necessariamente “exigido” o *status* de país desenvolvido para que uma democracia torne-se consolidada. Muito mais do que um regime, a democracia é um sistema de interações políticas.

Consideramos que para maior qualidade democrática - através do aprimoramento das instituições - há uma conexão direta entre maior *accountability* (vertical, horizontal e societal) e o reforço institucional de controle, altamente dependente da estabilidade democrática. Essa é condição fundamental para expansão de melhores indicadores sociais, econômicos e de gestão governamental.

Do ponto de vista do indicador “voz e *accountability*”⁷ do Banco Mundial como se situam os casos de Brasil, Chile e Uruguai?

Notamos na figura 2 que, assim como na figura 1 ilustrando o desempenho quanto ao indicador “Controle da Corrupção”, Uruguai e Chile apresentam desempenhos melhores que Brasil também em relação ao indicador “Voz e *Accountability*”. O Uruguai apresentou significativos retrocessos nos anos de 1998 e 2001 (abaixo de 75%) e crescimento contínuo a partir de 2007, com melhor resultado obtido ano de 2010 (em torno de 85%). O Chile apresenta maiores oscilações e passou por retrocesso significativo no ano de 1999, e novos retrocessos nos anos de 2006, 2008 e 2009, apresentando melhor resultado no ano de 2005 (em torno de 85%). O desempenho do Brasil, por sua vez, oscilou pouco e se mostrou praticamente semelhante ao longo dos anos, com valores variando entre 60% e 65% e com melhor desempenho no ano de 2010. O próximo tópico, de caráter mais descritivo, buscou discutir o processo de desenvolvimento institucional de controle na região, especialmente no Brasil, Chile e Uruguai, apontando similaridades e diferenças.

7. Mede as percepções de até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar na seleção do seu governo, terem liberdade de expressão, liberdade de associação, e uma imprensa livre.

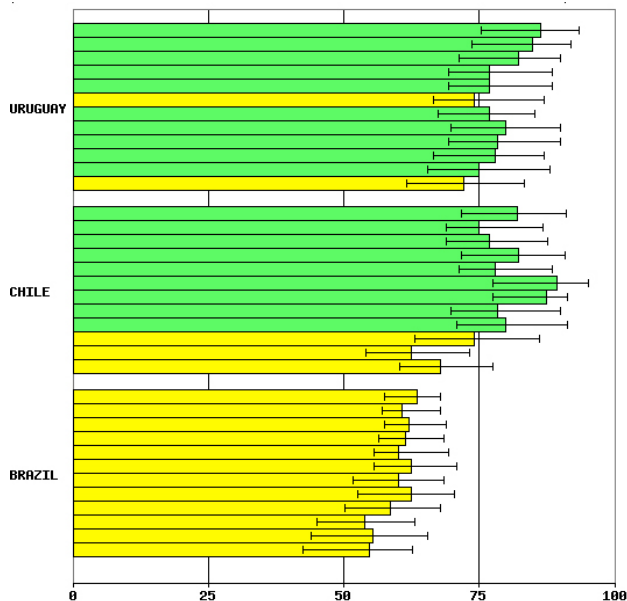


Figura 2 –Voz e Accountability 1998 a 2010 (top-bottom order).

Country's Percentile Rank (0-100)

■ 90th-100th Percentile ■ 50th-75th Percentile ■ 10th-25th Percentile
■ 75th-90th Percentile ■ 25th-50th Percentile ■ 0th-10th Percentile

Fonte: Banco Mundial, 2012.

DESENVOLVIMENTO DE INSTITUIÇÕES DE CONTROLE EXTERNO NO BRASIL, CHILE E URUGUAI: DIFERENÇAS SIGNIFICATIVAS?

Brasil

No Brasil, as instituições de controle externo ganharam novos contornos e importância com a promulgação da Constituição de 1988. No que diz respeito ao controle externo, sua responsabilidade no Brasil é atribuição do Tribunal de Contas da União⁸. Criado inicialmente em 1890, por inicia-

8. O Brasil conta também com Tribunais de Contas nos estados, compostos por sete membros que recebem o nome de Conselheiros. Para o presente trabalho nos

tiva do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa e institucionalizado pela Constituição de 1891, o TCU foi norteado pelos princípios de autonomia, fiscalização, julgamento e vigilância. A Constituição de 1988, ampliou suas competências e jurisdição, e o Tribunal de Contas da União passou a ter poderes para, em auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Entre suas competências privativas estão:

- (i) Apreciar as contas anuais do Presidente da República;
- (ii) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- (iii) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- (iv) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- (v) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;
- (vi) fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios;
- (vii) prestar informações ao Congresso nacional sobre fiscalizações realizadas;
- (viii) aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- (ix) sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- (x) emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- (xi) apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais;
- (xii) fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, Distrito Federal e municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais. (TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL, 2012).

ateremos somente ao Tribunal de Contas da União.

Em suma, configura-se como um tribunal administrativo, auxiliar ao Congresso Nacional, encarregado de julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer cidadão que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo às finanças do Estado. Trata-se de um órgão colegiado, composto por nove ministros, cujos mandatos se encerram compulsoriamente aos 70 anos (idade de aposentadoria para os servidores públicos). Seis ministros são indicados pelo Congresso Nacional, dois pelo Presidente da República e dois são escolhidos entre os auditores e membros do Ministério Público⁹, que funciona junto ao Tribunal. Suas funções básicas são fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, de ouvidoria e normativa e, de acordo com MELO *et al* (2009, p.1224), embora não faça parte do sistema judiciário, atua como autoridades judiciais quase independentes.

Ainda no Brasil, uma série de medidas tem sido adotadas no combate à corrupção. A Lei de 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação, também se mostra um importante passo em direção à transparência e consolidação democrática, e tem como objetivo regulamentar o direito constitucional de acesso do cidadão às informações públicas e tem sua aplicação aos estados, municípios, Distrito Federal e aos três Poderes da União.

Ainda, tem destaque no país a Transparência Brasil, organização não-governamental, autônoma e independente, fundada no ano 2000 e dedicada a combater a corrupção. Dentre suas iniciativas estão a realização de mapeamento sobre a corrupção em diferentes esferas (eleitoral, privada, municípios e outras); criação de instrumentos para monitoramento do fenômeno da corrupção e implementação de programas de combate à corrupção em parceria com entes públicos, como é o caso da Controladoria Geral da União (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2012).

Chile

Com o retorno do Chile à democracia em 1990, o governo adotou uma série de medidas destinadas a promover a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. O primeiro passo foi à adoção de uma agenda com vistas a aumentar a transparência, fortalecer a probidade e prevenir a

9. Órgão autônomo e independente cuja missão é promover a defesa da ordem jurídica.

corrupção. A institucionalização dessa agenda teve início no ano de 1994 com a criação da Comissão Nacional de Ética Pública (CHILE TRANSPARENTE, 2011).

Um segundo marco foi à edição da “Lei de Probidade Administrativa” no ano de 1999, a qual incorporou os princípios da probidade e transparência como normas explícitas de conduta ética dos organismos e funcionários públicos. Nesse mesmo ano foram promulgadas diversas reformas no Código Penal destinadas a aperfeiçoar as disposições que tratam dos delitos de corrupção. Essas medidas respaldaram a adesão do governo chileno à Convenção Interamericana Contra a Corrupção, ratificada no ano de 1998.

O terceiro marco foi a “Agenda Pró-Transparência”, que introduziu uma série de reformas entre os anos de 2003 e 2005. Dentre as principais medidas adotadas estão: a Lei de Transparência, Limite e controle do Gasto Eleitoral, que regulamentou as doações e o gasto das campanhas; Projeto de Lei destinado a regular as atividades de *lobby*, com a criação de um registro público de *lobistas*; a institucionalização da Auditoria Interna em todas as repartições do governo e a principal a reforma constitucional promulgada no ano de 2005 que consagrou o princípio de probidade administrativa (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA – GOVERNO DO CHILE, 2012).

No que tange ao controle externo desde o período da Colônia até a formação do Chile Republicano, existiram diversas instituições envolvidas em questões de controle, gestão, contabilidade e supervisão da administração pública. Dentre estas podemos citar o Tribunal de Contas estabelecido por lei em 1888, o qual era norteado pelos princípios da legalidade, independência e prestação de contas por parte dos funcionários públicos.

No ano de 1926 com a supressão da *Dirección General de Contabilidad*, do *Tribunal de Cuentas*, da *Dirección General de Estadística* e da *Inspección General de Bienes de la Nación*, nasce a *Contraloría General de La República* (DFL N° 400-Bis de 26 de março de 1927). Por conta dessa supressão essa instituição agrega as funções de registro de pessoal, tribunal de contas e normatizador da contabilidade nacional (MELO, 2007).

A Controladoria Geral da República é um órgão superior de fiscalização da administração do Estado, ela goza de autonomia frente ao Poder Executivo e demais órgãos da administração pública. Suas funções estão estabelecidas no artigo 98 da Constituição do Chile de 1980.

O objetivo da Controladoria é resguardar o devido uso do patrimônio público, buscando dessa forma preservar e fortalecer a probidade e

transparência, contribuindo dessa forma com a melhoria das condições de governabilidade e *accountability*. Para isso foram concedidos amplos poderes a Controladoria, listamos abaixo os principais:

- (i) Autoridade para interpretar as normas legais que afetam o nível administrativo. Este poder permite que seja desenvolvida uma legislação uniforme, um sistema de súmulas vinculantes, de forma que a mesma regra jurídica seja aplicada a todos os casos. A interpretação uniforme permite um ganho na previsibilidade administrativa, isto é, legitima a confiança dos cidadãos que à administração utilizará os mesmos critérios para situações análogas;
- (ii) Atividade de controle prévio, realizado através de um instrumento jurídico do direito administrativo chileno denominado *toma de razón*, que é um procedimento de controle preventivo através do qual a Controladoria-Geral analisa a constitucionalidade e legalidade dos decretos e resoluções administrativas. Segundo Melo (2007), a *toma de razón* exerce um importante papel de *veto player* no sistema administrativo;
- (iii) Auditorias, com objetivo de zelar pelo cumprimento das normas jurídicas, resguardar a propriedade pública e respeito ao princípio da probidade administrativa.
- (iv) Regular e realizar com exclusividade a contabilidade do setor público em geral, com objetivo de informar a comunidade sobre a gestão do Estatal;
- (v) Julgar com exclusividade as contas de pessoas ou funcionários responsáveis por fundos ou bens públicos com intuito de responsabilizar tanto os atuais como os antigos funcionários que tenham causado danos à propriedade pública (Lei n. 10.336).

Nesse modelo institucional de Controladoria a figura central é o Auditor Geral, que é nomeado pelo Presidente da República após confirmação pelo Senado. O cargo só pode ser preenchido por advogados e é vitalício até o limite de 75 anos (idade para aposentadoria compulsória no setor público chileno). Como se vê, aqui há forte concentração de autoridade e poder na figura do *Controlador Geral*, que é responsável individualmente pelos pareceres da Controladoria e também pelo seu organograma, já que tem prerrogativas para nomear funcionários, definir padrões salariais, entre outras atribuições.

A responsabilização pela má gestão da Controladoria Geral recai individualmente sobre o *Controlador Geral*, que pode ser destituído do cargo

após processo de *impeachment* iniciado pelo Senado. O *Controlador Geral* presta contas anualmente sobre a gestão do ano anterior, as mesmas são enviadas ao Presidente e ao Congresso Nacional e dispostas no endereço eletrônico da instituição para conhecimento dos cidadãos. De acordo com Melo (2007), o diagnóstico da Controladoria indica que a instituição apresenta muitas qualidades desejáveis para uma instituição de controle, como: credibilidade, imparcialidade, profissionalismo e independência. Porém, este autor ressalta que não é possível estabelecer se essas qualidades são resultado da eficiência e forte institucionalismo estatal chileno ou se elas decorrem de características inerentes à Controladoria Geral. O autor também aponta algumas características indesejáveis da instituição como: falta de articulação com o Legislativo e o caráter obsoleto da ênfase no controle prévio.

Como se vê, a maior parte das medidas adotadas pelo Chile, pós-redemocratização, está ligada à transparência e acesso à informação, ferramentas chaves para o combate a corrupção e a *accountability*. O acesso à informação permite a fiscalização pelos cidadãos das ações praticadas por seus governantes dando-lhes capacidade de avaliar o desempenho do governo e debater sobre suas ações. Uma das formas mais efetivas de combater um mau governo é através da liberdade de expressão que surge de forma ampla com o acesso irrestrito e integral à informação.

Uruguai

No que se refere ao Uruguai com seu retorno à democracia em 1985, o país, assim como o Chile, priorizou a transparência, a prestação de contas e o acesso à informação como eixos fundamentais das políticas públicas de combate à corrupção, as quais passaram a fazer parte da agenda governamental do país com a assinatura no ano de 1996 da Convenção Interamericana contra a Corrupção (ratificada em 1998).

Em dezembro de 1998 com a edição da Lei 17.060/98 que trata sobre o uso indevido do poder público (corrupção) foi criada a Junta Assesora em Matéria Econômica e Financeira do Estado, atualmente Junta de Transparência e Ética Pública (JUTEP – Lei n. 18.362/08).

A JUTEP é um órgão de controle superior que atua com independência técnica no âmbito do Poder Executivo ao qual se vincula através do Ministério da Educação e Cultura. A Junta é integrada por três membros, indicados pelo chefe do Poder Executivo, com prévia aprovação por 3/5 dos membros do Senado (JUTEP, 2012).

No que concerne ao controle externo, o primeiro registro de controle do uso dos recursos públicos coincidiu com a independência do Uruguai, sua primeira constituição de 1830 criou a “Comissão de Contas”. O objetivo desse órgão era realizar auditoria das contas apresentadas pelo governo. O Tribunal de Contas foi incorporado à organização institucional do país como órgão de controle externo pela Constituição de 1934 e suas bases, ou seja, sua organização, funções e competências se mantêm até os dias atuais através da Constituição que está em vigor desde 1967 (TRIBUNAL DE CONTAS URUGUAY, 2012).

Dentre as funções do Tribunal de contas, podemos citar as principais: acompanhamento da execução dos orçamentos; o controle de toda a gestão relativa à Fazenda Pública e a elaboração anual de relatório à Assembleia geral sobre a prestação de contas formulada por todos os órgãos do Estado. Este relatório constando a prestação de contas é submetido à *Asamblea General* (TRIBUNAL DE CONTAS URUGUAY, 2012).

O Tribunal é composto de 07 membros, designados pela *Asamblea General* por 2/3 dos votos totais dos seus componentes. O mandato será de 05 anos e admite reeleição. Os membros do TCU são responsáveis por seus atos mediante a *Asamblea General*, que tem o poder de destituí-los através de impeachment, em caso de violação da Constituição ou outros crimes graves, ou pelo voto de 2/3 de seus componentes, nos demais casos.

Tabela 2. Desenho Institucional de Controle Externo no Brasil, Chile e Uruguai

<i>Desenho Institucional</i>	BRASIL	CHILE	URURUGAI
<i>Modelo instituição</i>	Tribunal de contas	Auditor Geral	Tribunal de Contas
<i>Marco legal (período pós independência)</i>	Tribunal de Contas, 1891.	“Contaduría Mayor y Tribunal de Cuentas”, 1839	“Comisión de Cuentas”, 1830.
<i>Dispositivo constitucional</i>	Constituição de 1988, arts. 71-75 e 161	Constituição de 1980, arts. 98-100	Constituição de 1967, arts. 208-213
<i>Estrutura Organizacional</i>	Órgão colegiado, composto por 09 ministros. 06 indicados pelo Congresso Nacional, 02 pelo Presidente da República. 02 escolhidos entre os auditores e membros do Ministério Público.	Controlador Geral Eleito pelo Presidente, após crivo do Senado.	Órgão colegiado composto por 07 membros eleitos pela “Asamblea General” (Poder Legislativo) por 2/3 dos votos do total dos membros. O presidente é designado pelos membros eleitos para compor o TCU.

<i>Desenho Institucional</i>	BRASIL	CHILE	URURUGAI
Mandado	Vitalicío até 70 anos (idade de aposentadoria do funcionalismo público)	Vitalicío até 75 anos (idade de aposentadoria do funcionalismo público)	05 anos. Membros podem ser reeleitos.
Vinculação	Instituição ligada ao Legislativo	Independente	Instituição ligada ao Legislativo
Poderes	Semi-judicial	Semi-judicial	Sem poderes judiciais
Funções	Contábil; Financeira; orçamentária; operacional; patrimonial	controle da legalidade; auditoria; contabilidade e jurisdicional.	Acompanhamento da execução dos orçamentos; controle gestão relativa à Fazenda Pública; Elaboração anual de relatório à “Asamblea General” sobre prestação de contas formulada por todos os órgãos do Estado.
Instituições subnacionais	Existência de TCU's nos Estados	Existência de Controladoria nos Estados	TCU atua no âmbito nacional
Responsabilização dos gestores	Perante o Congresso Nacional e ao Poder Judiciário	Individual. Controlador Geral	Coletiva perante “Asamblea General”.
Prestação de contas	TCU analisa técnico e juridicamente as contas do Executivo e envia ao Congresso Nacional, ao qual compete o julgamento.	Controlador Geral elabora anualmente a “Cuenta Pública” sobre a gestão do ano anterior. Enviada ao Presidente e ao Congresso (art. 143, Lei n. 10.336).	TCU elabora anualmente relatório dos gastos públicos e envia a “Asamblea General”.
Outras instituições de controle	Transparência Brasil	“Chile Transparente” e “Fundación pro acceso”.	

Fonte: Tribunal de Contas Brasil, Uruguai e Controladoria Geral da República do Chile.

Desde a redemocratização, nenhum dos três países passou por algum tipo de instabilidade institucional e política como guerra civil ou golpe de Estado, por exemplo. No caso brasileiro, como exceção, houve a interrupção de mandato presidencial do Presidente Fernando Collor de Melo em 1992. A comparação entre países no que diz respeito ao controle externo

mostra diferenças no que diz respeito aos desenhos institucionais. A primeira característica que nos chama atenção é o fato de tais instituições foram criadas em momentos historicamente muito próximos no Uruguai e no Chile (1830 e 1839, respectivamente) e somente sessenta anos depois no Brasil. Embora isso não nos permita qualquer afirmação no sentido de qualificar ou atestar eficiência dessas instituições, os marcos temporais revelam que as preocupações naquele sentido se fizeram presentes muito antes entre nossos vizinhos.

De acordo com Santiso (2007), ao avaliar a qualidade das instituições de controle externo na América Latina, Brasil e Chile (dos três países analisados no artigo) mostraram-se mais robustos no exercício do controle na região. Para tanto, Santiso buscou avaliar a qualidade institucional das instituições de controle externo por meio de quatro indicadores: independência, tempestividade, credibilidade e *enforcement*. Há, de acordo com o estudo, uma forte correlação entre níveis de corrupção e qualidade das instituições de controle externo (SANTISO, 2007). O próprio autor reforça o caráter de que não é possível uma associação direta entre modelo de instituição de controle externo e o desempenho mais consistente dos países no controle da corrupção, observado que os modelos brasileiro (Tribunal de Contas) e chileno (*Contraloría*) são distintos. Neste sentido, podemos inferir que credibilidade institucional associada a eficiência e independência resulta em um melhor desempenho institucional no controle e combate à corrupção.

Retomando a análise do desenho institucional das instituições de controle externo dos três países, Chile e Brasil são mais parecidos em relação à prestação de contas, aos mandatos, as instituições subnacionais e à vinculação. Brasil e Uruguai são mais semelhantes do ponto de vista da estrutura organizacional e quanto a vinculação entre o Poder Legislativo e as instituições de controle externo, já que no caso chileno há independência e não vinculação formal com o Poder Legislativo. Desta forma, quando observamos o modelo de responsabilização dos gestores (fator fundamental da *accountability* e controle de corrupção, por exemplo), os modelos brasileiro e uruguaio são mais parecidos (pela relação entre as instituições de controle e os respectivos parlamentos) que em relação ao caso chileno, como pode ser melhor visualizado na Tabela 2. Entretanto, Chile e Uruguai possuem desempenho maior, em relação ao Brasil, no controle de corrupção e mesmo no exercício de *accountability*, como é possível observar através dos indicadores de governança do Banco Mundial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso objetivo consistiu em comparar o desenvolvimento dos modelos institucionais de controle externo no Brasil, Chile e Uruguai, após suas redemocratizações, e avaliar se a estabilidade política apresenta relação direta na institucionalização de mecanismos de *accountability* nos três países. Para isso, utilizamos indicadores fornecidos pela Transparência Internacional e pelo Banco Mundial, além da revisão de literatura especializada.

Primeiramente notamos que no que toca a percepção da corrupção, balizada aqui pelo Índice de Percepção da Corrupção, os dois países apresentam desempenhos semelhantes e quantitativamente superiores aos do Brasil (7,0 e 7,2 *versus* 3,5). Dada as supracitadas limitações do indicador, utilizamos os indicadores de Governança fornecidos pelo Banco Mundial e constatamos, novamente, semelhanças de desempenho entre Chile e Uruguai, ao mesmo tempo em que notamos discrepâncias significativas para o Brasil.

Em relação ao “controle da corrupção”, numa trajetória temporal de doze anos, Chile e Uruguai apresentam melhores desempenhos. O Chile se mostrou relativamente estável, o Uruguai melhores taxas de crescimento ao passo que o Brasil mostrou-se altamente instável, com pior desempenho comparado. No que diz respeito a “voz e accountability”, a discrepância novamente ficou por conta do Brasil, cujos valores, embora tenham variado pouco, se mostraram bastante abaixo dos padrões dos outros países.

A análise comparativa dos países revelou ainda que a ênfase dada à transparência e ao acesso às informações para o cidadão é marcadamente distinta. No caso chileno e uruguaio as iniciativas nesse sentido tiveram lugar logo após o período de redemocratização, ao passo que no Brasil essas iniciativas foram graduais e mais tardias, tendo lugar principalmente nos primeiros anos 2000. Vale ressaltar que nesse último caso a Lei de Acesso a Informação, sancionada há pouco mais de um mês, tem encontrando resistências diversas na prática.

Os efeitos da corrupção, portanto, são altamente interdependentes e penetrantes e geradores de externalidades – como ineficiência governamental - para outros domínios sociais, econômicos e políticos. A estabilidade democrática de Brasil, Chile e Uruguai, ainda que existam mais similaridades de desempenho entre os dois últimos, permitiu criar condições de fortalecimento institucional de controle nos países, aspecto fundamental ao combate à corrupção. Ao longo das últimas décadas, o combate à corrupção ganhou maior consistência na agenda governamental dos três

países, acompanhando a maior consolidação democrática e reforço institucional de controle. Acreditamos que, embora os modelos de instituição de controle externo sejam diferenciados entre os países, Chile e Uruguai mostram um amadurecimento maior do ponto de vista do exercício efetivo da *accountability* horizontal, o que reflete nos melhores indicadores de controle e combate da corrupção, reforçado pela estabilidade política dos países como a ausência de golpes de Estado, guerras civis e interrupções de mandatos presidenciais, entre outros indicadores de estabilidade política.

REFERÊNCIAS

AISEN, A.; VEIGA, F. J. *How Does Political Instability Affect Economic Growth?* IMF Working Paper. Janeiro de 2011. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1112.pdf> Acesso em: 18 de Junho de 2011.

ALONSO, J.A; GARCIMARTÍN, C. (2008). *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid, Editorial Complutense.

ARATO, A. (2002). *Representação, soberania popular e accountability*. Lua Nova, São Paulo, no. 55- 56, BANCO MUNDIAL. INDICADORES DO BANCO MUNDIAL, 2012. Disponível em: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp Acesso em: 03 de maio de 2012.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Histórico da Controladoria Geral da União Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/index.asp>. Acesso em: 20 de junho de 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Acesso em: 26 de junho de 2012.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 26 de junho de 2012.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL. Portal do Tribunal de Contas. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia>. Acesso em: 20 de junho de 2012.

CHILE. MINISTERIO DE LA SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO, 2012. Disponível em:<<http://www.msgg.gob.cl/>>. Acesso em: 12 de junho de 2012.

CHILE. SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA – GOVERNO DO CHILE, 2012 - Elaborado pela Divisão de Estudos – Ministério Secretaria Geral da Presidência – Governo do Chile. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026052.pdf>> Acesso em: 20 de julho de 2012.

CHILE TRANSPARENTE, 2011. Disponível em: <<http://www.chiletransparente.cl/chile-transparente>>. Acesso em: 18 de junho de 2012.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

COUTINHO, M. V. (2008). **Crises Institucionais e Mudança Política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Marcelo Coutinho.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. (2001) The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: HAGGARD, S. and MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments and Policy**. New York: Cambridge University Press.

DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

DAHL, R.; LINDBLOM, C. **Política, economia e bem-estar social**. Rio de Janeiro: Lidoor, 1971.

DI TELLA, R; SCHARGRODSKY, E., (2003). **The role of wages and auditing during a crack-down on corruption in the city of Buenos Aires**. Journal of Law and Economics, Chicago, the University of Chicago Press, 46 (1), pp-269-292.

FILGUEIRAS, F. (2008). Marcos teóricos para o estudo da corrupção. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N., et al. **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

GOLDEN, R; PICCI, L. (2005). **Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data**. Economics & Politics, Charlottesville (Virginia), vol.17, nº1, pp. 35-75.

HSIEH, C.T; MORETTI, E. (2005). **Did Iraq Cheat the United Nations? Underpricing, Bribes and the Oil for Food Program**. In: NBER Working Papers, Cambridge, nº 11202.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perception Index**, 2011. Disponível em: <<http://cpi.transparency.org/cpi2011/>>. Acesso em: 20 de junho de 2012.

KAUFMANN, DI; KRAAY, A. A.; MASTRUZZI, M. (2007), **Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006**. World Bank Policy Research Working Paper No. 4280. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=999979>> Acesso em: 14 de Abril de 2011.

KITSCHOLT, H. (2000). **Linkages between citizens and politicians in democratic politics**. Comparative Political Studies. p. 845 – 879.

KLITGAARD, R. (1997). **Controlling Corruption**. Berkeley, University of California Press.

MELO, M. A; PEREIRA, C.; FIGUEIREDO, C. M. (2009). **Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions**. Comparative Political Studies, v.42, p.1217-1244.

MELO, M. A. (2007). **O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.22, p.11-30.

_____. (2007). **O Controle Externo na América Latina.** Instituto Fernando Henrique Cardoso Maio, 56p.

MORENO, E.; C., B.; Shugart, M. D. (2003). **The accountability deficit in Latin America.** In: S. Mainwaring e W. Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford/Nova York, Oxford University Press.

MOISÉS, J. A. (2010). **Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Edusp.

O'DONNELL, G. (1991). **Democracia delegativa?.** *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, (31).

_____. (1998). **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Lua Nova, n°44, São Paulo.

_____. (2011). **Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes.** Disponível em: http://www.unodc.org/documents/dataandanalysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf. Acesso em: 27 de dezembro de 2011.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL AMERICANO. (2009), **Mapa da Estabilidade. Informe Semestral sobre Estabilidade e Violência Política na América do Sul**, n. 8, 2º semestre.

_____. (2008). **Mapa da Estabilidade. Informe Semestral sobre Estabilidade e Violência Política na América do Sul**, n.7, 2º semestre.

PELLEGRINI, L; GERLAGH, R. (2007). **Causes of corruption: a survey of cross country analyses and extended results.** *Economics of Governance*, DOI 10.1007.

PICCI, L. (2005). **Corruption measurement and control. Towards a unified approach.** Paper presented at the IV Global Forum on Fighting Corruption. Brasília, Brasil, 7-10 de junho.

PRZEWORSKI, A.; Alvarez, M, E.; Cheibub, J. A.; Limongi, F. (2000). **Democracy and Development.** New York: Cambridge University Press.

POWER, T.J; GONZÁLES, J. (2003). **Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial.** *Revista Sociologia e Política*. no.21, p.51-69.

PRO ACCESO FUNDACIÓN, (2012). Disponível em:<<http://proacceso.cl/>>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

ROCHA, E.; SANTOS, M. L. (2011). **“Capital Social e Democracia: a confiança realmente importa?”.** *Revista Sociologia e Política*.vol.19 no.38, p.43-64.

SANTISO, C. (2007). **“Auditing for Accountability The Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economies.** Washington, DC: Johns. Hopkins University, unpublished doctoral dissertation.

SELIGSON, M. A. (2005). **The Measurement and Impact of Corruption Victimization**: Survey Evidence from Latin America in *World Development*, vol.34, n°2, pp-381-404.

SILVA, M. F. G. **A economia política da corrupção**, (1996). Disponível em:<<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>.> Acesso em: 20 de junho de 2012.

TANZI, V. (1998). **Corruption around the world**. Causes, consequences, scope, and cures. IMF Staff papers, Washington, IMF, vol.45, n°4.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Informações Institucionais – Transparência Brasil. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/>. Acesso em: 20 de junho de 2012.

URUGUAI. JUTEP. (2012). Junta de Transparencia y Ética Pública. Disponível em: <http://www.jutep.gub.uy/documents/10157/18334/713>. Acesso em: 14 de junho de 2012.

URUGUAI. TRIBUNAL DE CONTAS URUGUAY, 2012. Disponível em: <<http://www.tcr.gub.uy/>>. Acesso em: 15 de junho de 2012.