

CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ECONOMIA INSTITUCIONAL E DA ACCOUNTABILITY HORIZONTAL EM BUSCA DA EFETIVIDADE DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

CORRUPTION: AN ANALYSIS FROM THE INSTITUTIONAL ECONOMY AND HORIZONTAL ACCOUNTABILITY IN SEARCH OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION CONTROL

Ilton Norberto Robl Filho²

Raul Greenhalgh Garcia Júnior³

RESUMO: A corrupção é um dos temas mais importantes na sociedade contemporânea, devendo as instituições promoverem ações de integridade. Este *paper* promove uma releitura da literatura sobre a corrupção com ênfase na abordagem da Economia Institucional, a qual concede relevância às instituições na organização de procedimentos formais e informais. O conceito e a teoria da *accountability* são centrais para entender a importância da coordenação institucional na efetividade no combate às práticas corruptas. Por sua vez, a *accountability* horizontal versa sobre as relações de controle que os agentes, órgãos e poderes públicos promovem entre si, a qual é fundamental para o enfrentamento da corrupção. Conclui-se pela intensa relação entre pressupostos teóricos da Economia Institucional e a teoria da *accountability* e pela necessidade de maior coordenação entre agentes, órgãos e poderes públicos para a efetividade dos mecanismos de *accountability horizontal* na questão da corrupção.

Palavras-chave: corrupção, instituições, *accountability*.

ABSTRACT: Corruption is one of the most important issues in contemporary society, and institutions should promote integrity actions. This paper promotes a re-reading of the literature on corruption with emphasis on the approach of the Institutional Economy, which gives relevance to the institutions in the organization

¹ Trabalho submetido em 13/12/2018, pareceres de análise em 14/12/2018, 17/12/2018 e 18/12/2018 e aprovação comunicada em 18/12/2018.

² Professor Permanente do Mestrado em Direito do IDP (Brasília) e Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da UFPR. Pós-Doutor em Direito Constitucional pela PUCRS e Doutor em Direitos Humanos e Democracia pela UFPR. Foi pesquisador Visitante da Universidade de Toronto – Canadá. E-mail: norbertorobl@gmail.com.

³ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Pós-Graduando *Lato Sensu* Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração no IDP (Brasília). E-mail: raulgarciajr@gmail.com.

of formal and informal procedures. The concept and theory of accountability are central to understanding the importance of institutional coordination in effectively combating corrupt practices. Horizontal accountability, on the other hand, is about the control relations that agents, organs and public authorities promote among themselves, which is fundamental for facing corruption. It is concluded by the intense relationship between theoretical assumptions of the Institutional Economy and the theory of accountability and by the need for greater coordination among agents, organs and public authorities and branches for the effectiveness of horizontal accountability mechanisms in the issue of corruption

Key words: corruption, institutions, accountability.

Sumário: 1. Introdução; 2. Definindo A Corrupção; 3. Algumas Abordagens Teóricas Da Corrupção Na Economia; 4. *Accountability*: Conceito E Dimensões; 5. Considerações Finais; 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da corrupção é objeto de estudo em diversas áreas do conhecimento – sociologia, filosofia, direito ciência política e, principalmente na economia – e vem ganhando cada vez mais espaço na literatura e nos debates públicos, em especial no Brasil.

Em um passado recente, a corrupção era tratada apenas como um dado e “a maioria dos economistas tendia a considerar que a corrupção é uma ‘graxa’ que lubrifica a economia, uma acidentalidade pouco importante na ordem das coisas e para alguns benéfica para a eficiência econômica” (ABRAMO, 2005, p.33). Essa teoria ficou conhecida como “*greasing the wheels*” hipótese (LEFF 1964). Atualmente, a corrupção é vista com um ilícito que deve ser enfrentada e sancionada.

Além dos acadêmicos, diversos organismos nacionais e internacionais (governamentais e não governamentais) se debruçam sobre o tema para responder a questões como: Quais as causas e as consequências da corrupção? O desenho institucional incentiva a corrupção? Quais as reformas institucionais necessárias para diminuir os incentivos para a prática corrupta? As respostas para essas questões ampliam, sobremaneira, o escopo da análise sobre a corrupção, que ficou restrita

durante algum tempo a aspectos culturais e de desenvolvimento econômico.

O presente artigo pretende contribuir para a discussão no campo da corrupção, a) demonstrando que as importantes relações teóricas entre Economia Institucional e teoria da *accountability* e b) apontando que as práticas de *accountability* horizontal precisam incrementar a cooperação entre os agentes.

O trabalho se dividirá em quatro seções, além da introdução e da conclusão. A primeira seção irá conceituar a corrupção e apresentar algumas formas de mensuração. Em seguida, serão analisadas as abordagens teóricas da corrupção e a abordagem da Economia Institucional. Na terceira seção, o significado, o conceito e as dimensões da *accountability* serão enfrentados, assim como a necessária coordenação institucional para que se torne efetiva a atuação dos agentes, órgãos e poderes públicos no combate à corrupção.

2. DEFININDO A CORRUPÇÃO

A etimologia da palavra corrupção remete ao termo latim *corruptio*, que significa deterioração, estrago ou apodrecimento da matéria – o vocábulo é oriundo das ciências e traz consigo uma carga de valores e crenças.

Os primeiros vestígios da ocorrência do fenômeno da corrupção remontam ao século VII A.C., quando os gregos, sentindo-se usurpados de suas tradições, principalmente do direito à terra, e diante do empobrecimento, passaram a protestar contra a falta de sensibilidade das oligarquias dominantes (FERREIRA, 2017).

A corrupção é um tema multifacetado, sendo objeto de estudo de várias áreas do conhecimento e, em especial, a economia. Desse modo, a conceituação desse fenômeno, de maneira uniforme, torna-se tarefa difícil. Dois conceitos têm sido largamente difundidos na literatura sobre o tema: o primeiro deles é “a troca de

propriedade do governo para ganho pessoal”⁴ e o segundo, que será utilizado para fins desse artigo, é “o abuso de um poder confiado para ganho privado”, da TI.

De maneira mais frequente, os objetivos do comportamento corrupto estão relacionados aos ganhos econômicos. No entanto, ganhos não econômicos também podem ser perseguidos, como os relacionados a elementos políticos e pessoais.

A corrupção pode ser classificada em vários tipos: suborno, extorsão, nepotismo, clientelismo, fraude. Dois dos mais importantes tipos de corrupção para obter ganhos econômicos são a fraude (*embezzlement*) – que está relacionada à apropriação indevida de recursos públicos – e a propina (*bribes*), que envolve a apropriação dos recursos privados pelos funcionários do governo.

Embora a corrupção apareça de muitas formas, o elemento comum é que um agente (geralmente um funcionário do governo) persiga ganhos ao negociar um item ou benefício sobre a tomada de decisões, mas que pertença a um principal o poder.⁵

Do ponto de vista econômico, a relação agente-principal é abordada como parte do estudo dos mercados com informações assimétricas, ou seja, quando algumas partes possuem mais informações do que outras. O agente representa a pessoa atuante e o principal, a parte que é afetada pela ação do agente. A interação desses atores, que pode ocorrer tanto na esfera privada quanto na pública, denomina-se de problema da relação agente-principal, o qual consiste pela possibilidade dos agentes perseguirem suas próprias metas ao invés das metas desejadas pelos principais (PINDYCK E RUBINFELD, 2010, p. 561).

A análise da relação agente-principal na administração pública é importante na compreensão e na avaliação do comportamento dos agentes públicos. Por exemplo, alguns agentes públicos encontram-se interessados em poder ou em gratificações, objetivos que podem ser alcançados expandindo-se o órgão para além do seu nível ‘eficiente’. (PINDYCK E RUBINFELD, 2010, p. 564).

⁴ Tradução livre de: “the sale by government officials of government property for personal gain” (SHLEIFER E VISHNY, 1993, p. 599)

⁵ TREBILCOCK e PRADO, 2011.

Para enfrentar o problema da relação agente-principal, algumas medidas podem ser adotadas, de forma a tornar a relação mais eficiente, como, por exemplo, a alteração na política de salários de forma a impedir que funcionários do governo se sintam ‘atraídos’ a agirem de forma oportunista, o aperfeiçoamento nos mecanismos de controle sobre os funcionários do governo por parte dos órgãos de supervisão e a mobilização dos cidadãos para destituir os administradores públicos que atuem de forma ‘ineficiente’ dos seus cargos.

Os conceitos de corrupção apresentados neste trabalho são centrados preponderantemente em pressupostos econômicos, como no *rent-seeking* (“busca de renda”), nas ações estratégicas de agentes auto-interessados, na análise de custos e benefícios e na maximização de ganhos. Se a corrupção existe, então se torna importante medi-la. Mas isso traz de imediato um problema: como os atos de corrupção são secretos, e como a parcela detectada não informa adequadamente sobre o volume agregado das transações ilícitas, medidas diretas estão fora de questão. Assim, as medidas indiretas dominam o terreno (ABRAMO, 2005, p. 34).

A corrupção como problema político econômico, cultural e administrativo se manifesta de forma diferente nos diversos países. Sendo assim, torna-se necessário uma medição do fenômeno da corrupção em perspectiva comparada.

A maior parte das instituições internacionais, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas (ONU), guiam-se pelos chamados índices de percepção da corrupção para a tomada de decisões em relação às suas políticas. Normalmente, um índice de percepção da corrupção é elaborado da seguinte forma: pergunta-se às pessoas sua opinião sobre o nível de corrupção em um determinado país, buscando os entrevistados em razão da sua inserção na economia.

O índice de percepção da corrupção mais popular é o *Corruption Perceptions Index* – Índice de Percepção da Corrupção (IPC) – da TI, que é publicado anualmente desde 1995 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017a). O IPC é uma

compilação de dados de diversas fontes como, por exemplo, informações do Banco Mundial e do Fórum Econômico, sendo realizadas pesquisas qualitativas (*survey*), as quais são convertidas em várias escalas quantitativas, analisando o grau em que a corrupção é percebida. A Transparência Internacional combina os resultados dessas pesquisas, convertendo seus valores para uma escala de 0 a 100. Desse modo, é possível calcular a média de cada país. Essa escala (“grau”) significa que quanto maior for a pontuação menos corrupção é percebida no país. Mas, esse “grau” não tem nenhum significado específico além da ordenação do ranking.

Em 2018, a TI publicou o IPC de 2017, cuja pesquisa classificou 180 países e territórios. O Brasil passou ao 96º lugar, com uma pontuação de 37, dividindo essa posição com outras nações como Colômbia, Panamá e Peru. No IPC de 2016, o Brasil ocupava a 79º lugar, com uma pontuação de 40.

Por sua vez, as principais críticas ao índice são: 1) foco nas perspectivas das organizações transnacionais ao invés de incluir as experiências nos setores da economia informal e dos pobres; 2) elevado *gap* entre as percepções e os níveis de corrupção evidenciados em experiências reais; 3) alta relação do índice com o nível de pluralidade da mídia (se o país possuir uma mídia controlada os índices de percepção da corrupção tendem a ser mais controlados); 4) a concentração das perguntas constantes dos *surveys* no comportamento dos funcionários públicos em detrimento dos funcionários do setor privado, tendendo-se a ignorar a corrupção neste setor; 5) viés político e ideológico do indicador, considerando-se que é extraído a partir de percepções de dirigentes de empresas transnacionais e utilizado para tomada de decisões de investidores e de organismos internacionais quanto a investimentos e medição de risco; 6) o indicador não nos possibilita nenhuma ideia a respeito da integridade das instituições dos países e, muito menos de sua evolução no tempo. (TREBILCOK E PRADO, 2011; AVRITZER, 2008; ABRAMO, 2005)

Outro índice de percepção da corrupção que se tornou bastante popular é o Barômetro Global da Corrupção (BGC) – *Global Corruption Barometer*, da TI

(TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017b). O índice está em sua nona edição e é a mais extensa pesquisa de opinião sobre pontos de vistas e experiências reais com a corrupção. A última edição, o BGC 2016/017, teve como base as respostas de 162.136 cidadãos adultos comuns em 119 países e territórios. Em linhas gerais, o *survey* está dividido em blocos abordam as seguintes temáticas: opiniões sobre a mudança no nível de corrupção no país; em quais instituições o problema da corrupção é mais grave; quais as experiências de suborno ocorridas nos últimos meses em diferentes prestações de serviços (públicos, mídia, ONG's e empresas privadas); quão bem ou mal eles pensam que seu governo fez para acabar com a corrupção; se ocorreu algum incidente de corrupção e o que aconteceu quando relataram o incidente; quais são as barreiras para denunciar a corrupção em seu país; a disposição dos cidadãos de se envolverem na luta contra a corrupção.

Entre os dados apresentados no último relatório, destacam-se: quase uma em cada quatro pessoas pagou um suborno quando acessou um serviço público nos doze meses anteriores à solicitação da pergunta; as instituições políticas e a polícia continuam a ser percebidas como as instituições mais corruptas e a igreja como a menos corrupta tanto a nível global como também no Brasil, que reflete o descrédito da população em relação ao sistema político e suas práticas para manutenção no poder.

Em que pese o BGC superar a crítica feita em relação ao IPC, no que tange à “elitização” da pesquisa, permitindo ao público em geral emitir a sua opinião sobre a corrupção, algumas críticas em relação ao índice, conforme Abramo (2005, p.37) podem ser destacadas: 1) as opiniões sobre os efeitos gerais da corrupção estão fortemente correlacionadas com as opiniões sobre temas como desemprego, segurança pública, saúde; 2) não há correlação entre experiência com propina e opiniões sobre corrupção no conjunto dos países.

Mesmo com todas as críticas sobre a mensuração da corrupção, pode-se afirmar que os índices sobre a corrupção se transformaram em poderosa ferramenta

de controle social e contribuem para que o fenômeno da corrupção seja estudado não apenas como um problema cultural, ou restrito ao mundo político, mas como um fenômeno que se faz presente na vida cotidiana das pessoas comuns.

3. ALGUMAS ABORDAGENS TEÓRICAS DA CORRUPÇÃO NA ECONOMIA

O intuito do trabalho não é discutir em profundidade as abordagens teóricas sobre a corrupção, mas apresentar em linhas gerais o desenvolvimento da questão na economia com ênfase para a abordagem da Economia Institucional.

Até o final da década de 1970, a corrupção era mencionada apenas como um dado. Segundo Abramo (2005), economistas inclinados para a modelação dedicavam-se a compreender os efeitos do desequilíbrio de informação em leilões, porém os estudos do impacto da corrupção sobre a economia eram muito raros.

Para alguns teóricos, como Leff (1964) e Nye (1967), sob condições específicas, a corrupção até melhora os resultados econômicos. Para esses autores, se as empresas e os indivíduos enfrentam grandes quantidades de burocracia, por exemplo, a corrupção ajuda-os a reduzir seus custos monetários e temporais, permitindo mais inovação, criação de negócios, comércio e crescimento econômico (ACKERMAN E PALIFKA, 2016). Para Nye (1967) a corrupção controlada pode contribuir para o desenvolvimento econômico de três modos: pela formação de capital, pela redução da burocracia e pelo incentivo ao empreendedorismo. A corrupção, de maneira geral, para esses teóricos, funcionava como uma “graxa” que lubrifica a economia (“*greasing the whells*”), benéfica para a eficiência econômica e a sua abordagem não deveria levar em consideração aspectos morais.

Podemos classificar a evolução histórica dos estudos sobre o fenômeno da corrupção em duas ondas, conforme Farrales (2005, p.3). Na primeira onda dos anos 1950 e 1960, o interesse pela corrupção foi fundamentalmente inspirado nas

abordagens da teoria da modernização, procurando identificar na organização dos países industrializados as variáveis sociais cuja mudança foi essencial ao desenvolvimento, com o intuito de “facilitar” esse processo nos países subdesenvolvidos (FILGUEIRAS, 2008a).

A teoria da modernização, cujo principal teórico foi Samuel Huntington (1975), considera a corrupção um fenômeno inerente ao processo de modernização, que produz normas de comportamento conflitantes com as condutas típicas das sociedades tradicionais (GOMES, 2010). Tomando-se a sociedade americana como o tipo ideal, a corrupção é vista como fruto de um atraso evolutivo que pode ser medido pelo distanciamento que cada sociedade se encontra em relação aos Estados Unidos. Logo, a melhor maneira de se combater a corrupção é adotar a visão de mundo e as instituições dos países desenvolvidos, em especial dos Estados Unidos (FILGUEIRAS, 2008a).

As reformas sugeridas pela teoria da modernização passam por reformas nas instituições políticas – tornando-as mais eficientes para se adequar as novas práticas sociais e econômicas – e nas instituições burocráticas, que devem se tornar mais ágeis e confiáveis na regulamentação das atividades econômicas dos agentes para diminuir os incentivos à corrupção. Nota-se um claro viés ideológico nesta abordagem em favor do capitalismo norte-americano, considerando o contexto da Guerra Fria que vigorava à época, com forte polarização política e econômica entre os Estados Unidos e a União Soviética.

A visão funcionalista descrita brevemente acima passou a ser questionada em meados dos anos 1970 por uma geração de estudiosos, como Anne Krueger e Susan Rose-Ackerman, que argumentaram que o comportamento corrupto é de *rent-seeking* e tem um efeito negativo sobre o desenvolvimento político e econômico (FARRALES, 2005). Dessa forma, declinou a popularidade da interpretação da corrupção como lubrificante benéfico para a economia, prestando mais atenção aos prejuízos que produz na eficiência econômica (ABRAMO, 2005).

Segundo o conceito de *rent-seeking*, os agentes econômicos encontram motivação para maximizar o bem-estar econômico, a qual está inserida dentro de um contexto de regras determinadas e de uma renda fixa de acordo com as preferências individuais. Os agentes buscarão a maior renda possível, dentro ou fora das regras de conduta, operando transferências dentro da sociedade mediante a existência de monopólios e privilégio, transferindo a renda de outros grupos sociais para si (FILGUEIRAS, 2008a, p.19).

Segundo Pindyck e Rubinfeld (2010), o conceito de *rent-seeking* relaciona-se com gastos socialmente improdutivos para obter, manter ou exercer o poder de monopólio. A solução econômica para o problema seria a intervenção governamental através da regulamentação de leis antitrustes, da supervisão sobre o poder de monopólio e da regulamentação de preços máximos.

A nova abordagem, portanto, analisava a corrupção como uma escolha individual, cuidadosamente calculada, buscando a maximização da utilidade esperada, porém com custo para a sociedade. Ganhou popularidade a partir dos anos 1990, especialmente entre economistas e cientistas políticos que utilizavam custos de transação ou modelos de agente-principal em seus trabalhos (BATISTA E MARQUES, 2012).

Nesse novo contexto, as reformas institucionais têm o condão de restringir os sistemas de incentivos à corrupção, partindo da necessidade de diminuir o papel das burocracias, porquanto minimizem os monopólios existentes, restringindo a cobrança de subornos e a presença de propina (FILGUEIRAS, 2008b, p. 358). Em outras palavras, as reformas devem diminuir os incentivos e melhorar a eficiência da burocracia.

As abordagens mais contemporâneas sobre a corrupção incluíram no debate a importância das instituições não só para explicar o fenômeno da corrupção como também possibilitar, através da adoção de reformas institucionais, a sua redução. A corrupção é um fenômeno complexo, mas pesquisas acadêmicas têm mostrado que

uma das mais importantes causas subjacentes para corrupção são institucionais (TREBILCOK E PRADO, 2011).

Inicialmente, as instituições se constituíram em um instrumental teórico relevante para explicar o desenvolvimento econômico dos países, especialmente o motivo pelo qual países com características econômicas, políticas e culturais semelhantes tiveram trajetórias diferentes de desenvolvimento.

A conceituação de instituição, assim como a corrupção, está longe de ser tarefa fácil, pois a) há arcabouços teóricos distintos que definem instituição e b) esse instrumental analítico é empregado tanto por economistas ortodoxos quanto heterodoxos⁶.

De acordo com FELIPE (2008, p.246), as instituições:

Ora aparecem como organizações concretas, tais como universidades, institutos de pesquisa industrial e tecnológica, departamentos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P, D & I), agências governamentais e agências de consultoria, etc. Ora aparecem como instrumentos que têm fins específicos: criação de estabilidade, de coordenação e regulação das atividades econômicas. Mais ainda: ora se apresentam como arranjos informais que moldam o comportamento, a linguagem, a cultura, os hábitos, os tabus e as rotinas, seja das empresas, seja do comportamento individual.

O "paradigma institucionalista" está centrado em três dimensões: a) crítica à organização e desempenho das economias de mercado, por se constituírem em mera abstração; b) produção de conhecimento em uma variedade de tópicos e temas específicos; e c) desenvolvimento de um *approach* multidisciplinar (CONCEIÇÃO, 2001).

Por sua vez, a Nova Economia Institucional (NEI) desenvolve o conceito-chave de custos de transação. Partindo do pressuposto de que os indivíduos possuem

⁶ Ortodoxos são economistas que seguem as abordagens predominantes no meio acadêmico, observando os pressupostos neoclássicos: o individualismo metodológico, "homem econômico" racional e maximizador e equilíbrio estático. O neoclassicismo apresenta-se sob a forma de diferentes escolas como, por exemplo, a Escola de Viena, a Escola de Cambridge e a Escola Sueca. Já os heterodoxos utilizam-se de abordagens não hegemônicas como o Marxismo, o Keynesianismo e o Institucionalismo (PINHO; VASCONCELLLOS, 2011, pp. 37 e 50).

racionalidade limitada, os custos de transação são derivados do ambiente de incerteza onde ocorrem as transações entre as firmas, pois não possuem informações perfeitas e, portanto, estão sujeitas a comportamentos oportunistas de outras firmas. E num ambiente em que transacionar é custoso e há uma racionalidade limitada dos indivíduos, as instituições seriam relevantes para reduzir as incertezas e estabilizar as relações de troca entre os mesmos.

Para North (2018, p.9):

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos. A mudança institucional molda a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo e por isso é a chave para a compreensão da mudança histórica.

Ainda de acordo com North (2018, p.14), as instituições abrangem quaisquer formas de restrição que os seres humanos engendrem para moldar a interação humana, podendo ser formais (como as regras que os seres humanos concebem) e informais.

Dessa forma, as mudanças institucionais são determinadas pela interação entre instituições (“as regras do jogo”) e organizações (“os jogadores”). As mudanças institucionais ocorrem de forma incremental, porque as regras formais podem ser mudadas da noite para o dia, porém as restrições informais são mais impermeáveis às políticas deliberadas. A alteração das regras informais passa pela figura do empreendedor (*entrepreneur*), que, por meio do conhecimento e da tecnologia, percebem novas oportunidades e fazem novas escolhas.

A matriz institucional, a qual é representada pelo conjunto de instituições, depende da trajetória (*path dependence*). Portanto, *path dependence* significa que a história é relevante e que não podemos compreender as escolhas do presente sem traçar a evolução incremental das instituições (NORTH, 2018).

De outro lado, a Nova Economia Institucional não rompe totalmente com a

escola neoclássica, modificando ou adequando alguns de seus pressupostos. Em suas análises, encontram-se presentes alguns dos principais postulados da ortodoxia econômica como o foco nos indivíduos, a primazia do mercado, a escassez e a competição. Nesse sentido, o individualismo metodológico afirma que os indivíduos criam e moldam as instituições. Nesse contexto, o Estado é uma instituição formada a partir de indivíduos que buscam vantagens individuais e que, portanto, estaria sujeito à “captura”. Por outro lado, paradoxalmente, a sua existência é condição necessária para que os direitos de propriedade individuais sejam garantidos, condição fundamental para a existência de desenvolvimento econômico (SIMÕES, 2014, p. 46).

Conforme Rose-Ackerman (1999, p. 226), a Nova Economia Institucional auxilia: i) no redesenho de programas governamentais para limitar os incentivos subjacentes para a corrupção, limitando os *pay-offs* (recompensas) da corrupção, ii) na ampliação da *accountability* e a transparência das ações do governo para aumentar a probabilidade de prevenir à corrupção e iii) nas reformas mais radicais da estrutura governamental, como uma revisão constitucional, para limitar as oportunidades de corrupção.

Essas medidas, no entanto, não podem ser impostas como um receituário, mas requerem uma liderança doméstica e eleitorado local mobilizados para apoiá-las. Neste artigo, focar-se-á na necessidade de fortalecimento da estrutura de *accountability* para combater a corrupção.

4. ACCOUNTABILITY: CONCEITO E DIMENSÕES

O significado do termo *accountability* é objeto de controvérsia no Brasil, inexistindo no nosso vernáculo palavra com o significado do substantivo inglês. Ainda, a literatura especializada afirmava que práticas de *accountability* no Brasil eram também inexistentes até a década de oitenta do século passado, comparando

com outros países como os Estados Unidos (CAMPOS, 1990).

Pinho e Sacramento (2009), após vinte anos da publicação de Campos (1990), considerando as alterações políticas e institucionais ocorridas no Brasil, continuam a buscar um significado para o termo, analisando ainda as práticas de *accountability* no Brasil e concluindo que:

[...] mostra-se difícil dar uma resposta conclusiva à questão formulada neste artigo. Avanços têm sido realizados, páginas têm sido viradas na história brasileira, mas mudanças de maior fôlego, de caráter estrutural são difíceis de ser dadas em um curto período de tempo (20 anos), quando se enfrentam forças e culturas conservadoras encasteladas há séculos com capacidade de adequação e de transformação às novas realidades. Não querendo fugir da resposta, podemos dizer que estamos mais perto da tradução do que quando Campos se defrontou com a questão, mas ainda muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*. Fechando com palavras otimistas, esse conceito está em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo. (SACRAMENTO E PINHO, 2009, p.1365)

A ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigência de prestação de contas, seja no âmbito público como no privado (SACRAMENTO E PINHO, 2009, p 1.347).

A compreensão do termo *accountability* pressupõe a apreensão da categoria principal (mandante) e agente (mandatário), assim como da estrutura analítica da *accountability*: *answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement* (coação) (ROBL FILHO, 2012).

Accountability é, portanto, uma relação que se estabelece entre principal e agente ou entre os agentes entre si. As instituições e a relação principal e agente foram pensadas originalmente a partir da Nova Economia Institucional, mas é essencial seu aprofundamento nos campos da teoria política e do direito.

Do ponto de vista político, o agente é uma pessoa física ou jurídica (burocratas, magistrados, órgãos públicos, ministérios, etc.) que deve agir no interesse do

principal (o povo). Por mais que aquele esteja obrigado a concretizar os interesses deste, também possui os seus próprios interesses. Dessa forma, as instituições democráticas têm papel relevante para induzir os atores individuais a realizar o comportamento mais benéfico possível para a coletividade, dado a assimetria informacional existente (ROBL FILHO, 2012).

A função das instituições democráticas passaria pelo estabelecimento de um processo de responsabilização do agente por meio das suas ações e omissões, assim como da aplicação de sanções adequadas para o caso em que os agentes não concretizem os interesses do principal ou descumpram as normas legais.

Sem o aspecto da sanção trata-se de uma forma fraca de *accountability*. A importância da sanção encontra-se no seio da literatura neoinstitucionalista, a qual afirma ser preciso analisar as ações dos agentes e, principalmente, apresentar as devidas sanções aos agentes que não agem de maneira adequada. (SCHEDLER, 1999, p. 16).

Valendo-se da perspectiva principal-agente, O'Donnell (1998) define *accountability* como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical e horizontal. Logo, possui um caráter bidimensional, que pode ser representado no seguinte esquema: "A" delega responsabilidade para "B" → "B", ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para "A" → "A" analisa os atos de "B" → feita tal análise, "A" premia ou castiga "B".

Por sua vez, a *accountability* vertical é o mecanismo no qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes mediante o voto, os plebiscitos, conselhos de usuários de serviços, entre outros mecanismos. Já a *accountability* horizontal é definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*check and balances*) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública.

Em seu artigo, O'Donnell questiona a eficácia dos mecanismos de

accountability vertical – as reivindicações sociais e atuação da mídia –, assim como a efetividade da *accountability* horizontal – que não depende apenas de agências isoladas lidando com questões específicas, mas sim como uma rede colaborativa de agências – no âmbito das recentes democracias da América Latina.

O autor atribui a ausência de *accountability* horizontal nas democracias latino-americanas ao fato dos poderes legislativo e judiciário serem muito fracos em relação ao poder executivo, designando este de *unchecked power* (poder sem controle). No entanto, atualmente não é factível defender a fragilidade do poder legislativo e especialmente do judiciário no Brasil, porém existem problemas no controle das ações ilícitas (incluída a corrupção).

Para verificar a efetividade da horizontal *accountability*, Aranha e Filgueiras (2016) realizaram uma pesquisa qualitativa para analisar o desempenho e a interação das instituições que compõem o núcleo duro da estrutura de *accountability* horizontal no âmbito federal, tendo como ponto de partida uma amostra 322 municípios auditados pelo Programa de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU) (rebatizado de Programa de Fiscalização em Entes Federativos), no período 2003-2010. Logo após, foram rastreados os processos relacionados aos apontamentos apresentados pela CGU nas outras instituições como Tribunal de Contas da União, Polícia Federal e Ministério Público, verificando o fluxo de todos os processos envolvendo procedimentos administrativos, processos judiciais e medidas extrajudiciais, conforme as competências de cada uma das instituições.

Constataram-se o baixo desempenho e a baixa cooperação interinstitucional no que tange ao controle da administração pública. Do total de irregularidades apontadas no período 2003-2010 (19.153), apenas 1,27% terminaram em condenação. Do total de municípios (322) auditados apenas 20 (6,2%) tiveram seus gestores condenados pela Justiça Federal.

Ainda, Aranha e Filgueiras (2016) analisaram entrevistas realizadas entre maio de 2014 até maio de 2015 com 54 servidores públicos das quatro instituições, a fim

de entender: a) o funcionamento do sistema das instituições do ponto de vista dos agentes, b) os pontos críticos e c) a coordenação institucional. As entrevistas foram agrupadas em relação dois blocos temáticos – cooperação e informação.

De uma forma geral pode-se resumir os achados da seguinte forma: i) ausência de interação coordenada e predominância de uma relação competitiva entre as instituições; ii) o sistema de *accountability* brasileiro é caracterizado como uma linha de montagem, onde cada instituição faz a sua parte; iii) há uma “cegueira institucional” que gera sobreposição de esforços; iv) as instituições não se percebem como parte do mesmo cluster organizacional; v) o nível de interação não é elevado e depende de ações individuais dos servidores; vi) há um baixo nível de integração de informações e base de dados entre as instituições;

Depreende-se desta pesquisa que, embora tenha havido mudanças institucionais incrementais importantes no período de democratização nas instituições analisadas – com avanços significativos no processo de controle e investigação da corrupção –, a insuficiência de coordenação institucional gera um baixo nível de responsabilização, impedindo o exercício efetivo da *accountability* horizontal na administração pública federal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção é um fenômeno complexo, assim como sua conceituação é intrincada. De outro lado, o conceito de corrupção utilizado, e largamente difundido, traz no seu cerne a relação principal-agente, cuja perspectiva também é um valioso instrumental para a compreensão do termo *accountability*.

A corrupção, antes tida como um lubrificante para a eficiência da economia, é criticada na literatura econômica contemporânea, preocupando-se com a maneira pela qual as instituições podem e devem atuar no sentido de controlar os mecanismos de incentivo às práticas corruptas. Uma das reformas institucionais recomendadas para

o combate à corrupção passa pelo fortalecimento das instituições de *accountability*. Nesse sentido, a *accountability* e especialmente a *accountability* horizontal têm funções fundamentais no enfrentamento à corrupção.

Para que essa atuação seja efetiva, os agentes, órgãos e poderes públicos precisam atuar de maneira coordenada, a fim de que a sanção seja aplicada de forma adequada. De outro lado, essa necessária coordenação entre as instituições é baixa no núcleo duro das instituições de *accountability* horizontal da administração pública federal no Brasil.

6. REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos Ceprab**, n.3, pp. 33-37, 2005.

ACKERMAN, S.R & PALIFKA, B. J. **Corruption and Government: causes, consequences and reform**. Cambridge University Press, 2016.

SUSAN ROSE-ACKERMAN. **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform**. Cambridge University Press, 1999.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de Accountability no Brasil: Mudança Institucional, Incrementalismo e Ecologia Processual**. 2016.

BATISTA, Mariana; MARQUES, Radamés. Instituições Políticas e Corrupção: uma Análise da Literatura Comparada. **Revista Política Hoje**. Vol. 21, n. 1, pp. 7-42, 2012.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando Poderemos Traduzir para o Português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, fev-abr, p. 30-50, 1990

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Os Antigos, os Novos e os Neoinstitucionalistas: Há Convergência Teórica no Pensamento Institucionalista? Análise econômica**. Porto Alegre. Vol. 19, n. 36 (set. 2001), p. 25-45, 2001.

NORTH, DOUGLASS C. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

FARRALES, Mark J., **What is Corruption?** A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate (*june 2005*). SSRN. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1739962> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1739962>. Acesso em 30 jul. 2018.

FELIPE, E. Instituições e Mudanças institucionais: uma Visão a Partir dos Principais Conceitos Neo-Schumpeterianos. **Revista Economia**, Brasília, D. F., v. 9, n. 2, p. 245-263, maio/ago. 2008.

FERREIRA, Dimas E. Soares. Corrupção: Teoria, Percepção e Realidade. **Em Debate**: Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 35-47, maio 2017.

FILGUEIRAS, F. In: Avritzer, L. et al. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a, pp. 353-361.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008b.

GOMES, José Vitor Lemes. A Corrupção em Perspectivas Teóricas. **Teoria e Cultura**, v. 5, n. 1 e 2, p. 21-33, 2010.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: Ed. USP. 1975.

LEFF, Nathaniel. Economic Development through Bureaucratic Corruption. **American Behavioral Scientist**, p. 8-14, 1964.

PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. **Manual de Economia**: Equipe de Professores da USP. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NYE, Joseph Nye. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. **The American Political Science Review**. Vol.61, n.2, p.417-427, jun. 1967.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PINDYCK, R.S; RUBINFELD, D. L **Microeconomia**. 7ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2010.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p.1343-1368, 2009.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça** Estado Democrático

de Direito e *Accountability*. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas (orgs). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. **Corruption**. The Quarterly Journal of Economics, v. 108, n. 3, p. 599-617, 1993.

SIMÕES, André. Instituições e Desenvolvimento Econômico: os Contrastes entre as Visões da Nova Economia Institucional e dos Neoinstitucionalistas. **Ensaio FEE**, v. 35, n. 1, pp. 33-54, 2014.

TREBILCOCK, Michael J.; PRADO, Mariana Mota. **What makes poor countries poor?** Institutional determinants of development. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2017**. 2017a. Disponível em:
<https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em 24 ago. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Barometer 2017**. 2017b. Disponível em
<https://www.transparency.org/files/content/feature/Global_Corruption_Barometer_FAQs.pdf>. Acesso em 30 ago. 18