

Corrupção e *Accountability* nas Ciências Sociais

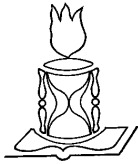
Autor: Thiago do Nascimento Fonseca

2º semestre / 2011

Introdução

Não é muito raro nos depararmos com notícias de um novo caso de corrupção. Fraudes, desvios de verba e uso indevido de bens públicos, envolvendo políticos, membros da burocracia e atores do setor privado são correntes, e geram grande polêmica em meio à opinião pública. No entanto, os cientistas sociais não têm voltado sua atenção para uma análise sistemática do tema. São relativamente poucos os trabalhos centrados no problema da corrupção. A maior parte refere-se à corrupção como problema secundário inserido em uma preocupação teórica maior, como alguns trabalhos clássicos de Vitor Nunes Leal (1975) – antes preocupado com a política local do interior e sua relação de dependência com o governo estadual – e Schuartzman (1988) – que tratou do chamado “patrimonialismo burocrático”. Outros estudos, de direção oposta, mesmo enfrentando problemas empíricos decorrentes da própria natureza da corrupção – uma vez que esta se manifesta “às escondidas” – esforçaram-se para compreendê-la como foco principal de análise por diferentes pontos de vista (BAILEY; TAYLOR, 2009; BEZERRA, 1995; ARAÚJO e SANCHEZ, 2005; MIGUEL e COUTINHO, 2007; MOISÉS, 2010a; POWER e GONZALEZ, 2003; POWER e JAMISON, 2005; RENNO, 2007; SILVA, 2000; SPECK, 2002).

Por outro lado, um incipiente debate sobre mecanismos de combate à corrupção tem surgido com considerável êxito, principalmente sob a teoria da *accountability*. De um modo geral, novos estudos identificam que, seja por parte do controle exercido pela sociedade civil, ou por mecanismos institucionais, a corrupção vem sendo combatida com maior empenho e com êxitos significativos (ARANTES, 2007; CADAH e CENTURIONE, 2010; OLIVEIRA et al, 2002; SPECK, 2002; TAYLOR, 2009), embora esteja longe de ser banida como se deseja. Ainda que sejam correntes na mídia relatos sobre os meios pelos quais atos ilícitos são descobertos, o



ponto principal que incendeia a opinião pública é essencialmente a simples ocorrência da corrupção recém-descoberta, o que acaba por desviar nossa curiosidade acerca das mudanças positivas sobre os mecanismos de controle.

O presente trabalho pretende discutir de modo sistemático os estudos centrados na corrupção e no seu combate, apontando suas contribuições ao problema, suas deficiências metodológicas e seus limites teóricos. Antes de esclarecer o fenômeno ou desvendar questões, pretendo refinar o debate presente nas ciências sociais, a fim de oferecer um panorama geral sobre as diferentes dimensões do problema. Com isso, poderemos nos afastar de polêmicas rasas que pouco contribuem para esclarecimentos mais consistentes.

A corrupção como principal foco de análise

Não é simples chegar a uma definição de corrupção. Diversas práticas com características diferentes são tratadas como corruptas. No entanto, Arantes (2010) forneceu uma definição de grande utilidade analítica. Para o autor, a corrupção seria:

Apropriação direta e desvio de recursos públicos ou fraude organizada e reiterada de atividades estatais de autorização, concessão e/ou fiscalização relativas a interesses, bens e atividades econômicas, por parte de agentes públicos ou privados, mas com a necessária participação dos primeiros (ARANTES, 2010, p. 1).

A utilidade analítica desta definição reside no fato de considerar os tipos de ações corruptas, os atores envolvidos e a necessidade da presença dos componentes estatal e econômico. Talvez esta definição não seja a mais apropriada. Mas expõe os principais elementos da definição.

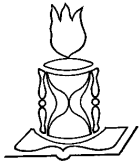
No Brasil, os estudos que tratam a corrupção como objeto principal de análise trazem contribuições pontuais ao tema. Não há explicações consistentes sobre as causas ou sobre fenômenos relacionados. O fato de a corrupção ocorrer às escondidas impede a construção de pesquisas empíricas, e as poucas tentativas de explicá-la geralmente utilizam métodos inadequados. Nas poucas vezes que se pretende explicar as causas da corrupção não há consenso. A corrupção é atribuída a diferentes fatores pela literatura (BEZERRA, 1995; LEAL, 1975; SPECK, 2002; BAILEY e TAYLOR, 2009). Como será exposto a seguir, a literatura sobre o tema – excluindo os estudos que tratam a corrupção de modo indireto – pode ser dividida em três categorias.



A primeira, representada pelo trabalho de POWER e GONZALEZ (2003), contribuiu para a identificação de variáveis que explicariam a maior ou menor percepção dos cidadãos quanto ao nível de corrupção. Embora pretendessem medir o nível de corrupção por um método inadequado, a saber, a partir da avaliação que os cidadãos concebiam a seus países, indiretamente acrescentaram que a percepção do nível de corrupção seria determinada pelo tipo de regime político e pelo nível de desenvolvimento econômico. Algumas características culturais também agregariam algum valor explicativo ao modelo analítico.

A segunda categoria seria formada por estudos que investigam os desdobramentos da desconfiança dos cidadãos sobre o sistema político. O traço comum entre eles seria que a percepção da existência da corrupção levaria ao baixo apoio ao regime democrático. De um lado, haveria uma síndrome de baixa confiança generalizada sobre a política devido ao fraco desempenho econômico, aos escândalos políticos e ao modo como os políticos utilizam as instituições (POWER e JAMISON, 2005). De outro, a aceitação da corrupção seria maior entre os habitantes de regiões menos desenvolvidas, politicamente mais autoritários, socialmente mais conservadores e que avaliam positivamente o governo situacionista (MOISÉS, 2010a). Neste caso, aceitar a corrupção aumentaria as opiniões de que a lei não precisaria ser obedecida, e afetaria negativamente a capacidade de fazer valer os direitos de cidadania e até mesmo a confiança que as pessoas têm umas nas outras (MOISÉS, 2010a).

A terceira categoria é composta por estudos que analisam escândalos políticos de grande repercussão. Miguel e Coutinho (2007), a partir de alguns editoriais, analisaram o modo como a imprensa tratou o escândalo do “mensalão”, a fim de compreender em que direção ela exerceu sua função formadora de opiniões. A crise do “mensalão” teria sido tratada como “desvio” a ser corrigido por punição ou exclusão de determinados atores e comportamentos. Para corrigir a corrupção, a mídia teria proposto modificações acessórias em normas e regras legais, como mudanças do sistema eleitoral e a redução dos cargos de confiança. Renno (2007), por sua vez, mediu o impacto dos escândalos de corrupção sobre o voto do eleitor brasileiro na eleição presidencial de 2006. Fatores como percepções sobre a economia, avaliação do governo Lula e certo componente partidário teriam sido mais importantes, e serviriam de escudos para proteger Lula das acusações de corrupção no cenário da reeleição. Além disso, as percepções sobre a corrupção teriam maior peso na escolha



de candidatos de partidos políticos vizinhos no espectro ideológico, e peso menor na escolha de candidatos de coalizões partidárias muito distantes neste espectro.

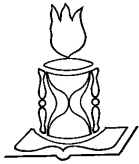
Por último, alguns estudos – também com alguma carência empírica – pretenderam identificar os impactos negativos que a corrupção traz à economia. Segundo esta vertente, a corrupção geraria ineficiência, distribuição desigual de recursos públicos, e impactos negativos à prestação de serviços e à implementação de políticas públicas (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005; SILVA, 2000).

Os mecanismos de combate à corrupção sob o signo de *Accountability*

Inseridos em um conceito mais amplo, chamado de *accountability*, os mecanismos de combate à corrupção vêm se expandindo nos últimos anos. Apesar de grande parte da literatura especializada considerá-los frágeis e insuficientes, outro conjunto de estudiosos deixam claro que estes mecanismos são significativos. Além do mais, não funcionam de maneira isolada. É consenso que a *accountability* é exercida através de relações travadas por várias instituições, sem as quais sua efetividade estaria ameaçada (ARANTES, 2010; MAINWARING, 2003; O'DONNELL, 1998; SPECK, 2002; TAYLOR, 2009).

Na ciência política, o termo *accountability* apresenta múltiplos sentidos (HOROCHOVSKI, 2008; LAVALLE E VERA, 2010), muitas vezes sujeito aos casos específicos analisados (HOROCHOVSKI, 2008) e a utilidade analítica do seu emprego (MOTA, 2006). De um modo geral, *accountability* implica responsabilização e controle, por parte da sociedade civil ou de agências estatais, sobre instituições e membros do Estado, impondo, quando necessário, sanções aos últimos, devido a ações socialmente reprováveis ou que contrariam os deveres definidos por Lei. Esta definição é provisória e está longe de configurar um significado definitivo do termo. Não há consenso na literatura sobre a definição (LAVALLE e VERA, 2010). Mas ilustra os aspectos mais relevantes do termo que, no plano real, podem servir como mecanismos para ações mais responsivas por parte de governos e da burocracia. Além do mais, o conceito de *accountability* passou a ser um elemento analítico essencial ao tema da corrupção, uma vez que faz parte de um amplo debate sobre como tornar os governos mais responsivos perante seus cidadãos.

A literatura especializada tratou a *accountability* sob várias dimensões e aspectos. *Accountability* poderia se relacionar com as dimensões *answerability* e



enforcement (HOROCHOVSKI, 2008; SCHEDLER, 1999). A primeira liga-se a capacidade dos agentes públicos de informar e justificar seus atos. A segunda diz respeito à capacidade de impor sanções aos que violam seus deveres. Alguns autores tratam a sanção como elemento fundamental do conceito (MAINWARING, 2003; SCHEDLER, 1999). Para outros, o termo implica mecanismos de controle (HOROCHOVSKI, 2008; LAVALLE e VERA, 2010).

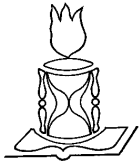
O'Donnell (1998) distinguiu o conceito de *accountability* em duas categorias básicas. A primeira, *accountability* vertical, ocorreria quando atores e grupos presentes na sociedade civil exercem controle sobre agentes estatais, tanto sobre decisões indesejadas de caráter normativo, quanto em casos de ações ilícitas contrárias às leis. A segunda, *accountability* horizontal – principal preocupação de O'Donnell –, não seria acionada tendo em vista o conteúdo normativo das decisões políticas. Seria antes exercida por agências estatais apenas sobre atos ilícitos do governo, ou seja, contra aqueles contrários às prerrogativas e aos deveres especificados em lei.

A classificação de O'Donnell (1998) é teoricamente útil, pois um dos principais critérios que diferencia as duas formas, vertical e horizontal, é o lugar no qual se encontra o ator que exerce *accountability*. De um lado, a *accountability* vertical partiria da sociedade civil em direção aos agentes estatais. De outro, a *accountability* horizontal seria exercida por agências do próprio Estado. Sem a pretensão de anular a diversidade de dimensões importantes que o tema envolve, em suma, a literatura sobre *accountability* se encontra de um lado ou de outro desta divisão.

***Accountability* vertical: entre o campo normativo e legal**

De modo simplificado, alguns trabalhos trataram o que chamamos de *accountability* vertical sob a relação entre principal (eleitorado) e agente (governo) (QUEIROZ, 2008; MARIA, 2010). Para esta perspectiva, as eleições tornariam os cidadãos capazes de influenciar os governos.

Em primeiro lugar, a capacidade de influência dos cidadãos sobre os governos seria o produto de variações das formas de governo (COX e MCCUBBINS, 2001; SAMUELS, 2007; MELO, 2007; MORENO et al, 2003). Desse modo, a adoção de formas presidencialista ou parlamentarista, de sistemas majoritário ou proporcional, e de um padrão de poder concentrado ou disperso contribuiria para a maior ou menor

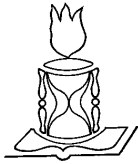


clareza do eleitorado sobre a identificação dos responsáveis e, em decorrência, forneceria maior capacidade para sancionar ou recompensar os governos.

Em segundo, outros autores argumentaram que o mecanismo eleitoral em si seria o meio mais importante à disposição dos cidadãos para exercer controle sobre as atividades governamentais (QUEIROZ, 2008; MANIN et al, 2006; MARIA, 2010). Alguns questionavam se as eleições realmente eram um mecanismo suficiente, destacando a fragilidade do mecanismo eleitoral, que ocorria principalmente devido à falta de clareza do eleitorado a respeito dos seus representantes (QUEIROZ, 2008; MANIN et al, 2006; MARIA, 2010). No entanto, apesar de identificar problemas, insistiam no papel protagonista das eleições para o exercício da *accountability*, e propunham remédios para aperfeiçoá-la, seja por ajustes institucionais, ou pela introdução de outros fatores que aguçassem a percepção do eleitor sobre seus representantes (QUEIROZ, 2008; MANIN et al, 2006).

Ainda na categoria de *accountability* vertical, um outro conjunto de estudos – não desmerecendo sua diversidade e complexidade – identificou outros atores relevantes presentes na sociedade civil que, por meio de mecanismos diversos, poderiam influenciar governos e sua burocracia. Incluíram à análise os papéis exercidos por cidadãos, atores coletivos e meios de comunicação, no chamado *accountability* social (SMULOVITZ e PERUZZOTI, 2000). Sob o conceito de *accountability* diagonal ou transversal, abordaram o controle sobre agentes estatais por cidadãos dentro das próprias instituições do Estado (GOETZ e JENKINS, 2001; ISUNZA VERA, 2002). Assim, passamos a ter conhecimento sobre a *accountability* exercida por organizações não governamentais que desenvolvem ações transnacionais (JORDAN, 2005).

Os mecanismos de controle ligados ao *accountability* vertical possuem uma característica comum. Não só exercem controle sobre os atos ilícitos de agentes públicos contrários aos limites estabelecidos por lei, mas também influenciam os governos a ponderarem suas ações ao considerar as preferências dos cidadãos. *Accountability* vertical, portanto, não se relaciona somente ao combate à corrupção e à usurpação, mas está intrinsecamente ligado às decisões políticas sobre direitos e políticas públicas.



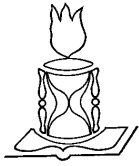
Accountability horizontal

Sob o rótulo de *accountability* horizontal, vários estudos se preocuparam prioritariamente com o controle exercido por instituições estatais autorizadas e dispostas a fiscalizar, investigar e, quando necessário, punir as ações ilícitas realizadas por membros do Estado, políticos ou burocratas (MAINWARING, 2003; O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999). O que há de similar nestes estudos é que, desconfiando de que a *accountability* vertical seja suficiente ou eficiente para controlar os membros do Estado, agências estatais com prerrogativas legais de fiscalização, investigação e sansão são importantes – ou, por vezes, imprescindíveis – para controlar outros agentes.

Em outro trabalho, Araújo e Sanchez (2005), com o conceito de controle interno, argumentam que, além do controle sobre os membros dos Estados desempenhado por agências estatais, políticos eleitos também deveriam exercer controle sobre seu corpo burocrático, a fim de enfrentar o problema de assimetria de informação entre as partes, inerente à delegação, o qual abriria espaço a práticas corruptas de burocratas. Com o controle interno, restringir-se-ia a corrupção realizada por membros da burocracia.

Como mostrarei adiante, nos trabalhos empíricos sobre *accountability* horizontal – ainda incipientes – estão inseridas, direta ou indiretamente, duas dimensões importantes. A primeira diz respeito ao tipo de ação exercida pelas instituições (fiscalização, investigação e sansão). A segunda refere-se ao papel desempenhado por uma instituição de forma isolada ou à interação entre mais de uma instituição para o exercício da *accountability*.

A literatura, apesar de sempre tratar as inovações e os mecanismos institucionais como insuficientes para atingir o padrão de *accountability* pretendido, pode ser dividida em dois segmentos. O primeiro, propenso a uma visão mais pessimista, atribui maior peso ao insucesso do desempenho das instituições. O segundo, apesar dos problemas identificados, está mais propenso a destacar os avanços da *accountability* horizontal de modo mais otimista. Dessa forma, os estudos de *accountability* horizontal no contexto brasileiro serão revistos nestes dois segmentos de difícil distinção, oscilando em meio aos variados papéis desempenhados (primeira dimensão), e ao modo – isolado ou em interação – como as instituições desempenham suas atividades (segunda dimensão).



Para a literatura mais pessimista, as inovações institucionais seriam obviamente insuficientes ou às vezes inexpressivas. No âmbito do Legislativo, embora existissem diversos meios formais de fiscalização¹, o Congresso Nacional não cumpriria seu papel, pois careceria de autonomia (FIGUEIREDO, 2001; MOISÉS, 2010b). O Executivo institucionalmente forte, concentrando poder legislativo e com poder de agenda, e o processo decisório centralizado nos líderes partidários, enfraqueceriam o Congresso como contrapeso à Presidência (FIGUEIREDO, 2001), além do quadro de pequenas funções de fiscalização disponíveis à Casa (MOISÉS, 2010b). O resultado seria de insucesso.

Já os Controles Internos dos próprios poderes Executivo, Legislativo e Judiciário² – presentes nas esferas federal, estadual e municipal – designados para fiscalizar os respectivos poderes e para informar eventuais irregularidades a órgãos externos, deixariam de exercer um controle efetivo, para exercer apenas uma “contabilidade pública” (FONSECA et al, 2002). Sujeitos a restrições e penalidades de seus superiores, e sem articulações institucionais com os controles externos, sua efetividade estaria comprometida.

Parte dos estudiosos também tratou com pessimismo a *performance* de outras instituições específicas afastadas do âmbito do processo decisório. O TCU, apesar de suas possibilidades de fiscalização, controle e sanção³, apresentaria uma atuação tímida (FIGUEIREDO, 2001; TAYLOR e BURANELLI, 2007). Teria poucos incentivos para supervisionar (TAYLOR e BURANELLI, 2007), e as recomendações feitas pelos técnicos geralmente não seriam seguidas pela junta dos ministros do órgão (FIGUEIREDO, 2001).

O Poder Judiciário, por sua vez, sempre foi tratado como ineficaz e ineficiente no desempenho de sua função de sanção, imprescindível para concretizar a *accountability*. A morosidade da justiça, a infinidade de recursos protelatórios (ARANTES, 2007; TAYLOR e BURANELLI, 2007) e a postura restritiva dos juízes

¹ Figueiredo (2001) destaca o sistema de comissões e suas possíveis iniciativas, como, por exemplo, o uso de assessorias e de informações contidas no PRODASEN pela CMO (Comissão Mista de Orçamento) e as comissões permanentes, além de eventos, como Audiências Públicas (APs), as Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs), a Convocação de Ministros (CMs) – para prestação de esclarecimentos – e o Requerimento de Informação (RIs) aos ministros e agências estatais.

² Geralmente os Controles Internos situam-se no Ministério ou nas Secretarias (estaduais e municipais) da Fazenda.

³ Formalmente, além da fiscalização contábil e financeira, e do exame de aspectos legais e econômicos de aplicação de receitas, teria capacidade de atribuir multas proporcionais de aplicação imediata. Além disso, existe um canal de participação social para a fiscalização por meio de denúncias (FIGUEIREDO, 2001).



quanto às competências do Ministério Público (ARANTES, 2007) seriam os fatores explicativos para o insucesso de suas atividades.

Para essa literatura, as inovações legislativas também não foram capazes de gerar melhorias expressivas. A Reforma Gerencial do Estado de 1995, por exemplo, apesar de formalmente importante para aumentar a regulação e coordenação do Estado em nível federal e para criar novas instituições, mostrar-se-ia tímida, uma vez que por si mesma não teria alterado a ineficiência de mecanismos administrativos, e nem a debilidade das instituições (PEREIRA, 2005).

Em outro trabalho Taylor e Buranelli (2007) analisaram o funcionamento da rede formada por quatro instituições encarregadas de manter servidores públicos sob controle⁴. Quando observados os três estágios da *accountability* – de fiscalização, investigação e sanção –, embora houvesse aspectos positivos da evolução do sistema⁵, foi diagnosticada a fraqueza da rede como um todo. A sobreposição de responsabilidades entre as instituições; a prioridade à investigação, o menor empenho à supervisão, e quase total fracasso do processo de sanção; deficiências particulares das instituições⁶; e, principalmente a ausência de relações entre as instituições por canais institucionalizados e a falta de cooperação; explicariam os poucos resultados.

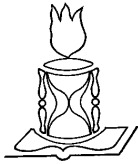
Distinguindo-se destes trabalhos, estão os estudos que, embora entendam que o desempenho das instituições não é suficiente para alcançar o sucesso esperado, estão mais propensos a destacar com otimismo os resultados positivos da *accountability*.

No âmbito do Legislativo, Cadah e Centurione (2010) argumentam que as CPIs, não tendo a prerrogativa legal de julgar, cumpriram seu papel de investigação e recomendação. Relatórios ricos em informações e as respectivas recomendações seriam encaminhados às instituições responsáveis em julgar e implementar soluções. (CADAH e CENTURIONE, 2010). A importância deste mecanismo não poderia ser menosprezada.

⁴ As instituições analisadas foram o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União, a Polícia Federal e a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

⁵ Os pontos positivos destacados foram as melhorias da Polícia Federal, a independência e profissionalismo do Ministério Público, a recém-criada Corregedoria Geral da União e a maior utilização das CPIs e do TCU.

⁶ Os problemas institucionais particulares ou específicos foram a morosidade da justiça e a congestão judicial no processo de sanção desempenhado pelo Judiciário; os laços eleitorais fracos entre eleitores e partidos, intensificados pela indisciplina do sistema partidário; os ganhos marginais da Reforma do Judiciário de 2004 sobre a eficiência e eficácia dos tribunais (processo de sanção); os pequenos incentivos para o processo de supervisão desempenhado pelo TCU; e o pequeno ônus às CPIs em caso de insucesso do seu processo de investigação, além de serem propensas a não concluir seu trabalhos.



Ouvidorias e *ombudsmans*, no seu papel de controle interno, foram capazes de estabelecer um canal de comunicação entre cidadãos e dirigentes públicos, por meio de denúncias, reclamações e participação (OLIVEIRA et al, 2002). Apesar dos impactos limitados, em termos de controle interno, o sistema de ouvidorias e *ombudsmans* seriam eficientes.

Inovações Legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e mudanças nas regras de instituições específicas foram vistas também como elemento de fortalecimento da *accountability* no Brasil. Embora não fossem medidos seus impactos empiricamente de maneira adequada, a LRF abriu mais possibilidades para a fiscalização, controle e sanção⁷ (FONSECA et al, 2002; SACRAMENTO, 2005).

O Ministério Público (MP), por sua vez, foi tratado como elemento importantíssimo para a *accountability*. Os principais fatores apontados para o sucesso do órgão foram sua independência institucional perante os demais Poderes e o forte desempenho de seus membros (ARANTES, 2007; TAYLOR e BURANELLI, 2007). Arantes (2007) também destacou a legalização dos direitos difusos e coletivos, a Ação Civil Pública e a criação do Ato de Improbidade Administrativa como base para as ações de combate à corrupção do MP. Para esses autores, os poucos resultados das ações do MP sobre a corrupção ocorreriam essencialmente devido à atuação do Poder Judiciário no processo de sanção.

Por último, alguns trabalhos refletiram sobre a interação sistêmica entre as instituições de *accountability*, buscando destacar com otimismo os aspectos positivos das inovações. Em coletânea, Speck (2002) buscou expor os elementos constitutivos do sistema nacional de integridade, composto por instituições responsáveis pelo combate à corrupção. Taylor (2009) e Arantes (2007) se propuseram a investigar a evolução institucional da *web of accountability institutions*. O primeiro expôs inovações institucionais⁸ do sistema de *accountability*, que se desenvolveram gradualmente após a redemocratização. O segundo também identificou inovações positivas, principalmente devido à eficiência alcançada pela Polícia Federal e ao adensamento das relações deste órgão com o Ministério Público e o Poder Judiciário.

⁷ Dentre as inovações destacadas pela literatura, a LRF impôs limites aos gastos públicos; atribuiu competências a instituições como Legislativo, TCU, Ministério Público, Ministério da Fazenda; criou canais de participação e transparência devido ao orçamento participativo; e, por fim, qualificou sanções às instituições e aos agentes irresponsáveis.

⁸ Dentre as inovações, o plano real, a criação do TCU, a cooperação entre Receita Federal, tribunais eleitorais e Ministério Público, a reforma judicial de 2004, a recente revisão de regras sobre evasão fiscal, a renovação da Polícia Federal, e perda de controle do Presidente sobre alguns órgãos como TCU, Polícia Federal, Ministério Público e Tribunais.



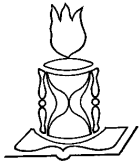
O traço similar desses estudos é que – assim como O'Donnell (1998) – consideram a efetividade da *accountability* como dependente da interação entre as instituições (ARANTES, 2010; SPECK, 2002; TAYLOR, 2009), sugerindo, inclusive, que o aumento de sua eficiência também depende do adensamento das relações interinstitucionais (ARANTES, 2010). Realmente, se considerarmos que as instituições possuem diferentes papéis (fiscalização, investigação e sanção), é razoável supor que vínculos institucionais mínimos entre os órgãos são indispensáveis para o sucesso da *accountability*. Mas ainda há dúvidas sobre qual variável possui maior peso explicativo para a maior eficiência da rede. Seriam os vínculos – ou a cooperação – mais intensos entre as instituições? Ou mudanças institucionais internas e específicas trariam melhores resultados? Estas perguntas representam uma pequena parte da grande quantidade de dilemas que ainda aguardam para ser desvendados.

Conclusão

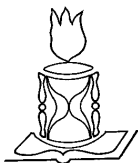
O presente trabalho buscou apresentar de modo mais sistemático as contribuições fornecidas pela literatura sobre a corrupção e os mecanismos de *accountability* vinculados. Antes de trazer respostas, refinou o debate, mostrando como os especialistas trataram o tema da corrupção. Sem dúvida, os avanços sobre pesquisas de corrupção em si sofrem limites intrinsecamente ligados à carência empírica do objeto de análise. No entanto, como se demonstrou, práticas corruptas não estão imunes a constrangimentos. Ao contrário, os mecanismos de combate à corrupção estão se expandindo, e sofrendo ajustes gradualmente para uma maior efetividade e eficiência.

Referências

- ARANTES, Rogério Bastos. (2007). Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. *Justitia*, 197, p. 325-335.
- _____. (2010). Corrupção e instituições políticas: uma análise conceitual e empírica. 7º ENCONTRO DA ABCP, 2010, Recife. *Anais...* Recife: ABCP.
- ARAÚJO, Marcelo e SANCHEZ, O. A. (2005). A corrupção e os controles internos do estado. *Lua Nova*, São Paulo, vol. 65, p. 233-238.



- BAILEY, John; TAYLOR, Matthew M. (2009). Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, v. 1, n. 2, p. 3-29. Fev. 2009.
- BEZERRA, Marcos Otavio. (1995). *Corrupção : um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS..
- CADAH, Lucas Q.; CENTURIONE, Danilo de Pádua. (2010). As CPIs acabam em pizza? Uma resposta sobre o desempenho das comissões parlamentares de inquérito no presidencialismo de coalizão. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 7-29.
- COX, G. W. e MCCUBBINS, M. D. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: HAGGARD, Stephan e MCCUBBINS, Mathew D. (Org.). *Presidents, parliaments, and policy*. New York: Cambridge University Press.
- FONSECA, F., ANTUNES, F. e SANCHES, O. (2002). Os controles Internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.), *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas, Editora da Unicamp.
- FIGUEIREDO, Argelina de. (2001). Instituições e Política no Controle do Executivo. *DADOS—Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727.
- HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. (2008). Accountability e seus mecanismos: um balanço teórico. 6º ENCONTRO DA ABCP, 2008, Campinas. *Anais...*, Campinas: ABCP.
- ISUNZA VERA, Ernesto. (2002). Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos. *Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Salamanca.
- JORDAN, Lisa. (2005). Mechanisms of NGO Accountability. *GPPI Research Paper Series*, Berlín, n. 3, p. 1-20.
- LAVALLE, Adrián Gurza; ISUNZA VERA, Ernesto. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: _____. (Org.). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.
- LEAL, Vitor Nunes (1975). *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Omega.
- MAINWARING, Scott. (2003) Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher (Org.). *Democratic accountability in Latin America*. New York, Oxford Univ. Press.



MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. (2006). Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 105-138.

MARIA, João F. A. (2010). Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 27-40, Fev. 2010.

MELO, M. A. (2007). O viés majoritário na Política Comparada: Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *RBCS*, v. 22, n. 63, Fev. 2007.

MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. (2007). A crise e suas fronteiras: oito meses de mensalão nos editoriais dos jornais. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 1, p.97-123, Jun. 2007.

MOISÉS, José Álvaro. (2010a). A Corrupção Afeta a Qualidade da Democracia? *Em debate - Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política*, Belo Horizonte, v. 2, n. 5, Mai.

_____. (2010b). O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: ____ (Org.), *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung.

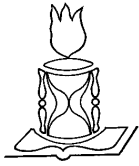
MORENO, E., CRISP, B. E SHUGART, M. (2003). The Accountability Deficit in Latin America. In: MAINWARING, S. & WELNA, C. (Org.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. (2006). *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese (Doutorado), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

O'DONNELL, Guillermo. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.

OLIVEIRA, J. E. De, CAMARGO e GOMES, M. E. A. e VISMONA, E. L. (2002). Experiências brasileiras com ouvidorias e *ombudsman*. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.), *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas, Editora da Unicamp.

PEREIRA, José Matias. (2005). Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. *Revista de Administração Mackenzie*, v. 4, n.1, p. 39-58.



- POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. (2003). Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 21, p. 51-69, Nov. 2003.
- POWER, Timothy J.; JAMISON, Giselle D. (2005). Desconfiança política na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 64-93, Mar. 2005.
- QUEIROZ, Leon Victor. (2008). Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea. *Teoria e sociedade*, n.º 16, p. 232-255, Jan./Jun. 2008.
- RENNO, Lucio R. (2007). Escândalos e voto - as eleições presidenciais brasileiras de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 260-282, Nov. 2007.
- SACRAMENTO, Ana Rita Silva. (2005). Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo*, São Paulo, v. 10, n. 47, Jul./Dez. 2005.
- SAMUELS, D. Separation of Powers. (2007). In: BOIX, Carles e STOKES, Susan C. (Org.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford, Oxford University.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc F. (Org.). (1999). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.
- SILVA, Marcos F. G. da. (2000). Corrupção e desempenho econômico. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, n. 10, p. 63-78.
- SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique. (2000). Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship. *Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America, The Helen Kellogg Institute for International Studies*. University of Notre Dame.
- SPECK, Bruno Wilhelm (org.). (2002). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas, SP: Editora da Unicamp.
- TAYLOR, Matthew M. (2009). The Evolution of Accountability Institutions in New Democracies: Brazil's web of accountability, 1985-2009. *Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, Brazil, Jun. 2009.
- TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. (2007). Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 49, p. 59-87.