

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas

VITOR HENRIQUE FRANCISCO DOS SANTOS

**PROJETOS INTERNACIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: AS
PARCERIAS COM O BID E COM O BANCO MUNDIAL ENTRE 2000-2018**

FRANCA

2021

VITOR HENRIQUE FRANCISCO DOS SANTOS

**PROJETOS INTERNACIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: AS
PARCERIAS COM O BID E COM O BANCO MUNDIAL ENTRE 2000-2018**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Franca.

Linha de pesquisa: Instituições, Cidadania e Políticas Sociais

Orientador: Prof. Dr. Felipe Ziotti Narita

FRANCA

2021

S237p Santos, Vitor Henrique Francisco dos
Projetos internacionais de combate à corrupção no Brasil : as
parcerias com o BID e com o Banco Mundial entre 2000-2018 /
Vitor Henrique Francisco dos Santos. -- Franca, 2021
160 f. : il., tabs.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual
Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais,
Franca
Orientador: Felipe Ziotti Narita

1. Corrupção. 2. Organizações internacionais. 3. Gestão
pública. 4. Políticas públicas. 5. Brasil. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

VITOR HENRIQUE FRANCISCO DOS SANTOS

**PROJETOS INTERNACIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: AS
PARCERIAS COM O BID E COM O BANCO MUNDIAL ENTRE 2000-2018**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Área de Concentração: Instituições, Cidadania e Políticas Sociais. Data da aprovação: ____ de _____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Prof. Dr. Felipe Ziotti Narita – FCHS-Unesp

Primeiro examinador (titular): _____
Prof.^a Dr.^a Ana Luiza Melo Aranha – EESP-FGV

Segundo examinador (titular): _____
Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Biason – FCHS-Unesp

Primeiro suplente: _____
Prof. Dr. Luiz Carlos Ramiro Júnior – UFF/Cederj e Biblioteca Nacional

Segundo suplente: _____
Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes – FCHS-Unesp

AGRADECIMENTOS

Este trabalho exigiu, além de meu esforço e dedicação pessoais, a paciência, o apoio e habilidades técnicas de muitos dos que me cercam. Para todos eles, vão meus mais carinhosos agradecimentos.

Dizem que o bom filho à casa torna, então agradeço à Universidade Estadual Paulista – Campus de Franca por me receber novamente, desta vez para o mestrado. A todos os colaboradores, idealizadores e colegas do Programa de Pós-Graduação de Planejamento e Análise de Políticas Públicas (PAPP), muito obrigado pela oportunidade de aprender. Um agradecimento mais do que especial ao Prof. Dr. Felipe Narita, meu orientador, que deu uma chance ao meu projeto de pesquisa ainda em sua fase embrionária e me ajudou a executá-lo, demonstrando em cada reunião um nível de profissionalismo ímpar, que eu levarei como inspiração por muitos anos.

Aproveito para registrar meu agradecimento ao meu atual empregador, LinkedIn América Latina, e também a meus gerentes João Bevilacqua, Leandro Sacramento e Edson Balestri. Graças ao seu apoio e compreensão, eu consegui conciliar os mundos corporativo e acadêmico e o sonho do mestrado está, enfim, sendo atingido. Sim, é possível estar nos dois mundos.

Muito obrigado à minha mãe, Solange Francisco, por todo o seu amor e palavras positivas, que me confortavam cada vez que eu tinha que passar madrugadas e/ou finais de semana inteiros lendo e escrevendo. Muito obrigado ao meu pai, Doroteu dos Santos, que sempre demonstrou enorme interesse na minha pesquisa, fazendo questão de perguntar (e genuinamente ouvir) sobre cada passo, cada argumento e cada conclusão.

Por último – e talvez mais importante – minha mais profunda gratidão à minha amiga Laura Pimentel Barbosa. Sem você, esta pesquisa não teria sequer sido pensada. Seu apoio e conhecimento fizeram a diferença neste projeto. Sua amizade faz diferença na minha vida.

Em tempo, agradecer aos futuros leitores deste trabalho. Espero que as discussões presentes aqui possam ajudar outras pesquisas no futuro.

The duty of youth is to challenge corruption.

Kurt Cobain (Nirvana)

DOS SANTOS, Vitor Henrique Francisco. **Projetos internacionais de combate à corrupção no Brasil:** as parcerias com o BID e com o Banco Mundial entre 2000-2018. 160 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é estudar os mecanismos de participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial em programas de combate à corrupção no Brasil no período 2000-2018. O estudo se justifica na medida em que se reconhece que o movimento anticorrupção tem excedido fronteiras nacionais e ganhado espaço em agendas multilaterais em um esforço global pró-desenvolvimento, recebendo fomento de instituições econômicas. Para cumprir essa proposta, utilizamos a metodologia de análise de conteúdo a fim de sistematizar e categorizar as informações dos projetos brasileiros com apoio dessas instituições, aplicando o método de *process tracing* para identificar elementos e mecanismos determinantes para sua consecução e execução. Tais documentos foram encontrados nos sítios web dessas organizações, na aba de “Modernização do Estado”, situação “finalizado” e período “2000-2018”. Como resultado, foi possível constatar que o Brasil recebeu mais de USD 390 milhões de dólares para reforçar sua luta contra a corrupção. Os projetos evidenciaram a força desse regime internacional, especialmente durante as etapas iniciais de planejamento e aprovação, com maior controle da organização internacional, assim como a importância da articulação política interna, determinante na conversão do regime anticorrupção em política pública.

Palavras-chave: Corrupção. Regimes Internacionais. Brasil. Gestão Pública. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Banco Mundial.

DOS SANTOS, Vitor Henrique Francisco. **International anti-corruption projects in Brazil: partnerships with the IDB and the World Bank in 2000-2018.** 160 p. Dissertation (Master in Planning and Analysis of Public Policy) – School of Humanities and Social Sciences, São Paulo State University, Franca, 2021.

ABSTRACT

This paper focus on studying the participation mechanisms of the Inter-American Development Bank (IDB) and the World Bank in programs to combat corruption in Brazil during 2000-2018. Our study is relevant since it is widely accepted anti-corruption movement has crossed national borders and gained the international arena, in a global pro-development effort supported by economic institutions. To reach our goal, we use the Content Analysis aiming to categorize the information found in of Brazilian partnered-projects with the aforementioned institutions, applying the Process Tracing method in order to identify decisive elements/mechanisms for the project planning and execution. Official documents were collected for the analysis on the websites of those organizations, under the tab “Modernization of the State”, situation “Completed”, period “2000-2018”. Our results indicate Brazil received more than USD 390 million dollars to reinforce its fight against corruption. We could verify the strength of the anticorruption regime, especially during planning and approval stages, highlighting the role played by the international institution; as well as the importance of domestic political articulation, which is decisive in turning this international regime into public policies.

Keywords: Corruption. International Regimes. Brazil. Public Policies. Inter-American Development Bank. World Bank.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Marcos do Regime Anticorrupção Mundo e no Brasil	74
Figura 2 – Caixa Preta do <i>Process Tracing</i>	84
Figura 3 – Caixa Preta <i>Process Tracing</i> Aplicada ao Projeto BR-L1223	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Acordos BID e Banco Mundial	75
Tabela 2 – Membros Mutuários do BID com Acesso a Operações Financeiras	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz de Efetividade de Desenvolvimento de Operações Financeiras do BID para Estados Soberanos	93
Quadro 2 – Esquema de Matriz de Resultados de um PRM	96
Quadro 3 – Critério para Avaliação de Performance de Projetos	98
Quadro 4 – Critérios Análise Inicial COFIEX	104
Quadro 5 – Avaliação GTEC-COFIEX	105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Nível de Interesse Termo “Corrupção” no buscador Google	46
Gráfico 2 – Acordos do BID sobre Modernização do Estado	76
Gráfico 3 – Acordos do Banco Mundial sobre Modernização do Estado	77
Gráfico 4 – Percentual de Acordos Anticorrupção em Projetos de Modernização do Estado no Banco Interamericano de Desenvolvimento	78
Gráfico 5 – Tamanho dos Projetos Firmados em 000s USD ao Longo do Tempo	78
Gráfico 6 – Valor em Dólares Americanos dos Acordos x Instância de Execução	79
Gráfico 7 – Quantidade de Acordos por Poder Responsável	80

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
 CAPÍTULO 1. COMO INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS IMPACTAM NA GESTÃO PÚBLICA?	25
1.1. Emergência da cooperação e a interdependência complexa	26
1.2. Regimes internacionais e suas diferentes abordagens	28
1.3. Impacto de regimes internacionais em políticas públicas domésticas	32
1.4. Desafios à governança global e à efetividade das instituições	38
 CAPÍTULO 2. CORRUPÇÃO: DEFINIÇÕES E ESCOPO	46
2.1. Estudos da corrupção no período da Guerra Fria: azeite para o crescimento?	48
2.2. Estudos sobre corrupção no pós-Guerra Fria: câncer global	55
2.3. Perspectivas contemporâneas sobre corrupção: da indústria anticorrupção à emergência da <i>accountability</i>	62
2.4. Regime internacional anticorrupção e seus reflexos no Brasil: da gestão gerencial às parcerias internacionais	68
 CAPÍTULO 3. ANÁLISE DO PROJETO BR-L1223	82
3.1. Método da análise de processos (<i>Process Tracing</i>)	82
3.2. Banco Interamericano de Desenvolvimento	86
3.2.1. Estrutura institucional do BID	86
3.2.2. Fase de elaboração e proposição	90
3.2.3. Fase de implementação	95
3.2.4. Fase de avaliação	97
3.3. Instituições brasileiras para o financiamento internacional	100
3.3.1. Envio à Comissão de Financiamentos Externos	102
3.3.2. Análise da COFIEX e seus comitês	104
3.3.3. Fase de preparação e negociação	106
3.3.4. Aprovação e execução	107

3.4. <i>Process Tracing</i> Projeto BR-L1223	108
3.4.1.Acordos internacionais e sua influência no Projeto BR-L1223	110
3.4.2.Normas internas da organização internacional – <i>country paper</i>	112
3.4.3.Normas internas da organização – análise de pré-investimento	114
3.4.4.Normas internas da organização – matriz de efetividade	115
3.4.5.Normas internas da organização internacional – Relatório de Monitoramento de Progresso	117
3.4.6.Imagem do governo e cenário político interno	121
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 126
 REFERÊNCIAS	 137
 APÊNDICE – CARTILHA: “12 PASSOS PARA UM PROJETO EXITOSO: PERSPECTIVAS DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO”	 146

INTRODUÇÃO

A pergunta que guiou o presente trabalho é: “como se dá a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial no combate à corrupção no Brasil no período 2000-2018?”. Assim sendo, o objetivo é estudar os mecanismos de implementação dos projetos de fomento dessas instituições na gestão pública brasileira anticorrupção entre 2000 e 2018. Os procedimentos, nesse sentido, consistem em: (1) levantar os acordos que geraram o financiamento dos projetos de combate à corrupção no Brasil pelas ditas instituições de fomento; (2) analisá-los levando em conta processos, atores, executores, influenciadores, pareceres e outras características gerais consideradas relevantes pelos pesquisadores; (3) aprofundar-se no acordo BR-L 1223, intitulado “Fortalecendo a Prevenção e o Combate à Corrupção Pública no Brasil”¹, usando o método de análise de processo (*process tracing*) para identificar variáveis causais que impactaram a aprovação e execução do projeto.

A pesquisa se justifica pelo fato de que o regime anticorrupção ganha cada vez mais destaque nas esferas doméstica e internacional, sendo tratado também de maneira multilateral. Sua íntima ligação com teorias do desenvolvimento traz ao tema a atenção de organizações internacionais financeiras, que passam a fomentar políticas pró modernização do Estado e em defesa da eficiência da máquina pública, seja por meio de empréstimos diretos ou de incentivos à cooperação.

Para cumprir essa proposta, trabalharemos com análise de conteúdo, pois, devido ao seu caráter quantitativo-categorico, tal metodologia permitirá a sistematização e a categorização de informações dos acordos encontrados nas bases de reservatórios de projetos das instituições mencionadas anteriormente. Os arquivos estão disponibilizados gratuitamente e são de acesso público nos sítios *web* do BID e do Banco Mundial (www.iadb.org e www.worldbank.com), na aba de “Modernização do Estado”, situação “finalizado”, período “2000-2018”.

Em adição, a escolha por essas organizações (BID e Banco Mundial) ocorre tendo em vista que são as únicas instituições multilaterais de fomento com personalidade jurídica própria das quais o Brasil é membro-signatário e que, além disso, financiam políticas públicas de combate à corrupção. O período 2000-2018 coincide com o momento da abertura das linhas de crédito em ambas as instituições para o combate à corrupção, além de uma inclinação maior do Brasil ao tema, provocada pelas reformas do Estado iniciadas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, delimitando o foco da pesquisa.

¹ Do inglês *Brazil Loan: Strengthening of Prevention and Combat to Corruption in the Public Management*, tradução nossa.

A análise se pautará em dados primários/coleta direta, o que nos permite contato mais particularizado e dirigido aos interesses aqui propostos. Sendo assim, ignoraremos outras fontes de dados. Vale destacar que análises sobre as instituições e contexto dos acordos serão levadas em conta para a formação do seu processo dedutivo e consequentes conclusões deste trabalho, reforçando o caráter dedutivo que cabe aos pesquisadores.

Quanto aos tipos de variáveis analisadas, trataremos no decorrer da pesquisa basicamente de variáveis qualitativas: dados categóricos ou atributos de uma população que não podem ser medidos, apenas contados e separados por categorias. Por exemplo, trataremos de entender se os acordos foram executados por qual esfera de governo (federal, estadual ou municipal), por qual poder (executivo, legislativo ou judiciário), ou mesmo o tipo de cooperação (técnica ou financiamento direto) e, à luz do *process tracing*, quais elementos e mecanismos foram determinantes para os resultados dos projetos anticorrupção com apoio internacional executados no Brasil. Nesse contexto, estamos mais interessados em recolher os dados advindos desses acordos e descobrir as variáveis causais que os impactaram, do que confirmar qualquer hipótese prévia sobre quais seriam essas variáveis ou como agiriam.

A única variável quantitativa que se pretende avaliar diz respeito aos montantes investidos pelas organizações de fomento no período em questão, sendo que a análise da linha do tempo é tão valiosa quanto os valores numéricos em si. Outrossim, em termos de escala e mensuração dessas variáveis, trabalharemos no decorrer do trabalho com Escala Nominal, que classifica e nomeia elementos da amostra, associando-as a números para identificação, sendo possível extrair delas estatísticas como moda ou porcentagem (especialmente no capítulo 2).

O procedimento de coleta de dados consiste em: (1) ingressar nos sites das ditas instituições e buscar cada um dos acordos que versam sobre o combate à corrupção, usando os filtros disponíveis e fazer *download* de seu conteúdo; (2) sistematiza-los quanto a seus atores, principais executores e instâncias, características do tipo de cooperação, (3) explorá-los de acordo com seu mecanismo de implementação e avaliação dada pela instituição financeira, informações contidas como anexo de cada acordo. Como a análise será integral de todos os 16 acordos encontrados, não haverá necessidade de expansão estatística ou aplicação de outro método que o valha para a obtenção de dados fidedignos.

Vale destacar que o estudo das ações de organismos internacionais no combate à corrupção no Brasil é um desejo que acompanha o pesquisador há certo tempo. Tais indagações começaram em projetos de iniciação científica na UNESP e deram origem ao estudo “Convenção da ONU contra Corrupção e a Recuperação de Ativos no Brasil” (DOS SANTOS, 2017), em que se investigou como um tratado internacional havia facilitado a recuperação de

milhões de dólares desviados em atos de corrupção durante a gestão do prefeito Paulo Maluf na capital paulista.

À época, a ratificação brasileira ao tratado da ONU era recente e o mecanismo jurídico que possibilitava devolver as quantias aos cofres paulistanos também era novidade. O grau de cooperação previsto na Convenção da ONU contra Corrupção (UNCAC) para fazer esse tipo de ação teria sido considerado como uma grave invasão de soberania jurídico-financeira pela maioria de analistas apenas alguns anos antes. Eventualmente, conseguiu-se “repatriar” do Reino Unido e da Suíça parte do montante desviados pelo ex-prefeito para esses países, sem que este tivesse sua condenação por lavagem de dinheiro e outros crimes relacionados à corrupção transitada em julgado por todas as instâncias nacionais. Ademais, o tratado ajudou a flexibilizar barreiras até então indiscutíveis, como o direito inalienável ao sigilo bancário.

O que mudou e possibilitou a efetivação dessa medida? Não houve uma revolução no direito internacional público, nem uma vitória em algum tribunal internacional ou mesmo conflito que obrigasse o Reino Unido ou a Suíça a ceder sua soberania. Tampouco havia uma grande inovação nacional sobre o tema, já que ainda estávamos observando a Controladoria Geral da União (CGU), órgão federal responsável pela contenção da corrupção, dando apenas seus primeiros passos, atuando muito tangencialmente sobre esse tipo de caso. Pois bem, entendemos *o que havia mudado no mundo fora o fortalecimento do regime internacional anticorrupção.*

Não se tem conhecimento certo sobre a origem da corrupção ou quando o comportamento corrupto foi pela primeira vez presenciado, mas entende-se que ele, de algum modo, faz parte da história humana desde seus primórdios. Certamente, a concepção moderna de Estado, máquina pública, governo representativo e outros fatores adicionaram complexidade a esse molde, formando a concepção contemporânea de corrupção.

Regimes internacionais, por sua vez, constituem um elemento importante da teoria de Relações Internacionais (RI) e têm sua primeira menção na década de 1970, ganhando relevância nos anos seguintes ao ponto de ser objeto de estudo de quase todas as teorias dominantes de RI, cada uma ressaltando determinadas características. Daremos a esse tema a devida atenção nos capítulos que seguem, mas a título de introdução, precisamos entender que regimes são instituições internacionais capazes de interferir direta e indiretamente na transferência e difusão de políticas da esfera internacional para a doméstica, moldando comportamentos, expectativas e ações, seja por meio de arranjos administrativos ou de constrangimento dos atores no contexto global (KEOHANE, 2002).

Em uma fervilhante década de 1970, o mundo encontrava-se em estado de Interdependência Complexa (KEOHANE; NYE, 2001). Em um cenário no qual os Estados compartilham interesses e valores comuns, conectando-se por uma rede de regras e instituições, fortaleciam-se relações nas quais “processos e decisões tomadas em cada país têm efeitos recíprocos, ou seja, atingem de alguma forma suas respectivas economias e sociedades” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 79). Isso quer dizer que o grau de integração e complexidade da economia internacional estava forçando os Estados a buscar mecanismos para lidar com efeitos negativos que ações de seus pares pudessem acarretar, seja no sentido de: diminuir sua Sensibilidade, diminuindo custos financeiros e políticos de um fenômeno; e sua Vulnerabilidade, reduzindo custos financeiros/políticos das alternativas em superar o fenômeno em questão (KEOHANE; NYE, 2001).

Ante essa “nova” configuração do sistema global, os Estados passaram a (1) adotar múltiplos canais de comunicação, sejam estes estabelecidos formal ou informalmente, e que conectam atores estatais e não-estatais; (2) entender que há maior permeabilidade nas fronteiras doméstico-externo, acarretando numa multiplicidade de temas a serem trabalhados conjuntamente; e (3) diminuir uso da força militar como meio eficaz de cumprimento dos objetivos de política externa, especialmente devido aos altos custos gerados pela possibilidade de eclosão de um conflito (KEOHANE; NYE, 2001)

Ganham destaque, assim, conjuntos de normas, regras, princípios e valores, capazes de orientar (e em alguns casos até mesmo determinar) ações estatais em diferentes temas. Como veremos adiante, esse conceito é basilar para Krasner (1983) em sua definição de regimes internacionais, sendo estes considerados um elemento maior do que arranjos temporários, flutuantes às alterações de interesses dos Estados. Em outras palavras, argumentava-se que regimes seriam mais perenes do que acordos de cooperação *ad hoc*, mesmo que o propósito de um regime possa ser construir ou facilitar acordos desse tipo no futuro.

Nesse sentido, à luz de Keohane (2002), com a formalização de um regime internacional poderia nascer uma Organização Internacional com o objetivo de geri-lo de maneira eficiente. Dessa forma, a importância de uma instituição internacional se liga ao valor que esta demonstra ter perante os olhos dos atores influenciados por ela. Concluindo: há um acordo voluntário e calculado racionalmente entre os atores, que sobrevive à medida que os ganhos obtidos pela cooperação sejam maiores do que seriam em caso de não institucionalização (KEOHANE; MILNER, 1997). Young (1999) adiciona que a capacidade dessas instituições em modelar expectativas e de prescrever comportamentos e constranger atividades, fazendo emergir ações

específicas dos atores espontânea ou coordenadamente, garante a efetivação ou a força de um regime internacional.

No que diz respeito à corrupção, este tema passa a ganhar destaque com a expansão da democracia liberal ocorrida no fim da Guerra Fria. Isso ocorre à medida que países desenvolvidos, por meio da OCDE, do Consenso de Washington e do Banco Mundial, trouxeram aos olhos da Sociedade Internacional² os malefícios causados pela corrupção, em especial os prejuízos ao desenvolvimento mundial e ao fortalecimento da democracia liberal, pilares da agenda global com o fim da URSS.³

Com este raciocínio, em seu discurso principal na Assembleia Geral do Banco Mundial em 1996, o presidente da organização, Jim Wolfensohn, trouxe pela primeira vez a corrupção como item de debate na esfera internacional, apontando o “*cancer of corruption*” como principal fator da pobreza de países em desenvolvimento. Portanto, a intensificação da globalização e as consequências da Interdependência Complexa fizeram com que os problemas da corrupção adquirissem maior importância na agenda mundial, qual seja: atos de corrupção em um país podem ter efeitos políticos e econômicos para a sociedade de outro lugar, impondo custos para contornar tais efeitos em termos de sensibilidade e vulnerabilidade. Apresentam-se, assim, tanto desafios em reobter os recursos perdidos, como pelos prejuízos causados à ordem do Estado: perda da eficiência econômica, problemas ao desenvolvimento, enfraquecimento da legitimidade democrática, entre outros (MAURO, 2007).

No entanto, destacamos que não há definição mundialmente aceita de o que seria corrupção. Sequeira (2012) afirma que, apesar da evolução no tratamento e mensuração do fenômeno, há ainda grandes desafios, especialmente relacionados a considerações ontológicas, isto é, a definição do tema não é uniforme ao redor do mundo, podendo diferir muitas vezes dentro de um mesmo país.⁴ Nesse sentido, o regime internacional anticorrupção passa a ter seu fortalecimento e expansão associados à questão do desenvolvimento econômico, tal qual preconizado pelo Banco Mundial em meados da década de 1990.

² Aqui utilizaremos o termo Sociedade Internacional inspirado em Hedley Bull (Escola Inglesa da Teoria das Relações Internacionais), mas cuja definição também serviu de inspiração para os NeoInstitucionalistas, qual seja: “regularidades comportamentais e padrões de consensos observáveis na história das relações entre Estados, tendo instituições por eles criadas o papel de organizar hábitos e práticas no sentido de moldar e atingir objetivos comuns” (BULL, 2002).

³ Para esta afirmação, tomamos por base o discurso do ex-presidente do Banco Mundial Jim Wolfensohn em 1996 que resume a corrupção como “o principal câncer para o desenvolvimento mundial”. Muitos autores, apontam este fato como o precursor de um regime internacional de combate à corrupção.

⁴ Como expõe dos Santos, a própria Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção (UNCAC em inglês) não define o que é corrupção, mas esforça-se, por outro lado, em especificar atos que podem ser considerados indícios de tal ação, como crimes de lavagem de dinheiro, ocultação, obstrução da justiça, entre outros (DOS SANTOS, 2017).

Esse destaque é relevante porque a visão da instituição sobre corrupção é de que esta advém do abuso do poder público para ganhos privados, associando, portanto, a persistência da corrupção com a temática da gestão pública. Em outras palavras, o regime internacional de combate à corrupção floresce com a mentalidade de que, com reformas na administração pública, a corrupção poderia causar menores danos ou até mesmo extinguir-se. Logo, é por meio da legitimidade desse reconhecimento que a sociedade internacional tem encarado formalmente a eficiência na gestão pública como uma matéria a ser tratada multilateralmente, como medida de combate à corrupção, difundindo este regime internacional (FUKUYAMA, 2018).

Localizando o combate à corrupção como política pública e o enquadramento do ambiente internacional sobre o assunto. Segundo Secchi (2016), política pública retrata o campo de conhecimento teórico e metodológico voltado para a geração de conhecimentos aplicados às atividades de enfrentamento de temas considerados importantes pela sociedade. À medida que a sociedade internacional passa a entender corrupção como um problema de gestão pública, inicia-se o desenvolvimento de agendas e medidas propositivas para sua contenção. Em outras palavras, emanam da esfera internacional normas, regras, princípios e valores (partes constituintes de um regime internacional) em direção aos Estados nacionais, que passam a se organizar na solução dessa demanda.

Essa dinâmica tem reflexos na luta anticorrupção no Brasil. Faoro (1997) e Holanda (1995), clássicos da teoria social brasileira, argumentavam que as sementes da organização pública e social, em que imperava a confusão entre as esferas pública e privada, fomentaram a disseminação da corrupção na formação do país e de suas estruturas políticas, seja por meio da cordialidade que descrevia Holanda ou o patrimonialismo discutido por Faoro. Essa visão se potencializa a partir da década de 1990, com a adoção da Nova Gestão Pública⁵ e com os mecanismos institucionais necessários para sua efetivação.

Os pilares da Nova Gestão Pública advêm do pensamento econômico neoclássico, influenciado pela Escola Austríaca e pela Escola de Chicago, que se expandiu para o restante do mundo nas décadas seguintes, em ondas distintas identificadas por Bresser-Pereira (2000) como: (1) Primeira Onda, ocorrida nos anos 1980, focada no ajuste das economias em crise inflacionária de origem anglo-saxã ou deficitárias, para o caso da América Latina, pautada no ajuste fiscal, privatizações e liberalização comercial; e (2) Segunda Onda, a partir do final dos anos 1990, com destaque para as transformações institucionais em prol da eficiência do Estado.

⁵ Do inglês *New Public Management* – “abrasileirado” para Gestão Pública Gerencial por Bresser-Pereira em seus anos à frente do Ministério de Administração Federal e reforma do Estado.

Bresser-Pereira foi o responsável pela introdução da Nova Gestão Pública no Brasil, ainda no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), aderindo a um movimento de contratos de gestão com organizações internacionais e sistema de metas. O PDRAE era uma resposta do Estado à ampliação de suas prerrogativas econômicas e sociais crescentes, alinhadas ao desenvolvimento tecnológico e à globalização, uma vez que os modelos anteriores se mostrariam incapazes de lidar com os novos desafios da administração pública (BRASIL, 1995).

À luz de Bresser-Pereira (2010), a reforma institucional era baseada em pilares como: (1) flexibilidade burocrática tendo por base as administrações da iniciativa privada; (2) gestão orientada a resultados; (3) administração voltada ao cidadão visto como cliente e consumidor de serviços públicos; e (4) com *accountability* e controle social, a Nova Gestão Pública passa a carregar em seu bojo o combate à corrupção. Um dos pressupostos era que a corrupção estava circunscrita à administração pública e, conforme esta se aproximava dos princípios da gestão privada, o Estado seria mais eficiente, mais enxuto e menos propício a práticas corruptas que minariam o compromisso nacional com o desenvolvimento econômico.

Outrossim, convertendo o combate à corrupção em política pública para o desenvolvimento, o Brasil passa a atuar em parceria com organizações internacionais de fomento para a desenvolver projetos conjuntos de atuação sobre o tema. Contudo, como argumenta Milner (1998), o protagonismo estatal em solicitar recursos financeiros não raramente é ofuscado pela atuação de organismos internacionais, definindo condições para conceder auxílio e gerando ações adicionais ao Estado para ter acesso a certos fundos.⁶

O projeto BR-L 1123 ilustra a situação descrita acima. São várias as etapas em que o Banco Interamericano de Desenvolvimento assume protagonismo e controle sobre as diretrizes do projeto, ainda que caiba ao Brasil sua execução. As relações de poder e cooperação entre a instituição e o Estado são mais profundamente verificadas por meio do *process tracing* proposto neste trabalho e ajudam a esclarecer, ao menos em parte, a questão central de pesquisa, exposta páginas atrás, sobre a atuação de organismos internacionais no combate à corrupção, a partir da qual se originou a dissertação.

⁶ O Banco Mundial, por exemplo, exige dos países que tomam empréstimos a criação proativa de órgãos de controle que mitiguem riscos de fraude e corrupção dos projetos financiados pelo Banco. Nas palavras da instituição: “*The World Bank Group has a zero-tolerance policy toward corruption in its projects [...] States must combine a proactive policy of anticipating and avoiding risks in its own projects*”. Disponível em <<http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>>. Acesso em: 15, junho, 2019.

A linha de raciocínio que nos orienta na busca de respostas se constitui por: (1) apresentar as dinâmicas e os processos internacionais que possibilitam a existência do regime internacionais e sua influência sobre políticas públicas domésticas, (2) entender a emergência do regime internacional anticorrupção de maneira abrangente e (3) explorar seus efeitos no Brasil.

Com isso em mente, o primeiro capítulo propõe uma contextualização teórica de temas caros à disciplina de Relações Internacionais, como a cooperação, regimes, a multiplicidade de agendas e a relação entre assuntos domésticos e externos. Veremos como os estudos de cooperação passaram a ser um tema central entre os analistas, abordando organizações internacionais não como algo paralelo, mas como um fruto do fenômeno da cooperação, contestando a ideia de que o mundo viveria sempre em estado de alerta e de proteção à segurança. Ainda nesse contexto, trataremos os regimes internacionais sob diversas óticas teóricas, apresentando no campo teórico como estes adentram as fronteiras nacionais e podem estimular/moldar ações domésticas ou políticas públicas, destacando o papel de organizações internacionais em tal processo. Ao final, discutimos a eficiência e os desafios dessas instituições no mundo contemporâneo, assim como algumas maneiras para que elas possam obter êxito em suas demandas, segundo analistas destacados.

O capítulo 2, por sua vez, terá foco no fenômeno da corrupção e, mais especificamente, no regime internacional anticorrupção. A ideia é entender como a corrupção era tratada, em termos acadêmicos, nos contextos durante e depois da Guerra Fria. Isso porque sua definição se modifica radicalmente nesses períodos, indo de “motor do crescimento econômico e estabilidade” para “doença que impede o mundo de chegar ao desenvolvimento econômico pleno”, sendo esta última a abordagem preferencial de BID, Banco Mundial e de outras organizações. Essa discussão será complementada com uma breve apresentação das perspectivas mais contemporâneas de combate à corrupção, incluindo alguns pontos de melhoria apontados na luta global anticorrupção. Abordamos com mais cuidado nessa etapa o tema da *accountability*, que emerge como importante pilar para esse regime. Em seguida, traremos os reflexos do regime anticorrupção no Brasil, destacando seus principais efeitos, o que inclui ter uma visão geral das parcerias do país com instituições internacionais em projetos de modernização do Estado e combate a dito fenômeno.

No capítulo 3, o mais denso deste trabalho, exploraremos a metodologia do *process tracing* e, na sequência, buscaremos identificar mecanismos causais intermediários a relação ação-resultado do projeto BR-L 1123, retratando a participação de uma organização internacional de fomento em um programa de combate à corrupção. Reforçamos que não usaremos esse método

para a confirmação de hipóteses prévias, mas sim para descobrir quais variáveis causais impactam a obtenção de recurso internacional para a execução de um projeto anticorrupção. O *process tracing*, portanto, tem por foco identificar mecanismos que conectam variáveis, sejam elas dependentes ou independentes, no sentido de avaliar relações (ou a ausência delas) entre esses diferentes fatores/sequências que possam intervir diretamente no resultado de uma ação (GEORGE; BENNETT, 2005).

Por meio da análise exploratória e documental para nossa pesquisa, concluímos que há distintos mecanismos que impactaram a estratégia brasileira de combate à corrupção via financiamento internacional. A organização internacional assume protagonismo por meio das seguintes variáveis: acordos internacionais prévios, validação de estratégia organização-país (no caso do BID, um documento chamado *country paper*), análises de pré-investimento, estabelecimento de objetivos e relatórios de execução. Por outro lado, há uma variável puramente doméstica que independe da ação internacional, que é o cálculo político dos atores nacionais, ainda assim com capacidade limitada de interferir nos objetivos do projeto. Em outras palavras, mesmo sendo a vontade política interna importante para mover o projeto adiante, verificamos grande força da instituição financiadora na concepção do programa e no cumprimento dos objetivos propostos. Isso se deve ao fato de que os projetos aprovados são tratados como políticas de Estado pró-desenvolvimento de característica estratégica e maior perenidade.

Finalmente, nas considerações finais fazemos um balanço entre (1) responder à questão proposta, ou seja, esquematizando em parágrafos como se dá a participação de BID e Banco Mundial em projetos de combate à corrupção no Brasil; e (2) também usamos o espaço de maneira mais autoral, oferecendo análises sobre as atividades institucionais de combate à corrupção nos últimos governos e na atualidade, destacando a importância das pressões internas para o fomento de uma cultura anticorrupção e pró-*accountability* na sociedade, em prol do florescimento e fortalecimento de instituições de Estado capazes de prevenir e coibir desvios.

Em tempo, dado que a finalização do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Unesp requer a elaboração de um “produto” relacionado à pesquisa, elaborou-se um guia com as principais recomendações do BID para aprovação de um projeto. O documento está disponível na seção “Apêndice”. Vale destacar que o Banco não tem um guia definitivo de normas para todos os projetos apresentados, de maneira que o resultado desse guia é baseado na observação deste pesquisador de diversos projetos aprovados por essa instituição, destacando o que eles tinham em comum. Como é possível ler nas conclusões, não cremos que municípios de pequeno e médio porte consigam facilmente pleitear projetos junto

à organização, devido ao alto grau de articulação política necessário interna e internacionalmente. No entanto, o guia terá sua utilidade inspirando gestores de todos os níveis em organizar o planejamento e a execução de seus projetos e, quem sabe, solicitar cooperação em outras vias.

CAPÍTULO 1 – COMO INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS IMPACTAM NA GESTÃO PÚBLICA?

A pergunta que guia este trabalho é “como se dá a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial no combate à corrupção no Brasil no período 2000-2018?”. A questão provoca, de imediato, uma série de outras inquietações. “Qual o papel de uma organização internacional?” ou “como uma organização internacional impacta assuntos internos?” são alguns dos questionamentos mais imediatos que podem surgir.

Pensando nisso, propõe-se uma contextualização teórica de temas caros à disciplina de Relações Internacionais, como a cooperação, regimes, a multiplicidade de agendas e a relação entre assuntos domésticos e externos, que argumentamos ser porosa. Assim, acreditamos ser possível desenvolver uma análise sistematizada capaz de fornecer as bases para a resposta da pergunta principal.

Para tal, a proposta é focar a análise após os anos 1980, período a partir do qual Baldwin (1993) indica ter havido a emergência de estudos de cooperação, que passou a ser um tema central, contando com organizações internacionais a seu reboque. Segundo esse autor, há três importantes discussões advindas diretamente de obras desse período histórico que contestaram a ideia de que a cooperação entre os atores era impossível e que o mundo viveria sempre em estado de alerta e proteção à segurança, sendo elas: (1) o estudo intitulado “*Transnational Relations and World Politics*” (KEOHANE; NYE, 1972), que levantava questões importante sobre a ação de atores não-estatais, argumentando que estes passaram a adquirir relevância na esfera internacional, a exemplo de empresas transnacionais cujo capital financeiro ultrapassava o de muitos Estados e que, por conseguinte, acabavam por exercer maior influência no sistema internacional do que eles; (2) o livro “*Power and Interdependence*” (KEOHANE; NYE, 1977), que desafiava a perspectiva realista estadocêntrica predominante nas RI até então, à medida que explorava o contexto liberal de interdependência (agora denominado “Interdependência Complexa”), evidenciando a emergência da cooperação em termos de cálculos de maximização de interesses, uma vez que cada vez mais países enfrentavam situações causadas por decisões ou fatos que ocorreram para além de suas fronteiras e para além de assuntos militares; e (3) a edição do texto *International Organization* sobre regimes internacionais (KRASNER, 1983), que cristalizou o conceito de cooperação e como instituições internacionais poderiam ser capazes de impactar o comportamento dos atores no sistema, moldando suas expectativas e ações.

Com isso, dividiu-se a análise em 4 subseções. A primeira, bem calcada nos argumentos acima, abordará o início dos estudos da cooperação. Na segunda, trataremos dos regimes internacionais sob diversas óticas teóricas. A terceira subseção apresenta a discussão de como os regimes internacionais podem estar associados às políticas domésticas e ações internas, ressaltando o papel de organizações internacionais nesse processo. Por fim, a subseção 4 evidencia os questionamentos mais atuais às instituições internacionais e os desafios para a governança global.

1.1 Emergência da cooperação e a interdependência complexa

Na década de 1970, alguns teóricos de política internacional defendiam que os processos transnacionais estavam alterando o cariz do sistema internacional. Fluxos financeiros, logísticos, movimentos culturais, ideológicos e a presença de cada vez maior de empresas multinacionais resultavam em que acontecimentos ocorridos em determinado país poderiam impactar de maneira decisiva outro país ou um conjunto deles. Como resumem Keohane e Nye (2001, p. 7, tradução nossa): “interdependência na política global atual se traduz em situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países”, de modo que “cada vez mais os países se encontravam diante de problemas (econômicos, políticos ou sociais) causados por decisões ou fatos que tiveram origem em outro lugar e sobre os quais não detinham qualquer controle” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 79).

Keohane (1984) trata interdependência como uma condição característica da política internacional contemporânea, conforme entende que atores internacionais e suas pautas têm íntimas conexões entre si, e que cada ação sobre os mesmos resulta em ganhos e custos assimétricos para cada um. Há, portanto, um certo descolamento da corrente liberal que inspirava expoentes anteriores como Angell e Keynes, à medida que a interdependência não é necessariamente vista como benéfica, mas sim traduzida em termos de poder.⁷ Como aponta Nye (2004), interdependência é além de tudo uma característica de uma conjuntura da política internacional, enredada pelo desenvolvimento da globalização, processo que implicou no aumento de fluxos internacionais, solidificando essas redes em um processo retroalimentado.

⁷ Exemplo estudado do Keohane e Nye e constantemente abordado por atores da mesma época são os choques do petróleo da década de 1970. Países com pouca expressão no contexto bélico-militar da Guerra Fria, impactaram o mundo inteiro e tiveram seus interesses representados por conta do poder que tinham ao deter a matéria-prima motriz para a energia mundial. Isso significou um rompimento de paradigma nas Relações Internacionais segundo a tradição realista, pois o poder desses Estados pequenos não se originava de seu aparato militar.

Keohane e Nye (2001) apontam que a integração e a complexidade da economia internacional (particularmente) forçavam os Estados na busca de mecanismos para lidar com os efeitos negativos da interdependência, que seriam: (1) Sensibilidade, que se traduz em custos – financeiros e/ou políticos – em termos de impacto causado pela ocorrência de um fenômeno em um país sobre a sociedade de outro(s), de modo que quanto maior o grau de interdependência entre os envolvidos, maior a sensibilidade mútua; e (2) Vulnerabilidade, conceito referente aos custos – também financeiros e/ou políticos – das alternativas disponíveis para fazer frente ao impacto de um fenômeno ocorrido para além das fronteiras. A vulnerabilidade de um país, como apontam os autores, é mais alta quanto maior for o custo das iniciativas necessárias para remediar ou contornar os efeitos causados pela interdependência, variando, assim, em cada “jogo” e para cada “jogador presente”.

Keohane e Nye (2001) reconhecem um tabuleiro na esfera internacional, pautado por: (1) Envolvimento de múltiplos canais de comunicação, sejam estes estabelecidos formal ou informalmente, e que conectam atores estatais e não-estatais; (2) Ausência de uma hierarquia clara entre os assuntos presentes agenda global, negando a distinção de entre *high politics* e *low politics*,⁸ decorrente da observação de uma maior permeabilidade na fronteira doméstico-externo e de uma multiplicidade de temas a serem trabalhados conjuntamente; e (3) Decrescente uso da força militar como meio eficaz de cumprimento dos objetivos de política externa, especialmente devido aos altos custos nos mais diversos níveis gerados pela eclosão de um conflito.

Os múltiplos canais são consequência da revolução tecnológica impulsionada pela Guerra Fria, principalmente em termos de redução de custos financeiros de informações e transportes, afetando uma certa perda de rigidez nas fronteiras nacionais geograficamente delimitadas. Importante ressaltar que esses movimentos não ocorrem apenas entre Estados. A despeito do reconhecimento da preponderância estatal, destaca-se a importância da atuação de outros atores, em especial as organizações internacionais, mas também organizações não-governamentais, empresas transnacionais, corporações e mesmo governos subnacionais. A cada rodada, há novos objetivos a serem atingidos, sendo que atores não-estatais passam a ser considerados com papel ora de coadjuvante, ora de maior destaque, fazendo parte de uma dinâmica em que se busca maximização de interesses e de resultados (KEOHANE; NYE, 2001).

Em relação ao segundo ponto, quando se fala de maior permeabilidade entre doméstico e internacional, pensava-se em como grupos de interesses internos podem moldar as ações

⁸ Termos usados para diferenciar política doméstica (*low*) e política internacional (*high*).

externas dos Estados e também como grupos internacionais podem modificar políticas internas, impelindo Estados (em qualquer um dos casos) a celebrar tratados, assinar protocolos, adotar políticas ou mesmo a abdicar de determinados compromissos em prol da pressão aberta ou implícita desses grupos, que podem ter seus interesses vinculados a distintas temáticas, como meio ambiente, direitos humanos, economia, combate ao narcotráfico, etc. Como elaboram os autores:

A agenda da relação interestatal consiste em múltiplos temas, que não são organizados em uma hierarquia clara e consistente. A ausência de hierarquia entre esses assuntos significa, entre outras coisas, que a segurança militar não domina a agenda internacional consistentemente. Muitos temas emergem do que era considerado política doméstica, conforme a distinção entre política interna e assuntos internacionais se torna menos clara. (KEOHANE; NYE, 2001, p. 21, tradução nossa)

A ideia desses teóricos e seus seguidores era, portanto, retratar a realidade de um sistema internacional em situação de interdependência complexa, que fez diminuir a capacidade estatal em atender às demandas domésticas sem considerar os outros atores presentes (KRASNER, 1999). Sabendo que os problemas políticos compartilhados não seriam solucionados satisfatoriamente sem a cooperação (KEOHANE; NYE, 2001), os estudos neoliberais destacam o fato de que diversos atores, antes relegados a segundo plano pelas teorias de Política Internacional, poderiam ajudar no exercício de competências até então exclusivas do Estado (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

É nesse contexto que abordaremos na próxima seção as instituições internacionais, entidades capazes de catalogar, fomentar e desenvolver a cooperação em um cenário de Interdependência Complexa, à medida que prescrevem comportamentos e constroem atividades entre os atores na direção de fomentar a Governança Global, no sentido de criar condições para o ordenamento e ação coletiva no sistema internacional (YOUNG, 1999).

1.2 Regimes internacionais e suas diferentes abordagens

Regimes internacionais constituem um tema importante no estudo das Relações Internacionais. Em resumo, diversos autores se debruçaram sobre eles na tentativa de compreender meios e condições pelos quais os Estados decidem cooperar em um sistema internacional anárquico. Isso se deve ao fato de que, não obstante as principais correntes discordarem da frequência e força que ocorre a cooperação, elas a consideram um fenômeno possível. Ademais, é consenso entre os principais teóricos que este é um processo altamente

político de convergência entre atores, bastante complexo e que pode ser longo. Assim, organizamos esta seção com uma revisão sobre o termo *regimes internacionais*, seguindo com a abordagem que três teorias dominantes nas RI fazem sobre o assunto.

Embora o termo “regimes internacionais” tenha sido cunhado por John Ruggie (1975), apenas anos mais tarde, com a publicação de Krasner (1983) na revista *International Organization*, esse termo se consolida. Sua definição de regimes teve ampla aceitação pela comunidade acadêmica, retratando “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais os atores convergem suas expectativas em determinada área das relações internacionais” (KRASNER, 1983, p. 186, tradução nossa). Young (1989), outro destacado autor sobre regimes internacionais, complementa o colega pontuando que regimes são “arranjos especializados, que dizem respeito a atividades, recursos ou áreas geográficas bem definidas, envolvendo muitas vezes apenas um subconjunto de membros da sociedade internacional” (YOUNG, 1989, p. 13).

Com isso em mente, fica claro que os regimes podem assumir características formais, seja sua cristalização em uma Organização Internacional/agência, conjunto de tratados; ou informais, como no caso de um costume, um espírito ou um princípio norteador dos Estados no tabuleiro internacional. Outrossim, os trabalhos mais relevantes acabaram sendo os que se concentraram em sua formação e evolução, assim como na sua capacidade de influenciar o comportamento dos atores, a exemplo do próprio Krasner (1989) e sua publicação posterior sobre o tema, intitulada “*Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*”.

Apesar da amplitude que a conceptualização guarda em si, apontada por diversos autores ainda na década de 1980, como Strange (1983), Kratochwill e Ruggies (1986) e Haggard e Simons (1987), fato é que os estudos de regimes continuaram pois estão intimamente conectados não só à questão da cooperação internacional, mas a como os atores podem se mover no jogo internacional, tema bastante caro a diversas correntes das RI, que abordaremos a seguir.

Em resumo, a lente do (Neo)Realismo direciona o olhar para o papel do poder na criação e manutenção dos regimes, assim como as consequências que estes poderão ter sobre o equilíbrio de poder no sistema. A visão Neoliberal, por sua vez, está mais focada nos regimes como mecanismos facilitadores da maximização de resultados buscados pelos atores do sistema, à medida que reduz sua incerteza sobre determinado assunto. Finalmente, os construtivistas tratam os regimes como entidades sociais, sendo influenciados por identidades e discursos, além de também poder influenciá-los no futuro.

Os (neo)realistas enxergam a natureza anárquica do sistema internacional como principal propulsor dos Estados na busca de ganhos relativos, ou seja, uma preocupação em sua posição relativa à de outros Estados no sistema. Por consequência, os estados relutarão em participar de qualquer entendimento que os posicione em um lugar pior em relação a seus pares, seja pelas consequências distributivas do regime, ou mesmo por seus custos de manutenção.

Não obstante essa visão aprioristicamente pessimista em relação aos regimes, os autores dessa corrente teórica explicam sua criação e manutenção com base em alguns fatores. O primeiro deles é a Teoria da Estabilidade Hegemônica, que analisa a criação e sobrevivência de um regime ao grau de poder que o principal Estado tem para sustentá-lo, sendo este capaz usar as Organizações Internacionais para sua ampliação e operacionalização, inclusive atraindo outros Estados (GILPIN, 1981). Uma vez que o Estado hegemônico, por qualquer razão, perca o interesse em seguir como pilar do regime, este tenderá a cair.

A questão dos ganhos relativos vem em seguida e basicamente trata da capacidade de determinados Estados de obter mais vantagem em um regime do que outros. Dessa forma, à luz de Grieco (1993), os Estados temem ter perdas relativas em uma negociação e, sabendo que o principal objetivo de um Estado é sobreviver no sistema internacional anárquico, a cooperação tende a ser mais provável quando há ganhos equitativos e ocorre longe das áreas militares ou de segurança. Entretanto, é difícil saber exatamente quando um Estado poderá mudar seu cálculo de poder relativo e retirar-se do regime em questão.

Esse é exatamente um dos principais pontos de diferença dessa corrente com a Neoliberal, que será vista agora. Os Neoliberais partem de pressupostos caros aos realistas, como a natureza anárquica do sistema internacional, porém diferem na busca de maximização de seus interesses. Ou seja, a ação de um Estado pende mais para o lado de conseguir o melhor ganho possível, do que em observar como seus pares estão se saindo.

Os primeiros trabalhos sobre regimes tinham lentes neoliberais e argumentavam que estes são criados para resolver situações do tipo “Dilema do Prisioneiro”, na qual os jogadores têm interesses em comum, mas precisam cooperar para conseguir o melhor resultado a todos. Nesse sentido, os regimes podem facilitar a cooperação fornecendo informações, reduzindo custos transacionais, facilitando a comunicação e alongando a chamada “sombra do futuro”, qual seja, a percepção de que as negociações se repetirão no futuro e as atitudes no jogo atual refletem em resultados futuros, estimulando a cooperação (AXELROD; KEOHANE, 1984).

Em um contexto de Interdependência Complexa como o descrito pelos teóricos dessa corrente, o estudo dos regimes era particularmente relevante, especialmente por estimular casos de cooperação, atitude que era vista cada vez mais como necessária. Entretanto, uma das críticas

que a visão recebeu foi a dificuldade em explicar a origem dos regimes e se eles existem apenas para facilitar a cooperação sem nenhuma outra implicação.

Oran Young (1989) buscou entender esses questionamentos e levantar algumas respostas. Ainda no campo de visão Neoliberal, mas já sendo considerado neste trabalho como um autor de transição com a corrente cognitivista, Young argumenta que as análises anteriores haviam sido demasiado otimistas quanto ao processo de cooperação com regimes. O foco no processo de negociação em si, ilustrado até então pelo Dilema do Prisioneiro, deixa escapar outros jogos que acontecem simultaneamente e fazem com que os Estados possam estar receosos em relação à sua estratégia e a de seus pares (YOUNG, 1989). Nesse sentido, o autor traz à luz a interação entre regimes, aspectos de liderança, entre outros capazes de fomentar a cooperação.

A contribuição dos cognitivistas/construtivistas tende a explorar o aspecto mais sociológico dos regimes, entendendo que o comportamento dos atores não é determinado em sua plenitude por interesses materiais e o desejo de maximizá-los, incorporando o conceito da intersubjetividade, ou seja, o papel que ideias, conceitos e valores exercem na tomada de decisão dos atores.

Os cognitivistas mais fortes – segundo classificação de Hasenclever *et al.* (1997) – argumentam que o sistema internacional é uma construção social e esta estrutura modela a identidade de seus atores (WENDT, 1995). De maneira geral, os expoentes dessa corrente pensam sobre atração, legitimidade e persuasão em suas obras, sendo que os regimes internacionais – uma construção por excelência – representam uma compreensão e mundo (KRATOCHWILL, 1989). Dessa maneira, eles podem exercer funções sociais distintas, diferindo do pensamento neoliberal clássico sobre favorecimento da cooperação, à medida que estão em processo de contínuo de auto interpretação e auto definição. Ademais, talvez uma das maiores contribuições das lentes construtivistas, foi colocar em pauta o até então estabelecido “centrismo Estatal”, reconhecendo que outras instituições também podem exercer papel importante na formação e execução de um regime.

Contudo, questões de definição e origem dos regimes permanecem um ponto ainda sensível, muito embora exista um acordo geral sobre sua existência e reconhecimento empírico (YOUNG, 1999). A definição de Krasner sobre princípios, normas, regras e valores se aproxima muito da definição econômica de “Instituições” proposta por Douglass North⁹, sendo esta ainda

⁹ **Instituições são estruturas construídas pelo homem que alicerçam interações políticas, econômicas e sociais.** Consistem em travas informais (sanções, tabus, costumes, tradições, códigos de conduta) e formais (constituições leis, direitos de propriedade). Ao largo da história, instituições foram concebidas pelos seres humanos para **criar ordem e reduzir a incerteza em suas interações**. Juntamente com travas padrão da

uma das mais bem aceitas globalmente e que incluiu o termo Instituições Internacionais¹⁰ também como sinônimo possível para regimes. Isso se dá ao considerar a que institucionalização da cooperação pode e abarca tanto regimes internacionais, quanto organizações burocráticas formais que os operacionalizam e os protegem (YOUNG, 1999).

Vale destacar que, apesar de terem sido apresentadas em blocos distintos, muitos pesquisadores transitam entre as correntes, usando-as de maneira a melhor acomodar suas análises. Adicionalmente, na evolução de pesquisa acadêmica sobre o tema, proliferaram estudos sobre interação e sobreposição entre os regimes (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000), avaliação para sua eficácia (YOUNG, 1999) e, em menor escala, sobre a relação de regimes e processos em nível doméstico, tema que abordaremos a seguir.

1.3 Impacto de regimes internacionais em políticas públicas domésticas

Em sua revisão da literatura de regimes internacionais, Haggard e Simmons (1987) observaram que as análises haviam sido feita em sua maioria a partir de um nível de análise sistêmico, gerando conclusões “ensimesmadas” sobre o sistema internacional, que excluía da equação a política doméstica e os atores ali presentes. O principal argumento desses autores é que não olhar para a maneira pela qual a política interna e os processos domésticos absorvem os regimes resulta em ignorar os determinantes políticos para a cooperação em nível internacional e, em último caso, para o próprio funcionamento do regime (HAGGARD; SIMMONS, 1987).

Ou seja, é preciso levar em conta que para que os princípios, normas, regras e valores de um regime se consolidem, eles devem encontrar amparo na política pública interna. Por essa razão, vamos deixar de lado as teorias de política internacional por algumas páginas, a fim de explorar as Teorias de Rede (STONE, 2002), que enfatiza conexões entre atores que resultam em projetos políticos (definição de problemas comuns, canais de comunicação adequados e soluções políticas).

O fenômeno de redes em nível doméstico havia sido observado no final dos anos 1970 por Hugh Heclo (1978), evidenciando um certo paralelismo na geração de demandas públicas nos

economia, elas definem a escolha dos seres humanos e, portanto, determinam transação, custos de produção, lucros e viabilidade da atividade econômica (NORTH, 1991, p. 97, tradução nossa, destaques nossos).

¹⁰ Inicialmente, acadêmicos falavam apenas em Regimes Internacionais e separavam sua atuação de Organizações Internacionais. Mais contemporaneamente, encontramos *Instituições Internacionais* abarcando ambos os conceitos, uma vez que regimes e organizações estão conectados, sendo que estas acabam sendo a formalização e nascem para salvaguardar regimes informais, estabelecendo ordenamento jurídico, regras, processos e processos decisórios (KEOHANE, 1984).

EUA, ou seja, que se geravam fora dos ambientes tradicionais de decisão pública e a estes eram levados de diversas formas, com soluções técnicas cada vez mais complexas e debatidas. Katzenstein (1978), por sua vez, abordava a questão de redes e a interface entre as esferas doméstica e internacional, explorando como as estruturas políticas internas em estados industriais avançados dos EUA impactavam nas estratégias de política econômica externa que seus representantes perseguiram na Câmara e no Senado. Esses trabalhos foram complementados com exemplos em outras áreas enfatizando as chamadas coalizões (FISCHER; FORESTER, 1993).

Robert Putnam (1988) foi um dos primeiros a tratar sobre esse tema em discussões acadêmicas sobre a chamada Teoria dos Jogos de Dois Níveis (*Two Level Games Approach*), focando principalmente em como posições políticas domésticas, grupos de interesse organizados e ONGs poderiam causar impacto direto nas barganhas na arena internacional. Muito embora não seja o foco de sua análise, que se focava em entender a relação entre dois Estados, o autor abria espaço para que outros pensadores pudessem analisar a influência da esfera internacional sobre a esfera doméstica, no que Putnam denomina de Associação Sinérgica de Interesse; e Reverberação de Normas (PUTNAM, 1988, p. 446-456, tradução nossa¹¹).

Na mesma linha, Peter Haas (1992) e seus estudos sobre Comunidades Epistêmicas apontaram para a crescente influência das redes internacionais de especialistas (geralmente nas áreas científicas), que desenvolvem discursos e disseminam ideias com impacto global. Não apenas especialistas, mas entidades internacionais com conhecimento e posicionamento sobre determinadas causas também passaram a se organizar em exercer pressões políticas sobre governos nacionais por meio de relatórios e outras publicações (KECK; SIKKINK, 1998). Reinicke (2000), por sua vez, trouxe à tona o conceito de “redes de políticas globais”, que seriam: “alianças de agências governamentais, organizações internacionais, corporações, elementos da sociedade civil, ONGs, associações profissionais ou religiosas que se unem para alcançar objetivos que nenhum deles seria capaz de realizar sozinho” (p. 44, tradução nossa).

Dessa forma, Drezner (2003) avalia que as instituições internacionais podem ser usadas por atores internos ou externos ao Estado, na busca de atingir um resultado que seria impossível sem a participação das mesmas. Estas agiriam na esfera doméstica de maneira a (1) Aumentar a credibilidade da política ou negociação: por serem consideradas atores relativamente neutros, as organizações internacionais podem corroborar com a aceitação interna de políticas,

¹¹ Do inglês: *Synergistic Linkage across Issue Areas e Reverberation of Norms*, tradução nossa, respectivamente.

especialmente quando a instituição ratificadora ou legitimadora interna é fraca ou inexistente; ou (2) Prover recursos para implementação da política ou negociação: para evitar barreiras ou impedimentos de execução, as instituições domésticas muitas vezes se apoiam nas organizações internacionais como provedoras de recursos, sejam estes financeiros ou técnicos.

Essa estratégia mudará dependendo do tipo de ator e de seus interesses. Por exemplo, outro Estado, uma ONG ou mesmo uma firma transnacional pode usar de regras, princípios, normas ou procedimentos de organizações internacionais para influenciar ou impactar o Estado alvo internamente, uma vez que aqueles atores não contam com a legitimidade e nem acesso a canais domésticos¹². Por outro lado, uma instituição internacional também pode ser usada por um segmento ou setor doméstico no intuito de solidificar sua política, utilizando recursos de legitimidade, expertise ou mesmo financeiros disponíveis nas organizações internacionais – como o caso proposto neste trabalho.

Nesse debate, as ideias de Haufler (1993) também ganham relevância à medida que ela advoga pela ampliação do escopo de análise, incluindo atores não estatais (em especial Organizações Internacionais) como elementos importantes para a consolidação de um regime. Segundo a autora, esses entes podem (1) ser usados sob os interesses Estados poderosos para e implementar algumas funções de determinado regime – a exemplo das instituições de Breton-Woods até meados da década de 1980 – ou (2) desenvolver legitimidade a ponto de criar seus próprios regimes, desempenhando papel similar ao de estados influentes – como no caso da Anistia Internacional, que muitas vezes tem sucesso em alcançar seus objetivos mesmo em conflito claro contra determinados Estados (HAUFLER, 1993).

Colin Bennett (1991) explora mais profundamente a questão das organizações internacionais como elementos sustentados para a transferência ou difusão de políticas, concluindo não haver um único método de difusão, mas sim vários¹³, todos facilitados em maior ou menor graus por organizações internacionais. Na mesma linha, completam Martin e Simmons (1998) que, em alguns casos, instituições internacionais podem acabar por substituir instituições domésticas, agir como elemento de transferência de poder ou aplicar decisões institucionais. Situações como estas apresentam maiores chances de ocorrer quando atores domésticos delegam

¹² Exemplifica Drezner (2003) que podem ser considerados como exemplos dessa dinâmica de ator externo: painel de um Estado contra outro na OMC ou uma demanda de uma ONG contra um país na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

¹³ A saber: Cópia de lição (*lesson-drawing*, tradução nossa), quando um país adota integralmente uma solução existente nos autos de uma organização internacional; Legitimação, quando um país faz uso de uma organização internacional como exemplo a ser seguido (espécie de *benchmarking*); e Harmonização, quando há adaptação de resoluções emitidas por organizações internacionais para os padrões domésticos (BENNETT, 1991, 1992, 1997)

intencionalmente sua autoridade em determinado assunto para o nível internacional na promoção de seus próprios interesses (MARTIN; SIMMONS, 1998).

Nesse sentido, o fortalecimento institucional da União Europeia possibilitou maior enfoque empírico aos estudos da penetração de instituições internacionais em âmbito doméstico (HERITIER, 2001), sendo que conceitos como “pressão adaptativa”, “capacidade de reforma” e “*compliance*” acabaram se tornando mais comuns para explicar sucessos e fracassos do funcionamento das propostas de um regime internacional quando perpetradas no cenário doméstico.

Essa percepção também encontra apoio nas conclusões de Dolowitz e Marsh (2001, p. 12), que observam que “[...] organizações internacionais, como OCDE, G-7, FMI, ONU e suas agências estão desempenhando um papel cada vez mais forte na disseminação de ideias e políticas em todo o mundo”, uma vez que “influenciam os formuladores de políticas nacionais diretamente, por meio de suas políticas e condições para empréstimo, e indiretamente, por meio das informações e princípios difundidos em suas conferências e relatórios”.

Em termos de *como* um regime se propaga internamente, Krasner (1999), Hurd (1999) e também Drezner (2003) apontam 3 mecanismos viabilizadores. O primeiro deles seria por Contrato, o que mais se aproxima de uma relação mercadológica entre Estados e Instituições, com cada ator fazendo seus cálculos de maximização de resultados de acordo com seus interesses e escolhem cooperar, implementando uma política ou projeto internamente. De acordo com Drezner (2003), essa é a maneira mais comum de relacionamento dentre Estados e organizações, uma vez que estas ganham mais prestígio e legitimidade ao ver suas normas e princípios sendo disseminados domesticamente; enquanto aqueles têm a oportunidade de reduzir custos com incerteza e operacionalização ou mesmo atrair investimentos. Com efeito, os autores citam o Protocolo de Montreal para redução de gases que impactam a camada de ozônio, no qual o cenário descrito acima fora observado com todas as suas facetas.

A Coerção seria a segunda maneira de propagação e seria utilizada na garantia de respeito ou reforço a acordos multilaterais. Krasner (1999) argumenta que essa interação é fruto de um raciocínio que tanto as agências internas quanto internacionais fazem, questionando-se se os ganhos conjuntos em cooperar são superiores ao de detratar (em menor número de vezes) o que fora estipulado e acordado entre si. A título de ilustração, cita-se o mecanismo de sanções da OMC, ou mesmo os mecanismos de restrição que a União Europeia e o FMI exercem sobre seus Estados-membro.

Finalmente, a Persuasão configura como terceiro modo. Diferentemente das outras estratégias, a Persuasão permite a reorganização de valores e prioridades do ator em questão, à

medida que se adicionam novos conceitos, informações, métodos ou incentivos à negociação (HURD, 1999). Desse modo, a Persuasão requer um alto nível de interação social, que pode demorar anos, mas é bastante efetivo para alterações mais significativas ou de maior prazo.

Paralelamente, Stokke (2001) categoriza 3 maneiras pelas quais a eficácia de um regime internacional pode ser verificada em âmbito interno. A primeira delas diz respeito a incentivos para adesão às novas regras ou custos em caso de não cumprimento, o que Young e Levy (1999) chamam de “*cooperation enhancement*”. O segundo mecanismo trata da modificação da percepção do que é correto/adequado sobre determinado tema em âmbito doméstico. A terceira diz sobre a prioridade que determinado tema ocupa na agenda interna. Quanto menos conflito o regime causar internamente, ou maiores forem seus benefícios de adesão, mais fácil será a aceitação de atores internos e também sua aderência ao regime (STOKKE, 2001).

Com isso, à luz de Breitmeier, Underdal e Young (2011), tem-se que o cumprimento de um regime é produto de um alinhamento complexo entre incentivos, desenho institucional, lei e legitimidade. Carneiro (2014) agrega que devem entrar nesse cálculo também a complexidade do regime e preocupações com a reputação, tanto do próprio Estado em cumprir ou descumprir, quanto da instituição que emana o regime.

Nesse sentido, Bernstein e Cashore (2012) descrevem 4 modos que os regimes têm em influenciar nos mais diversos graus as políticas públicas domésticas, pontuando atores e arranjos envolvidos nessas interações. O primeiro deles é o das “Regras Internacionais” onde os autores destacam a influência de tratados específicos e prescrições de políticas de organizações internacionais com maior poder relativo – seja seu próprio poder coercitivo, poder parte de outro Estado (mais poderoso), ou porque haja um consentimento prévio em obedecer dito acordo ou instituição. A lógica presente nesse mecanismo é de que as regras podem ser vinculativas e criar uma atração para a conformidade, já que surgiram de direito previamente aceito (FRANCK, 1990). Isso ajuda a explicar como a mesma organização pode participar de vários regimes, à medida que a influência ocorre ao largo de um processo de *hard* e *soft laws* (BERNSTEIN; CASHORE, 2012).

O poder do Discurso é visto como a segunda possibilidade de influência do internacional no doméstico. Discursos, assim como a decisão de segui-los ou não, operam por meio de uma lógica de adaptação e consequência, ambos baseados em cálculos utilitaristas (ACHARYA, 2004). Keck e Sikkink (1998) exploraram esse tema e concluíram que as estruturas de formação de política doméstica são capazes de recorrer à esfera internacional buscando aliados, fomento financeiro, apoio institucional, estudos e expertise, no intuito de (ao menos) iniciar a operacionalização de uma mudança interna.

À luz de Acharya (2004), inclui-se nesta análise o poder de adaptação de atores domésticos em relação aos discursos internacionais, traduzindo-os para os limites da realidade local, de maneira que a aprendizagem adquirida em redes transnacionais, eventos, conferências formais ou informais que permitam a disseminação de boas práticas e *benchmarkings* são tidos como essenciais nesse processo.

O papel dos Mercados também é relevante para a disseminação de regimes internacionais em âmbito doméstico (BERNSTEIN; CASHORE, 2012). Para estes casos, ações diretas e indiretas trabalham de maneira combinada, como ação direta sobre *policy-makers*, como lobby em prol da mudança de alguma regulação ou lei interna, acompanhada de campanhas de marketing, comunicações de boicote a marcas/concorrentes, reconhecimento e premiações, selos de qualidade, entre outras medidas que manipulam preferências internas, acarretando em mudanças no padrão de consumo e geradoras de impactos legais internos. Vale destacar que, muitas vezes, empresas que pressionam por esse tipo de mudança também o fazem para obter ganhos de escala em sua produção, disseminando tanto quanto seja possível normas que já obedecem em outros países (BERNSTEIN; CASHORE, 2012).

Finalmente, Bernstein e Cashore (2012) exploram o último mecanismo, que é o acesso direto aos processos domésticos de formação de políticas, podendo ocorrer por meio de financiamento direto, cooperação técnica, assistência e capacitações, ou até mesmo tentativas de co-governança (em casos extremos com substituição de grupos no poder em nome da proteção humanitária). É importante destacar que para ações previstas neste mecanismo é necessário estabelecer amplas bases de democracia, transparência, abertura e responsabilidade. Além disso, a disseminação do regime internacional será influente conforme são exploradas oportunidades de ganha-ganha com grupos de interesse locais, que seguirão com a consolidação dos valores aprendidos.

Ao explorar questões jurídicas, Hillebrecht (2019) faz importantes adições sobre a perpetração de regimes internacionais no campo doméstico, categorizando apelações de direitos humanos em cortes internacionais e sua influência sobre os ordenamentos jurídicos internos, estudando casos particulares nas Américas. Com base na Teoria dos Agentes¹⁴, um dos pilares para os estudos das instituições na Economia, a autora identifica quatro fatores críticos para

¹⁴ A teoria oferece formas de modelar a relação entre esses atores considerando um modelo em que P contrata A para atuar em seu nome, mas (1) desconhece se A realmente está fazendo o que lhe foi atribuído (informação imperfeita); e (2) toma em conta que tanto P como A possuem interesses próprios, que podem ser incongruentes. Essas premissas são, então, usada para definir os incentivos necessários para que A realmente cumpra com o combinado com P, sendo que A sabe que P não tem informações sobre suas ações e que ambos são interessados sobre o assunto em questão (OSRECKI, 2016).

contextualizar a relação entre Estados e instituições: (1) a distribuição de referências entre o principal e seus agentes; (2) a capacidade das organizações em explorar preferências entre os Estados; (3) como lidar com a incerteza que pauta a relação principal-agentes; e (4) a presença de apoio transnacional sobre os esforços das organizações (HILLEBRECHT, 2019).

Nesse sentido, a autora elabora algumas hipóteses sobre a disseminação de regimes em territórios nacionais: (1) Número de Principais: quanto maior o número de apoiadores de determinado regime, mais força terá a organização internacional em instituí-lo; (2) Tipo de Agentes: agentes jurídicos e não jurídicos terão pesos distintos. Hillebrecht (2019) destaca isso estudando as sentenças juridicamente vinculantes da Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua execução nos países condenados; (3) Autoridade do Agente: quanto mais a organização for considerada independente e técnica, mais concretas serão suas ações e menor a possibilidade de ressoarem negativamente domesticamente; (4) Efeito da Vizinhança: implementação de regras internacionais ocorre mais facilmente se emanarem de organizações regionais, se outros países da região também a adotam, especialmente se países com maior poder relativo também a colocam em prática; (5) Poder de Coação¹⁵: os Estados tendem a adotar regras emanadas por instituições apoiadas por Estados de maior relevância no sistema internacional; e (6) Tipo de Vinculação: Estados tendem a implementar mais regras oriundas de *hard law* do que recomendações (*soft law*).

Adicionalmente, a autora argumenta que, apesar da importância do papel do direito e das cortes em dar seguimento a uma série de decisões, o legislativo exerce um papel fundamental na solidificação desses valores conforme adoção da produção de leis inspiradas nos princípios internacionais, ilustrando com o caso da lei brasileira 11.340/06¹⁶, contra violência de gênero (HILLEBRECHT, 2009).

1.4 Desafios à governança global e à efetividade das instituições

Como visto, a comunidade mundial tem procurado estabelecer e manter instituições que regulam assuntos comuns. Elas podem assumir muitas formas, sendo que as mais relevantes ganham corpos formais e promovem tratados, por meio dos quais os Estados se comprometem com o direito internacional a atender compromissos negociados. Sua função, é reduzir os custos

¹⁵ Hillebrecht (2019, p. 281) usa o termo *Coercive Power*. Como em inglês os termos **coação** e **coerção** se traduzem ambos para *coercion* e, dado que não há uma figura no Sistema Internacional com capacidade coercitiva suprema, optamos por adotar **Coação** como tradução apropriada neste trabalho.

¹⁶ Conhecida como “Lei Maria da Penha”.

de cooperação, estimulando a solução de problemas complexos, criando bens públicos globais que podem ser benéficos para os participantes.

Ao longo do século XX, percebeu-se que o sucesso da cooperação global permitira transformações econômicas e políticas ainda mais profundas do que em anos anteriores. Uma espécie de dinâmica de retrolimentada foi criada, na qual a interdependência se tornou cada vez mais institucionalizada por meio da cooperação interestatal, e a cooperação criou condições sob as quais a globalização poderia se aprofundar e acelerar, fortalecendo dita interdependência.

Princípios, normas, regras e valores internacionais ultrapassando as fronteiras dos Estados e propagando-se no intuito de auxiliar a resolução conjunta de demandas em um contexto de interdependência complexa foi considerado por muitos autores como Governança Global. Como destacam Dingwerth e Pattberg (2006), o termo governança por si só ainda é controverso entre os cientistas políticos,¹⁷ tornando-se ainda mais controverso quando adicionamos o componente “internacional” à mistura. Isso pois governança está relacionada diretamente com governo – seja diretamente conectado à autoridade da qual emana algum tipo de poder ou a como esse poder é exercido (daí alguns autores especialmente de Políticas Públicas dizerem boa ou má governança), o que não ocorre no sistema internacional contemporâneo.

A perspectiva adotada pelo presente trabalho, a mais considerada em autores de RI, não considera uma entidade superior que vá regular os atores internacionais, mas sim segue o caminho da definição apontado por Rosenau (1995, p. 13, tradução nossa): “governança global refere-se mais a instituições formais e organizações por meio das quais pode se dar o gerenciamento de demandas internacionais” e que “governança global inclui sistemas de regulação em diversos níveis da atividade humana – de contextos familiares a organizações internacionais – pelos quais a busca de objetivos passa a ter repercussões externas” (ROSENAU, 1995, p. 14, tradução nossa). Nesse sentido, há de se perceber como a noção de governança global não se relaciona com uma autoridade central ditando os rumos da política internacional uníssonamente, mas sim de como os atores compartilham normas e valores na resolução de diversos assuntos em suas agendas.

Essa definição traz consigo 4 elementos caracterizadores da governança global, como aponta Rosenau (1995): sistemas de regulação; níveis da atividade humana; repercussões internacionais; e busca de objetivos. Em relação ao primeiro elemento, o autor se concentra em entender como o controle é exercido no contexto internacional, chegando à conclusão de que sistemas reguladores tomarão lugar como mecanismo de impacto em normas, expectativas e

¹⁷ Para esta afirmação, recuperamos os escritos de Larry Finkelstein (1995, p. 368, tradução nossa): “nós dizemos governança porque não sabemos exatamente como chamar o que está acontecendo”.

comportamento de atores relevantes em um determinado contexto. Em tempo, o autor faz a ressalva de que não é necessária uma autoridade central que implemente o sistema regulador, já que o mesmo pode surgir de maneira informal.

Ao falar de níveis de atividade humana, o autor trata da escala das relações entre os atores, portanto: local, subnacional, nacional, internacional ou transnacional, reafirmando a importância de atores supra e subnacionais em um momento no qual eles ainda eram necessários. O terceiro elemento, assim, tem íntima ligação com o anterior, tratando dos efeitos para além das fronteiras do Estado-nação, conferindo o caráter “global” ao estudo da governança.

O último elemento, por sua vez, implica que a governança global só deve ser reconhecida como fenômeno caso haja intencionalidade individual ou coletiva à qual se possa relacionar. Isso quer dizer que a governança global, entendida como meio de uma solução de demandas internacionais através de soluções comuns oriunda de normas e princípios, trata-se de um ato proposital, muitas vezes planejado e coordenado, com alto esforço político. Interessante destacar, dessa maneira, a importância dada às organizações e instituições como agentes promotores da governança, uma vez que Rosenau (1995) presta bastante atenção às relações *inter-levels* e como as instituições são articuladoras desse processo, retomando o ponto que se discutia neste trabalho poucos parágrafos atrás.

Rosenau foi um dos primeiros teóricos a tratar sobre a governança global e, apesar de adotar uma postura bastante cautelosa, via neste um caminho certo. Suas primeiras obras sobre o assunto nos anos 90 observavam a expansão dos valores liberais, a consolidação do GATT em OMC, e o papel mais ativo (apesar de controverso) das Nações Unidas em conflitos armados.

A situação mudava um pouco de quadro quando Andrew Moravcsik (2004) e Peter Haas (2008) escreviam sobre governança, ainda céticos. Entretanto, como a globalização era mais do que um valor, era uma condição *sine qua non* para o neoliberalismo, autores dessa época ainda acreditavam ser possível a governança, porém faziam propostas de correções para que esta se efetivasse. No caso particular de Haas e o regime internacional de proteção ao meio ambiente, haviam propostas claras de reformas às instituições, pregando maior participação de atores não estatais, como ONGs para auxiliar no gerenciamento de certos regimes. Para Haas (2008), por exemplo, a solução para a efetivação de medidas mais concretas em prol do clima passava pela criação de uma organização internacional completamente focada nesse assunto. Segundo Moravcsik (2004), a redução do chamado déficit democrático das instituições, clamando por maior participação nos Estados nas decisões, era o que garantiria eficiência na governança no futuro.

De meados para o final da década de 2010, todavia, valores liberais presentes no cenário internacional passam por um revés. Exemplificados pela saída do Reino Unido da União Europeia, do isolacionismo dos EUA em fóruns globais na era Trump, a emergência da China, o ressurgimento do populismo como corrente global (STENGEL; NABERS; MACDONALD, 2019) e, bem mais recentemente, a recusa de países importantes do sistema internacional em compactuar com a Organização Mundial da Saúde no combate à pandemia da Covid-19 acabaram colocando em xeque a pretensão de sequer existir uma governança global. Alguns especialistas chamam esses fenômenos recentes de crise do multilateralismo (HALE; HELD; YOUNG, 2013; AMARAL JUNIOR, 2020; BURKE-WHITE, 2020).

Nesse sentido, Held et al. (2013) argumentam que em um mundo cada vez mais interconectado e interdependente, de questões com a mudança do clima até gerenciamento de crises financeiras, a capacidade do multilateralismo em atingir níveis satisfatórios de governança global vem diminuindo. Ao fenômeno dessa incapacidade da cooperação global em fomentar ações coletivas, o autor nomeia *gridlock*¹⁸, sendo 4 os caminhos responsáveis por sua configuração atual, bloqueando o aprofundamento da cooperação, à medida que impulsiona vácuos de governança (*governance gaps*). Argumenta o autor que se tratam de caminhos distintos mas inter-relacionados, gerando o estado global atual, em que a demanda por cooperação internacional excede a capacidade da ordem multilateral de atendê-la (HALE; HELD; YOUNG, 2013).

O primeiro desses caminhos é o crescimento da multipolaridade do sistema internacional, pautado pelo crescimento de China, Índia e outras nações emergentes, que muitas vezes questionam atuações de atores poderosos no sistema internacional do pós-Segunda Guerra (como EUA e Europa). Ao definir as regras que direcionariam a economia mundial por várias décadas nas Conferências de Bretton Woods, os Estados Unidos não previram que estavam criando estruturas que possibilitariam a entrada de novos atores, posteriormente transformados em *competidores*.

Com mais países à mesa percebe-se o aumento nos custos de transação para cooperação. Em outras palavras, é mais difícil cooperar, não apenas porque os jogadores têm poderes cada vez mais similares, como seus interesses muitas vezes são distintos. Held et al. (2013) exemplificam o argumento com o caso da migração de discussões de temas globais relevantes do G7 para G20, sendo que tal mudança não ocorreu por um impulso pró-inclusão de EUA e aliados, mas

¹⁸ Optou-se por utilizar o termo em inglês neste trabalho, uma vez que entendemos que nem *impassé* e nem *congestionamento* – todas traduções para *gridlock* – dariam conta de explicar o sentido que o autor originalmente atribuiu ao termo.

sim porque estes não conseguem mais resolver os problemas sozinhos, especialmente após a crise financeira de 2008.

Na mesma linha, essa “diluição de poder” faz com que muitos foruns oficiais percam efeito, ocasionando uma espécie de Inércia Institucional, o segundo caminho para o *gridlock*. A estrutura dos processos de cooperação estabelecida pelas instituições (princípios, normas, regras, valores, etc) deixa de atender às novas demandas e aos novos poderes, muitas vezes acumulando protocolos formais que paralisam a ação instituição, além dos objetivos que os atores têm com ela. Adicionalmente, situações assim também podem original dilemas de legitimidade, uma vez que uma determinada decisão ou julgamento a favor de um dos atores pode ser visto como ilegítimo pela outra parte, que conta agora com maior poder de retaliação. Aqui o exemplo mais ilustrativo é a situação atual da Organização Mundial do Comércio (OMC), incapaz de aprofundar o regime internacional do comércio global e com decisões cada vez mais questionadas (AMARAL JUNIOR, 2020).

Em terceiro lugar, o surgimento de grandes problemas transnacionais, subprodutos da interdependência global das últimas décadas, reforça o *gridlock*. Não apenas há mais problemas a tratar na agenda, resultados de uma expansão de escopo não prevista e que requer a contratação de mais especialistas e experts em assuntos pouco claros até então a políticos e corpos diplomáticos (o aquecimento global, por exemplo), como as sociedades nacionais passaram a sentir mais profundamente sua intensidade. Held et al. (2013) reforçam a questão das mudanças, em que emissões de gases do efeito estufa de Brasil e China podem aumentar a força de incêndios na costa oeste dos EUA ou na Austrália, mas nós tomamos a liberdade de citar a própria questão da corrupção e lavagem de dinheiro. Casos de corrupção na Odebrecht no Brasil descobertos pela Operação Lava-Jato chegaram à justiça estadunidense, impactando negócios e investidores desse país, ao ponto que a empresa brasileira foi condenada a pagar mais de USD 3,5 bilhões de dólares em penalidades.¹⁹

Por fim, Held et al. (2013) ensinam a fragmentação institucional como último pilar para a formação do *gridlock* atual. Argumenta o autor que, com a paralisação dos grandes organismos multilaterais, o espaço que antes era ocupado por eles passa a receber um grande número de organizações que freqüentemente competem e entram em conflito entre si, sem conseguir estabelecer coordenação e uma agenda comum. Para ilustrar esse processo de pulverização, os apontamentos vão para o grande tsunami no Oceano Índico em 2004, em que governos de todo o mundo ofereceram ajuda, junto com milhares de ONGs enviando funcionários e voluntários

¹⁹ Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-brazil-corruption-usa-idUSKBN14A1QE>>. Acesso em 26/01/2021.

para as zonas mais afetadas, mas cerca de 80% da cooperação oferecida não se fez cumprir por falta de coordenação, duplicação e organização.

À luz de Burke-White (2020), é possível perceber também a existência de um certo atravancamento à governança global, porém seu foco está na questão do cumprimento do direito internacional, garantido em outros tempos pela relação de poder no sistema internacional. Segundo o autor, a liderança estatal do sistema jurídico internacional requer uma configuração de Estados poderosos comprometidos com o sistema jurídico internacional como uma ferramenta de ação global e também o com os valores e interesses embutidos nesse sistema.

Trocando por uma ilustração, especialmente na década de 2010, o consenso EUA-Europa em torno dos interesses e valores do sistema jurídico internacional tem sido desafiado e corroído, conforme o poder e a influência desses atores diminuía. Nesse sentido, instituições baseadas nos valores e poder relativo desses atores, como o Conselho de Segurança da ONU ou mesmo o G20 tornaram-se muito menos capazes de responder a novas ameaças e desafios. Similar ao raciocínio de Held, Burke-White (2020) ensina que o que emerge do cenário atual é um sistema sem liderança, sem o poder nem o consenso de interesses necessários para fornecer as regras jurídicas internacionais ou a aplicação das regras. Como resultado, o direito internacional se tornou uma ferramenta cada vez menos útil para enfrentar os desafios globais atuais.

Stengel, Naber e MacDonald (2019) complementam que o cenário descrito acima por Held e Burke-White se torna propício ao surgimento do populismo em nível global. O argumento principal oferecido pelos autores é que o envolvimento de instituições internacionais em áreas da formulação de políticas domésticas (dado o contexto de interdependência e multiplicidade de agenda), em combinação com o declínio da legitimidade dessas mesmas instituições (que não conseguem efetivar sua agenda ou o direito internacional) levam a uma maior politização do eleitorado em âmbito interno, que acaba por rechaçar esse tipo de ator e suas atividades (STENGEL; NABER; MACDONALD, 2019).

Nesse contexto, Keohane e Colgan (2017, p. 36) agregam que “a crença de que cada país tem um povo autêntico que é empurrado para trás pelo conluio das forças globais que favorecem apenas as elites” tem se fortalecido. O resultado é que, portanto, o populismo emerge principalmente como uma reação ao aumento simultâneo de autoridade e despolitização da governança global, uma vez que é comum ícones populistas questionarem os compromissos básicos de política externa, minando a legitimidade de organizações internacionais, regimes, lideranças e até mesmo ordens mundiais.

Legitimidade é uma questão chave para o (re)fortalecimento da cooperação e sua expansão a caminho da governança global. À luz de Scholte (2011), aumentar a legitimidade da governança global é fundamental para a sobrevivência da população a partir do século XXI, sendo que o desafio conceitual está em repensar a atuação de seus componentes não-Estatais, focando no desempenho técnico e resultados (bens públicos) que estes possam trazer. Em outras palavras, “promover a governança global tende a ser menos sobre forjar um consenso em torno de um interesse global unificador e mais sobre acomodar interesses plurais dentro de espaços globais” (SCHOLTE, 2011, p. 113).

Burke-White (2020) complementa esse raciocínio à medida que propõe em suas conclusões uma Governança Global Multinível (*Multilevel Governance*). Para o autor, a questão principal não é se novos atores devem ter permissão para operar no cenário global, mas sim a melhor forma de *como* coordenar ditos atores, aproveitando a legitimidade que gozam entes subestatais e até corporações para enfrentar os desafios globais, formando uma espécie de conselheiros (*opinio juris*) na aplicação do direito internacional.

David Held (2017) enxerga, por sua vez, outros elementos para o desenlace do que ele enxerga como *gridlock*, que nada mais são do que os pontos de dificuldade à cooperação e governança expostos anteriormente. Para esse autor, o primeiro elemento é a pressão de baixo para cima (*pression from the bottom up*), qual seja, movimentos e coalizões oriundos da sociedade civil estabelecendo vínculos de cooperação com alas reformistas nos governos para avançar na solução de demandas importantes. Held (2017) argumenta que para produzir mudanças de baixo para cima, os movimentos sociais precisam estabelecer algum tipo de colaboração com o poder do Estado, sob risco de desaparecer caso não o façam. Como exemplo da extinção, é citado o esfarelamento de movimentos que originaram a Primavera Árabe e o *Ocuppy Wall Street*.

Como segundo elemento para desfazer o nó do *gridlock*, o autor cita as chamadas pressões laterais, que seriam basicamente organizações internacionais com maior autonomia e poder relativo fazendo valer suas decisões. Notadamente, instituições financeiras apresentam maior capacidade de exercer pressão e garantir que seus interesses sejam atendidos, sendo que o autor ressalta é que elas devem ser estimuladas a tomar esse tipo de atitude. O terceiro e último elemento compreende ações de cima para baixo (*top down actions*), contando com a participação de Estados de maior poder relativo em fazer cumprir determinado objetivo, seja financiando diretamente ações ou servindo de exemplo para os demais.

Seja como for, o que funcionou para estimular a cooperação durante o século XX precisa de aprimoramentos no século XXI. Os esforços para romper os impasses dependem

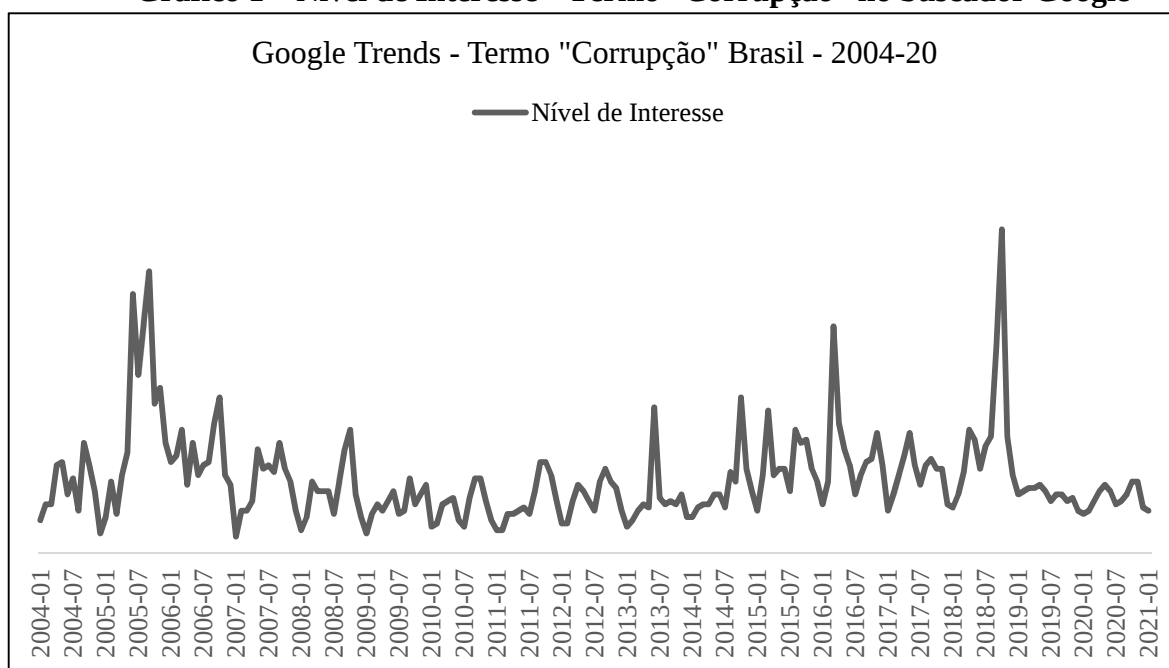
fundamentalmente da capacidade de identificar novos caminhos para a cooperação internacional, contando com Estados, mas também outros atores para a efetivação de políticas e ações com resultados práticos. Estando na direção ou não da governança global, a compreensão da dinâmica de cooperação, regimes, influência de atores e seus impactos é fundamental para a compreensão deste trabalho, especialmente ao reconhecer que o combate à corrupção, como se vê atualmente, não teria proliferado se não fosse a construção desse regime internacional, que tratou a corrupção como um tema de interesse público e privilegiou a ação estatal em sua mitigação por meio da difusão de uma agenda de políticas públicas para tal.

Não há governança global em matéria de combate à corrupção ou em qualquer outro tema. Nunca houve e tampouco acredita-se contemporaneamente que estejamos perto de estabelecer as bases para tal. Entretanto, esperamos que tenha ficado claro com o exposto que, em condições de interdependência complexa, diversas demandas estão irrestritas ao território nacional, assim como instituições internacionais também podem atravessar fronteiras de fora para dentro em prol de uma resolução. A proposta a partir de agora é seguir com essas lentes olhando para o fenômeno da corrupção e as iniciativas (nacionais e internacionais) de gestão pública para sua mitigação, tema abordado no próximo capítulo, tentando entender como as iniciativas internacionais impactaram o enfrentamento dessa questão em nível doméstico, mobilizando a gestão pública para sua mitigação.

CAPÍTULO 2 – CORRUPÇÃO: DEFINIÇÕES E ESCOPO

Corrupção foi a palavra mais buscada pelos brasileiros no *Google* em 2015.²⁰ A palavra segue com relativo interesse no buscador desde o início desse tipo de mapeamento em 2004, com picos de interesse em setembro/2005, março/2016 e outubro/2018, coincidindo com a divulgação de grandes escândalos nacionais de corrupção e com o período eleitoral, como podemos observar no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Nível de Interesse²¹ Termo “Corrupção” no buscador Google



Fonte: Google Trends²²

Importante observar que a *pergunta* mais buscada pelos brasileiros, relacionada à palavra em questão, foi “o que é corrupção?”²³. Esses dados demonstram na prática o que pontua Roberto Romano no prefácio do livro de Biason e Livianu (2019): quando encontramos notícias sobre corrupção, imediatamente parecemos entender do que se trata, mas poucos realmente entendem a origem da palavra e como ela deveria ser empregada. Sendo a corrupção um termo fortemente conectado ao objetivo de estudo deste trabalho, faremos nesta seção um mergulho

²⁰ Disponível em: < <https://memoria.ebc.com.br/tecnologia/2015/12/em-2015-no-google-economia-e-corruptao-sao-os-temas-mais-buscados-por-brasileiros> >. Acesso em 03/01/2021.

²¹ Índice calculado pela ferramenta de buscas Google comparando a quantidade de vezes em que determinado termo foi buscado ao longo do tempo. Quando dito termo teve maior quantidade de buscas, ele passa a figurar como o 100% no nível de interesse e os demais valores na linha do tempo vão se adequando.

²² Disponível em: < <https://trends.google.com.br/trends/explore?date=all&geo=BR&q=corrup%C3%A7%C3%A3o> >. Acesso em 03/01/2021.

²³ Idem.

no tema, com objetivo de trazer considerações a partir do debate acadêmico relacionado. O objetivo, portanto, não é estabelecer um veredicto definitivo de o que seja corrupção, visto que uma definição unívoca estaria sempre aberta a questionamentos.

A percepção de corrupção é tão difusa, que a própria Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção (*United Nations Convention against Corruption*, ou UNCAC ou ainda Convenção de Mérida do México, 2003) prefere não definir seu objetivo, orgulhando-se de sua abordagem abrangente, permitindo que cada nação possa atuar de acordo com as leis internas. Isso decorre do fato de que o que pode ser visto como um ato de corrupção em um lugar não necessariamente é visto como corrupção em outro. Nas palavras de Tanzi (1998, p. 8): a corrupção é “como um elefante, muito embora seja difícil descrever, não é difícil reconhecer quando se avista”.

Hooker ilustra bem essa situação ao argumentar que nepotismo, visto com maus olhos pela maior parte dos países ocidentais, é encorajado na China, mesmo no âmbito corporativo (HOOKER, 2008, p. 8-9). Por outro lado, a Convenção foca em exemplificar quais ações e crimes poderiam ser indicativos de corrupção, como lavagem de dinheiro, ressaltando medidas preventivas e combativas ao fenômeno, além de estabelecer bases legais para cooperação internacional em seu enfrentamento.

Apesar de não se engajar em um escopo único sobre a definição, Bracking (2007) pontua que UNCAC tem clara relação com a definição usada pelo Banco Mundial e mais aceita globalmente, de que a corrupção é o abuso de bens públicos para ganhos privados (BANCO MUNDIAL, 1997), mesma definição estabelecida por Rose-Ackerman (1978). Nesse sentido, à luz de Lorente (2016), o significado contemporâneo de corrupção está relacionado aos pensamentos modernos, que por sua vez são releituras de clássicos da Antiguidade.

A autora traz à tona que a corrupção é presente na modernidade em diversos pensadores. Em Maquiavel, ela estava ligada à degradação do corpo político e às fraquezas do ser humano (visto como maligno e egoísta *a priori*). Em Montesquieu, o tema é pensado a partir da corrosão dos alicerces da estrutura política e social. Em Tocqueville, que associa a corrupção à moralidade pública, notamos um conceito mais próximo de uma visão contemporânea difundida junto ao cidadão comum (LORENTE, 2016). Essa visão “contratualista”, de que a corrupção pode ser vista como o descumprimento de um determinado tipo de contrato social, é muito importante para a adaptação da teoria econômica dos agentes nos estudos da corrupção, como será explicado mais adiante.

Na primeira seção, discutiremos como a corrupção era tratada em termos acadêmicos no contexto da Guerra Fria, quando os principais pensadores a associavam como motor para o crescimento econômico e estabilidade política. Em seguida, mostraremos como esse conceito

evoluiu ao lado das teorias econômicas para o desenvolvimento, sendo considerado um câncer que impedia o desenvolvimento mundial e formando o escopo de ação do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras organizações. Na terceira seção, comentaremos brevemente sobre as perspectivas mais contemporâneas de combate à corrupção, que inclui em certa parcela as críticas ao que vem sendo feito pelo regime anticorrupção, evidenciando a emergência da *accountability*. Finalmente, na subseção 4, evidenciaremos alguns dos reflexos do combate internacional à corrupção no Brasil, tema que ganha relevância com a emergência da Gestão Pública Gerencial nos anos 1990, abrindo portas para a análise dos acordos do país com organismos internacionais de combate ao fenômeno.

2.1 Estudos da corrupção no período da Guerra Fria: azeite para o crescimento?

O objetivo deste capítulo é analisar a corrupção como conceito na história acadêmica mais recente, entendendo como ela deixa de ser considerada um fenômeno restrito ao aspecto moral – a origem do nome vem do latim para “quebrado” – e ganha delineações dentro da gestão pública e desenvolvimento. Iniciamos, portanto, a abordagem com análises da década de 1960, cujo discurso sociológico sobre corrupção era dominado por uma abordagem funcionalista da Teoria da Modernização, oferecendo uma perspectiva contra-intuitiva em que um desvio de comportamento geraria resultados positivos para política em termos de estabilidade e, por consequência, traria desenvolvimento econômico.

Fran Osrecki (2016) propõe uma interessante discussão no artigo “História da Sociologia da Corrupção” (tradução nossa), argumentando que os anos 1950 marcam o início da ampliação do escopo da análise sociológica em termos geográficos, com a saída das potências coloniais de África e Ásia, abrindo espaço para o estudo das estruturas sociais desses novos Estados independentes. Em um contexto de Guerra Fria, estudiosos estadunidenses se voltaram para esses estudos com um olhar bastante influenciado pela Teoria da Modernização, construída sobre o funcionalismo estrutural e amplamente adotada pelos discursos desenvolvimentistas presentes nos anos 1950-1960.

Em linhas gerais, a modernização significava um afastamento das orientações tradicionais modernas no sentido weberiano, implicando em neutralidade, objetividade, gestão e orientação ao técnico e à especificidade, tal qual se observava no Ocidente, em particular nos EUA. Argumentava-se, nesse caso, que o movimento em relação à modernização estava completo ou quase completo, enquanto o resto do mundo também chegaria a esse patamar a longo prazo, refletindo em uma economia liberal, com mercado de trabalho dinâmico, democracia

representativa, imprensa livre, sistema científico, liberdade religiosa e política e, claro, em uma sociedade aberta para essas mudanças estruturais (OSRECKI, 2016).

Com a mentalidade de que os demais países deveriam seguir o Ocidente como caminho para o progresso (HUNTINGTON, 1968), alguns cientistas sociais passaram a enxergar que o processo de modernização é também estimulado por processos sociais informais e por vezes ilegais, como no caso da corrupção. Esta, assim sendo, seria um efeito colateral, não intencional, ao processo de modernização, mas muitas vezes desejável, pois poderia atuar como um facilitador do projeto modernizador. Huntington em 1968 e Scott em 1969 são alguns nomes proeminentes dessa corrente e cujos pensamentos serão abordados a seguir pois sumarizam a visão da corrupção sob esse prisma histórico.

Samuel Huntington (2006) trazia o argumento de que a corrupção não era um sintoma do subdesenvolvimento, mas sim um subproduto ou consequência da modernização de um Estado, auxiliando na organização de partidos e outros atores de poder, capazes de conferir estabilidade ao sistema político. A crença nesse tipo de estabilidade era o que movia o pensamento do autor, a ponto de ele defender abertamente ditaduras militares e uma urbanização a qualquer custo do então Vietnã do Sul a fim de evitar o domínio socialista e a existência do partido único que vinha nesse pacote (HUNTINGTON, 1968).

Resumidamente, Huntington (2006) entendia a corrupção como o funcionamento informal de participação política, no qual grupos significativamente representativos poderiam fazer valer seus interesses muitas vezes legítimos em sistemas políticos fracionados, como os controlados por grupos étnicos ou de castas (em linha com o que Weber chamava de dominação tradicional). Nessa perspectiva, a corrupção serviria como “um equivalente funcional pacífico, informal e relativamente inofensivo a revoltas violentas que poderiam alienar completamente a sociedade” (HUNTINGTON, 2006, p. 64).

Essa conclusão decorre de um paralelo traçado pelo autor, tendo como base o desenvolvimento político dos EUA e do Reino Unido, de modo que a partir de redes informais de patronagem surgiram partidos políticos estáveis e legítimos que deixaram de agir à sombra do Estado e passaram a construí-lo, defendendo interesses antes não vistos pela dominação então vigente. Em outras palavras, a corrupção seria inversamente proporcional à estabilidade política, na medida em que ela é capaz de construir partidos políticos e levá-los ao poder, ela minaria as condições de sua própria existência (HUNTINGTON, 1968).

Paralelamente ao argumento da estabilidade política, Huntington confere contornos econômicos como um dos benefícios da corrupção para países em desenvolvimento. Sob essa ótica, Huntington (2006) argumenta que o fenômeno da corrupção é capaz de levar à mobilidade

social, uma vez que oferece oportunidades de ganhos privados a grupos longe do poder em Estados recém-formados, muitas vezes a única fonte de riqueza que esses grupos poderiam ter em um ambiente ainda inóspito ao setor privado. Dessa forma, por se utilizar de grupos paralelos ao poder formal, a corrupção também ajudaria a estimular o crescimento econômico, cortando o caminho dos negócios através de regulações excessivas e burocracia centralizada, de maneira que “[...] em termos de crescimento econômico, a única coisa pior do que uma sociedade com uma burocracia rígida, supercentralizada e *desonesta*, é uma com uma burocracia rígida, supercentralizada e *honestas*” (HUNTINGTON, 1968, p. 386, tradução e grifos nossos).

Não obstante as conclusões de Huntington terem sido questionadas nas décadas subsequentes, como será explicado em breve, sua definição de corrupção carrega elementos importantes e usados até hoje. O autor define corrupção como “comportamento de funcionários públicos que se desvia de normas estabelecidas para servir a fins privados” (HUNTINGTON, 2006, p. 59), reconhecendo primeiramente a diferença entre os interesses privados e os deveres associados a um papel público, fazendo referência direta à dominação legal analisada em Weber. Isso pois, no papel de um líder carismático ou tradicional (como a figura de um rei) não haveria separação entre este e o território por ele controlado, ou seja, não haveria corrupção. Sendo assim, o caminho em direção à modernização do Estado contribuiria com o avanço da corrupção por meio da criação de novas fontes de riqueza de grupos emergentes, em um sistema político ainda dominado pelo tradicional, cujo poder seria questionado no futuro.

Na mesma linha, privilegiando a estabilidade política como motor para o crescimento econômico, James Scott (1969) pontua que a corrupção seria como um equivalente funcional contra uma possível violência de grupos que têm sua participação negada na vida política. O autor é importante ao introduzir em suas análises tipificações do fenômeno da corrupção, como o suborno cara a cara e ações *quid-pro-quo*, enquanto outros autores de sua época falavam de patronagem de maneira geral. Scott (1969) argumentava que essas práticas deixariam de existir conforme a solidificação de um sistema político que privilegiasse demandas de partidos, *lobbies*, pressões de movimentos sociais, em uma arena institucionalizada, de maneira que era prejudicial ao desenvolvimento dos países a adoção prematura de legislações de combate a essas práticas, já que “[...] o político indiano, malaio ou nigeriano encontra-se negado por lei de muitos dos despojos que ajudaram na construção de partidos fortes na Inglaterra e nos EUA” (SCOTT, 1969, p. 319, tradução nossa).

Em suma, Huntington e Scott, como expoentes do debate inicial sobre corrupção, atrelam sua ocorrência ao crescimento econômico de um país via uma certa estabilidade em suas

instituições, de maneira que formas comuns de patronagem (como propinas) se tornariam obsoletas à medida que a institucionalização desses grupos corruptos ocorresse. Esse processo ocorreria ao longo dos anos e, dado que não seria uma quebra revolucionária, levaria à certa estabilidade que promoveria o crescimento econômico como produto. Outrossim, esse pensamento acabou por legitimar práticas de corrupção em determinados locais, uma vez que criticar tais atos poderia ser associado a graus de reformismo ou até mesmo socialismo revolucionário em alguns países, sendo passível de repressão (KRASTEV, 2004).

É importante destacar, sem dúvida, o contexto histórico de Guerra Fria em que os autores se encontravam, além do lado geográfico que escreviam, para que seja possível extrair de seus pensamentos a semente da qual crescerão os estudos contemporâneos da corrupção: sua íntima ligação com o desenvolvimento de um Estado, sabendo que tal fenômeno tem implicações políticas e econômicas, tornando-se nebuloso compreender claramente onde termina um campo de estudo e começa outro.

Tal relação, por outro lado, só foi mais bem estudada alguns anos depois dos escritos de Huntington e Scott, que passaram por críticas contundentes no campo da sociologia nos anos 1970 e 1980. A primeira delas é metodológica e ressalta o fato de Huntington e autores que dividiam os mesmos pensamentos estarem comparando sociedades distintas em espaço e tempo: Reino Unido e EUA dos séculos XVIII e XIX, em paralelo às recentes nações da Ásia e África de meados do século XX (OSRECKI, 2016).

Em adição, para um número importante de autores, a corrupção não havia terminado ou sequer estava em declínio no Ocidente, em particular nos EUA. Para autores como Gabriel Bendor (1974), George Benson (1978) e Simcha Werner (1983), o escândalo de Watergate²⁴ era a ponta do iceberg de esquemas de corrupção que se estendiam do mais alto escalão político a agentes públicos cotidianos, como forças policiais, fundos de campanha ilegais, redes de lobistas, entre outros que acabavam por esvaziar políticas e regulamentações legais, econômicas, ambientes e de bem-estar em nome de interesses não republicanos.

Ao expandir mais o olhar sobre o horizonte do que poderia ser considerado como corrupção, ainda que usando a mesma definição huntingtoniana de desvio de comportamento público em prol de fins privados, cientistas políticos do final dos anos 1970 e início dos 1980 passaram a enxergar a corrupção como algo onipresente e vivo em todas as sociedades. Seus estudos

²⁴ Escândalo político decorrente das eleições dos EUA em 1972, quando foi confirmado que o presidente reeleito, o republicano Richard Nixon, teve participação nas operações de escutas ilegais do comitê de campanha de seu concorrente, o democrata George McGovern, no complexo de Watergate em Washington DC. Nixon sofreu um processo de *impeachment*, renunciou em 1974, e acabou sendo anistiado no mesmo ano por seu substituto, o até então vice-presidente, Gerard Ford.

vinham no sentido de delimitar um escopo mais claro do que poderia ser tolerado como comportamento legítimo na esfera pública, fazendo ruir em anos posteriores o apoio a regimes políticos que fossem considerados cleptocracias, mesmo os mais estáveis politicamente (KRASDEV, 2004).

No entanto, a crítica mais contundente aos estudos dos anos 1960 foi a falta de demonstrações empíricas que comprovassem as correlações entre crescimento econômico e o fenômeno da corrupção. Economistas, por sua vez, ocuparam esse vácuo com estudos no início da década de 1980, com destaque para Susan Rose-Ackerman e Robert Klitgaard, nomes estes que viriam a ocupar posições importantes no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional na década seguinte, orientando as políticas e ações dessas instituições em relação à corrupção e seu combate.

Osrecki (2016) argumenta que uma das soluções mais exitosas na explicação da corrupção sob aspectos econômicos foi a chamada Teoria da Agência,²⁵ em um contexto mais amplo denominado Nova Economia Institucional²⁶. Em um mergulho raso sobre o tema: a Teoria da Agência serve de modelo para analisar a relação entre duas partes: P, a parte interessada ou principal, e A, o agente. A teoria oferece formas de modelar a relação entre esses atores considerando um modelo em que P contrata A para atuar em seu nome, mas (1) desconhece se A realmente está fazendo o que lhe foi atribuído (informação imperfeita); e (2) toma em conta que tanto P como A possuem interesses próprios, que podem ser incongruentes. Essas premissas são, então, usada para definir os incentivos necessários para que A realmente cumpra com o combinado com P, sendo que A sabe que P não tem informações sobre suas ações e que ambos são interessados sobre o assunto em questão (OSRECKI, 2016). Aplicado à realidade, o modelo traduz a ideia básica de definir a corrupção como uma relação de intercâmbio onde um agente confiado (*trusted agent*, no caso, A) trai a parte principal (P) para ganhos pessoais, noção bastante calcada na definição sociológica proposta por Huntington décadas antes (ROSE-ACKERMAN, 1978).

À luz de Rose-Ackerman (2002), a definição baseada na Teoria dos Agentes trouxe muitas vantagens ao estudo da corrupção, primeiramente por não ser moralista ou pressupor que determinadas culturas estão mais ou menos inclinadas a atos de corrupção, seja estes quais forem. Também não pressupõe relação ou regulação legal entre as partes envolvidas, podendo

²⁵ Também conhecida como Teoria do(s) Agente(s).

²⁶ Corrente de estudos no campo da Economia, nascente no final dos anos 80, que foca nas instituições (regras, normas, princípios) que fundamentam a atividade econômica com a economia neoclássica, assumindo que os indivíduos são seres racionais e maximizadores de seus interesses, porém com limitações cognitivas impostas pelas instituições. Entre seus expoentes, podemos citar Douglass North, prêmio Nobel de Economia em 1993.

sua relação ser formal, contratual ou informal, assim como é ampla o suficiente para incorporar os diversos incentivos envolvidos nessa relação, de suborno ao peculato, passando pelo nepotismo. Com essas características, a autora conclui que esse movimento teórico representava um processo de aprendizagem racional, capaz de unir concepções mais estritas – como a de teóricos do Direito – com as mais etéreas – de antropólogos e sociólogos (ROSE-ACKERMAN, 2002).

Ademais, como aponta Johnston (2005), essa “redução de complexidade” que o modelo econômico trouxe teve outra vantagem importante para a continuidade dos estudos: tornou a corrupção um fenômeno passível de mensuração, especialmente quando os pensadores se debruçaram sobre o conceito dos incentivos que o agente A receberia. Justamente esse assunto despertou mais interesse e mais pesquisas econômicas na área, com foco na “parte do conceito mais suscetível à análise econômica: pagamentos monetários [...] que visavam induzir os Agentes a ignorar os interesses de seus Principais e favorecerem-se por meio de subornos em vez disso” (ROSE-ACKERMAN, 2006, p. XIV).

Nesse sentido, Klitgaard (1988) ensina que a busca por incentivos dos agentes A em prol dos seus próprios benefícios gera distorções econômicas à medida que as partes principais interessadas P necessitam elaborar incentivos econômicos que possam concorrer com os interesses próprios dos Agentes. O conceito de *rent-seeking*²⁷, ou busca de renda em português, é adaptado para que se possa chegar a essa conclusão. Tradicionalmente, *rent-seeking* é uma tentativa de obter recursos financeiros (renda) por meio da manipulação do ambiente no qual ocorrem as atividades econômicas, sem qualquer processo de agregar valor aos produtos/serviços negociados.

Entretanto, quando aplicado ao estudo da corrupção por um viés econômico, o *rent-seeking* ocorre quando um indivíduo, organização ou companhia precisa gastar recursos para obter um benefício de outra parte, com poderes para tomar determinada ação ou decisão²⁸ (KLITGAARD, 1988). Bhagwati (1982) é ainda mais categórico ao chamar essas atividades relacionadas à corrupção de “atividades diretamente improdutivas em busca de lucro” (DUP, do inglês *Directly Unproductive Profit-seeking*), no sentido de reiterar o impacto que a

²⁷ Termo utilizado tanto na economia em geral, como na Teoria da Escolha Pública em Políticas Públicas, ligado àqueles que buscam aumentar sua riqueza sem produzir ou criar nada.

²⁸ Na definição de Klitgaard, *lobby* também pode ser considerado um comportamento de *rent-seeking*, fortalecendo a lista de argumentos contra Huntington de que a democracia estadunidense era modelo de não-corrupção.

corrupção teria sobre a economia, especialmente no que diz respeito à redução da eficiência e na geração de distorções, muitas vezes comparadas a doenças.²⁹

Estudiosos, dessa maneira, começaram a abordar classificações ou tipologias de corrupção. Estas seriam basicamente distinções de uma grande enfermidade, cada qual com sintomas e causas distintos. Bracking (2007) nos ensina que talvez a mais importante dessas diferenciações tenha sido entre a Grande Corrupção (*Grand Corruption*) e a Pequena Corrupção (*Petty Corruption*). A primeira envolve o uso de dinheiro público, comumente altas quantias, e está relacionada à manutenção de poder político, sendo mais vista em momentos políticos importantes ou decisórios, como em campanhas eleitorais ou compra de apoio. A segunda, por sua vez, está ligada à corrupção de atos mais cotidianos de agentes públicos com contato mais direto com a população que adotam um comportamento *rent-seeking*, como suborno, doação/aceitação de presentes, encontros e afins em prol de acelerar análise de documentos, escapar de multas, ou contornar alguma situação vista como incômoda pelo corruptor.

Segundo Bracking (2007), derivam-se dessas tipologias outras mais, como Corrupção Administrativa (pagamento para receber vantagens administrativas, como suspensão de regulações ou de licenças), *Graft* (uso de bens públicos que não dinheiro para ganho pessoal, como salas e prédios oficiais ou funcionários), *Influencing*, (contatos usualmente secretos e sem recurso financeiro envolvido que influencia na decisão pública, por uma ação X, contratação Y, a favor de Z), *Political Patronage* (para casos relacionados a clientelismo ou nepotismo, ou seja, recursos públicos que podem beneficiar indevidamente família ou pessoas próximas) e casos de Captura do Estado (associado a ações de *lobby* ilegais que capazes de determinar leis ou jurisprudências), entre outras.

Rose-Ackerman e Klitgaard foram importantes à época não apenas por ajudar a fortalecer a visão econômica sobre corrupção, mas também por terem sido pioneiros em apontar as consequências indesejadas do fenômeno para além das distorções econômicas³⁰. Em sua análise, Klitgaard (1988) pontuava que a corrupção tinha custos que não estavam restritos à questão da eficiência (desperdício ou má alocação de recursos originários das distorções causadas pelos agentes *rent-seeking*), como também geravam graves custos políticos, fossem decorrentes da falta de distribuição equitativa de recursos dentro de um território, ou da sombra

²⁹ A exemplo de: “Portanto, corrupção é uma enfermidade, uma doença com muitas cepas e mutações” (KLITGAARD, 1988, p. 7, tradução nossa) e “Patologias na relação agentes-partes principais são o centro da transação de corrupção (ROSE-ACKERMAN, 2006, p. XVII, tradução nossa).

³⁰ À época, o debate entre os autores que acreditavam que a corrupção trazia efeitos positivos e os descrentes dessa conclusão era recorrente, de modo que pensadores como Rose-Ackerman e Klitgaard pontuavam em diversas ocasiões sua posição no debate, em frases como: “os efeitos negativos da corrupção superam fortemente os (ocasionais) benefícios sociais que podem dela advir (KLITGAARD, 1988, p. 36, tradução nossa).

de desconfiança sobre o processo político, capaz de desestabilizar regimes, causando ainda mais efeitos nefastos sobre o crescimento econômico. Ou seja:

As análises padrão dos mercados privados não são adequadas para estudar o problema [da corrupção]. Nem a decisão de um político em trocar votos por subornos, nem o negócios do burocrata corrupto com grupos de interesse podem ser tratados como simples extensões do cálculo de maximização de lucros que tem um empreendedor privado. [...] Instituições políticas fornecem estruturas de incentivo muito diferentes daquelas pressupostas pelo paradigma competitivo do mercado (ROSE-ACKERMAN, 1978, p. 2-3).

Esses pensamentos, despontando nos anos 80, floresceram nos anos seguintes, ganhando ainda mais força com o final da Guerra Fria e provocando uma mudança na academia, de modo que a corrupção, além de estudada, também passasse a ser combatida.

2.2 Estudos sobre corrupção no pós-Guerra Fria: câncer global

O fim da Guerra Fria impulsionou a discussão sobre corrupção fortemente, de muitas maneiras e também por muitas razões (WEDEL, 2012). Nesta subseção, exploraremos algumas delas, tratando também de como o combate à corrupção passa a ser visto como um problema de gestão pública e como as organizações internacionais passam a efetivar esse regime no sistema internacional.

Dando continuidade ao explorado no último parágrafo da subseção anterior, vamos entender como a academia estava tratando o tema da corrupção, em particular os economistas. Isso pois, como conclui Wedel (2012) em seu levantamento, esses estudiosos passaram a reger a maior parte das análises sobre o fenômeno, fazendo uma conexão entre academia e órgãos de consultoria política e econômica, ou seja, sendo capaz de *influenciar tomada de decisão* com seu discurso.

Nas palavras de Klitgaard (1988, p. XV), “se corrupção é uma doença, são necessários cirurgiões habilitados para extirpá-la”. Não faltaram economistas se postulando para essa missão, uma vez que se vivia em um momento relativamente propício para a abordagem econômica e seus receituários, com o debate Crescimento Econômico x Desenvolvimento Econômico florescendo e alcançando novos patamares de importância em mundo que acreditava que não mais precisava se preocupar com uma possível guerra nuclear.

Não obstante não haver uma definição única para desenvolvimento econômico e corrupção, fica mais clara a relação entre os dois quando observados sob as lentes da Economia das

Instituições, cuja semente havia associado corrupção à Teoria da Agência anos anteriores. De acordo com Douglass North (1991), expoente dessa corrente de pensamento, as instituições atuam como coordenadores da atividade humana, estruturando as interações política, econômica e social, com objetivo de reduzir incertezas e viabilizar o engajamento com a atividade econômica.

Em outras palavras, a partir do momento que a corrupção é encarada como “[...] ameaça aos bens públicos transcendentais, à existência do mercado competitivo e à sobrevivência da democracia [...] ocasionando crise de legitimidade do sistema, desconfiança no funcionamento econômico e geração de ineficiências econômicas” (PEREIRA, 2003, p. 45), há uma conexão direta com a economia. Por corromper as regras do jogo que levam ao estabelecimento de confiança dos agentes econômicos, como menciona North (1991), a corrupção afetaria negativamente as mudanças econômicas que levam ao progresso tecnológico e social.

Nesse mesmo contexto de distorções e agentes econômicos, Wedel (2012) evidencia outro fator relevante que atuou como motor para a emergência dos estudos da corrupção no pós-guerra. As empresas americanas se consideraram desfavorecidas devido à aprovação da Lei de Práticas Corruptas Estrangeiras dos EUA³¹, que proíbe funcionários e corporações americanas que fazem negócios no exterior de se envolver com suborno e outras atividades relacionadas em território estrangeiro. Segundo a autora, dado que seus concorrentes das empresas estadunidenses não estavam sujeitos às mesmas restrições, aquelas passaram a enfrentar um jogo desigual no campo do comércio internacional (WEDEL, 2012). A lei foi aprovada pelo congresso e pelo presidente dos EUA em 1977, tendo sua primeira condenação nos anos 80³². Além disso, em 1988 fez-se uma emenda à lei, incluindo “desconsideração consciente” ou “cegueira intencional”³³ a atos de corrupção no estrangeiro como passíveis de punição judicial.

Não apenas as empresas multinacionais tinham a percepção de que teriam sua atuação internacional prejudicada por conta de leis mais rígidas contra atos de corrupção, mas também acreditava-se que seus competidores locais poderiam ser favorecidos em distintos graus por suas próprias autoridades, em governos protecionistas e com menores graus de abertura e transparência (KRASTEV, 2004). Desse modo, a corrupção também acabou por impactar a geopolítica pós-Guerra Fria, à medida que “ditadores anticomunistas perderam sua utilidade ao

³¹ Do inglês: *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), surgiu após revelação de escândalos internacionais como o “Banagate”, no qual a empresa estadunidense Chiquita Brands subornou o presidente de Honduras em torca de concessões econômicas no país.

³² A primeira condenação foi de Finnbar Kenny, condenado por patrocinar ilegalmente a campanha de reeleição de Albert Henry, então primeiro-ministro das Ilhas Cook, em troca do monopólio da impressão de selos que sua empresa tinha na região.

³³ Do inglês: *conscious disregard* e *willfull blindness*, respectivamente.

mundo ocidental desenvolvido, juntamente com o apoio que um dia tiveram [...] apresentados ao público a partir de então como figuras maléficas e cleptocratas gananciosos” (WEDEL, 2012, p. 460, tradução nossa).

Krastev (2004) evidenciava que o descontentamento desses empresários se viu representado nos governos de muitos países desenvolvidos que passaram a enxergar o discurso anticorrupção também como uma maneira de aumentar o acesso a mercados emergentes, um ponto adicional em prol da redução do protecionismo, premissa do pensamento econômico neoliberal que se espalhava no mundo nos anos 90. Essa visão mais pragmática do combate à corrupção é importante para concluir que os estudos do tema estavam expandindo para ações reais, com motivações econômicas significativas de vários atores com poder no sistema internacional.

Seguindo essa linha, a Transparência Internacional (TI) exerceu um papel determinante nesse jogo com o lançamento do Índice de Percepção da Corrupção (CPI – *Corruption Perception Index*). Com a primeira impressão em 1995, esse índice é uma espécie de “pesquisa de pesquisas”, que agrupa pontuações de 180 países³⁴ sobre a percepção do grau de corrupção percebida pelos entrevistados em determinado país. Conscientes da impossibilidade de medir diretamente a corrupção, as pesquisas feitas à época perguntavam aos entrevistados (especialistas em administração, direito, investidores, entre outros) sua percepção sobre a extensão da existência de suborno ou exigências de suborno em um país. Dessa maneira, os países poderiam ser classificados de acordo com a percepção de corrupção em seu território, comparados entre si e teriam suas notas rastreadas ao longo do tempo.

Segundo Osrecki (2016), o CPI representou uma revolução aos estudos da corrupção, especialmente na linha economicista que seguia a academia, pois possibilitava a correlação de níveis percebidos de corrupção com outras variáveis, como Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), investimento estrangeiro, distribuição de renda, entre outros. Como consequência, as pesquisas empíricas se sofisticaram, encontraram correlações negativas entre níveis de corrupção (percebida) e crescimento econômico, investimento estrangeiro direto, qualidade de serviços públicos, alocação de recursos públicos, competitividade e infraestrutura, porém correlações positivas com pobreza, desigualdade, distribuição de renda e instabilidade institucional.

Os especialistas apontam que o CPI gerou um fator visual muito convincente da relação entre corrupção e desenvolvimento, separando o mundo em menos corrupto/desenvolvido e mais

³⁴ Países em 2020. A primeira pesquisa contava com 41 países. O Brasil ocupava a 37ª posição no ranking, atrás de Indonésia (41), China (40), Paquistão (39) e Venezuela (38). Disponível em: <https://www.transparency.org/files/content/tool/1995_CPI_EN.pdf>. Acesso em 10/12/2020.

corrupto/em desenvolvimento (OSRECKI, 2016). A Transparência Internacional, portanto, conseguia democratizar o discurso de combate à corrupção para o grande público (imprensa, cidadãos, executivos de negócio, organizações internacionais), ajudando na solidificação de instituições (princípios, normas e valores) capazes de exercer pressão sobre diversos governos (KRASTEV, 2004).

Conforme ecoava o discurso de sua relação com indicadores de desenvolvimento econômico, a corrupção passava a tratada como um tema de gestão pública. Essa concepção contou com apoio importante na esfera internacional de instituições financeiras globais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que passaram a incorporar políticas de para sua mitigação nos planos estratégicos de assistência dos países.

Assim, seja porque essas Instituições realmente acreditavam estar tomando um passo importante em relação ao desenvolvimento mundial (BANCO MUNDIAL, 1997), ou porque elas enxergaram no movimento anticorrupção uma estratégia para provar sua vigência e utilidade no pós Guerra Fria (KRASTEV, 2004; SAMPSON 2010), ou ainda porque elas serviam ao interesse de Estados mais poderosos e grandes conglomerados internacionais que sonhavam entrar em mercados até então fechados atrás da cortina de ferro por meio da (neo)liberalização (JOHNSTON, 2005; WEDEL, 2012), o fato é que o combate à corrupção se tornou um dos pilares de atuação dessas organizações que perduram até os dias atuais.

De acordo com Mauro (1996), foram 4 razões em particular que ligaram a corrupção a um fenômeno prejudicial ao desenvolvimento: (1) ela funcionaria como uma espécie de taxa ou imposto informal na economia; (2) também teria influências negativas sobre a alocação eficiente de recursos; (3) diminuiria o investimento privado devido a abalos de confiança e previsibilidade do investidor; e (4) estimularia organizações burocráticas a seguirem corruptas em prol da obtenção de maiores lucros pessoais. Sendo assim, os preceitos de um Estado enxuto e eficiente, bases do *New Public Management* (NPM ou Nova Gestão Pública, conhecida como Gestão Gerencial no Brasil³⁵), corrente de pensamento advinda da economia neoliberal e que ganhava espaço na gestão pública das principais potências ocidentais, poderia remediar essa *doença*.

Os pilares da Nova Gestão Pública vêm do pensamento neoclássico, influenciados pela Escola Austríaca e Escola Econômica de Chicago (GUERRERO, 2003), no início dos anos 80 em países anglo-saxões, em particular EUA, Reino Unido e Austrália, expandindo-se para o restante do mundo nas décadas seguintes. Logo, o NPM foi tido como o padrão-ouro para a

³⁵ Sendo *New Public Management* um termo cunhado por Hood (1991). No Brasil, ver Bresser-Pereira (2000).

administração pública nos anos 90, preconizando a ideia de reforma governamental, orientando o governo na direção de princípios do setor privado em detrimento a uma rígida burocracia pública em prol de obter maior eficiência. Entre seus princípios, estavam: (1) Gestão: foco na administração gerencial-estratégica (e não-executória) de recursos em prol de oferecer serviços de qualidade ao cidadão, visto na qualidade de cliente consumidor desses serviços; (2) Padronização: estabelecimento e cumprimento de metas e planos anuais, trazendo o setor público à realidade do privado; (3) Indicadores de Desempenho: avaliações regulares para medir a qualidade em termos de eficiência dos serviços executados por empresas/grupo privados; e (4) Descentralização: maior autonomia para tomada de decisão, reduzindo a quantidade/necessidade de aprovações superiores (HOOD, 1991).

Como aponta Bresser-Pereira (2000), a Gestão Gerencial ocorre ondas distintas:

A Primeira Onda, na década de 1980, focada no ajuste estrutural das economias em crise inflacionárias (como EUA e Reino Unido), experimentais (Austrália e Nova Zelândia) e deficitárias (como países da América Latina), preconizando o ajuste fiscal, privatizações e liberalização do comércio. A Segunda Onda ocorre a partir da metade dos anos 90 em diante, com ênfase nas **transformações de caráter institucional do Estado**, trazendo maior transparência aos gastos públicos, por meio de uma visão gerencial e maior nível de prestação de contas (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 22, destaque nosso).

Com essa breve contextualização, retornamos ao assunto da corrupção recuperando ao leitor que a palavra *doença* foi utilizada parágrafos atrás em destaque propositalmente, em alusão a como o termo corrupção foi apresentado na Assembleia Geral do Banco Mundial em 1995 pelo então presidente James (Jim) Wolfensohn³⁶, ainda muito influenciado pelo pensamento de Klitgaard e Rose-Ackerman, ambos pensadores que vieram a fazer parte da equipe do Banco no combate à corrupção (WEDEL, 2012). O “câncer da corrupção” seria o principal fator de manutenção de pobreza de países em desenvolvimento. Nas palavras do então presidente do Banco Mundial:

Deixe-me compartilhar o mundo deles em suas próprias palavras:

- Uma senhora na África: “Uma vida melhor para mim é ser saudável, viver pacificamente sem fome.”
- Um homem de meia-idade na Europa Oriental: “Estar bem é saber o que vai acontecer comigo amanhã.”
- Um jovem no Oriente Médio: “Ninguém é capaz de resolver nossos problemas. Quem nos representa? Ninguém.”

³⁶ Presidente do Banco Mundial de 1995 a 2005, por 2 mandatos consecutivos.

- Uma mulher na América Latina: “Não sei em quem confiar, na polícia ou nos criminosos? Nossa segurança pública somos nós mesmos. Trabalhamos e nos escondemos dentro de casa.”

Enquanto nos sentamos confortavelmente aqui em Washington, devemos ouvir suas aspirações. Pois eles não são diferentes de nós. Eles sabem que a corrupção desvia recursos dos pobres para os ricos, aumenta o custo de administrar empresas, distorce os gastos públicos e detém os investidores estrangeiros. Não vamos usar eufemismos: precisamos lidar com o **câncer da corrupção** (BANCO MUNDIAL, 2005, tradução nossa, destaque nosso).

Fjeldstad (2000) esclarece que as primeiras estratégias e ações do Banco em relação à corrupção, que influenciaram outras organizações internacionais, estavam embebidas do pensamento econômico institucional da Teoria da Agência e dos princípios da Nova Gestão Pública. A instituição, devido ao caráter prescritivo de suas ações, passou a disseminar esses preceitos por meio da formulação de sua estratégia anticorrupção nos países mutuários tendo por base: (1) Incentivar a redução de *rent-seeking* com a liberalização econômica, desregulamentação, simplificação tributária, redução de monopólios e estabilização econômica; e (2) Reduzir a discricionariedade³⁷ com reformas administrativas do serviço público, aplicando descentralização meritocracia em recrutamento e promoções (BANCO MUNDIAL, 1997).

Em adição, foram 4 as maneiras de atuação priorizadas pelo Banco em sua estratégia de combate à corrupção, como a adoção de políticas de (1) Prevenção de fraudes/corrupção nos projetos financiados, (2) Linhas de empréstimo para controle da corrupção; (3) Ajuda a países que requeiram auxílio para combater a corrupção, e (4) Disseminar a preocupação sobre os males da corrupção e como combatê-la, globalmente (FJELDSTAD et al., 2000).

O Banco adotou um princípio adicional, em 1999, sobre o fortalecimento das instituições públicas de combate à corrupção e aumento da educação e transparência, após diversas críticas da comunidade acadêmica e da própria Transparência Internacional (FJELDSTAD et al., 2000). Em tempo, o “Aumentar *accountability* por meio da criação de instituições de auditorias, de reformas legais e fortalecimento do sistema judiciário e do incentivo à transparência e fiscalização da sociedade civil” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 21, tradução nossa) passou a incorporar as práticas da Instituição.

Com o passar dos anos, as diferentes perspectivas sobre desenvolvimento lançadas pela academia também impactaram as estratégias do Banco Mundial e, conseqüentemente sua visão e ações sobre corrupção e outros temas associados ao desenvolvimento. Frediani (2007), por exemplo, comenta que no início dos anos 2000 o Banco sofreu um significativo impacto dos

³⁷ Certo grau de liberdade conferido a agentes públicos.

estudos do economista Amartya Sen, que acreditava que a “[...] pobreza deve ser encarada como privação de *capacidades* básicas e não como um mero fator de renda baixa.” (SEN, 1999, p. 87, destaque nosso). A influência do pensamento de Sen de “desenvolvimento como maximização da liberdade” era tamanha, que o próprio presidente do Banco Mundial, (ainda) Jim Wolfensohn, escreveu um artigo com ele expressando o compromisso em operacionalizar o fim da pobreza seguindo o pensamento do teórico indiano: “para o Banco Mundial, também, desenvolvimento é um processo que termina apenas com o livramento da pobreza e de outras privações econômicas e sociais” (SEN; WOLFENSOHN, 1999, p. 3).

Ao encarar a pobreza sob essa ótica, Sen (1999) traz uma nova perspectiva sobre desenvolvimento econômico, definido em termos que incluem direitos humanos economicamente fundamentados como parte constitutiva. Ao explorar as capacidades (do inglês *capabilities*), o autor condiciona o bem-estar de um povo à sua capacidade ou aptidão de realizar/alcançar o que valorizam, de maneira que renda, riqueza e outros indicadores econômicos não seriam valores em si mesmos para o desenvolvimento, mas sim para possibilitar o atingimento pleno das *capabilities* (SEN, 1999).

Por definição, as *capabilities* são a capacidade de realizar um conjunto de funcionamentos (*functionings*), que são o que indivíduos valoram fazer, ser ou ter (SEN, 1999). Essa abordagem para o desenvolvimento, portanto, se preocupa em entender se as pessoas estão saudáveis (realização) devido a seu acesso à água e saneamento básico, a médicos e remédios, alimentos de qualidade, entre outras *capabilities* (DAOJIU, 2020). O mesmo valeria perguntar se um indivíduo tem acesso a um sistema de educação de qualidade, direitos políticos, real participação na vida política, acesso aos gastos de seu governo, entre outros *functionings* que corresponderiam ao rol de *capabilities* que o indivíduo teriam a liberdade em escolher, de tal modo que “[...] a maximização das liberdades é vista como objetivo e como principal meio para o desenvolvimento” (SEN, 1999, p. IV, tradução nossa), concluindo a ideia de desenvolvimento como maximização de liberdades iniciada em parágrafos anteriores.

Esse pensamento foi fundamental para a visão estratégica do Banco e outras agências de fomento mundo afora. Uma vez compreendendo que a corrupção tem efeitos para além das distorções de agentes econômicos, ela se converte em um obstáculo para o desenvolvimento amplo em termos de maximização de liberdades e isso modifica a estratégia para sua mitigação para além do receituário neoliberal econômico do *New Public Management*. Ainda que este conceitos persistam em certo grau, são notáveis os esforços das instituições de combater a corrupção de maneira abrangente e uniforme, compartilhando desses mesmos princípios.

Em 2006, por exemplo, líderes de instituições financeiras locais, entre elas o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), se uniram ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para estabelecer uma força-tarefa conjunta contra a corrupção, padronizando processos, todos reconhecendo a corrupção como obstáculo ao desenvolvimento econômico e priorizando suas ações³⁸: (1) compartilhamento das mesmas definições sobre o que seriam práticas fraudulentas e corruptas; (2) dividir princípios e diretrizes comuns em suas investigações e avaliações; (3) fomentar a troca de informações; (4) adotar os mesmos princípios de integridade e *due diligence* em decisões relacionadas a empréstimos e investimentos que tenham participação do setor privado; (5) apoiar esforços anticorrupção dos países membros, fomentando uma estratégia harmonizada de combate à corrupção, traduzida no Quadro Uniforme de Prevenção e Combate à Fraude e à Corrupção (tradução nossa).³⁹

Importante ressaltar que o Banco Mundial e o BID possuem o mesmo acionista majoritário, os Estados Unidos, de maneira que suas ações tendem a certo alinhamento graças às semelhanças nos objetivos das diretorias que respondem pela atuação dessas instituições. Assim sendo, a uniformização de princípios e as novas abordagens tendem a fortalecer o Banco Mundial, o BID e outras instituições financeiras globais, que parecem ter encontrado na luta contra a corrupção uma justificativa para sua existência e seu poder de influência em assuntos de gestão pública domésticos. Apresentaremos esse ponto na próxima subseção.

2.3 Perspectivas contemporâneas sobre corrupção: da indústria anticorrupção à emergência da *accountability*

Wedel (2012) ressalta que os estudos econômicos do final da década de 80 e a ação de instituições financeiras globais acabaram por retroalimentar-se, gerando ações contundentes destas, que tinham como suporte o que era concluído na academia. Evidencia a autora, ainda, que muitos economistas que se destacaram escrevendo sobre os efeitos maléficos da corrupção acabaram por ocupar cargos importantes nessas mesmas organizações, direcionando suas ações do ponto de vista prático. Com essas instituições “fornecendo ímpeto, direcionamento e recursos, estudiosos construíram um corpo inédito, porém repetido, na literatura sobre corrupção [...] uma espécie de *indústria anticorrupção* de presença global” (WEDEL, 2012, p. 463, tradução nossa, destaque nosso).

³⁸ Disponível em: < <https://www.iadb.org/en/topics/transparency/transparency-accountability-and-anti-corruption%2C1162.html>>. Acesso em 16/01/2021.

³⁹ Do inglês: *Uniform Framework for Preventing and Combating Fraud and Corruption*.

Michael Johnston (2005, p. 6) escreve sobre os perigos dessa visão única – que o autor chama de “consenso” – uma vez que este “trata a corrupção majoritariamente como suborno, sendo causa e efeito de uma liberalização econômica incompleta, desigual e ineficiente, julgando o Estado como impedidor do progresso dos mercados”. Em outras palavras, o consenso acabava não apenas emitindo o mesmo diagnóstico, mas também os mesmos remédios para diferentes pacientes. Desse modo, trataremos aqui de quatro pilares que, segundo o nosso entendimento, resumiriam as críticas mais contundentes ao movimento global anticorrupção, sendo que o último deles diz respeito à *accountability* e vem recebendo maior atenção das organizações internacionais, como será explicado adiante.

O primeiro pilar sustenta que a “[...] corrupção só atinge o ‘Outro’” (WEDEL, 2012, p. 464). Por *outro*, a autora entende todos os países que não pertenciam ao grupo de nações desenvolvidas. Dado que o Banco Mundial, o FMI e outras organizações de fomento visavam o crescimento econômico, elas acabavam naturalmente se debruçando sobre nações menos desenvolvidas economicamente e as recém-saídas do bloco soviético (antigos terceiro e segundo mundos), elencando razões que justificassem sua situação econômica mais frágil. Isso gerava a falsa impressão de que no mundo desenvolvido atos de corrupção haviam sido superados e, mais do que isso, tirando o foco de que subornos em países em desenvolvimento pudessem estar vinculados às nações desenvolvidas e suas empresas (WEDEL, 2012).

O segundo argumento dos críticos à chamada indústria anticorrupção reside no foco dado aos atores públicos. À medida que se acredita que a corrupção se limita ao abuso do poder público para ganhos privados, um Estado reduzido simplesmente não traria tantas oportunidades para a corrupção (SCHLEIFER; VISHNY, 1998). Entretanto, não apenas essa perspectiva desconsiderava da análise o corruptor, usualmente do setor privado, como também acabou por desembocar em grandes escândalos de corrupção, conforme o pensamento de privatizações a qualquer custo era privilegiado em relação ao estabelecimento de normas e instituições de governança presentes em economias de mercado maduras (HARRISON, 2004). Fonseca (2019) destaca que este foi o principal mecanismo que possibilitou os escândalos de corrupção do governo Cardoso no Brasil no final da década de 1990 e que, além disso, abriu portas para escândalos corporativos em ex empresas estatais anos depois. Para o emblemático caso russo, no mesmo sentido, um esquema de empréstimos para compra de ações fez cristalizar uma oligarquia já dominante, capaz de configurar os caminhos políticos e econômicos no país (KOSAL, 2007).

O terceiro pilar, por sua vez, se foca na questão na medição da corrupção. Muitos autores, entre eles Johnston (2005) e Wedel (2012) reforçam o papel marcante – e louvável – do Índice

de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, mas apontam que suas deficiências metodológicas deveriam tê-lo impedido de servir como a principal ferramenta de mensuração de corrupção entre os países. A questão dos indicadores é fulcral para o campo das políticas públicas, uma vez que são artifícios criados para medir resultados, sendo essenciais para qualquer avaliação na medida em que indicam a diferença entre a situação almejada no planejamento e situação real (ZUCATTO et al., 2009).

Segundo Sequeira (2012), apesar da evolução de métricas, pontos de observação sobre a temática da corrupção e sofisticação na apuração dos dados, duas críticas ainda pairam sobre os indicadores, em maior ou menor grau: 1) Considerações Ontológicas, ou seja, que dizem respeito sobre o que se está considerando como corrupção, sabendo-se que sua definição não é uniforme ao redor do mundo (e pode diferir muitas vezes dentro de um mesmo país); e 2) Questões Metodológicas, uma vez que os dados para apuração desses indicadores são baseados em percepções da população e/ou especialistas (dados subjetivos), ou em denúncias/apurações das autoridades responsáveis de cada país, números que, apesar de objetivos, dificilmente retratam fielmente a realidade.

Nesse sentido, a orientação mais simplista de percepção da corrupção proposta pela TI pode acarretar em desvio na formulação de políticas públicas que mitiguem corretamente o tema. Krastev (2004) expõe seus questionamentos sobre o índice de percepção: “o que queremos dizer quando afirmamos que um regime em certo período é mais corrupto? Aumento no número de pessoas envolvidas? Aumento nos custos sociais? Aumento da intolerância na sociedade ao fenômeno? Tudo isso junto?” (p. 48-49).

Finalmente, o último pilar aborda o ator da corrupção *per se* e uma vez mais a discussão sobre definição do tema vem à tona. As reformas anticorrupção desenhadas por economistas e fomentadas pelo Banco Mundial inicialmente concentravam suas atenções na administração burocrática, ou seja, nas instituições que compunham o Estado. Eram estimuladas, assim, reformas político-econômicas (desregulamentações, simplificações de impostos); de finanças públicas (fortalecimento de auditorias); de serviço público (baseado em meritocracia, adoção de indicadores); e de reformas legais e jurídicas (BANCO MUNDIAL, 1997). Nenhuma delas, portanto, colocava o indivíduo no centro da análise, como *accountable*⁴⁰ pela situação em questão – fosse o indivíduo o corruptor, quem cometeu o ato ou mesmo quem poderia evitar que o ato de corrupção tivesse sido levado a cabo.

⁴⁰ Aqui usado como característica daquele é tem *accountability*.

Utilizamos a palavra *accountable* no parágrafo anterior para introduzir um dos termos mais em voga no debate atual anticorrupção – e que não tem tradução perfeita para o português⁴¹ – a *accountability*. Clarence Dykstra (1938), em seu artigo “A busca pela responsabilidade”,⁴² publicado pela *The American Political Science Review*, apresenta não o termo *accountability*, mas sim o que viria a constitui-lo: tornar algo ou alguém responsável (*accountable*) por algum fato ou processo, em dar respostas e prestar contas sobre o mesmo. Segundo Coelho:

Uma pessoa ou instituição é *accountable* quando é responsável por decisões e pelas consequências de suas ações e intenções e o de, portanto, ser um exemplo para outros. Aquele que é *accountable* aceita a responsabilidade e mantém sua integridade, ‘evitando a aparência de improbidade’ e (no caso de uma organização) resguardando sua reputação (COELHO, 2000, p. 27).

Mosher, décadas mais tarde, trouxe uma definição mais clara ao apresentar *accountability* como responsabilidade objetiva ou obrigação em responder por algo: “[...] responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outrem, fora de si mesma, por alguma coisa ou algum tipo de desempenho [...] quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades” (MOSHER, 1968, p. 7).

Campos (1990, p. 31) complementa, no artigo “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”, que tal responsabilização não é meramente jurídica ou penal, mas sim de chamar para si o controle e a responsabilidade por algo, uma vez que a “simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos”. Não obstante a pergunta que norteia o título da pesquisa de Campos permanecer sem resposta clara, Pinho e Sacramento (2009, p.1348) sintetizam que o termo encerra a “responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo passível de prestar contas segundo parâmetros da lei, estando envolvida possibilidade de ônus, o que seria pena para o não cumprimento dessa diretiva”.

O termo transparência também é bastante associado à *accountability* e muitos podem pensar erroneamente que apenas a prestação de contas ou a disponibilização de dados bastariam para que se atingisse o grau máximo de *accountability*. Pelo contrário: Przeworski (1998) ensina que os governos podem ser considerados *accountable* se os cidadãos não apenas têm acesso à informação referente a se os governantes estão atuando em prol do interesse público, mas também se esses mesmos cidadãos são estimulados em buscar tal conhecimento, agindo em seguida para aplicar punições adequadas em caso de descumprimento de expectativas.

⁴¹ Ver Campos (1990) e Pinho (2009).

⁴² Em inglês original *The Quest for Responsibility*, tradução nossa.

Enquanto Przerworski foca na possibilidade de não-reeleição como punição para governantes que não cumpram o seu papel, Schedler (1999) adota uma concepção mais complexa, que decompõe a *accountability* em dois outros fatores estruturais. *Answerability*, ou seja, a “capacidade de resposta” é o primeiro fator diz respeito à obrigação dos agentes públicos em informar ativamente seus atos e justificá-los coerentemente quando solicitados. O segundo é o *enforcement*, referente à capacidade das agências em impor sanções e perda de poder aos agentes que violarem seu dever.

Os argumentos de Schedler (1999) são importantes pois englobam mais agentes públicos além dos eleitos, e evidencia que a *accountability* é difícil tanto de definir como de executar. Ademais, mostra a existência de 2 tempos de um processo que pode ser resumidamente como um ator *A* delegando responsabilidades para um agente *B*, que deve prestar contas a *A* e este, posteriormente, deve decidir premiar ou castigar *B*. Em outras palavras, o que vemos é a aplicação da Teoria da Agência também para a questão pública, uma vez que trata da capacidade de resposta dos agentes para com os objetivos do ator principal, bem como de que maneira os ambientes institucionais em que eles interagem atuando como uma estrutura para observação do processo de responsabilização em instituições políticas (SCHILLEMANS; BUSUOIC, 2014).

Todavia, Guillermo O'Donnell (1998) argumenta que a *accountability* não pode ser resumida à relação principal-agente, pois a esfera pública conta com outras agências estatais de supervisão e com rotinas legais capazes de interferir nos casos em que *B* passe a não corresponder com seus deveres. Nesse sentido, o principal objetivo da *accountability* passa a ser controlar o poder existente de maneira mais eficiente, evitando possíveis usurpadores que possam prejudicar o sistema. Logo, O'Donnell (1998, p. 28) entende *accountability* a partir do lugar ocupado pelo ator que participa do processo, sendo possível identificar uma dimensão horizontal e outra vertical. Esta última pode ser entendida como “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”. A denominação vertical vem da relação hierárquica entre aqueles que detêm o poder (no topo) e aqueles que cujo poder lhes foi delegado (em baixo), muito similar à estrutura principal-agente, mas que, neste caso, seriam os cidadãos e os agentes públicos respectivamente.

Eleições talvez sejam a maneira mais conhecida de *accountability* vertical, com o principal (cidadãos) julgando as ações dos agentes (políticos), recompensando-os com mais tempo em suas posições ou punindo-os com sua remoção do cargo. Pressões exercidas pela sociedade via mídia ou qualquer outro instrumento também são opções para *hold accountable* os agentes

públicos de maneira vertical, uma vez que as solicitações emanam do detentor do poder (O'DONNELL, 1998).

Essa última ponderação que faz o autor é relevante se pensarmos na assimetria de informações que há entre os detentores do poder e seus agentes. Como na teoria econômica, o principal não tem pleno conhecimento sobre o como seu agente confiado está executando suas funções, o que pode dificultar sua escolha entre premiar ou rechaçar os agentes públicos eleitoralmente, de modo que:

Informação confiável e adequada é essencial. Uma mídia razoavelmente independente, assim como várias instituições de pesquisa e disseminação, devem ter um papel importante, mas isso não substitui completamente a existência de agências que possam ser apoiadas publicamente, mas que sejam independentes do governo, responsáveis pela coleta e organização de dados, amplamente e disponíveis em um vasto leque de indicadores - inclusive, mas não exclusivamente, econômicos. Que indicadores devem ser esses, a metodologia de sua coleta, a sua periodicidade e os meios pelos quais são difundidos devem ser decididos por uma autoridade pluralista, e não puramente governamental (O'DONNELL, 1998, p. 50).

O'Donnell, portanto, nos ensina sobre a importância da transparência e da necessidade de emergência de outros órgãos que ofereçam informação necessária para avaliação do cidadão *a posteriori* com as conclusões acima e, em adição, nos auxilia a entender a bases da outra dimensão da *accountability*: a horizontal. Esta se reflete na ação de agentes públicos controlando-se mutuamente, em um esquema de pesos e contrapesos predominante nas democracias modernas pautadas na divisão de poderes do Estado em instituições autônomas (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Para o autor, a *accountability* horizontal se baseia na existência de agências estatais com “poder legal e que de fato estejam dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até mesmo impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998, p. 40). Destacam-se como principais integrantes da dimensão horizontal instituições clássicas das poliarquias (Executivo, Legislativo e Judiciário), as agências de supervisão e as instâncias pela fiscalização e prestação de contas (como tribunais de contas e o Ministério Público, no caso brasileiro).

Em linhas gerais, a relação existente entre as dimensões vertical e horizontal da *accountability* se dá com aquela surgindo de demandas sociais com apoio da opinião pública com força para despertar os mecanismos horizontais, que atuarão e poderão decidir pela punição imediata do agente ou influenciarão em punição futura, como perda de eleições, por exemplo.

Dessa forma, o valor político da *accountability* dependerá tanto da capacidade dos cidadãos em ser ativos na definição e observância dos objetivos de sua sociedade, quanto da construção de mecanismos institucionais capazes de garantir o controle público dos agentes (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Apesar de termos iniciado a discussão sobre *accountability* abordando como uma das deficiências do regime internacional anticorrupção, nota-se que as organizações internacionais têm adotado esse conceito em suas estratégias mais recentemente. Isso decorre do fato de que o controle da atividade estatal proporcionado pela *accountability* deve ser visto como um dos eixos que dão sustentação ao regime democrático (PINHO; SACRAMENTO, 2009), sendo a democracia considerada como o único regime de governo capaz de transformar os anseios de seu povo em resultados, um instrumento de maximização de liberdades e oportunidades, princípios alinhados às perspectivas de Sen (1999) e incorporadas pelo Banco Mundial e BID.

Uma das vantagens de se estimular a *accountability* é que esse é um conceito flexível à realidade de distintos países, adaptando-se à sua visão particular do porquê de ter alguém *accountable*. A questão que se coloca vem sobre o como e em qual grau se daria essa responsabilização para os casos de corrupção, sabendo-se que há diferentes estruturas de *enforcement* ou de relação entre as dimensões horizontal e vertical. Alerta Wedel (2012) sobre a existência de atores que não são pegos pelos mecanismos de controle atuais, como lobistas, *think tanks*, oligarquias em geral, capazes de influenciar decisões a seu favor dentro da legalidade das estruturas públicas, agindo de forma transparente porém *non-accountable* de suas ações. Essas indagações nos acompanharão na próxima subseção, onde será analisada a incorporação brasileira ao regime internacional anticorrupção.

2.4 Regime internacional anticorrupção e seus reflexos no Brasil: da gestão gerencial às parcerias internacionais

Nos capítulos anteriores, tentamos explicitar a relação entre o ambiente internacional e o combate à corrupção como política pública, de modo que agora vamos analisar as repercussões dessa relação no Brasil. Vale lembrar que os reflexos da formatação desse regime internacional, que extrapola questões de desenvolvimento econômico e dialoga com a agenda de gestão pública transparente e *accountable*, tiveram impacto na gestão pública brasileira e na estratégia nacional de combate à corrupção. No entanto, muito antes da formação e da reverberação do regime anticorrupção, já se estudava o fenômeno no Brasil e propunham-se algumas ações para sua contenção, como veremos a seguir.

Tradicionalmente, ao se estudar corrupção no Brasil, recorrem-se às interpretações de Faoro (1997) sobre patrimonialismo e estamento social, assim como à de Holanda (1995) sobre o mito da cordialidade brasileira. Essas seriam, segundo os autores, as sementes da organização pública e social que fomentaram a disseminação da corrupção por meio da confusão entre as esferas pública e privada.

Não vamos ignorar essas importantes lições nesta subseção, ao passo que a iniciamos fazendo uma breve visita a esses dois autores, seguida de um também breve resumo histórico dos intentos anticorrupção no Brasil até a chegada da Gestão Pública Gerencial nos anos 1990. Como já exposto, é através do regime da gestão pública eficiente que se populariza o combate internacional à corrupção – ao atrelá-lo ao desenvolvimento econômico – e por isso esse período histórico mais contemporâneo receberá mais atenção nas próximas páginas, quando exploraremos as estruturas nacionais e projetos internacionais anticorrupção do Brasil.

Sob a ótica das Políticas Públicas, Raymundo Faoro trouxe uma das valiosas contribuições aos estudos da corrupção brasileira em “Os donos do poder” na década de 1970. Na obra, Raymundo Faoro aplica conceitos de Weber para entender o Brasil, como patrimonialismo e estamento, destacando-os como base à explicação para a existência e persistência da corrupção nacional. De acordo com Weber (1999), o processo de racionalização dos atores sociais que comandava a expansão do capitalismo tinha como marca a busca pela eficiência, resultante da impessoalidade, meritocracia e profissionalismo, capazes de trazer lucratividade, no caso das empresas e burocratização no caso estatal. Para o autor, a burocracia retratava a organização do Estado administrativamente eficiente, capaz de contribuir com o avanço do capitalismo do século XIX conforme possibilitava maior eficiência na ação humana pela busca da maior lucratividade.

Entretanto, em “Economia e Sociedade”, Weber (1999) expunha também a possibilidade de que a burocratização, como sinônimo de eficiência, poderia não se dar de forma igual em todos os lugares do mundo, gerando burocracias imperfeitas. Justamente nessa linha a interpretação de Faoro analisa a administração pública brasileira, pontuando que nosso Estado absorveu o capitalismo industrial para sua própria sobrevivência, inspirado na técnica racional e na liberdade do indivíduo “[...] junto ao foco superior de poder, do quadro administrativo arcaico, o estamento que, de aristocrático, se burocratiza progressivamente, em mudança apenas de acomodação e não estrutural necessária para o desenvolvimento” (FAORO, 1997, p.733).

Faoro (1997) conclui que o patrimonialismo português herdado pelo Brasil teve três impactos fundamentais na organização pouco eficiente da burocracia nacional, são eles: (1) a confusão entre as esferas pública e privada (conceito mais básico do que se entende por

corrupção globalmente); (2) descolamento entre os homens de Estado e a sociedade como um todo (que prejudica o fortalecimento da *accountability*); e (3) um capitalismo orientado pelo Estado. Sendo assim, “a herança do patrimonialismo ibérico deixou algumas mazelas na constituição da sociedade brasileira, como normas informais que institucionalizam certas práticas tidas como moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas” (FILGUEIRAS, 2009, p. 387).

Patrimonialismo é um conceito weberiano ligado à chamada dominação tradicional, cuja legitimidade emana do poder de um senhor, determinado pela tradição.⁴³ Para Faoro (1997), por sua vez, o patrimonialismo é encontrado em sociedades que não completaram a transição para o capitalismo, gerando um Estado com noções de soberania (classicamente de ordem público-coletiva), mas que conserva o apego ao patrimônio, termo pertencente à esfera privada. A organização administrativa de um Estado com essa característica estaria ligada à figura do poder tradicional, como elucida Faoro (1997) no caso português: “os reis portugueses governaram o reino como a própria casa, não distinguindo o tesouro pessoal do patrimônio público. Seu poder assentava no patrimônio, em torno deste gravitava ele próprio, seus súditos e os interesses públicos” (p. 40).

O estamento burocrático, outro termo de Faoro (1997), vinha no sentido de descrever a situação brasileira de grupos que se amparam na desigualdade e permanecem em uma posição dominante, apropriando-se da esfera pública para seu próprio gozo ao mesmo tempo que são legitimados pela burocracia oficial. Nesse sentido, Bignotto (2011) traz à luz o fato de que: em uma sociedade que identifica homens de Estado como superiores aos demais cidadãos, a ascensão social passa a ser vista não como fruto do trabalho, mas sim pela capacidade de interferência e controle sobre o patrimônio gerido pelo Estado – seja na forma de divisas financeiras, mas também visto em outros privilégios, como comerciais, controle de segurança e cargos públicos.

Holanda (1995) traduz a cena de quando um cidadão privilegia seu próximo em detrimento das leis do Estado como o costume da Cordialidade brasileira. Segundo o autor, ela é resultado de uma sociedade patriarcal rural que segurou o Brasil como economia agrária dos tempos da colônia até a industrialização no século XX. Ademais, ela é responsável por sustentar a opaca distinção entre o público e o privado, fazendo com que prevaleçam os interesses particulares

⁴³ Para Weber, a dominação é um caso especial de poder, no qual há reconhecimento e desejo pela obediência, graças à legitimidade que possui o dominante em obter a obediência dos dominados. Para o autor, os tipos de dominação são: carismática (vinda da personalidade e carisma do líder); tradicional (baseada em crença, tradição ou costume); e racional-legal (que se sustenta em normas jurídicas bem definidas) (WEBER, 1999, p. 150-212)

em um contexto no qual é aceita a tomada de vantagens para o círculo familiar e de amizades. Situação esta acompanhada uma sociedade que, crê que a corrupção está longe de si, arraigada apenas nas instituições e poderes, já que estes não oferecem benefícios ao seu círculo mais próximo, reduzindo a participação pública ao desencantamento (LORENTE, 2016).

Coube a Getúlio Vargas a primeira iniciativa de tentar fazer brotar no Brasil uma gestão pública voltada para a eficiência. Ainda envolto no conceito weberiano de burocracia, Vargas criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que propôs maior racionalização da administração pública e, mais emergencialmente, passou a regular concursos públicos (FAORO, 1997). A despeito das reformas daspianas iniciadas na década de 1930, Vargas e seus apoiadores passaram a ser fortemente acusados pela oposição de enriquecimento às custas dos cofres públicos, em particular durante seu mandato na década de 50, levando a uma crise de instabilidade e ao consequente suicídio do presidente.

Em Biason e Livianu (2019), podemos ver que atentados contra os cofres públicos seguiram sendo denunciados no governo de Juscelino Kubitschek, alçando à vitória Jânio Quadros e sua campanha política baseada em “varrer” a corrupção. Com a renúncia deste, a subida de João Goulart ao poder reacendeu as suspeitas de um governo conivente com a corrupção, muito em parte devido à ligação histórica de sua base de sustentação ao varguismo, argumento importante para a mobilização conservadora apoiadora do golpe civil-militar em 1964 (MOTTA, 2008).

O regime militar representou um flagrante fracasso na contenção da corrupção conforme recrudesciam a falta de transparência e o autoritarismo, agravando as feições patrimonialistas do Estado brasileiro. Ademais, a suspensão de direitos políticos, prisões, expurgo de funcionários públicos e sua sequente substituição por militares, além da mordaza à imprensa, acabaram por diluir os referenciais que levam à ação em prol do bem público, impactando na falta de engajamento do cidadão na participação do processo político, uma marca ainda em cicatrização no país (STARLING, 2008).

A democracia reestabelecida com o fim da ditadura segue convivendo com escândalos de corrupção, desta vez, no entanto, com crescente participação e profissionalização da imprensa em cobri-los. Esse fator, somado aos princípios da Gestão Pública Gerencial explicada anteriormente, contribuiu para o fortalecimento do arcabouço anticorrupção no país, baseado na eficiência da gestão pública e calcado nas teorias de desenvolvimento econômico. Dessa

forma, conforme ampliava-se a cobertura às acusações contra Collor de Mello⁴⁴, às denúncias relacionadas às privatizações nos mandatos Fernando Henrique Cardoso e seu engavetamento⁴⁵, o escândalo do Mensalão⁴⁶ no governo de Lula da Silva, o Petrolão⁴⁷ e a Operação Lava-Jato nos mandatos Rousseff e Temer, surgiam mudanças institucionais e mecanismos legais para coibir e punir a corrupção. Essas conquistas seguem vindo aos poucos, como resultado de pressões populares e institucionais que foram capazes de constituir o arcabouço institucional anticorrupção que temos hoje em dia.

Destaca Arantes (2011, p. 103) que “o controle realizado por burocracias não eleitas tem se mostrado mais importante no Brasil que a visão idealizada de políticos eleitos controlando burocratas”. Em outras palavras, o que aponta o autor é que a *accountability* horizontal tem se fortalecido e se mostrado relativamente mais eficiente no país do que a punição pela não reeleição ou controle social. Como pilares da estratégia institucional anticorrupção do país, podemos citar a Controladoria Geral da União (CGU), braços do Ministério da Justiça, os Tribunais de Contas, o Ministério Público, além da Lei Anticorrupção.

O Ministério da Justiça é ligado ao Poder Executivo e concentra sob seu guarda-chuva importantes iniciativas para coibir a corrupção, como:

- Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA): reúne diversas entidades dos 3 Poderes e das esferas municipais, estaduais e federais para discutir prioridades nas ações de combate à corrupção, emitindo pareceres e capitaneando a criação de programas em diferentes esferas;
- Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI): surge em 2004 depois da assinatura brasileira da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção com o objetivo de dar maior ferramental punitivo às ações

⁴⁴ Pedro Collor, em 1992, revelou publicamente provas do envolvimento pessoal de seu irmão, o presidente Fernando Collor de Mello, no desvio de verbas públicas com auxílio de Paulo César Farias, tesoureiro de sua campanha. Disponível em: < <https://www.todamateria.com.br/impeachment-de-collor/>>. Acesso em 16/01/2021.

⁴⁵ Após arquivar 4 denúncias contra o presidente da república, o procurador-geral Geraldo Brindeiro acabou por receber o apelido de “engavetador-geral da república”. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc250512.htm>>. Acesso em 16/01/2021.

⁴⁶ Esquema de desvio de dinheiro público organizado pela liderança do Partido dos Trabalhadores, partido do presidente em mandato Lula da Silva, para pagar deputados da base aliada em troca de votos favoráveis a projetos do governo. O escândalo resultou em altas lideranças políticas presas. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc250512.htm>>. Acesso em 16/01/2021.

⁴⁷ Esquema de corrupção descoberto na Petrobras por meio da operação da Polícia Federal nomeada de “Lava-Jato”, que envolvia a cobrança de propina de empreiteiras e o superfaturamento de obras públicas para enriquecimento de particulares e do partido, com fundos usados para campanhas políticas. Disponível em: < <https://www.infomoney.com.br/colunistas/economia-e-politica-direto-ao-ponto/especial-resumao-completo-sobre-a-operacao-lava-jato-e-o-petrolao/>>. Acesso em 16/01/2021.

contra corrupção, na tentativa de recuperar os valores desviados. Ademais, centraliza questões de pedidos de cooperação internacional, extradições e transferências de pessoas e divisas;

- Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD): uma das propostas da ENCCLA de 2006, o Laboratório atua na criação e teste de soluções tecnológicas (*softwares*), auxiliando em casos de combate à corrupção por meio de processamento de dados;
- Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Lavagem de Dinheiro (PNLD): outra meta da ENCCLA que centraliza a capacitação de agentes públicos e orientação da sociedade, fomentando uma cultura de prevenção e combate à corrupção;
- Polícia Federal (PF): trabalha na apuração de infrações penais contra a ordem política, social, prevenção e repressão de tráfico de drogas/armas/pessoas, entre outras atribuições, além de ser a polícia judiciária da União, sendo responsável por apurar crimes que excedam as fronteiras dos estados ou que ocorram no Governo Federal

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem por prerrogativa impor sanções e medidas corretivas em relação à conduta ilegal de agente público e a irregularidades no âmbito federal, sendo uma das ferramentas de apoio ao Poder Legislativo no exercício de sua supervisão sobre as contas do Executivo. Assim como o TCU, há tribunais de contas em âmbitos estaduais e em alguns municípios, atuando na fiscalização administrativa e financeira de ações e contratos governamentais, prezando pela lisura e probidade dos recursos públicos.

O Ministério Público (MP), por sua vez, é uma instituição independente e autônoma que, por meio de ações civis públicas, objetiva defender a sociedade de maneira coletiva. Ele tem liberdade de investigação e pode agir sem prévia provocação, diferente do Poder Judiciário. Nesse sentido, a Constituição de 1988 garante ao MP de abrir ações, provocando o Judiciário, contra indícios de conduta corrupta, como crimes de responsabilidade, improbidade administrativa, entre outros.

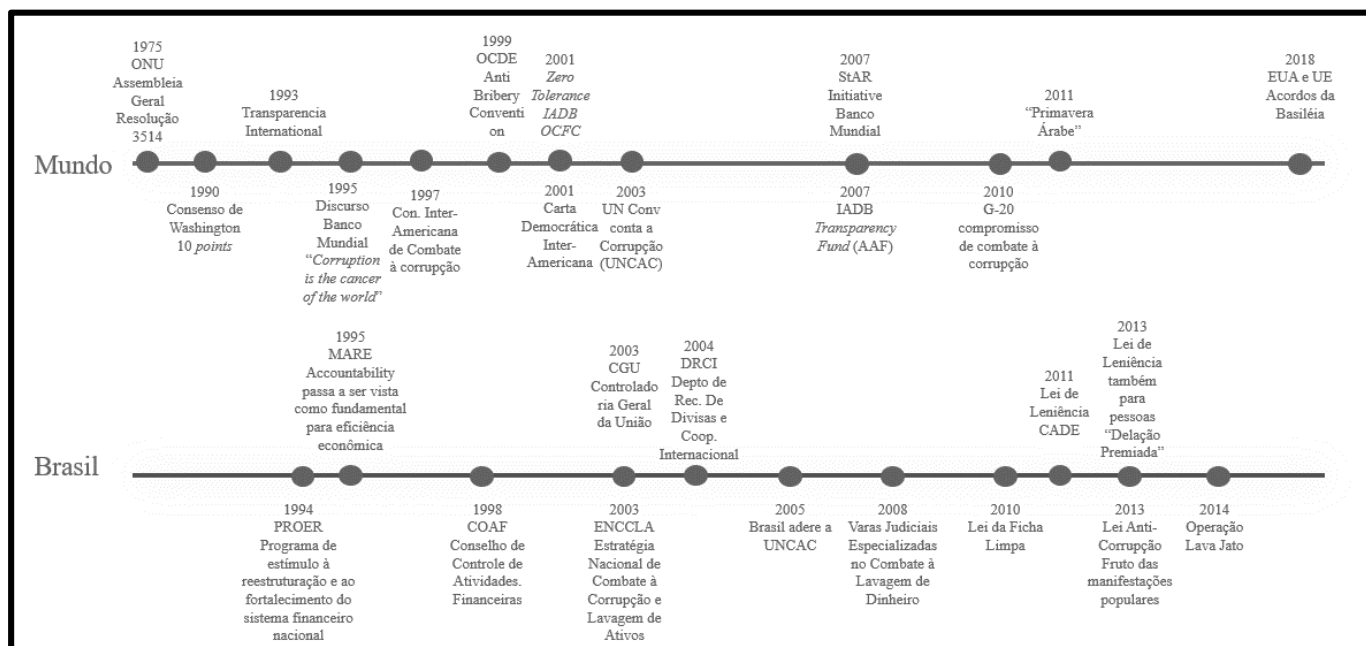
A Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) representou um avanço na responsabilização objetiva de empresas que atuam contra a administração pública, originando atos lesivos ao patrimônio. Argumenta Lorente (2016), que essa lei representou uma grande novidade no país pois a jurisprudência até então punia apenas o agente público corrupto, deixando de fora o corruptor, usualmente alguém do setor privado. A lei não define explicitamente o que seria

corrupção, mas enumera o que chama de “atos contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro” (BRASIL, 2018), como “prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada” ou “impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público” (BRASIL, 2018), entre outros. Ademais, a Lei Anticorrupção carrega o princípio para acordos de leniência, um dos grandes responsáveis por originar a Operação Lava-Jato, considerada um dos marcos no combate à corrupção no Brasil (LORENTE, 2016).

Finalmente, a Controladoria-Geral da União é o órgão federal central responsável por auxiliar o Poder Executivo em todos os assuntos que dizem respeito à defesa do patrimônio público e promoção à transparência na gestão pública. Estão sob sua gestão o controle financeiro interno, auditorias, ouvidorias, punição de infrações dentro da administração pública, além de iniciativas de prevenção à corrupção. Criada no início dos anos 2000, a CGU também coordena ações com outros órgãos de Estado para prevenção e punição da corrupção, por exemplo, denunciando atos Ministério Público ou guarnecendo a Polícia Federal de indícios para suas investigações.

Esses órgãos são reflexo direto dos princípios emanados pelo regime internacional de combate à corrupção, cujas ações internacionais impactaram ações internas no Brasil no decorrer dos anos, como é possível acompanhar na figura abaixo.

Figura 1 – Marcos do Regime Anticorrupção Mundo e no Brasil



Fonte: DOS SANTOS, 2019

O regime internacional anticorrupção também foi responsável pelo financiamento de projetos no Brasil sobre a temática, seja na forma de empréstimos diretos ou de cooperação técnica, com fomento oriundo principalmente do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ao todo, foram 16 projetos dessas duas instituições levados a cabo em território nacional.

Tabela 1 – Acordos BID e Banco Mundial

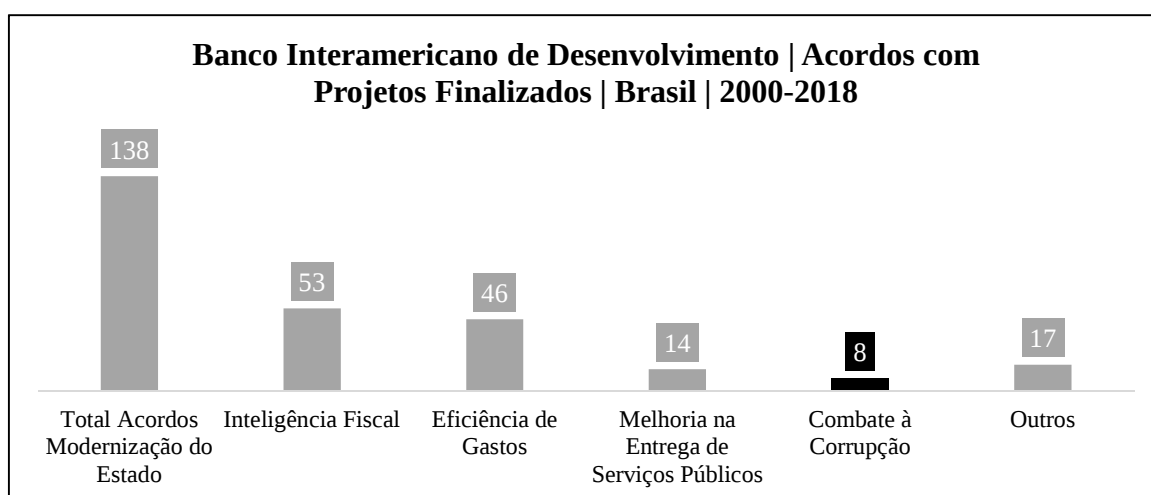
Instituição Financiadora	Nome do Projeto ⁴⁸	Ano
BANCO MUNDIAL	Projeto de Empréstimo para Política de Desenvolvimento de Prestação de Serviços e Gestão Fiscal de Manaus	2018
BANCO MUNDIAL	Rio de Janeiro - Fortalecendo o Projeto de Assistência Técnica à Gestão do Setor Público	2018
BID	Fortalecendo a Transparência no Brasil	2018
BANCO MUNDIAL	Projeto de Assistência Técnica à Modernização do Banco Central	2017
BANCO MUNDIAL	Amazonas - Modernizando a Gestão do Setor Público, a Segurança Cidadã e o Projeto de Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento de Políticas de Gênero	2017
BANCO MUNDIAL	Eficiência Fiscal do Estado do RJ para a Qualidade do Projeto de Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento de Prestação de Serviços Públicos	2014
BANCO MUNDIAL	Empréstimo para políticas de desenvolvimento "Consolidação Fiscal para Eficiência e Crescimento"	2013
BID	Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública	2013
BID	Apoio à Operação de Crédito BR-L1223 - Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira da Controladoria Geral da União	2011
BID	Apoio à Preparação de um Programa Nacional de Fortificação do Planejamento Fiscal	2010
BID	Apoio à Elaboração de um Programa Nacional de Fortalecimento do Plano de Monitoramento para Combater a Corrupção	2009
BANCO MUNDIAL	Brasil - Parceria com Minas Gerais para o Projeto de Desenvolvimento	2008
BID	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados (PROMOEX)	2005
BID	Fortalecimento Institucional das Agências Controladoras	2005
BANCO MUNDIAL	Projeto de Assistência Técnica à Modernização do Banco Central	2004
BID	Formação da Controladoria Geral da União	2002

Fonte: elaboração nossa

⁴⁸ Nomes traduzidos do inglês. Tradução nossa.

Esses acordos são classificados por essas organizações sob a denominação de *modernização do Estado*, reforçando o papel que o combate à corrupção ocupa na mentalidade dessas instituições. Há outros assuntos também passíveis de receber fomento dos Bancos relacionados à modernização do Estado, como Inteligência Fiscal⁴⁹ e Eficiência de Gastos⁵⁰. A análise da quantidade de projetos pleiteados pelo Brasil no BID e no Banco Mundial permite concluir que esses últimos assuntos têm sido privilegiados pelos projetos brasileiros em detrimento aos de combate à corrupção: apenas 8 dos 138 projetos de modernização do Estado com o BID foram de combate à corrupção. Para o caso do Banco Mundial, as cifras são 8 anticorrupção em um total de 228 acordos para modernização do Estado.

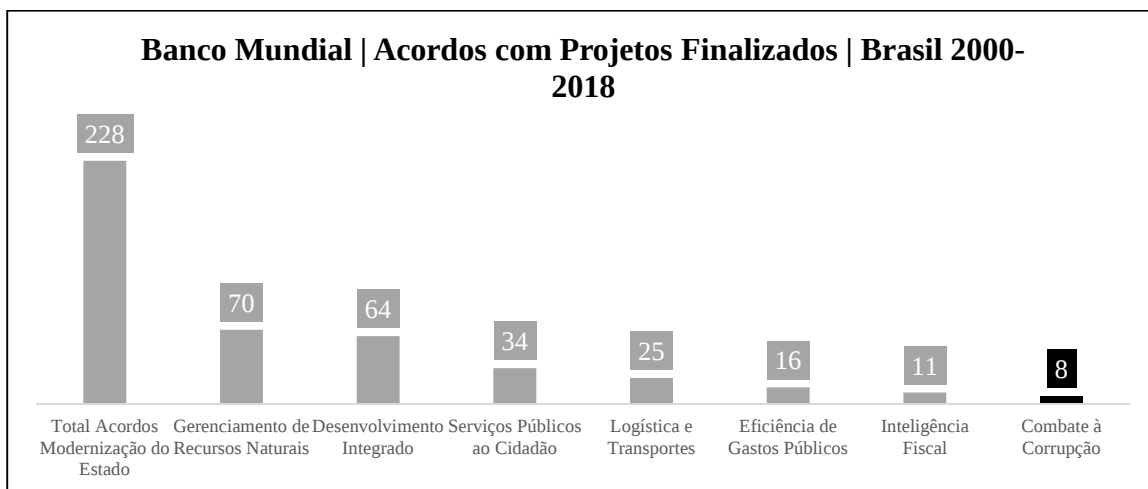
Gráfico 2 – Acordos do BID sobre Modernização do Estado



Fonte: elaboração nossa

⁴⁹ Corresponde a maneiras de melhorar a arrecadação, apoiando a criação de mecanismos para conferir maior agilidade e fiscalização, evitando evasão fiscal

⁵⁰ Objetiva aumentar a capacidade institucional de entes do estado em planejar, empregar e reportar eficientemente os recursos financeiros

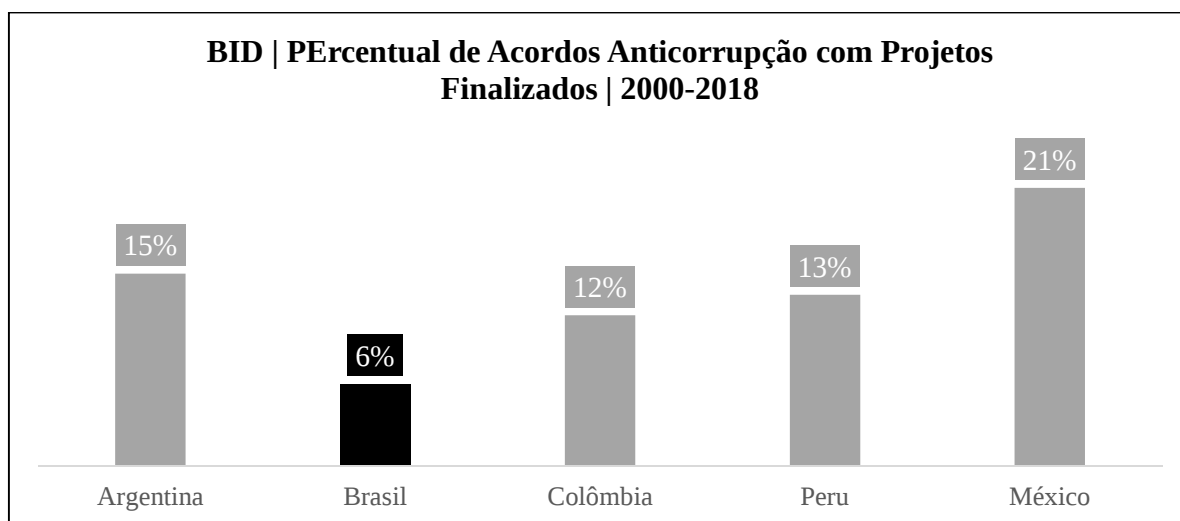
Gráfico 3 – Acordos do Banco Mundial sobre Modernização do Estado

Fonte: elaboração nossa

Quando comparamos a proporção entre acordos de combate à corrupção *versus* outros tipos categorizados em modernização do Estado entre o Brasil e outros países da América Latina, corroboramos a conclusão anterior: Argentina, Colômbia, Peru e México⁵¹ apresentam maior percentual de acordos anticorrupção do que o Brasil. A título de comparação, em números absolutos, a Colômbia apresenta 113 acordos de modernização de Estado com o BID e 13 são anticorrupção. O México apresenta 10 de combate à corrupção em um total de 47 para modernização estatal.

⁵¹ Países escolhidos para comparação pois são todos latino-americanos e apresentaram notas similares ao Brasil no Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional em 2018 (Argentina 40, Brasil 35, Colômbia 36, Peru 35, México 38). Em teoria, esperava-se que países com índices de percepção da corrupção similares deveriam empregar esforços em proporção semelhante para combatê-la, o que não foi o caso. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/resultados-2018/>>. Acesso em 16/01/2021.

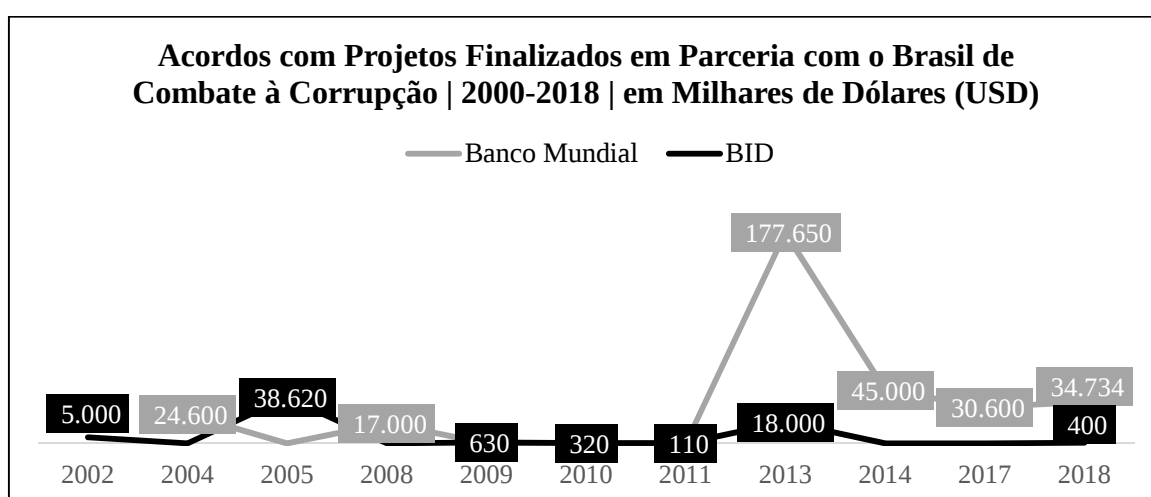
Gráfico 4 – Percentual de Acordos Anticorrupção em Projetos de Modernização do Estado no Banco Interamericano de Desenvolvimento



Fonte: elaboração nossa

Desde seu primeiro acordo, firmado em 2002, o Brasil recebeu USD 392.504.000 em projetos de combate à corrupção e fortalecimento de transparência e *accountability* da gestão pública. A maior parte desses recursos veio do Banco Mundial e com valores com pouca uniformização com o passar dos anos, evidenciando a importância e a individualidade de cada projeto apresentado e aprovado perante as instituições financiadoras.

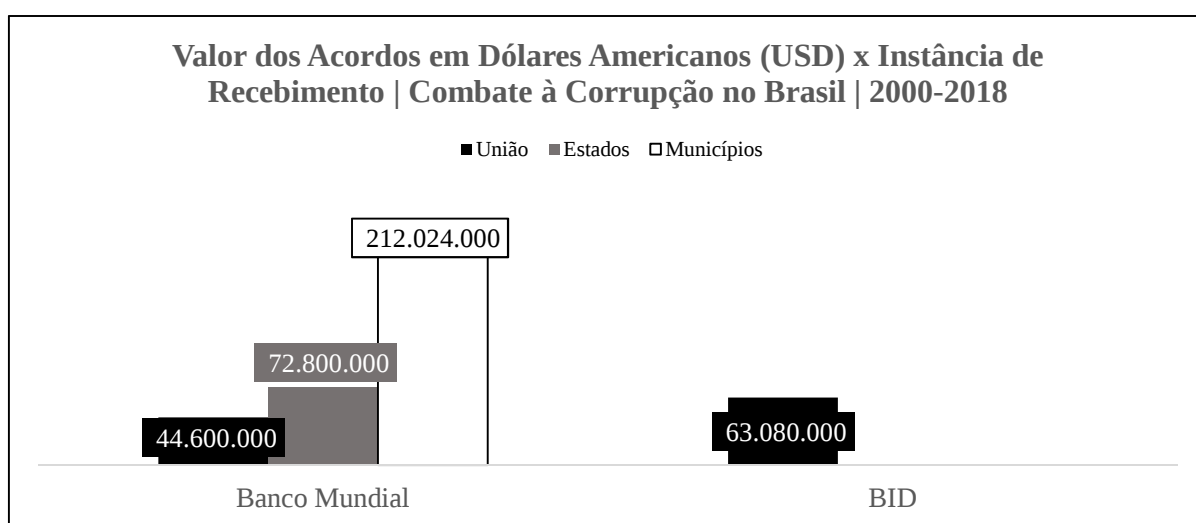
Gráfico 5 – Tamanho dos Projetos Firmados em 000s USD ao Longo do Tempo



Fonte: elaboração nossa

A maior parte desses recursos foi direcionado a estados e municípios, em especial em convênios com Banco Mundial, já que o BID só firmou projetos com a União. Apenas um dos projetos para entes subnacionais foi de cooperação técnica.⁵² Todo o restante de financiamento direto. Para a União, temos o oposto: 3 de financiamento direto e 7 apoios financeiros para cooperação técnica, com destaque para a atuação do BID.

Gráfico 6 – Valor em Dólares Americanos dos Acordos x Instância de Execução

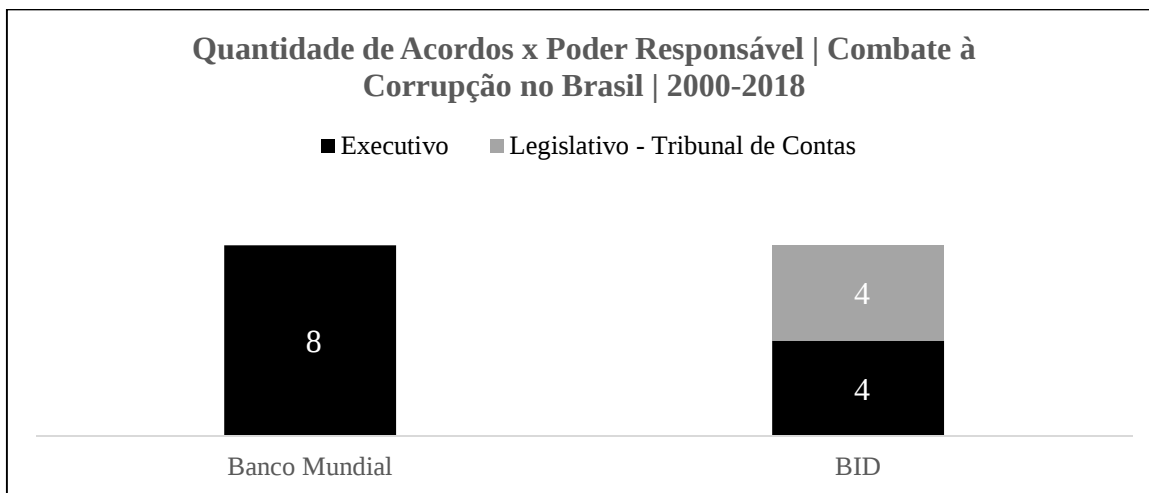


Fonte: elaboração nossa

Os estados do Rio de Janeiro, Amazonas e Minas Gerais tiveram suas iniciativas de combate à corrupção fomentadas pelo Banco Mundial, recebendo USD 45 milhões em 2014, USD 10 milhões em 2017 e USD 17 milhões em 2008, respectivamente. Em se tratando dos municípios, são acordos ainda mais recentes: dois projetos realizados no município do Rio de Janeiro, um em 2013 com financiamento direto de USD 177,6 milhões e outro em 2018, desta vez com cooperação técnica ao total de USD 4,3 milhões; e outro em Manaus, com financiamento de USD 30 milhões também em 2018.

⁵² A saber: Projeto de Assistência Técnica para o Fortalecimento da Gestão Pública do Rio de Janeiro de 2018.

Gráfico 7 – Quantidade de Acordos por Poder Responsável



Fonte: elaboração nossa

Pode-se perceber, assim, que as organizações financeiras internacionais tendem a financiar projetos que fortaleçam as instituições domésticas, fazendo com que a *accountability* flua em sentido horizontal, como definia O'Donnell (1998). Mesmo quando entendemos que o Executivo firmou alguns projetos em nome da Controladoria-Geral da União (CGU), não se encontrou nenhum acordo que objetivasse fomentar educação e participação cidadã no Brasil, fortalecendo a *accountability* em sentido vertical.

Após essa apresentação geral dos projetos, espera-se poder explorar no próximo capítulo estímulos, processos de decisão, atores, arranjos institucionais, processamentos, comportamentos e outras variáveis, que nos permitam responder à indagação inicialmente proposta nesta pesquisa. Desse modo, propõe-se aprofundar na análise usando o método de *process tracing* sobre o acordo com o BID *BR-L 1223 Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública*. A priorização desse acordo sobre os demais decorre dos seguintes motivos: (1) ser exclusivo de combate à corrupção, impossibilitando mudança de foco na execução do projeto, o que já exclui todos os acordos do Banco Mundial; (2) o projeto ter recebido valores que não escapem à mediana dos investimentos das instituições financeiras realizados no país; (3) projeto com pelo menos 5 anos desde sua celebração, para mais fácil acesso a relatórios

de avaliação; e (4) estejam ligados ao Executivo e à União, representando a maioria dos acordos estabelecidos.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DO PROJETO BR-L1223

Recuperando as primeiras páginas desta pesquisa, nosso objetivo é aprofundar-se nos mecanismos de implementação dos projetos internacionais de combate à corrupção no Brasil com fomento internacional. Após análise de todos os projetos cadastrados nas plataformas de BID e Banco Mundial, elegeu-se o projeto BR-L1223 “Fortalecendo a Prevenção e o Combate à Corrupção Pública no Brasil”⁵³ para análise por ser o maior projeto em parceria com o BID já com relatório de conclusão, o que nos permite compreender atores e interesses envolvidos em cada uma das etapas de seu processo. Esse é uma das condições essenciais para cumprir os objetivos específicos apresentados na introdução, de modo que esta seção apresentará o *process tracing* do dito acordo, evidenciando as relações entre política interna e atores internacionais e os impactos de cada entidade sobre o processo.

Primeiramente, nas próximas páginas será feita uma revisão sobre a aplicação do *process tracing*, destacando o porquê ele foi escolhido como método de análise e como será aplicado. Em seguida, exploraremos as estruturas pelas quais passa um projeto de fomento junto ao BID de maneira genérica, para entender o contexto que se dá sua concepção, aprovação e execução. Finalmente, analisaremos o projeto BR-L1223, momento no qual demonstraremos a influência dos atores em cada etapa do processo dado o contexto de Ordem Global (KACOWICZ, 2012), evidenciando como forças internacionais e domésticas relacionam-se em um assunto tão historicamente íntimo ao Estado como o combate à corrupção e a administração pública (WEBER, 1999).

3.1 O método da análise de processos (*Process Tracing*)

À luz de Derek Beach (2017), sabemos que *Process Tracing* (ou análise de processo⁵⁴) é um método indicado para determinadas análises nas Ciências Sociais nos quais se faz necessário conhecer ou rastrear mecanismos de causa e seu papel em um estudo de caso real que requer profundidade. Esse ferramental pode ser usado na construção ou teste de hipótese que se baseiam na relação causa-processo-resultado para compreender: (1) a dinâmica que produziu determinado resultado em um caso histórico particular; ou (2) em um certo número de casos com semelhanças causais claras (BEACH, 2017).

⁵³ Do inglês: *Strengthening of Prevention and Combat to Corruption in the Public Management*, tradução nossa.

⁵⁴ Tradução nossa.

Complementa Collier (2011) que *Process Tracing* é uma ferramenta de análise qualitativa, que privilegia atenção à descrição de processos e atores com maior contribuição para a observação do objeto de análise (ou fenômeno), enfatizando relações causa-consequência entre eles. Um de seus principais diferenciais é poder dar maior sistematização às inferências de uma análise qualitativa (GEORGE; BENNETT, 2005), por meio de descrições cuidadosas das trajetórias da relação causa-consequência, isto é, não apenas nos apoiaremos em: (1) uma sólida descrição dos processos *per se*, em seu sentido “estático”; como também (2) daremos atenção à sequência de movimentos de suas variáveis ao percorrer dito processo, um dos principais diferenciais deste ferramental teórico (MAHONEY, 2010).

Jackson (2016) discute em sua obra “Processo de Investigação em Relações Internacionais: filosofia da ciência e suas implicações no estudo da política internacional”⁵⁵ o uso de diferentes metodologias, focando-se em particular na relação causal que George e Bennet trouxeram em sua obra alguns anos antes. Jackson conclui que os estudos dos colegas tratavam de ferramentas que ajudavam um investigador a entender partículas fundamentais que o ajudariam a preencher lacunas (*filling the gaps*) em leis gerais ou conclusões já estabelecidas (JACKSON, 2016). Segundo o autor, a diferença estaria em estabelecer uma correlação estática (se X, então Y), *versus* entender um processo (X levou a Y por meio de A, B, C), de maneira que essas etapas precisam ser submetidas a um procedimento de coleta de dados e análises, evidenciando um processo e guarnecendo uma lei geral com fundamentos mais fortalecidos (JACKSON, 2016).

A vantagem da análise de processo como método de análise é justamente o conhecimento detalhado obtido por meio da investigação e coleta de dados referentes à mecânica dentro do caso estudado. Ainda que este método permita apenas que inferências dentro do caso estudado sejam feitas à contento, generalizações são possíveis à medida que podemos afirmar que em um conjunto de outros casos que são causalmente (*causally*) semelhantes, esperam-se também que mecanismos semelhantes ao do caso estudado em profundidade se repitam, em maior ou menor grau (BEACH, 2020).

Indicam Beach e Pedersen que o primeiro passo para iniciar o *process tracing* é a escolha de um caso, preferencialmente algum acontecimento, intervenção, projeto, ou resultado do transcorrer de um processo, ao qual o pesquisador deve ter acesso a seus detalhes no maior grau possível (BEACH; PEDERSEN, 2013). Ademais, a aplicação do método pode ser dividida em três tempos: (1) indagação ou teorização sobre os mecanismos que ligam causas e resultados;

⁵⁵ Do inglês: *The Conduct of Inquiry in International Relations: philosophy of science and its implications for the study of world politics*, tradução nossa.

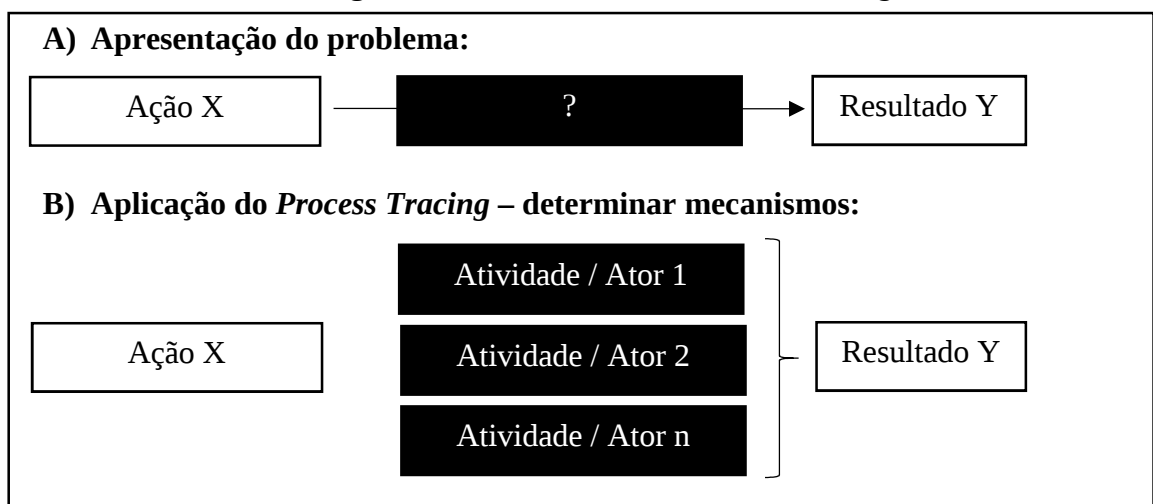
(2) análise das manifestações empíricas de ditos mecanismos; e, finalmente (3) uso de métodos comparativos que permitam generalizações dos resultados do estudo para casos semelhantes.

A escolha analítica de ação e resultado, segundo Beach e Pedersen, vai determinar um tipo de análise de processo, justamente na tentativa de explicar a relação entre ambos (BEACH; PEDERSEN, 2013). Segundo os autores, há três tipos de *process tracing*, sendo os dois primeiros focados em uma hipótese (*theory-centric*) e o último em um caso específico, cujas conclusões não seriam replicáveis a outros (*case-centric*), a saber:

- 1- Teste Hipótese (*theory-testing*): há uma hipótese do porquê uma ação X levou a um determinado resultado Y e a intenção é testar sua conformidade por meio da exploração de seus mecanismos;
- 2- Construção de Hipótese (*theory-building*): não se sabe ao certo a razão pela qual uma ação X ocasionou um resultado Y, mas é conhecida a relação entre X e Y, de maneira que o *process tracing* se daria explicando o mecanismo causal dessa relação; e
- 3- Explicação do Resultado (*explaining-outcome*): o interesse é explicar o resultado Y, sem necessariamente conhecer a ação A. Nesse tipo de abordagem, o interesse do pesquisador é aprofundar-se neste caso, sem o objetivo de expandir sua análise para um rol mais amplo após finalizá-la.

Na mesma linha, Punton e Welle propõem o quadro da “caixa preta” a seguir para auxiliar na determinação da ação e do resultado, concluindo que a análise de processo teria por função abrir a dita “caixa preta” por meio da qual X e Y se relacionam, como demonstrado a seguir.

Figura 2 – Caixa Preta do *Process Tracing*



Fonte: elaborado pelo autor com base em Punton e Welle, 2015.

Exemplificam as autoras que a Ação X e o Resultado Y podem ser tão simples como “abrir a mão” e “o cair de uma bola”, respectivamente. Sendo assim, a abertura da caixa preta tem papel de explicar a relação entre a abertura da mão e a queda do objeto, que, no caso ilustrado poderia ser a gravidade o ator ou atividade responsável pela relação ação-resultado. Esse é justamente o retrato do *process tracing* de construção de hipótese descrito anteriormente, qual seja, descobrir o que une a ação e o resultado.

É justamente nessa linha que foram feitas as análises de processo deste trabalho. A ação retratada é a consecução do projeto com fomento, enquanto o resultado é formulação da estratégia de combate à corrupção com apoio internacional. Assim, o objetivo proposto é abrir a caixa preta que liga ambos, evidenciando seus atores e ações responsáveis, os chamados mecanismos causais (BEACH; PEDERSEN, 2013). Ditos mecanismos são caracterizados pelos autores como elementos mais associados aos eventos empíricos em sequência: eles devem representar uma força ou poder que direciona a ação (X) para seu resultado (Y); ou seja, que se alterados terão influência direta sobre Y, mesmo que X se mantenha.

Em adição, os mecanismos devem ser sistemáticos e únicos, sendo essas as características que determinam que atores ou atividades responsáveis por conduzir a ação ao resultado devem ter uma existência própria, ocorrendo independentemente de X e Y, podendo ser encontrados como influenciadores em outras análises de processos diferentes. Eles também se adaptarão ao nível de análise, ou seja, se estudamos um caso em nível macro, o mecanismo causal deverá corresponder a uma ação/entidade capaz de alterar uma estrutura. Entretanto, eles nunca serão abstratos, deverão sempre corresponder a um evento ou situação observável e situável em tempo e espaço (BEACH; PEDERSEN, 2013).

Identificar o mecanismo não é suficiente para uma boa análise de processo, é preciso também observar como ele se manifesta sobre o processo para que o resultado adquira suas características. Como esquematizam Punton e Welle, essas evidências empíricas podem ser documentais⁵⁶ (entrevistas, grupos focais, minutas, acordos, etc.), padrões estatísticos ou sequenciais (para o caso de eventos que aconteçam em uma ordem particular) (PUNTON; WELLE, 2015).

Essas evidências devem ser testadas pelo pesquisador aplicando sua inferência lógica antes de apresentadas conclusivamente em seu estudo. Argumentam George e Benett que sobre cada

⁵⁶ Segundo Punton e Welle, as evidências podem ser *Account Evidence*, *Trace Evidence*, *Pattern Evidence* e *Sequence Evidence*. Evidências Documentais incluem *Account* e *Trace*, pois ambas tratam de documentos físicos que permitem chegar a uma determinada conclusão via inferência ou que provam a ocorrência de determinado mecanismo.

uma dessas evidências deve pesar uma análise de singularidade (*uniqueness*) e certeza (*certainty*), de maneira que devem ser apresentadas como mais conclusivos argumentos⁵⁷ baseados em evidências suficientes para a conclusão e/ou necessárias para a mesma (GEORGE; BENNETT, 2005). Em outras palavras, que sejam únicas/insubstituíveis e que apontam com menos sombra de dúvida a uma única direção (COLLIER, 2011).

Finalizada essa contextualização, nota-se que para que possamos fazer um boa análise do projeto proposto, precisamos identificar seus mecanismos causais. A seção seguinte, portanto, trata das estruturas e processos aos quais os projetos são submetidos, tanto no Brasil como no Banco, de maneira que trataremos as instâncias doméstica e internacional nas subseções separadas na sequência.

3.2 Banco Interamericano de Desenvolvimento

Esta subseção tem por objetivo contextualizar o Banco Interamericano de Desenvolvimento em seu contexto de apoio ao desenvolvimento latino-americano, com especial atenção ao processo que percorre um projeto desde sua concepção até sua aprovação pelo banco e consequente revisão de resultados.

3.2.1 Estrutura institucional do BID

O BID foi formado em 1959 por um acordo no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) com o propósito de “contribuir para a aceleração do processo de desenvolvimento econômico de seus membros, seja individual ou coletivamente” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1959). É importante destacar o significado histórico que carrega a palavra “coletivamente”, pois pensava-se inicialmente no fomento ao desenvolvimento da América Latina e Caribe mediante auxílio direto dos EUA (WHITE, 1970).

Entretanto, como aponta Ruth Ben-Artzi, a região conseguiu, mesmo com as diferenças econômicas de seus membros, estabelecer setores comuns para o desenvolvimento, definindo

⁵⁷ Os autores esquematizam a força das evidências em uma matriz, fazendo um paralelo com um livro de ficção de Sherlock Holmes. Na obra, o detetive Holmes é confrontado com um caso desafiador e distintas evidências que, dado seu grau de *uniqueness* e *certainty* acabam levando-o à conclusão correta. Às evidências suficientes e necessárias para comprovar relação causal, dá-se o nome de *Doubly Decisive*; as apenas necessárias para comprovar são chamadas de *Hoops*, enquanto as apenas suficientes recebem o nome de *Smoking Gun*; as que não são nem suficientes para comprovar e nem necessárias são chamadas de *Straw-in-the-wind*. (COLLIER, 2011, p. 825). Explicitaram-se esses conceitos aqui pois são comuns quando se estuda a epistemologia de *Process Tracing*.

um escopo coletivo para a atuação da instituição, ainda que através de operações financeiras individualizadas (BEN-ARTZI, 2016). Os pilares do BID para investimentos na região são:

- 1) Infraestrutura e meio ambiente: setor que compreende projetos em agricultura e desenvolvimento rural; energia; turismo sustentável; meio ambiente e desastres naturais; transportes, água e saneamento; e desenvolvimento urbano e habitacional;
- 2) Instituições: projetos em mercados financeiros; indústria, desenvolvimento de empresas privadas; reforma/modernização do Estado; estruturas para ciência e tecnologia;
- 3) Comércio e Integração Regional
- 4) Setor Social: projetos voltados às áreas de educação; saúde e investimento social

Para atingir esses objetivos, atualmente o Grupo BID se divide em três linhas, separadas pela natureza do mutuário: o Banco Interamericano de Desenvolvimento *per se*, é o pilar mais importante do grupo, responsável por financiar projetos de instituições públicas de caráter soberano, ou seja, Estados; o IDB *Invest*, que busca promover o desenvolvimento dos países latino-americanos e caribenhos atuando diretamente em seu setor privado; e o IDB *Lab*, cujo propósito é fomentar inovação e conhecimento diretamente com as populações mais vulneráveis, para que estes possam servir posteriormente como base para projetos de cooperação técnica do Banco e seus Estados-membros.

Atualmente com 48 Estados-membros e 9 aumentos de capital, o Banco conta com 170 bilhões de dólares de Capital Ordinário em recursos (OC)⁵⁸, dos quais 10.7 bilhões são de capital integralizado, *paid-in* ou disponível para uso, enquanto o restante compõe o chamado capital exigível, *callable capital*, valores que ainda serão reembolsados ao credor (BID, 2019).⁵⁹

Cada membro possui uma parcela do Banco, que lhe dá direito a voto na Assembleia Geral, sendo 26 membros mutuários com poder de tomar financiamento e outros 22 chamados de membros investidores. Vale dizer que cada membro tem representação direta na Assembleia dos Governadores (órgão máximo do BID, cuja estrutura vamos discorrer nas próximas linhas), mas também de forma indireta na Diretoria Executiva, responsável aprovação das operações financeiras, de modo que cada membro possa cumprir com a prerrogativa do banco de “acelerar

⁵⁸ Disponível em: <<https://www.iadb.org/en/idb-finance/capital-and-funds-under-administration>> Acesso em: 14/06/2020.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.oas.org/dil/treaties_C-15_Agreement_Establishing_the_Inter-American_Development_Bank.htm>. Acesso em 14/06/2020.

o desenvolvimento econômico e social na América Latina e no Caribe" (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1959).

O capital do BID consiste no capital integralizado dos doadores e nas receitas de empréstimos e investimentos: o banco opera sob princípios financeiros semelhantes aos bancos privados. A renda derivada de suas operações e investimentos cobre as despesas decorrentes dos empréstimos do banco no mercado de capitais e os custos e provisões administrativos, produzindo renda líquida suficiente para atingir suas metas financeiras.⁶⁰ Como o capital integralizado dos principais doadores é uma fração do capital total, o investimento e o reembolso de empréstimos do BID fornecem uma fonte indispensável de receita, pressionando as operações de empréstimo a serem financeiramente prudentes. Portanto, o lado comercial das operações do banco de desenvolvimento dá respaldo a uma agenda mais conservadora, apoiando-se fortemente no seguimento contínuo dos membros na execução de seus projetos, no sucesso de seus investimentos e no pagamento de seus empréstimos, fazendo com que sua classificação de crédito seja Triplo A, o mais alto nível classificado pela agência de risco Standard & Poor's, desde 1962 (BEN-ARTZI, 2016).

O BID divide seus membros mutuários em quatro categorias. Essas categorias são baseadas no tamanho da economia do país que responde às ações com direito a voto, assim como a quantia de contribuições anuais que são esperadas em termos de pagamento dos membros, seja por empréstimo ou investimento. No entanto, a parcela do investimento recebida por um membro mutuário não está necessariamente linearmente relacionada ao seu poder de voto na instituição, como podemos ver pela tabela abaixo:

Tabela 2 – Membros Mutuários do BID com Acesso a Operações Financeiras

Grupos x Países	% de Votos na Assembleia dos Governadores	% Empréstimos 1961-1999
A => Argentina, Brasil, México e Venezuela	36,8	55
B => Chile, Colômbia e Peru	7,92	19
C => Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Trinidad e Tobago, Uruguai	3,18	8

⁶⁰ Disponível em: < <http://www.iadb.org/info/bfingles/bank9.htm>>. Acesso em 14/06/2020

D => Belize, Bolívia, Rep. Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Suriname	5,82	18
---	------	----

Fonte: BEN-ARTZI, 2016.

Há três órgãos com poder de decisão sobre o BID e suas estratégias. O primeiro deles, com poder máximo, é a Assembleia ou Comitê de Governadores, que encabeça a estrutura organizacional do Banco. Cada país membro nomeia um governador, cujo poder de voto é proporcional ao capital do Banco subscrito por seu país. Governadores são ministros de finanças, presidentes de bancos centrais ou outros funcionários de alto escalão. O Conselho de Governadores realiza uma reunião anual em março ou abril de cada ano para revisar as operações do Banco e tomar decisões políticas. Também pode-se realizar reuniões extraordinárias sobre questões-chave, além de supervisionar as atividades e a administração do Banco de maneira indireta por meio da Diretoria Executiva.

A Diretoria Executiva, por sua vez, é responsável pela condução das operações do Banco e, para esse fim, pode exercer todos os poderes delegados pela Assembleia de Governadores. A Diretoria Executiva se reúne uma vez por semana e, entre outras funções, é responsável por aprovar propostas de empréstimos e garantias, políticas, estratégias por país, orçamento administrativo, estabelecer taxas de juros e tomar decisões sobre empréstimos e outros assuntos financeiros.

O Presidente do BID é o representante legal da instituição e seu diretor executivo. Ele é responsável pelos negócios diários do Banco e gerencia suas operações e administração com a assistência do pessoal do Escritório da Presidência. Seu cargo é determinado por eleição na Assembleia de Governadores e tem por função presidir as reuniões da Diretoria Executiva, sendo o responsável por desempate em caso de necessidade, mesmo sem ter poder de voto em assuntos cotidianos. Respondem ao presidente a estrutura operativa da instituição, inclusive os escritórios regionais, chamados “*country departments*”, os departamentos de auditoria e sua interlocução com os auditores externos, e o departamento de Economista-Chefe.

3.2.2 Fase de elaboração e proposição

Para que haja qualquer ação por parte do Banco, seja empréstimo, cooperação técnica ou projetos ligados ao IDB *Lab*, a mesma deve estar prevista em um processo de Programação Financeira, uma espécie de definição de prioridades de tomada de ação para cada membro mutuário em prol de seu desenvolvimento. Vale destacar que a Programação Financeira é um processo em constante movimento, embasado em estudos técnicos econômicos e de viabilidade realizados tanto pelo BID quanto apresentados pelos membros.

Há um constante diálogo entre as duas partes (banco e seus mutuários) e a todo tempo há busca de oportunidades que possam ser apresentadas ao Programa Operacional do Banco, nome dado ao *pipeline* de projetos que poderão ser financiados. Os Financiamentos com Garantia Soberana (*Sovereign Guaranteed Loans*), que são os destinados ao setor público, precisam ser apresentados por um ente público de um país mutuário, seja nacional ou subnacional, com capacidade de firmar um acordo com o Banco⁶¹. Como será visto em detalhe na próxima seção, para o caso do Brasil, quem concentra a tarefa de apresentar projetos a instituições como o BID é a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), ligado ao Ministério da Economia e à Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (SAIN).⁶² Seu gestor para o ano de 2020 também é o Governador representante do Brasil no Conselho de Governadores do BID.⁶³

O Comitê Executivo ou Diretoria Executiva (*Executive Board*) do BID examina periodicamente os programas operacionais de cada país (ou sub-região para projetos conjuntos). Será responsabilidade dessa célula a aprovação dos projetos e o aceite para execução por parte das áreas de gerenciamento do Banco, que executarão a operação financeira.

A base documental requerida para a transição entre a etapa de Programação e o encaixe do projeto no Programa Operacional é composta por:

- Preenchimento do Perfil I, documento que identifica o tipo de transação requerida (empréstimo, financiamento setorial, cooperação técnica, entre outras modalidades disponíveis). Essa identificação é importante para encaixar o projeto ao correto ao fluxo financeiro;

⁶¹ Disponível em: <<https://www.iadb.org/en/sector/trade/regional-public-goods/faq>>. Acesso em 04/07/2020.

⁶² COFIEEX existe desde fevereiro de 2017. Anteriormente, essa tarefa era executada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

⁶³ O nome do representante no momento da consulta era Alexandre Meira da Rosa. Informação disponível em: <<https://www.iadb.org/en/about-us/departments/biographies/alexandre-meira-da-rosa>>. Acesso em 04/07/2020.

- Validação do *Country Paper*, que rege as relações comerciais entre a instituição e o mutuário. Trata-se de um documento estratégico, formulado a cada 4-6 anos (a depender do calendário eleitoral de cada país), que contém a estratégia de desenvolvimento desse Estado somada à visão de desenvolvimento que a Instituição tem para o mesmo, ambos embasados em dados da própria instituição e outros relatórios/indicadores que sejam reconhecidamente importantes para ambos. O projeto nesta fase é avaliado frente ao *Country Paper* correspondente, sendo que o Comitê se debruçará em particular sobre suas métricas ou indicadores prioritários ao desenvolvimento ali presentes *versus* os indicadores que o projeto pleiteado pode impactar. A título de exemplo, se o projeto apresentado trata de expansão de malha ferroviária e foi estabelecido no *Country Paper* que o pilar de integração econômica é prioritário ao mutuário, o projeto encontrará maiores chances de aprovação se o indicador usado para medir sucesso for aumento de giro econômico ou turismo na região alvo, ao passo que, o mesmo projeto terá menos chance de aprovação se a métrica usada para medir sucesso seja aumento da quantidade de mulheres com emprego formal; e
- Apresentação da Missão de Programação: processo que mostra o comprometimento das autoridades nacionais do membro mutuário com o projeto pleiteado. Dá principal atenção ao Memorando de Programação, que estabelece os canais de comunicação entre as autoridades do Banco e os executores do projeto uma vez que este esteja aprovado. O objetivo é de examinar o caminhar das ações que foram acordadas, preenchendo relatórios de avaliação e garantindo que a visão do *Country Paper* se cumpra, mesmo que este tenha sido reformulado durante a execução do projeto. Ou seja, se há uma nova diretriz, os indicadores de sucesso deverão adaptar-se; e
- Finalização da Etapa de Pré-Investimento. O Banco conta com uma área responsável por pré-investimento, dedicada a dar base à validação do *Country Paper* e da Missão de Programação. Ela não ocorre sempre, apenas em certos casos nos quais se identifica a necessidade de um investimento prévio para o sucesso do projeto, como a construção de um departamento nacional/subnacional específico (que pode ter apoio de cooperação técnica prévio), desenvolvimento de um estudo específico ainda não realizado que legitime ou informe melhor dados e estatísticas essenciais para a aprovação ou execução do projeto fim, ou qualquer outra ocasião entendida pela instituição

que seja necessária para a preparação do país membro previamente ao projeto. Essa etapa é mais frequentemente usada para projetos regionais, envolvendo mais de um país.

Desse modo, a etapa de preparação do projeto pode demandar bastante tempo e sua concepção deve seguir uma metodologia específica, apresentada em um Arquivo de Perfil de Projeto, com seus objetivos e justificativas, aspectos técnicos, áreas envolvidas, avaliação fiduciária e uma ideia de cronograma para execução.

A avaliação inicial do projeto se dá pela Reunião de Revisão de Elegibilidade, cuja aprovação é necessária para a fase seguinte. Importante destacar que essa revisão é feita por uma estrutura anexa ao BID, chamada de Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI). Este supervisiona todos os projetos do BID e do IDB *Invest* desde a fase de preparação, formando o comitê de elegibilidade que dará sequência à aprovação, quando na observação do cumprimento das diretrizes na fase de execução de projeto.

O objetivo do MICI é garantir a transparência e prestação de contas do Banco para seus acionistas, aumentando a confiança em seu trabalho e, por conseguinte, os aportes financeiros dos membros não-mutuários e *Trust Funds*. Vale destacar que o diretor do órgão é selecionado pelo Comitê Executivo, 14 cadeiras representando os 48 Membros, sendo que membros financiados representam 49,9% das cotas de votos. O responsável recebe um mandato de 5 anos e escolhe seus coordenadores também por um período de 5 anos, sendo estes aprovados pelo *board* correspondente. Uma vez assumidos os cargos, seus detentores não mais poderão ter vínculo de trabalho com nenhum dos braços do Grupo BID⁶⁴.

Adicionalmente, o MICI também atua como árbitro, sendo a última instância de recurso para atender a reclamações ou denúncias sobre ingerências do Banco em determinado projeto, ligando-se diretamente ao Comitê Executivo do BID (ou Comitê de Doadores no caso do IDB *Lab* e Diretório Executivo do IDB *Invest*), mesmo sem ser subordinado à esta esfera. O Mecanismo existe desde 2015, com atuação a partir de 2016, mas já havia sido previsto em 2010, quando do 9º Aporte Financeiro do BID, o maior até então.

Passada a Elegibilidade do Arquivo de Perfil de Projeto, esboça-se a Proposta para o Desenvolvimento da Operação (*Proposal for Operations Development – POD*⁶⁵), que nada mais é do que o documento que será confrontado com o *Country Paper* na etapa de aprovação mais adiante. A POD deve incluir alguns relatórios e análises que se ligam à estratégia do BID

⁶⁴ Disponível em: <https://www.iadb.org/es/mici/nuestra-estructura?open_accordion=1>. Acesso em 12/06/2020.

⁶⁵ *Draft Loan Proposal* para os casos do IDB *Invest*

de execução e acompanhamento de projeto para maior efetividade e impacto. Dentre eles, destaca-se a Matriz de Efetividade de Desenvolvimento (*Development Effectiveness Matrix - DEM*), uma metodologia de apresentação de projeto analisada em todas as aprovações da Instituição, empregada desde 2008 e baseada nos pilares de: (1) Relevância (alinhamento entre a necessidade do mutuário e o Banco), (2) Eficácia (desenho de indicadores verificáveis junto do mecanismo de avaliação apropriado), (3) Eficiência (os benefícios do projeto devem exceder seus custos financeiros), e (4) Risco para Sustentabilidade (o projeto deve conter a semente para sua própria continuidade mesmo após o período de financiamento). Estes últimos pilares compõem a avaliação final do projeto já executado, mas devem ser esclarecidos agora na fase de preparação. Abaixo um resumo da construção da DEM com os Pilares (também chamados de *Core Project Performance Assessment Criteria*) e sua construção.

Quadro 1 – Matriz de Efetividade de Desenvolvimento de Operações Financeiras do BID para Estados Soberanos

Alinhamento Estratégico	Objetivos de Desenvolvimento do BID	Como e quais os objetivos do banco serão atingidos com esse projeto
	Estratégia de Desenvolvimento do País	Como o projeto avaliado se associa ao <i>Country Paper</i>
Índices de Avaliação	Lógica do Programa	Diagnóstico da situação, lições aprendidas em projetos passados e embasamento socioeconômico
	Performance Econômica	Taxa de Retorno Econômico (ERR) e análise de Custo x Benefício
	Avaliação e Monitoramento	Proposta de metodologia e indicadores para avaliação
	Mitigação de Risco	Avaliação de possíveis dificuldades ou riscos identificados para execução
Adicionais	Adicionais	Uso de outras estruturas do banco, envolvimento de terceiros, promoção direta de melhoria de igualdade de gênero/meio ambiente ou trabalho ⁶⁶ , aspectos desconhecidos e outras informações consideradas relevantes e não apresentadas até então

Fonte: Elaboração nossa

⁶⁶ Projetos de qualquer área que tenham impacto adicional sobre esses 3 tópicos (igualdade de gênero, trabalho e meio ambiente) têm maiores chances de aprovação

Faz parte da Matriz a indicação de outros dois documentos importantes para essa etapa: o Plano de Monitoramento e Avaliação e o potencial de Retorno sobre Investimento (ROI). Este último é composto por 3 análises econômicas: uma obrigatória, a Taxa de Retorno Econômico (*Economic Return Rate* – ERR), que representa a diferença entre o valor investido e o impacto financeiro gerado, recomendando-se uma taxa de retorno mínima de 12% para aprovação⁶⁷; e duas outras recomendadas: Análise Custo-Benefício, que representa a soma financeira de todo retorno previsto dividida pela soma financeira de todos os custos envolvidos, sendo que são aprovados projetos cujo resultado o cálculo acima seja superior a 1; e Valor Presente Líquido, que soma os custos atuais e retornos futuros do projeto comparando com o fluxo de recursos futuro (aplicando uma taxa de desconto apropriada), para obter o Valor Presente Líquido, ou seja, o quanto o projeto valeria se trazido do futuro para o tempo presente, sendo que se o valor for negativo, o projeto será recusado por mérito econômico. Usualmente são escolhidos os projetos com melhor Valor Presente Líquido⁶⁸.

Uma vez finalizada a Matriz e incorporada a POD, esta será submetida à gerência de Revisão de Riscos e Qualidade, que dará o parecer final sobre possíveis impactos negativos e riscos de execução. Em seguida, a Proposta para o Desenvolvimento da Operação é redigida em caráter formal de pedido de financiamento por parte do Comitê de Operações Políticas, que a enviará posteriormente ao crivo do Comitê Executivo, fase na qual se dará a aprovação da operação financeira.

A Diretoria Executiva é a responsável pela condução das operações financeiras do Banco, sendo representante da Assembleia de Governadores nas atividades do dia-a-dia do capital disponível, com 14 diretores representando 14 grupos formados pelos 48 membros, de maneira que membros mutuários e investidores não farão parte do mesmo grupo.⁶⁹ Bland e Kilby (2012) apontam, nesse sentido, ser estratégico para um país ter representação ativa como líder de seu grupo mutuário, não apenas em termos políticos, mas também econômicos, já que estes países registram em média um aumento de 24% no valor de suas operações financeiras.

⁶⁷ Disponível em: <<https://www.iadb.org/es/topics-effectiveness-improving-lives/analisis-costo-beneficio>>. Acesso em 12/06/2020

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Ano de 2020, os grupos dos 14 representantes do Comitê Executivo estavam formados assim: Argentina e Haiti com 11,81% dos votos; Áustria, Dinamarca Finlândia, França Noruega, Espanha e Suécia com 4,85%; Bahamas, Barbados, Guiana, Jâmais e Trinidad e Tobago com 1,51%; Bélgica, China, Alemanha, Israel, Itália, Países Baixos e Suíça com 5,02%; Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua com 2,52%; Bolívia, Paraguai e Uruguai com 2,58%; Brasil e Suriname com 11,44%; Canadá com 4,0%; Chile e Equador com 3,72%; Colômbia e Peru com 4,63%; Croácia, Japão, Coreia, Portugal, Eslovênia e Reino Unido com 6,1%; México e República Dominicana com 7,90%; Panamá e Venezuela com 3,85%; e Estados Unidos representando 30,0% dos votos e sendo o único país com capacidade de veto sobre qualquer projeto

Seus representantes se reúnem semanalmente para aprovar propostas de empréstimos, garantias financeiras, políticas, estratégias por país, estabelecimento de taxas de juros, além do orçamento administrativo da própria Instituição⁷⁰. Há 5 conselhos organizados em decisão anual da Assembleia dos Governadores, dentre os quais se destaca o Comitê de Programação, cuja função é organizar a agenda decisória da Diretoria, fazendo recomendações sobre propostas, relatórios e monitoramento dos resultados das operações financeiras.

Após deliberação, a Diretoria Executiva do BID emite um Contrato de Crédito para a entidade correspondente. Se o mutuário for um ente subnacional, a garantia de pagamento (fiador) será a entidade nacional. Importante destacar que a Diretoria não cria opções de pagamento ou outras políticas financeiras para cada projeto, mas sim delibera quais das políticas e condições disponíveis nas estruturas e planos do Banco devem ser aplicadas para aquele projeto específico, considerando a condição econômica do país e as informações do *Country Paper*.⁷¹ O Contrato de Crédito segue para assinatura e reconhecimento interno do país e, apenas com sua devolução, o projeto pode ter início.

3.2.3 Fase de implementação

A implementação do projeto será executada por uma área específica do BID abaixo da Vice-Presidência de Setores e Conhecimento Específico, designada ao departamento de expertise correspondente. Para os casos estudados neste trabalho, os projetos de combate à corrupção estão ligados ao tema de Modernização/Reforma do Estado e são primariamente executados pela Divisão de Gerenciamento Fiscal ou Inovação em Serviços de Cidadania, ambos sob o Departamento de Instituições para o Desenvolvimento.

Na fase de implementação, o Relatório de Monitoramento de Progresso (*Progress Monitoring Report* – PMR) é o documento principal e que será revisado periodicamente pelo Comitê Executivo, com os pareceres do executor (usualmente uma agência designada pelo país) e da divisão técnica responsável no Banco. Dessas análises realizadas a cada 6 meses, poderão derivar revisões de atividades, desembolso, análises de risco e até mesmo a eventual suspensão ou cancelamento do projeto, em casos extremos. Seu objetivo é comparar os resultados intermediários *versus* os alvos estabelecidos no projeto, reportando quaisquer desvios na hora da execução e requerendo justificativa do executor para os mesmos.

⁷⁰ São 5 Conselhos compostos pelo Comitê Executivo: Auditoria; Orçamento e Finanças; Recursos Humanos e Organizacionais; Avaliação de Políticas; e Programação

⁷¹ Políticas Gerais Operacionais do BID disponíveis em: <<https://www.iadb.org/en/about-us/about-us-1>>

O PMR é constituído por um resumo do projeto, valores desembolsados em comparação à programação, uma Matriz de Resultados associada aos objetivos e indicadores da Matriz de Efetividade de Desenvolvimento (DEM, apresentada na etapa de preparação) e uma outra que mensura Progresso Físico e Financeiro, qual seja, valores destinados do projeto para aquisição de objetivos e serviços ligados ao cumprimento dos objetivos da DEM. Por exemplo, se o objetivo final é aumento da transparência de gastos do governo e isso envolve a construção de um sítio web, serão computados como integrantes do Progresso Físico e Financeiro o serviço de consultoria em tecnologia de informação ou o curso para capacitar um funcionário em levar ao ar a informação necessária. Estruturalmente, a Matriz de Resultados é composta por:

Quadro 2 – Esquema de Matriz de Resultados de um PRM

Impacto Esperado: descreve-se de maneira resumida o impacto esperado desta parte específica do projeto de acordo com o objetivo explicitado na Matriz de Efetividade						
Indicador	Marcação	Unidade de Medida	Situação Inicial	Ano de Início	Mecanismos de Verificação	Observações
Métrica será adotada para mensurar o atingimento do objetivo em questão	Definição se esse indicador é novo ou foi reformulado, se é interno ao país, se é pró-gênero ou etnia	Indica-se se trata-se de um índice, um percentual ou número absoluto	Qual número descrevia a situação desse indicador no início do projeto	Momento no qual observou-se a situação original do início do projeto	Como esse indicador será monitorado? Os exemplos mais comuns são relatórios, sistemas, metodologias, estatísticas ou pesquisas recorrentes	Qualquer informação adicional ou esclarecimento que precise ser feito para que seja dada a correta interpretação aos dados

Fonte: Elaboração nossa

Para cada indicador, apontam-se as colunas de avaliação por semestre, seguido de linhas com o projetado, realizado e o esperado até a finalização⁷². Dessa maneira, pode-se acompanhar a evolução do indicador através dos anos em comparação com o planejamento inicialmente apresentado e aprovado pelo Comitê Executivo. Em alguns casos, faz-se necessário o ajuste de partes do projeto que só pode ser entendido durante a execução. O PRM permite que isso seja feito mais rapidamente, iniciando um processo de adequação que deve ser recomendado pela

⁷² São representados pelas letras P (*Projected*), A (*Actual*) e EOP (*End of the Project*), respectivamente

divisão técnica do banco e aprovada pelo Comitê Executivo. Segundo o próprio BID, usualmente, trata-se a inclusão ou substituição de indicadores (BID, 2012).⁷³

3.2.4 Fase de avaliação

O tempo de implementação do projeto é variável, mas usualmente são anos de execução até sua conclusão. Uma vez finalizado o projeto, o Relatório de Conclusão do Projeto (*Project Completion Report* – PCR) deve ser elaborado, expondo seus resultados e melhores práticas para aprendizagem futura. Esse relatório conta com Avaliações de Impacto e Análises Custo-Benefício ou Custo-Eficiência, produzidas em parceria com o mutuário e organizadas pelo Banco.

Uma Avaliação de Impacto para o BID é definida como “avaliação que utiliza estatísticas e pesquisas apropriadas para estabelecer nexo de causalidade entre uma intervenção e um conjunto de resultados” (BID, 2016).⁷⁴ No contexto do desenvolvimento, as intervenções são os projetos patrocinados pelo Banco e podem incluir transferências para construir ou equipar uma clínica médica, por exemplo, sendo que a avaliação poderia se dar de diversas maneiras, como redução da taxa de mortalidade em determinada região, incidência de determinada doença, ou mesmo a satisfação dos usuários com o atendimento, a depender de qual aspecto é considerado prioritário pelo executor da política e seu financiador (GERTLER; MARTINEZ; PREMAND; RAWLINGS; VERMEERSCH, 2016).

Aprofundar-se nessas análises é essencial para que se tenha ideia da relação custo-benefício e custo-efetividade que orienta as decisões políticas, informando a maneira menos custosa de atingir um determinado objetivo (BID, 2019)⁷⁵. A instituição ainda explica que tanto a Análise de Custo-Benefício quanto a Análise de Custo-Efetividade baseiam-se na presunção de que tanto uma intervenção proposta (no caso, situação *com* projeto), quando uma situação *sem* projeto devam ser consideradas para avaliação.

Contudo, o custo-efetividade é uma medida monetária cujos efeitos derivados são expressos de maneira NÃO-monetária, ou seja, o resultado é uma proporção de custo por efeito causado. Já o custo-benefício mede os benefícios do projeto em termos monetários, ou seja, o

⁷³ Disponível em <<https://publications.iadb.org/publications/english/document/Evaluability-Review-of-Bank-Projects-2012.pdf>>. Acesso em 14/06/2020.

⁷⁴ Disponível em: < <https://www.iadb.org/en/topics-effectiveness-improving-lives/frequently-asked-questions-faqs>>. Acesso em 14/06/2020

⁷⁵ Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Development_Effectiveness_Overview_DEO_2019.pdf>. Acesso em 14/06/2020

superávit social passa a ter um valor financeiro para comparação com os custos iniciais do projeto e suas taxas de retorno. Vale a pena ressaltar que ambas as análises encontram espaço nos documentos de avaliação, de modo que se trata de uma maneira encontrada pelo Banco de estimular que seus projetos sejam analisados sob ambas óticas.⁷⁶

A escolha da metodologia para avaliação é importante e deve ser determinada pelo processo pelo qual o projeto é empregado, sendo que o Banco incentiva o uso de duas, de maneira geral. São elas: Metodologia Experimental, que compara aleatoriamente resultados entre grupos alvos de determinada ação,⁷⁷ o que pode ser particularmente interessante se há experiências ou dados anteriores de um projeto de mesmo teor com as mesmas condições; e Metodologia Semi-Experimental (*Quasi-Experimental*, em inglês), que tenta construir grupos de comparação de populações que não foram alvo da ação, mesmo que esse processo não tenha sido aleatório e sim programado. Esta última metodologia se ampara mais fortemente em modelos estatísticos para reduzir o risco de possíveis vieses (DUFLO; GLENNERSTER; KREMER; 2007).

Além do relatório detalhado, faz parte desde 2012 da estrutura de relatórios do banco o preenchimento do *Core Project Performance Assessment Criteria*, representando uma avaliação dos pilares do projeto em relação às diretrizes da instituição. Essa mesma tabela havia sido apresentada junto com a DEM como uma previsão de resultados e benefícios do financiamento, que agora devem ser preenchidos com os dados reais atingidos pós-execução.

Quadro 3 – Critério para Avaliação de Performance de Projetos

Relevância	Explicitar a relação dos objetivos do projeto com as necessidades de desenvolvimento do país; alinhamento do projeto com a realidade do país; alinhamento com a estratégia do BID
Eficácia	Pontuar até que ponto o projeto alcançou cada objetivo de desenvolvimento planejado, considerando os resultados produzidos
Eficiência	Especificar como os benefícios do projeto superaram seus custos
Sustentabilidade	Identificar como os riscos ambientais, sociais, técnicos, financeiros, econômicos e políticos para a perpetuação dos resultados dos

⁷⁶ Disponível em: < <https://www.iadb.org/en/topics-effectiveness-improving-lives/economic-analysis-overview?tab=2> > Acesso em 14/06/2020

⁷⁷ Ou tratamento, já que essa metodologia é frequentemente empregada na área da saúde

	projeto foram mitigados e o desempenho dessas salvaguardas foi satisfatório
--	---

Fonte: BID⁷⁸

Uma vez finalizados esses estudos e emitido o Relatório de Conclusão do Projeto à aprovação da Diretoria Executiva, entra em cena o Escritório de Avaliação e Supervisão (*Office of Evaluation and Oversight* – OVE), que desde 1999 funciona como um escritório independente de avaliação de performance das atividades do Grupo BID. Sua função é aumentar a *accountability* e transparência dos projetos do BID, tornando-os mais acessíveis à população em escala. Para isso, o OVE tem acesso a todas as informações de todos os projetos e publica materiais periódicos com os principais achados, oportunidades, aprendizados e etc.

Ademais, a cada triênio, o OVE emite um relatório chamado *Country Program Evaluation*, que tem por função analisar o contexto do país em geral, avaliar a estratégia do país em relação aos projetos financiados, os resultados dos mesmos, além de fazer recomendações futuras. Importante ressaltar que esse relatório é emitido cerca de 1 ano antes da revisão da maioria dos *Country Papers*, servindo como base e guia para a manutenção das relações entre o Banco e o mutuário nos próximos anos⁷⁹.

O BID chama as avaliações de seus projetos, quando finalizados, de avaliações *ex post* e é importante entender esse termo para não confundir com o restante das avaliações regulares das quais os projetos são alvo em sua execução. Para as *ex post*, o Banco visa avaliar até que ponto os objetivos foram atingidos, tanto do país, quanto os da instituição ao aprovar o financiamento.⁸⁰

A responsabilidade compartilhada é um princípio que rege as operações do BID, de modo que nas atividades relacionadas ao monitoramento e avaliação das operações, os Mutuários têm a principal responsabilidade de coletar as informações básicas necessárias para a preparação do PCR e avaliações *ex post*, na figura do Executor (usualmente uma agência governamental do mutuário). Os dados para interpretação e avaliação devem estar sempre disponíveis desde o início do projeto, assim como a habilidade para coleta e organização. Para garantir essa

⁷⁸ BANCO INTERAMIERCANO DE DESENVOLVIMENTO (BID), IDB and IIC Project Performance: OVE's Review of 2016 Project Completion Reports and Expanded Supervision Reports, 2017. Disponível em: < <https://publications.iadb.org/publications/english/document/IDB-and-IIC-Project-Performance-OVE%E2%80%99s-Review-of-2016-Project-Completion-Reports-and-Expanded-Supervision-Reports.pdf>>. Acesso em 13/06/2020

⁷⁹ Disponível em < <https://www.iadb.org/en/ove/home>>. Acessado em: 14/06/2020

⁸⁰ Disponível em < <https://www.iadb.org/en/about-us/about-us-5>>. Acesso em 14/06/2020

capacidade institucional de processamento, o Banco inclui muitas vezes financiamento (seja empréstimo direto ou cooperação técnica) a título de Pré-Investimento em projetos paralelos na área de Modernização do Estado.

As avaliações *ex post* podem variar de método, de um *desk research* focado em estatísticas até mesmo uma avaliação profunda realizada anos depois da finalização do projeto a fim de medir sua sustentabilidade. No caso dessas avaliações de impacto mais aprofundadas, o OVE tentará identificar operações que estarão sujeitas a esse tipo de avaliação o mais cedo possível durante o ciclo do projeto (ou seja, durante a programação e o design das operações) e se alinhará com a administração responsável do mutuário em questão.

Com base nesse processo e no *Core Criteria*, os projetos são classificados em: Altamente Malsucedidos, Malsucedidos, Parcialmente Malsucedidos, Parcialmente Bem-sucedidos, Bem-sucedidos e Altamente Bem-Sucedidos, critérios que impactam a aprovação de projetos futuros do mutuário. Segundo estatísticas do BID e do OVE, até 2016, a falta de informações sobre os resultados havia sido o fator de maior contribuição para classificações inferiores à média de sucesso. Paralelamente, esses não eram os únicos problemas nos projetos, que também não estavam conseguindo cumprir com a maioria dos objetivos aos quais se propuseram e para os quais haviam informações disponíveis para mensuração (BID, 2017).

Outra situação que tem impactado a *ex post* dos projetos até 2016 é a questão da sustentabilidade pós-execução. Mais de 30% dos projetos receberam notas inferiores a Bem-Sucedidos nesse quesito específico, impactando a avaliação geral. Essa realidade afeta principalmente programas que não envolvem estruturas físicas visíveis a seus beneficiários (BID, 2017).

3.3 Instituições brasileiras para o financiamento internacional

O Brasil apresenta internamente várias estruturas atreladas à concessão de crédito ou financiamento internacional, muitas delas permeando apenas uma etapa do processo, sendo a COFIEIX a de maior destaque, por concentrar boa parte das tarefas. Vale dizer que, desde 2019, a Comissão passou a responder à recém-criada Secretaria de Assuntos Internacionais, subordinada ao Ministério da Economia (SAIN/ME), com objetivo de fortalecer a capacidade institucional do país na aquisição de financiamento de projetos no exterior⁸¹.

⁸¹ Dada à recente criação da SAIN, a COFIEIX passou por mudanças institucionais, marcadas pela legislação a seguir: Resolução nº 1, de 29 de maio de 2019, que aprova o Regimento Interno da COFIEIX; da Resolução nº 2, de 29 de maio de 2019, que aprova o Regimento Interno do Grupo Técnico da COFIEIX – GTEC/COFIEIX; da

A SAIN, por meio dos artigos 87, 88 e 90 do Decreto 9.745 de 2019, estabelece algumas diretrizes sobre a COFIEIX, relacionando muitas de suas prerrogativas com a validação dos projetos apresentados na Comissão. Isto é, na prática, a COFIEIX passou a ter poder e relevância de uma Secretaria de Ministério, como se percebe pelas competências dadas à SAIN abaixo⁸²:

- 1- Formulação de diretrizes, planejamento, coordenação de políticas e ações para negociações de programas/projetos do setor público associadas a fontes externas de financiamento;
- 2- Avaliação de pleitos de programas/projetos do setor público, vinculados a fontes externas de financiamento no âmbito da COFIEIX;
- 3- Assegurar que contratos negociados tenham programas/projetos compatíveis com as autorizações da Comissão;
- 4- Acompanhamento de execução de programas e projetos aprovados no âmbito da COFIEIX, recomendando modificações quando necessário; e
- 5- Coordenação da posição brasileira em negociações nas instituições financeiras internacionais de desenvolvimento, iniciativas internacionais de financiamento e assistência internacional para o desenvolvimento

A COFIEIX, por sua vez, tem por objetivo apresentar os projetos de interesse do poder público (chamados de “pleitos”⁸³) que requerem crédito externo às respectivas instituições financiadoras, além de analisar e atestar a viabilidade desses programas antes de dar-lhes seguimento. Vale destacar que a Comissão se encarrega de analisar propostas de financiamento

Resolução nº 3, de 29 de maio de 2019, que dispõe sobre critérios considerados pela COFIEIX, com relação aos pleitos de operação de crédito externo de interesse de Estados, Distrito Federal e Municípios, com garantia da União; e da Resolução nº 4, de 29 de maio de 2019, que dispõe sobre as orientações gerais de análise e avaliação de programas/projetos vinculados aos pleitos de operações de crédito externo e outros critérios considerados pela COFIEIX.

⁸² Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/seain/publicacoes/manual_financiamento_externo.pdf/view>. Acesso em 04/07/2020.

⁸³ Para efeitos desta Resolução, entende-se por "pleitos de operações de crédito externo de interesse do setor público" aqueles apresentados por: I) União, sua administração direta, suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; II) Estados, Distrito Federal e Municípios, suas respectivas administrações diretas, suas autarquias, fundações e, no caso de suas empresas estatais dependentes, somente quando houver garantia da União ou financiamento de organismo internacional ou de agência governamental estrangeira; e III) Empresas não dependentes controladas pela União, por Estados, pelo Distrito Federal, por Municípios ou suas respectivas administrações indiretas, quando houver garantia da União. Diário Oficial da União, 17 de janeiro de 2017. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/01/2017&jornal=1&pagina=45&totalArquivos=56>>. Acesso em: 04/07/2020.

de todos os entes públicos associados à União e outros entes federados, sejam eles de administração direta ou autarquias, fundações, empresas estatais ou agências.

A Comissão é composta por funcionários de alto escalão de diversos ministérios, como: 1) Ministério da Economia – a) Secretário Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais, presidente da COFIEIX; b) Secretário de Assuntos Econômicos Internacionais, que atuará como Secretário-Executivo da COFIEIX; c) Secretário do Orçamento Federal; d) Secretário do Tesouro Nacional; e) Secretário de Política Econômica; f) Secretário de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria; e g) Secretário de Desenvolvimento da Infraestrutura; 2) Ministério das Relações Exteriores: a) Secretário de Política Externa Comercial e Econômica; 3) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que atuará como órgão consultivo, indicando um especialista para a questão discutida no momento pela Comissão.

O trabalho da Comissão é dividido em 5 fases, que correm paralelamente ao de outras estruturas que precisam emitir pareceres sobre os projetos, como o Senado Federal e a própria instituição financeira, que abordaremos nas subseções seguintes.

3.3.1 Envio à Comissão de Financiamentos Externos

Como os requisitantes de um pleito precisam atender a uma série de requisitos e também há um processo específico para o envio à COFIEIX, decidimos adicionar esta subseção antes da etapa de Análise, pois de seu correto cumprimento também dependerá o parecer favorável ou desfavorável da Comissão e seus órgãos.

Inicialmente, as demandas para análise e autorização devem chegar à COFIEIX de maneira eletrônica, via internet, por meio do Sistema de Gerenciamento Integrado (SIGS) da Secretaria de Assuntos Internacionais. O site do SIGS, antes ligado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, é o portal indicado para o envio desses pleitos, apresentados no formato de Carta-Consulta,⁸⁴ sinalizando a categoria requerida de financiamento: Crédito Externo Regular (com ou sem garantia da União⁸⁵); Operação Financeira Não-Reembolsável (Contribuição); Contribuição do Fundo Global para o Meio Ambiente; ou Operação Comercial (específico para compra de bens ou serviços com fundos internacionais). Ademais, é

⁸⁴ Esse é o documento padrão, exceto para os empréstimos direcionados ao Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), que se requer um formulário adicional específico para essa instituição.

⁸⁵ Para os casos do BID e do Banco Mundial, todas as operações de crédito devem ser garantidas por um Estado Soberano, ou seja, devem ter a salvaguarda financeira da União e, por consequência, aprovação do Senado Federal.

recomendado ao proponente entrar em contato prévio com a instituição internacional pleiteada sobre possível interesse em financiar sua proposta, além de verificar quaisquer condições adicionais necessárias para o correto transcorrer do pedido.

A Carta Consulta corresponde a uma espécie de plano de negócios, contemplando os objetivos do projeto e planos de execução, além de outros requisitos expostos no Decreto 9075/17 e na Resolução COFIEX 291/2006, evidenciando o alinhamento do projeto com as prioridades da União e o Plano Diretor do Município. Também será cobrada do proponente uma apresentação de resultados de seus outros projetos em andamento com financiamento externo, assegurando capacidade de execução de um projeto com fiscalização externa.

Em adição, um dos pré-requisitos é estar de acordo com as políticas de financiamento externo estabelecidas pelo Governo Federal, deixando clara a existência de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual⁸⁶ (LOA) e sua capacidade de pagamento atestada pelo Ministério da Economia, com previsão corrente de contrapartida de pelo menos 20% do valor total do programa proposto. O requisito da contrapartida não será exigido para os casos de⁸⁷:

- 1- Caráter comercial para a aquisição de bens e contratação de serviços;
- 2- Reestruturação e recomposição do principal de dívidas;
- 3- Financiamento de projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, orçamentária, financeira e patrimonial;
- 4- Empréstimos na modalidade de ajuste setorial, de rápido desembolso, condicionados a políticas de desenvolvimento para apoiar reformas estruturais; e
- 5- Empréstimos na modalidade de desembolsos condicionados ao cumprimento de metas e de execução financeira, previamente estabelecidas.

Cumpridos os pré-requisitos, o encaminhamento deve ser assinado eletronicamente por: 1) Ministro de Estado ou Secretário Executivo, quando o proponente for a União; 2) Titular do Legislativo, Judiciário ou Ministério Público, quando a proposta beneficiar um desses poderes; 3) Governador, para o caso de o proponente ser um estado; 4) Prefeito, para caso de municípios;

⁸⁶ A Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 167, acompanhada pela Resolução do Senado Federal n. 43/2001, veda a contratação de operações de crédito externo não incluídos na lei orçamentária anual; além daquelas que ultrapassem o montante das despesas de capital do ente, exceto as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, aprovadas pelo Poder Legislativo.

⁸⁷ Resolução COFIEX 3, 2019. Disponível em < <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-4-de-29-de-maio-de-2019-167261363>>. Acesso em 05/07/2020.

e 5) Presidente ou equivalente, ao se tratar de uma empresa pública ou sociedade de economia mista tendo o Estado como seu maior responsável.

3.3.2 Análise da COFIEIX e seus comitês

Uma vez em posse da COFIEIX, o pleito é analisado pela própria comissão, seu grupo técnico de viabilidade e alguns outros órgãos aos quais são distribuídos tão logo de seu recebimento, que determinarão, entre outros, a própria urgência na pauta de aprovação.

O primeiro parecer vem da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, validando a capacidade de pagamento do proponente *versus* seu nível de endividamento. A Secretaria de Assuntos Internacionais, por sua vez, emitirá validação dos aspectos técnicos e operacionais do projeto, de acordo com seu enquadramento nas prioridades setoriais do Estado. Finalmente, também é levado em conta o IDH⁸⁸ do proponente, sendo que os que possuem menor índice ganham urgência na aprovação de seu pleito.

Os projetos são, assim, avaliados com notas de 0-10 nessa primeira rodada de acordo com os critérios abaixo:

Quadro 4 – Critérios Análise Inicial COFIEIX

Critérios	Pontuação
Capacidade de Pagamento	0-2
Trajectoria e Nível de Endividamento	0-2
Análise do Programa/Projeto	0-2
Prioridade Setorial	0-3
Índice de Desenvolvimento Humano	0-1
Total	0-10

Fonte: Anexo Resolução 1, 13 de janeiro de 2017⁸⁹

Por capacidade de pagamento, a COFIEIX adota uma tabela de pontuação já existente, relacionada à classificação fiscal do proponente com a União. Se a situação fiscal é A+, a análise de capacidade de pagamento confere 2 pontos de nota, que vai diminuindo 0,25 a cada pendente.

⁸⁸ Índice de Desenvolvimento Humano – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

⁸⁹ Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/01/2017&jornal=1&pagina=45&totalArquivos=56>>. Acesso em 05/07/2020.

Ou seja, para a classificação A, a nota atribuída é 1,75, até chegar em B-, que recebe 0,5 de nota. Entes com notas C ou D são automaticamente descartados do restante da análise.

Validada a parte anterior, entra em cena o GTEC, Grupo Técnico da COFIEIX, um órgão interno da Comissão de caráter permanente responsável pelo assessoramento técnico dos pleitos apresentados, podendo requerer “modificações nos respectivos instrumentos contratuais, tais como alterações técnicas, prorrogações de prazo para desembolso e cancelamento de recursos” (COFIEIX, RESOLUÇÃO No. 2/2019). Destaca-se que, caso o proponente seja um ente federado ou empresa pública ou de economia mista, a COFIEIX também convidará um representante ministerial ou órgão setorial para participar do GTEC, avaliando as políticas propostas no projeto em relação aos objetivos e regulações de sua respectiva pasta em nível nacional.

Na mesma linha, vale adicionar que pleitos relacionados ao meio ambiente que se vinculem com o Fundo Global GEF passam por um processo de avaliação adicional, envolvendo um trabalho interministerial liderado pelo GTAP (Grupo de Trabalho Interministerial para Análise de Projetos do Meio Ambiente).

O parecer do GTEC é emitido após uma apresentação do proponente e uma rodada de perguntas do grupo. Sendo assim, há um caráter mais recomendatório do que necessariamente avaliativo, mesmo para os casos em que sua conclusão seja pela improcedência do pleito. Isso se verifica à medida que a avaliação se dá por meio de perguntas a seguir:

Quadro 5 – Avaliação GTEC-COFIEX

Itens de Avaliação	Pontuação	
	SIM	NÃO
1- Desenho		
Coerência entre problema apresentado, solução proposta e resultados esperados?	0,3	0
Coerência entre os indicadores propostos e os resultados esperados?	0,1	0
Público-alvo e beneficiários coerentes com a proposta?	0,1	0
Previsão de análise de impacto fundamentada?	0,1	0
Objetivos/componentes/produtos alinhados à solução proposta?	0,1	0
Justificativa da opção pelo agente financeiro/ real necessidade de financiamento?	0,1	0
Prazo de desembolso está adequado?	0,1	0
2- Gestão		
Há arranjo Institucional e operacional (incluída Matriz de Responsabilidades)?	0,2	0
Há compatibilidade com prioridades das políticas de governo do proponente?	0,1	0
Prevê-se distribuição adequada dos recursos no programa?	0,2	0

Carteira de Projetos (o proponente mostrou bom desempenho nos projetos de financiamento externo anteriores?)	0,2	0
Capacidade técnica/operacional do executor	0,1	0
3- Gerenciamento de Risco		
Atividades executadas, e/ou em andamento, como ações prévias à execução do projeto, que podem incluir, dentre outros: estudos, projetos de engenharia, licitações, desapropriações, reassentamentos, licenciamentos e atos legais	0,2	0
Potenciais riscos x Ações Mitigadoras	0,1	0
Contrapartida (composição/fonte)	0,1	0
Total	0-2	

Fonte: COFIEIX, 2020

Espera-se que os projetos, entretanto, possam ir além dos requisitos mínimos. Para tal, recomenda o portal Gestão Pública que se evidenciem as melhores condições técnicas para execução, além de viabilidade financeira, dentre as quais podemos citar: (1) contar com uma equipe multidisciplinar de especialistas que cuidarão de seu gerenciamento, unindo tanto especialistas técnicos na área, como profissionais responsáveis por questões jurídicas e de gestão; (2) apontar um coordenador de projeto com cargo perene, ou seja, com maior capacidade de sobreviver a qualquer mudança política; (3) desenvolver uma relação próxima com a instituição financiadora; (4) projetos que têm relação às áreas prioritárias da COFIEIX costumam chamar mais atenção, que são mobilidade urbana, saneamento básico, inovação, energia renovável e eficiência energética.⁹⁰

3.3.3 Fase de preparação e negociação

Com parecer favorável da COFIEIX, o projeto tem 24 meses, extensíveis por mais 12 meses se requisitado, para receber financiamento externo, tendo assim início o processo de preparação e acordo direto entre a instituição financeira e o possível mutuário. Ademais, se há necessidade de alguma missão ou visita técnica nesse período, a mesma deve ser acompanhada pela COFIEIX.

Para os casos do BID, é apenas a partir desse momento que o projeto é apresentado na etapa de Programação Financeira, inserindo-se no *pipeline* de crédito do Banco. Como já vimos, são apresentados a Matriz de Efetividade e o Preenchimento de Perfil I, valida-se o *Country Paper*,

⁹⁰ Disponível em: < <https://www.e-gestaopublica.com.br/analise-de-investimento/>>. Acesso em: 05/07/2020.

elabora-se a Proposta de Desenvolvimento da Operação (POD), entre uma série de outros processos até a aprovação final da Diretoria Executiva do BID e Emissão do Contrato de Crédito.

Antes dessa aprovação acontecer, a COFIEIX se envolve na negociação das minutas contratuais com a instituição financiadora, envolvendo a SAIN, que passa a liderar o processo de negociação; a Secretaria do Tesouro Nacional; a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e os órgãos responsáveis do proponente. São realizadas reuniões a convite da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia, nas quais são definidas a posição da delegação brasileira.

Chegando a um consenso com a instituição internacional operadora de crédito e, para o caso do BID, emitindo-se o Contrato de Crédito, há mais uma etapa política em território nacional: a aprovação do Senado Federal. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Economia, munida do parecer da Secretaria do Tesouro Nacional e do Registro de Operações Financeiras do Banco Central, encaminha à Presidência da República um documento chamado Exposição de Motivos, solicitando que esta seja encaminhada ao Senado Federal juntamente com o contrato internacional de crédito, autorizando sua consecução.

3.3.4 Aprovação e execução

Como estabelece o artigo 52 da Constituição, cabe ao Senado Federal “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” e “dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal” (BRASIL, 1988).

Esse processo é comandado inicialmente pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE), que emite um parecer preliminar de aprovação ou devolução para mais informações. Cabe também à esta comissão realizar qualquer consulta ou investigação quanto à natureza do projeto e sua execução, além de audiências e consultas públicas. A CAE é composta por 27 senadores e 27 suplentes e, assim como as outras 11 Comissões Temáticas do Senado Federal⁹¹, tem sua composição renovada a cada 2 anos, de acordo com a participação proporcional das bancadas, sendo que seus líderes fazem a indicação de membros e suplentes.

⁹¹ A saber: Assuntos Econômicos (CAE) 27 membros; Assuntos Sociais (CAS) 21 membros; Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) 23 membros; Educação, Cultura e Esporte (CE) 27 membros; Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) 17 membros; Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)

Inicialmente, a Comissão faz uma Consulta Pública sobre o pleito a receber financiamento externo, por meio de uma Mensagem do Senado Federal. De acordo com a Resolução do Senado 23/2016, todos os projetos de lei e outras propostas que tramitam no Senado ficam abertos no site e-Cidadania para receber opiniões desde o início de suas considerações até o final de sua tramitação. Qualquer pessoa cadastrada no portal pode votar uma vez sobre o projeto em questão.

Quando aprovado o projeto na Comissão, ele pode ser encaminhado ao Plenário, onde também deve ser aprovado por maioria simples. Essa decisão de levar o projeto para uma outra votação depende da deliberação da Comissão e não tem sido regra em seus procedimentos para o caso de financiamento externo de projetos.⁹² Com a aprovação, é publicada uma Resolução do Senado Federal, pelo presidente do Senado, que retorna à SAIN. Por sua vez, a Secretaria encaminha a autorização de volta à instituição financiadora, que passará a liberar os recursos de acordo com a programação contratual. A partir daí, inicia-se a etapa de implementação do projeto, que também será supervisionada pela COFIEIX, disponibilizando em seu portal online as informações sobre o projeto em andamento no Brasil.

3.4 *Process Tracing* Projeto BR-L1223

Para iniciar a análise, recuperaremos a figura da “caixa preta” explicada em páginas anteriores, porém já com os mecanismos causais referentes ao projeto BR-L1223 preenchidos, como se pode ver no próximo quadro. Entendemos que cada um dos mecanismos que intermediam a relação ação-resultado atende aos parâmetros epistemológicos propostos pelos teóricos na primeira seção deste capítulo. Isso se deve ao fato de que são de evidências empíricas, em sua maioria documentais (os pareceres do projeto) e sequenciais (a ordem cronológica de determinados acontecimentos dado seu contexto).

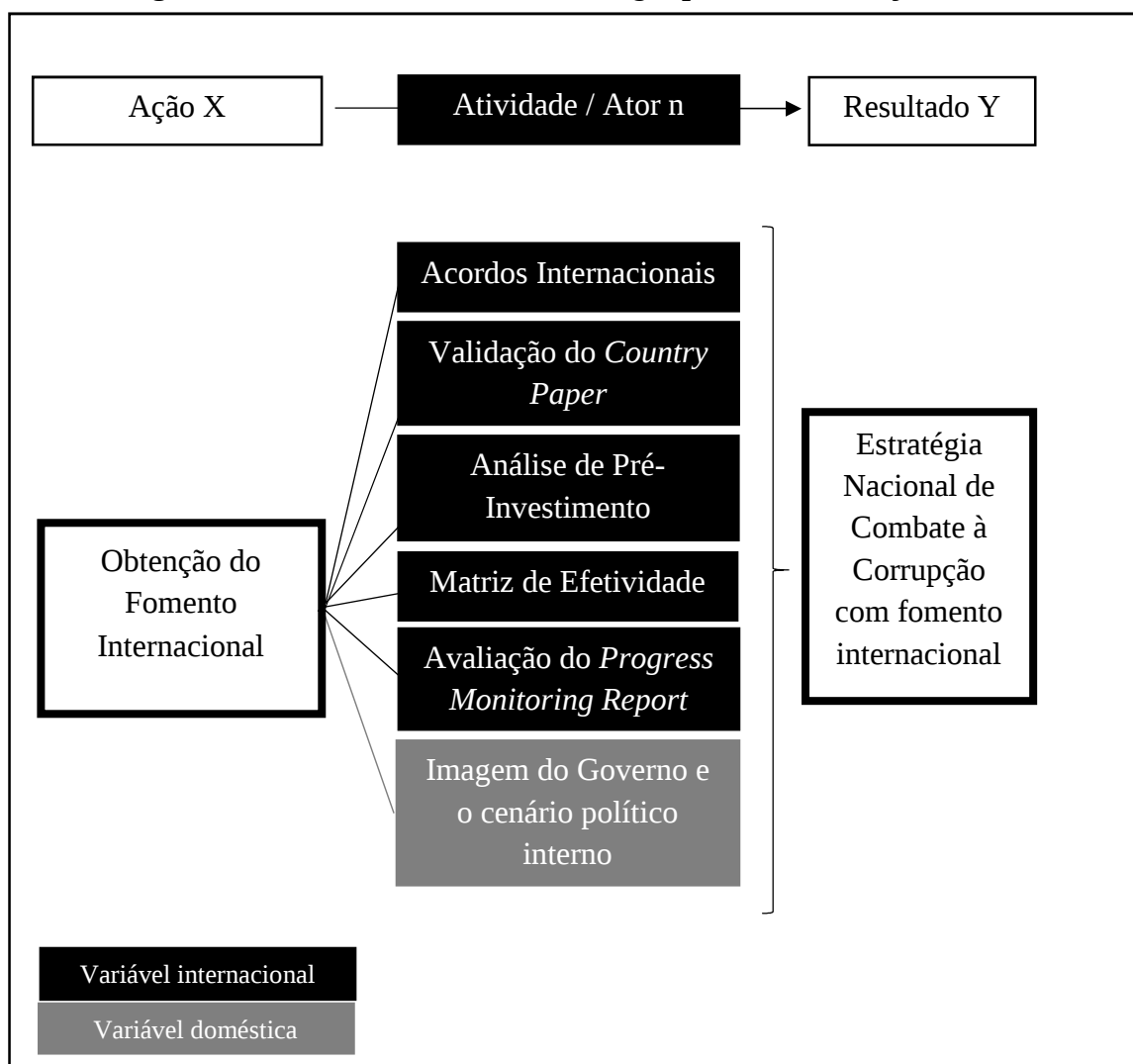
Ademais, cada argumento apresenta um grau de *uniqueness* e *certainty* relevante e maior que zero, sendo os mesmos sistemáticos, ou seja, ocorrem independentemente da ação e resultado propostos, mas exercem impacto determinante sobre estes. Tal relação será mais bem explicada nas próximas páginas, após análise do esquema a seguir. Entendemos, assim, que há distintos mecanismos que impactaram a estratégia brasileira de combate à corrupção via

19 membros; Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) 19 membros; Serviços de Infraestrutura (CI) 23 membros; Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) 17 membros; Agricultura e Reforma Agrária (CRA) 17 membros; e Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) 17 membros.

⁹² Todos os projetos deliberados pelo Senado no ano de 2020 sobre projetos de financiamento externo foram aprovados diretamente pela CAE sem passar por Plenário

financiamento internacional, de maneira que serão exploradas nas subseções seguintes cada um deles.

Figura 3 – Caixa Preta *Process Tracing* Aplicada ao Projeto BR-L1223



Fonte: elaborado pelo autor com base em Punton e Welle, 2015.

No preâmbulo do projeto BR-L1223 consta como justificativa para sua realização que a Constituição Federal de 1988 estabelecia por responsabilidade do Poder Executivo Federal o controle e a validação dos aspectos legais e formais da gestão pública. Anos mais tarde, em 2003, cumpre-se esse preceito por meio da criação da Controladoria Geral da União (CGU), órgão responsável pelo exercício de parte dessas prerrogativas constitucionais. A CGU tem por objetivo assistir o governo federal quanto à defesa do patrimônio público e incremento à transparência, por meio da prevenção e combate à corrupção em território nacional, cabendo à

Controladoria a investigação e punição de atos de improbidade, incluindo o incentivo à participação social no processo de gestão pública (BID, 2011).

O objetivo do projeto de combate à corrupção em questão (BR-L1223) é o de “contribuir para a consolidação da capacidade institucional da CGU, com vistas ao fortalecimento da integridade, da transparência e do controle social na gestão dos recursos públicos” (BID, 2011, p. 3), meta que se dará por meio de 4 ações macro:

- 1- Fortalecimento da capacidade operativa da CGU: por meio da renovação de recursos tecnológicos, modernização da infraestrutura de Tecnologia da Informação (máquinas e programas) e aprimoramento de capital humano;
- 2- Melhoria da gestão governamental em nível federal: desenvolver e ofertar metodologias em sistemas de gestão de pessoas, riscos e comunicações que visam fortalecer o combate à corrupção;
- 3- Promoção da transparência e controle social: desenvolvimento de metodologias e ações de conscientização para a cidadania e combate à corrupção, assim como a compra de equipamentos e serviços para capacitar cidadãos em prol do fortalecimento da transparência (cartilhas, vídeos, livros, cursos etc.); e
- 4- Fortalecimento da transparência e controle interno das unidades federadas (governos estaduais e municipais): criando e disponibilizando ferramentas de gestão da informação, além de promover o compartilhamento de boas práticas locais em nível nacional, especialmente em termos de fortalecimento da transparência e acesso à informação.

Esse breve contexto já nos oferece matéria-prima para explorarmos o primeiro mecanismo de impacto no process tracing: os acordos internacionais.

3.4.1 Acordos internacionais e sua influência no Projeto BR-L1223

Tratados internacionais criam jurisprudência e garantem legitimidade jurídica para o andamento do sistema internacional (BOBBIO, 1992). Eles geram normas que podem mover os atores em determinada direção (KEOHANE, 1992). Diversos acordos internacionais tiveram influência direta na elaboração dos objetivos do Projeto BR-L1223, como descrito em seu preâmbulo e justificativa “acompanha(r) a implementação, no Brasil, das medidas previstas em três tratados internacionais ratificados na área de prevenção e combate à corrupção: as

Convenções da ONU, da OEA e da OCDE” (BID, 2011, p. 1) e mais adiante em seu texto, com a menção de ações tomadas pelo próprio BID: “os objetivos deste Programa estão alinhados com essas prioridades e com as metas estratégicas do GCI9 – Aumento Geral de Capital do Banco” (BID, 2011, p. 4).

Essa influência atuou não apenas na intenção de obter o financiamento, mas também em sua forma, escopo e aplicação. A Convenção Interamericana contra Corrupção (Convenção de Caracas 1996) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (em inglês UNCAC, ou Convenção de Mérida, 2003) mencionam explicitamente a criação e fortalecimento de agências públicas em apoio ao judiciário quanto à repressão e também prevenção de atos de corrupção: “Cada Estado-signatário deve, no limite de seus princípios legais fundamentais, garantir a existência de uma entidade ou entidades com objetivo de combater a corrupção” (NAÇÕES UNIDAS, 2005, p.10, tradução nossa), além de “[...] promover formação educacional e programas de treinamento que possibilitem o exercício correto de suas funções e performance apropriada para o serviço público de conhecimento e combate à corrupção (idem, tradução nossa).

Importante ressaltar o fortalecimento do *aspecto tecnológico* incluído no acordo, que se encontrava presente na convenção da OCDE por meio do comprometimento de cada Estado-signatário em cooperar entre si em casos de investigação de corrupção, destacando o fato de que cada um deles deveria “[...] dentro de seus limites legais e soberanos se comprometem a empregar tecnologias e compatíveis de maneira que as autoridades competentes possam fazer uso de acordos de assistência legais, maximizando seus resultados na busca de ativos e persecução à criminosos” (OCDE, 1998, p. 45, tradução nossa). Essa questão também encontra amparo na UNCAC, que reconhece que “Os Estados-signatários deverão cooperar entre si dentro de seus meios para responder aos crimes compreendidos nesta Convenção comprometidos com o uso da melhor tecnologia” (NAÇÕES UNIDAS, 2005, p. 41).

Além disso, à luz de Santos em sua tese “*Institutionalising Anti-Corruption in Brazil: the path of CGU (the Comptroller’s Office)*”, a CGU adquiriu a função de prevenir a corrupção e aumentar a transparência da administração pública em 2006, ou seja, alguns anos depois de sua criação (SANTOS, 2013). Princípio esse em consonância com os mesmos acordos globais e que se vê reforçado no empréstimo para o projeto BR-L1223. Já se via nesse sentido, por exemplo na Convenção Interamericana a previsão para a criação de “Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção e para o bom exercício da cidadania” (OEA, 1996, p. 3).

A UNCAC faz reforço à questão da transparência, tendo em seu preâmbulo que os signatários se comprometeriam em “[...] promover a participação da sociedade no gerenciamento apropriado do serviço público, priorizando a integridade, a transparência e a accountability” (NAÇÕES UNIDAS, 2005, p. 9), tendo um capítulo sobre transparência (*Public Reporting*) que orienta a “adoção de procedimentos e regulações que garantam ao público geral acesso, quando dentro da lei, a informações, relatórios, funções e processos de administração do serviço público” (p. 13), solicitando a “[...] publicação de informações de maneira periódica via relatórios sobre riscos de corrupção com amplo acesso ao público” (idem).

Em relação aos objetivos do projeto BR-L1223 que tocariam entidades federadas, como municípios e estados, isso tem relação não com as Convenções vistas nos parágrafos anteriores, mas sim com o Plano de Ação Anticorrupção e de Fomento à Transparência (PAACT, sigla interna) do próprio BID. Instituído com a mais recente rodada de captação de recursos do Banco em 2009 e aprovado pelos países em Assembleia, o PAACT vinha na tentativa de “apoiar os esforços dos países no combate à corrupção e promoção da transparência [...] fortalecendo a institucionalidade para prevenção, controle e sanção da corrupção em níveis nacional e subnacional” (BID, 2009, p. 5, tradução nossa, grifo nosso).

Esse plano, portanto, abre as portas para que os projetos de modernização do Estado, em particular aos de combate à corrupção tenham foco em diversos níveis da administração pública, sendo esse um item relevante na apreciação e aprovação dos projetos pela instituição. Tal configuração tem impacto no projeto BR-L1223, que menciona em seu objetivo 4 o trabalho de disseminação e compartilhamento de boas práticas com as unidades federadas.

Outro mecanismo do BID que teve influência direta sobre o projeto foi a elaboração do *Country Paper* do Brasil, que veremos na subseção seguinte.

3.4.2 Normas internas da organização internacional – *country paper*

Recuperando o que foi apresentado algumas páginas atrás, o Banco faz periodicamente uma análise do país-mutuário e estabelece as áreas que serão alvo de investimento, em um documento chamado IDB *Country Paper Strategy*. A requisição de fundos para o BR-L1223 menciona a estratégia do banco “O documento de Estratégia de País do Banco com o Brasil atualizada pela GN-2570 considera a modernização do Estado e o fortalecimento das instituições como uma de suas áreas prioritárias” (BID, 2011, p. 4).

À época, o Banco reconhecia os avanços econômicos do país, assim como os desafios para o crescimento nos anos seguintes, em particular “uma fraca gestão pública em termos

financeiros, rigidez nos gastos publicados acompanhada de baixa transparência⁹³ e incapacidade de arrecadação fiscal” (BID, 2010, p. VII, tradução nossa). O BID previa que o Brasil no médio prazo teria problemas em seu ritmo de crescimento, que não seguiria na mesma velocidade que a década anterior, taxas estas afetadas por fatores como “dificuldades nos investimentos em infraestrutura e em reformas estatais estruturantes, além da necessidade de melhoria na eficiência e qualidade das despesas públicas” (idem, p. VIII, tradução nossa), chegando à conclusão de que seria “urgente o reforço à transparência na utilização dos recursos públicos de maneira a fomentar a *accountability*, combatendo a corrupção e apoiando reformas fiscais necessárias” (idem, p. 19, tradução nossa).

Dessa maneira, o *Country Paper* do Brasil para os anos 2011-2014 tinha 6 objetivos: 1) promover inclusão social e produtiva; 2) melhorar as condições de infraestrutura do país; 3) apoiar o desenvolvimento sustentável em cidades; 4) fortalecer a capacidade institucional de entidades públicas no combate à corrupção e aumento da transparência⁹⁴; 5) promover melhor gestão de recursos naturais no contexto de mudanças climáticas; e 6) estimular o desenvolvimento por meio do setor privado.

O Banco entendia na estratégia-país que “políticas de gastos públicos mais eficientes e uma forte gestão dos gastos públicos, especialmente em direção aos governos subnacionais, eles poderiam aumentar a cobertura e melhorar a qualidade de serviços aos cidadãos” (BID, 2010, p. XII). Ademais, era considerado necessário buscar formas de:

Fortalecer os marcos regulatórios de parcerias público-privadas em todos os níveis de governo [...] atendendo às crescentes necessidades de infraestrutura, em particular com a vinda de eventos internacionais de grande porte⁹⁵ para o país, de maneira transparente, evitando atentados contra a administração pública ligados à grande corrupção. (BID, 2010, p. XIII).

Estava claro para o BID, portanto, a necessidade de investir no fortalecimento institucional de transparência e combate à corrupção no Brasil em termos estratégicos. Interessante observar que esse mesmo tema volta em todos os outros *Country Papers* nos anos seguintes. No documento de 2015-2018, o Banco mencionava em sua análise que “O enfraquecimento da competitividade, combinado com condições de crédito mais restritivas e diversos casos de corrupção, afetaram a confiança de investidores internacionais, causando impacto negativo no investimento” (BID, 2014, p. 1), sendo que o fortalecimento institucional, aumento da

⁹³ Destaque nosso

⁹⁴ Destaque nosso

⁹⁵ A exemplo da Rio+20 em 2012, Copa do Mundo da FIFA em 2014 e Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016

transparência e combate à corrupção era seu objetivo número 3. No *Country Paper* 2019-2022 o objetivo é similar: “(iii) construir um setor público mais eficiente por meio da transparência, combate à corrupção e sustentabilidade fiscal” (BID, 2018, p. 11, tradução nossa).

3.4.3 Normas internas da organização – análise de pré-investimento

Outra norma procedimental do BID teve impacto direto sobre a execução do BR-L1223. A Análise de pré-investimento concluiu que a CGU não estava preparada à época para concluir satisfatoriamente os objetivos propostos, de maneira que recomendou um projeto anterior, de cooperação técnica, o BR-T1200 – Apoio de Cooperação Técnica à Operação de Crédito BR-L1223.

A Cooperação Técnica foi aprovada em 2010 e tinha por objetivo auxiliar a CGU em preparar-se para a execução do projeto em 12-14 meses, por meio:

- 1- Da contratação de consultorias de apoio
- 2- Da avaliação geral da Tecnologia da Informação da Controladoria Geral da União
- 3- De um diagnóstico da situação dos processos de gestão da informação
- 4- De um plano de melhoria em sua estratégia operacional
- 5- Da realização de um programa de intercâmbio de experiências e melhores práticas com o Canadá, especificamente no *Treasury Board of Canada Secretariat, Comptroller General Office*, outros órgãos institucionais relevantes para a operação, assim como instituições acadêmicas e ONGs. O objetivo desse intercâmbio seria conhecer a experiência canadense com instrumentos de controle, capacidade técnica informática, gestão de capital humana por resultados, gestão da informação e sua relação de transparência para com seus cidadãos

Destaca-se que o encaminhamento do Canadá foi sugestão do próprio Banco e deve-se ao fato do reconhecimento que esse país teve em termos de administração pública, como o *Corporate Recognition Award* em 2003.⁹⁶ O Banco não divulga em sua página os rascunhos ou pleitos anteriores à versão final dos projetos ou os documentos oficiais aprovados, de maneira que não se pôde determinar nesta pesquisa qual o impacto em termos de objetivo ou escopo que a experiência com os órgãos canadenses trouxe para a Controladoria no Brasil. Entretanto, na

⁹⁶ Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/news/archive/2003/10/treasury-board-secretariat-recruitment-program-success-story-financial-management-internal-audit-communities.html>>. Acesso em 03/10/2020.

seção “Aspectos de Preparação e Conhecimento do Setor” do BR-L1223 menciona que “foi identificada a experiência com o funcionamento dos órgãos de controle de gestão no Canadá como referência para o modelo de gestão a ser apoiado pelo Programa” (BID, 2011, p. 5), o que nos permite concluir que os resultados dessa parceria prévia tiveram impacto determinante na aprovação do fomento.

3.4.4 Normas internas da organização internacional – matriz de efetividade

A Matriz de Efetividade (DEM) faz com que se explicita a maneira pela qual serão atendidos não apenas os planos do mutuário, mas também como o projeto se encaixa para atender aos planos da instituição de fomento. Adicionalmente, são avaliados os indicadores de efetividade, o nível e sustentabilidade do projeto, e o plano de mitigação que o Estado se compromete em adotar para que a operação logre os resultados esperados pelas partes.

Na parte de alinhamento estratégico, o país explica como seu pleito se enquadra no *Country Paper*, que já vimos em seções anteriores, e nos objetivos estratégicos do Banco. Para o caso do BR-L1223, esclarece-se que o programa melhoraria o sistema de gasto público, além de promover maior controle de governos subnacionais, impactando ao menos 1.500 unidades federadas com ações de transparência e melhoria da *accountability*, promovendo fortalecimento institucional, democracia e participação cidadã.⁹⁷

Quanto à análise risco *versus* mitigação, o Brasil não apresentou riscos em termos de execução do projeto, sendo que apareceram questões fiduciárias, como:

- 1- Os órgãos internos de execução não seriam exclusivos do Programa, ademais de não contarem com experiência nos procedimentos administrativos do BID. Para sua mitigação, o Brasil propôs (i) a criação de uma comissão exclusiva de licitação para o BID dentro da CGU, (ii) programas de capacitação por parte do BID a funcionários da CGU que estariam vinculados de maneira permanente ao projeto, (iii) designação de responsabilidades formais para execução do programa em contratos de trabalho, e (iv) contratação de assessoria técnica especializada para apoiar a coordenação do programa em temas financeiros e contratações;
- 2- Descumprimento do calendário quanto à contrapartida dos recursos do Projeto. Para mitigar esse risco, o Brasil propunha a criação de programações financeiras

⁹⁷ Disponível em: < <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1565596188-612>>. Acesso em 03/10/2020.

anuais formuladas pela Controladoria em seu calendário, que representariam entre 10-15% de suas despesas anuais; e

- 3- Descompasso entre a negociação do contrato e aprovação no Senado Federal, podendo gerar um atraso de até 6 meses nos planos. A solução para esse problema apresentada foi a aproximação entre os altos funcionários de carreira da CGU, do Ministério da Fazenda (até então responsável por esse tipo de processo) e das respectivas comissões do Senado.

Sobre os indicadores a serem avaliados, eles se baseiam no diagnóstico do problema, que foram 5 encontrados pelo proponente, gerando 5 Resultados Esperados, que compreendem a solução dessas dificuldades:

- 1- A efetividade das ações da Controladoria era considerada baixa na correção de seus processos de auditoria em nível nacional;
- 2- Havia desafios quanto à ampliação das competências da CGU, especialmente as que iam para além da questão de controle interno, como desenvolvimento de uma cultura institucional e apoio a entidades subnacionais;
- 3- Dificuldades em estabelecer relações profissionais frutíferas entre a Controladoria e gestores locais;
- 4- Dificuldades em fomentar a participação da sociedade civil no controle de gastos;
- 5- Debilidades institucionais e processuais que contribuíam para a limitação da transparência nos gastos públicos.

Com base nesse diagnóstico, foram eleitos os seguintes indicadores para acompanhar a eficiência do Projeto, respondendo aos pilares identificados acima, respectivamente:

- 1- a) Índice de clima organizacional, b) Índice de retrabalho, c) nível de governança de Tecnologia da Informação (TI) da Controladoria, d) Tempo Médio de execução de auditorias/fiscalizações da CGU;
- 2- a) Benefícios financeiros gerados pelo trabalho da CGU em reais (BRL) b) Percentual de gestores que consideram a atuação da CGU útil para sua administração, c) quantidade de ouvidores disponíveis online, d) percentual de unidades gestoras que acessam o controle primário no Portal do Gestor

- 3- a) Quantidade de Organizações Sociais em redes nacionais de controle, b) estados com Lei de Acesso à Informação implementada
- 4- a) Quantidade de acessos ao Portal do Cidadão, b) Quantidade de acessos ao Portal da Transparência, c) Índice Médio de transparência dos portais subnacionais para esse fim; e
- 5- a) Percentual de municípios com mais de 100 mil habitantes com implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação, b) percentual de unidades de controle interno em municípios treinados que receberam financiamento de recurso federal.

Todos os indicadores, riscos e planos de mitigação passaram pelo crivo do Banco, que, além de sugestões no decorrer do processo, foi responsável por aprová-los em última instância, influenciando diretamente o escopo do Programa. Todavia, é importante ressaltar que nem todos os indicadores apontados na etapa do DEM seguiram adiante conforme a execução do Projeto. Alguns foram abandonados ou alterados, mediante negociação do mutuário com o credor, no processo de *Progress Monitoring Report*, a última “caixa-preta” identificada na análise de processo deste trabalho, que veremos na subseção seguinte.

3.4.5 Normas internas da organização internacional – Relatório de Monitoramento de Progresso

O Relatório de Monitoramento de Progresso (*Progress Monitoring Report* – PMR) visa acompanhar os indicadores de execução e acabar sendo para a instituição de fomento sua última ligação de poder sobre o Projeto. Isso se deve ao fato de que cada relatório de monitoramento carrega uma nota sobre o cumprimento dos indicadores, que pode direcionar a formulação de novos indicadores, sua reformulação ou exclusão e, em último caso, o fechamento da linha de crédito para o mutuário naquele projeto em específico ou abertura de linhas adicionais para abarcar novas etapas.

Usualmente as avaliações ocorrem de maneira trimestral ou semestral, sendo emitido um PMR após cada uma delas. A última emissão de PMR para o Projeto BR-L1223 aconteceu no final de 2018, momento no qual verificaram-se alterações à estrutura original proposta. Inicialmente, haviam 5 Resultados Esperados, 12 Indicadores, 4 Componentes e 42 Produtos⁹⁸ esperados com a finalização, sendo que o Projeto entregou uma nova estrutura com 4

⁹⁸ Itens reais mensuráveis gerados por meio do cumprimento dos objetivos, por exemplo, criação de portais, distribuição de kits, criação de palestras, eventos, elaboração de treinamentos/capacitações, criações de sistemas ou redes

Resultados Esperados, 10 Indicadores e 26 Produtos (BID, 2019). Dessa maneira, foram **excluídos** os indicadores:

- Tempo médio de execução das ações de controle: auditorias e fiscalizações – Resultado Esperado 1 (Fortalecimento Operativo da CGU)
- Entidades que usam modelos de gestão de risco implementados com a Controladoria – Resultado Esperado 2 (Melhoria da Gestão Federal)
- Unidades gestoras que acessam os módulos de suporte de controle primário no Portal do Gestor – Resultado Esperado 2 (Melhoria da Gestão Federal)
- Organizações Sociais em redes nacionais de controle social – Resultado Esperado 3 (Controle da Sociedade Civil sobre a Gestão Pública)
- Quantidade de estados com Lei de Acesso à Informação implementada – Resultado Esperado 3 (Controle da Sociedade Civil sobre a Gestão Pública)⁹⁹
- Índice de Transparência do Portal da CGU – Resultado Esperado 4 (Promoção da Transparência e Controle Social)
- Índice Médio de Transparência dos Portais em nível subnacional – Resultado Esperado 4 (Promoção da Transparência e Controle Social)
- Percentual de unidades de controle internos nos municípios financiados por recursos federais – Resultado Esperado 5 (Controle Interno de Governos Estaduais e Municipais)

Foram **alterados** os indicadores:

- Índice de retrabalho, meta passou de 0,3 para 0,35 – Resultado Esperado 1 (Fortalecimento Operativo da CGU)
- Quantidade de acessos ao Portal da Transparência, unidade de medida deixou de ser “média mensal de acesso” para “quantidade absoluta de acessos” – Resultado Esperado 4 (Promoção da Transparência e Controle Social)

⁹⁹ A exclusão dos dois indicadores do Resultado Esperado 3 o fez sem excluído das matrizes de avaliação. O Banco reconhece em seu relatório final da necessidade de mais ações futuras sobre esse tema, uma vez “que a possibilidade de uma maior supervisão da sociedade civil sobre a execução dos recursos públicos gera maior controle e menores custos” (BID, 2019, p. 23). Apesar da exclusão, a CGU diz manter em paralelo o trabalho de “assegurar o controle da sociedade civil sobre a gestão dos recursos públicos por intermédio da implementação dos instrumentos de acesso às informações governamentais, instrumentos previstos na Lei de Acesso à Informação” (idem, p. 10)

Foram **incluídos** os indicadores:

- Benefícios financeiros decorrentes dos Trabalhos da Controladoria – Resultado Esperado 2 (Melhoria da Gestão Federal)
- Quantidade de Ouvidorias Federais acessíveis pelo portal *www.ouvidoria.gov* – Resultado Esperado 2 (Melhoria da Gestão Federal)
- Quantidade de Acessos ao Portal do Cidadão – Resultado Esperado 4 (Promoção da Transparência e Controle Social)
- Unidades Federativas com Lei de Acesso à Informação regulamentada – Resultado Esperado 5 (Controle Interno de Governos Estaduais e Municipais)
- Percentual dos municípios com mais de 100 mil habitantes com Lei de Acesso à Informação implementada – Resultado Esperado 5 (Controle Interno de Governos Estaduais e Municipais)

Além da mudança de alguns objetivos e indicadores em relação ao plano original, o Brasil requisitou duas alterações contratuais em termos dos valores recebidos para o projeto nos anos de 2017 e 2018, que coincidem com o curto mandato de Michel Temer e sua postura dúbia¹⁰⁰ quanto ao combate à corrupção no Brasil. Se por um lado Temer elevou a Controladoria Geral da União ao posto de Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle,¹⁰¹ por outro enfrentou diversos escândalos de corrupção que o ameaçaram de *impeachment* por duas vezes.¹⁰² Para o caso do Projeto BR-L1223, o Ministério da Transparência (ex-CGU) solicitou o cancelamento do repasse de aproximadamente USD 10 milhões de dólares em duas ocasiões, justificando-se para tal com o “contingenciamento de recursos, devido, principalmente, à crise econômica que assolava o país” (BID, 2019, p. 1).

É interessante observar a resposta do Banco, que não permitiu a alteração do escopo do Projeto nem alteração de seus objetivos iniciais ou de metas propostas, participando junto com o Estado brasileiro na decisão de quais arestas aparar, o que reforça a hipótese deste trabalho do poder que as organizações internacionais exercem mesmo nas demandas de gestão pública. Foram

¹⁰⁰ CARTA CAPITAL, 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/como-o-governo-temer-desidratou-o-ministerio-da-transparencia/>>. Acesso em 04/10/2020

¹⁰¹ O GLOBO, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/torquato-jardim-ministro-da-transparencia-do-governo-temer.html>>. Acesso em 04/10/2020.

¹⁰² VALOR ECONÔMICO, 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/04/05/principal-lembranca-do-governo-temer-e-a-corrupcao-aponta-cni-ibope.ghml>>. Acesso em 04/10/2020.

feitos, assim, cancelamentos de alguns Produtos previstos inicialmente, utilizando como critério para os cortes: (i) relevância para o atingimento dos objetivos gerais propostos, (ii) situação de avanço da atividade em questão, (iii) complexidade e tempo de implementação e (iv) valor estimado para finalização. Segundo relatório extraordinário de PMR, o BID conclui que:

Ressalta-se que as alterações realizadas nos dois Aditivos não modificaram a relevância do Programa e nem os seus resultados, sendo o objetivo central do Programa preservado e almejado, podendo identificar uma melhoria no clima organizacional da CGU, que refletiu diretamente no nível de desenvolvimento dos trabalhos mediante significativa melhora no grau de satisfação de seus colaboradores. Observou-se ainda que a participação social vem sendo ampliada com a conscientização da necessidade de se combater a corrupção no País. Assim, os instrumentos disponibilizados pela CGU vão ao encontro dessa demanda social de acordo com os parâmetros inicialmente propostos. (BID, 2018, p. 3)

No final do projeto, em seu Relatório de Encerramento publicado em 2020, o BID classificou o Brasil como um executor de desempenho satisfatório, atendendo às demandas solicitadas pelo credor e promovendo o esforço necessário para execução do Projeto. Apesar disso, o Banco destaca que houve atrasos na execução de alguns procedimentos devido à falta de experiência da equipe da CGU em execução de projetos e da restrição orçamentária imposta na finalização do convênio pelo governo em curso (BID, 2019). Entre as recomendações, podemos destacar: “Estabelecer vinculação das ações do Programa com o planejamento estratégico do Governo e do órgão executor é fundamental para alcançar os resultados esperados” (BID, 2019, p. 33) e estabelecer “dois níveis de avaliação. Primeiro, riscos operacionais principalmente relacionados com a implementação do Programa. Segundo, riscos estratégicos e políticos que podem impactar o Programa como um todo, evitando alterações em seu curso” (BID, 2019, p. 34).

Exploramos até aqui variáveis que impactam a implementação de um projeto internacional de combate à corrupção tendo iniciativas internacionais, qual seja, como a instituição internacional que fomenta o programa exerceria influência sobre o mesmo. Entretanto, ao abordar no parágrafo anterior às medidas do governo Temer sobre o BR-L1223, entendemos ser necessário explorar também do ponto de vista doméstico o que impactaria a implementação de um projeto internacional de combate à corrupção.

A questão da imagem foi importante para o governo Temer, que queria reforçar sua percepção de governo comprometido com a responsabilidade fiscal, que reduz despesas e age em prol do controle de gastos¹⁰³. Essa ação trouxe impacto negativo para a execução do BR-

¹⁰³ AGÊNCIA BRASIL, 2016. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-06/governo-temer-propoe-teto-para-gastos-publicos-por-20-anos> >. Acesso em 04/10/2020.

L1223 como vimos, mas sua raiz, a busca pela boa imagem governamental, foi determinante para que o Programa avançasse até sua aprovação nos governos anteriores, processo que exploraremos de maneira resumida na próxima subseção.

3.4.6 Imagem do governo e cenário político interno

Ribeiro e Machado apontam que a criação da Controladoria Geral da União deve ser contextualizada em um momento de irritação do sistema político em 2001, quando da divulgação de diversos escândalos de corrupção e críticas à omissão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (RIBEIRO; MACHADO, 2020). Comentam os autores que o combate à corrupção até então não contava com um arcabouço jurídico forte, que relegava as investigações dos casos a Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), muitas das quais consideradas ineficazes, dada sua natureza política. Desse modo, a criação da inicialmente chamada Corregedoria Geral da União deu-se como resposta à crítica de partidos de oposição e imprensa, mas também em apoio à setores da administração pública que defendiam o modelo de eficiência de gastos pregados pela Gestão Pública Gerencial, bandeira do governo Cardoso (SANTOS, 2013).

A principal função do novo órgão seria assistir diretamente o Executivo Federal na defesa do patrimônio público, assim como propor medidas administrativas e ações para evitar irregularidades. A Corregedoria estava vinculada ao Ministério da Fazenda, o que ocasionava uma série de disputas por prioridade entre a repressão a atos de corrupção e as ações de controle voltadas à transparência *versus* o aperfeiçoamento da gestão pública, este tópico muitas vezes sendo priorizado pelo Ministério (RIBEIRO; MACHADO, 2020).

Em 2003, a proposta que veio com a ascensão do presidente Lula para a CGU foi uma mudança de foco: a CGU passaria a atuar mais em tópicos de gestão e auditoria, ao invés de ter entre suas pautas assuntos de punição e responsabilização. Isso lhe valeu a alteração de nome de Corregedoria para Controladoria Geral da União, que passaria a fiscalizar com maior afinco a transferência de recursos federais em direção a estados e municípios, principalmente, com o desenho do novo programa de sorteio para fiscalização da gestão de governos locais (RIBEIRO; MACHADO, 2020).

A questão da transparência torna-se mais visível nas ações da CGU a partir do mesmo período, quando em 2004 são divulgados relatórios das localidades visitadas integralmente, apontando as irregularidades encontradas, assim como o lançamento do Portal da Transparência Pública, com a finalidade de tornar públicos dados e informações relativas à execução orçamentária e financeira de órgãos do Executivo Federal (LOUREIRO, 2020).

Em 2005, entretanto, o chamado Escândalo do Mensalão¹⁰⁴ coloca em xeque as políticas de prevenção e combate à corrupção do governo Lula, assim como sua imagem e a de seu partido. Paralelamente, em âmbito internacional, o Brasil participava da celebração da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em Mérida do México, além de adotar uma política externa mais assertiva, na busca de maior prestígio internacional, exercendo um papel mais ativo (e altivo) em matérias de interesse global (CERVO, 2015).

Esses três elementos acabaram sendo uma espécie de “tempestade perfeita”, que favoreceram o fortalecimento da CGU no combate à corrupção, item que passou a fazer parte de suas competências diretas, criando órgãos internos e secretarias responsáveis. A imagem que o Brasil queria passar era a de que os anos de democracia, apesar de poucos, estavam solidificados em um país com um governo sério, que combateria diretamente a corrupção e evitaria que escândalos como o Mensalão ocorressem no futuro (SANTOS, 2013).

Há que se destacar que o governo Lula tomou para si a responsabilidade de prevenir e combater a corrupção, pelo menos em âmbito institucional. Dessa forma, investiu-se na expansão da Controladoria Geral da União e da Polícia Federal, com a contratação de mais membros, recomposição salarial dessas categorias e compra de novos equipamentos, além da criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional do Ministério da Justiça (DRCI), formando um ecossistema institucional mais sólido contra a corrupção do que se tinha até então (HAGE, 2010).

É justamente nesse contexto que se propõe o projeto BR-L1223, que passou um longo caminho de preparação até sua aprovação em 2011, durante o segundo mandato do governo Lula. Esse contexto anterior foi importante para marcar o papel que a preservação da imagem governamental exerce sobre determinadas iniciativas institucionais de combate à corrupção no Brasil, conceito que será aplicado a partir de agora especificamente para o Projeto BR-L1223 e sua execução nos mandatos de Dilma Rousseff e Michel Temer.

O Brasil não passou ileso de um contexto de revoltas populares e ocupação de ruas e espaços públicos ao redor do globo dos anos 2010, culminando nos protestos da chamada “Primavera Árabe”, nos indignados nas cidades europeias e no *Occupy Wall Street* (NARITA, 2019). Em 2013, o que ficou conhecido como “Manifestações de Junho” ou “Protesto contra os 20 Centavos”, foi um desdobramento dessa cadeia muito difusa de insatisfações movidas pelas

¹⁰⁴ Primeiro grande escândalo de corrupção no governo Lula, que envolvia o pagamento de propinas mensais (daí a alcunha “mensalão”) a deputados de partidos mais fisiológicos da política brasileira em troca da aprovação de projetos de interesse do Executivo. O escândalo culminou na saída de figuras importantes do governo de diversos partidos e prisão de alguns dos mandantes do esquema, especialmente ligados ao Partido dos Trabalhadores.

redes e desconfiada da representação política dos partidos tradicionais. Tratava-se de um movimento pouco organizado, mas com bastante apoio popular¹⁰⁵, que começou contra o aumento da passagem nos transportes públicos na cidade de São Paulo, mas acabou por abarcar milhões de brasileiros em diversos outros estados, incluindo pautas mais amplas em seus protestos, como: a eficiência dos gastos públicos, a má qualidade dos serviços públicos e uma indignação generalizada com a corrupção política. Para conter as revoltas e frear a velocidade da queda em sua popularidade, a presidente Dilma Rousseff propôs uma série de medidas, dentre as quais a promulgação da Lei Anticorrupção (12.846/2013).

Assim, o fortalecimento da CGU em seu papel de prevenção e combate à corrupção passa a ser essencial novamente para a manutenção da boa imagem do governo, que toca com maior vigor os temas dessa agenda, que inclui a publicação da Portaria 1309/2013 aprovando o BR-L1223 por parte da CGU, assim como uma forte articulação no Senado Federal para aprovação financeira da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que ocorreu também em junho de 2013. A aprovação contou com a participação de Aécio Neves¹⁰⁶ na comissão, matéria relatada por Francisco Dornelles¹⁰⁷, o presidente da Comissão era Lindbergh Faria¹⁰⁸, sendo Renan Calheiros¹⁰⁹ o presidente do Senado à época, que referendou a matéria e publicou a mesma no Diário Oficial da União.

Com a deposição da presidente Dilma Rousseff em 2016, assumiu a cadeira seu vice, Michel Temer, também envolto em denúncias, duas das quais foram apreciadas pela Câmara

¹⁰⁵ Estima-se que 89% dos brasileiros eram a favor dos protestos. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/pesquisa-ibope-aponta-que-89-da-populacao-aprovam-manifestacoes.html>>. Acesso em 04/10/2020.

¹⁰⁶ Então senador por Minas Gerais que viria a ser candidato à Presidência da República em 2014, perdendo por uma apertada margem para presidente Dilma Rousseff, reeleita. Vale destacar que se somaram muitas denúncias de corrupção contra Neves nos anos seguintes, inviabilizando sua reeleição ao Senado, mas que ainda assim permitiram que fosse eleito Deputado Federal pelo menos Estado em 2018. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2018/aecio-neves-de-quase-presidente-a-deputado-federal-sem-protagonismo>>. Acesso em 04/20/2020.

¹⁰⁷ À época era Senador pelo estado do Rio de Janeiro. Posteriormente se elegeu vice-governador do mesmo estado e converteu-se governador em exercício com a prisão do governador Fernando Pezão por esquema de corrupção investigado pela operação Lava Jato. Também pesaram denúncias de corrupção contra Dornelles por envolvimento no esquema de corrupção do ex-governador Pezão. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/19/mp-entra-com-acao-contra-peza-e-dornelles-por-corrupcao-em-isencoes.ghtml>>. Acesso em 04/10/2020.

¹⁰⁸ Senador também pelo estado do Rio de Janeiro, acusado de receber propina de empreiteiras no âmbito da operação Lava Jato, foi condenado por improbidade administrativa quando prefeito do município de Nova Iguaçu/RJ. Disponível em: <<https://istoe.com.br/lindbergh-farias-e-condenado-por-improbidade-administrativa/>>. Acesso em 04/10/2020.

¹⁰⁹ Ainda Senador por Alagoas ano de execução da pesquisa (2020), Renan Calheiros é réu por corrupção e lavagem de dinheiro no Supre Tribunal Federal. Pesam sobre ele outros 13 inquéritos de crimes similares: disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgp/noticias-pgp/lava-jato-renan-calheiros-se-torna-reu-por-corrupcao-e-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em 04/10/2020.

dos Deputados, ambas arquivadas.¹¹⁰ Como discutido anteriormente, o presidente Temer adotou uma postura dúbia em relação ao combate à corrupção, em um governo repleto de escândalos, sendo esta a principal lembrança de seu período como chefe do Planalto.¹¹¹

Por outro lado, os esforços de Temer iam na direção de parecer ser um bom gestor, que tinha responsabilidade sobre o gasto público e austeridade fiscal. Muitos programas foram cancelados em sua época devido ao corte de gastos chamados de não essenciais pelo governo. A execução do BR-L1223 foi afetada por essa política. Isso se deve ao fato de que o projeto total teria um valor de USD 30 milhões de dólares, dos quais o BID participaria apenas com USD 18 milhões, ou seja, haveria uma contrapartida do governo brasileiro, que foi reduzida em quase USD 10 milhões de dólares no período. O Banco, por sua vez, não permitiu alterações significativas no projeto e determinou que o Brasil deveria entregar os objetivos principais e indicadores propostos mesmo com menor quantidade de recursos. Isso acabou acontecendo, de acordo com Relatório de encerramento de Processo (BID, 2019).

Ainda segundo o relatório final do BID, há poucos riscos de perda dos benefícios instituídos, pois “a CGU já incorporou, em sua rotina diária, as metodologias de gestão desenvolvidas pelo Programa [...] tais como: Portal da Transparência; planejamento estratégico da CGU e internalização, integração e desenvolvimento dos produtos de inteligência” (BID, 2019, p. 29). A sustentabilidade, porém, apresenta risco médio nos quesitos “abandono das diretrizes internas estabelecidas pelas estruturas de Governança de TI” (idem, p. 30) e “alteração das estratégias de gestão dos órgãos de controle interno das unidades do governo federal” (idem, p. 31).

Quaisquer que sejam as ações do mandato de Jair Bolsonaro, que sucedeu Temer nas eleições de 2018, elas não afetarão a execução do Projeto BR-L1223, pois o mesmo já se encontra encerrado. Entretanto, faz sentido entender as recomendações de riscos do relatório final do BID e vigiar para que os resultados não se dissolvam. O presidente Jair Bolsonaro também tem apresentado uma posição pouco assertiva¹¹² quando o assunto é combate à corrupção¹¹³, recebendo descrédito de organizacionais internacionais sobre retrocessos em seu

¹¹⁰ ISTO É, 2018. Disponível em: < <https://istoe.com.br/ccj-recomenda-arquivamento-de-segunda-denuncia-contra-temer/>>. Acesso em 04/10/2020.

¹¹¹ O ESTADO DE SÃO PAULO, 2018. Disponível em: < <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,corrupcao-no-governo-e-a-noticia-mais-lembrada-da-gestao-temer-diz-ibope,70002255655>>. Acesso em 04/10/2020.

¹¹² ESTADO DE MINAS. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/08/17/internapolitica,1176919/corrupcao-para-54-bolsonaro-fez-menos-ou-igual-governosanteriores.shtml>>. Acesso em 04/10/2020.

¹¹³ EL PAIS BRASIL, 2020. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-08-27/roberto-livianu-retrocedemos-no-combate-a-corrupcao-no-governo-bolsonaro.html>>. Acesso em 04/10/2020.

governo no controle do problema,¹¹⁴ fato que se soma às suas tendências de apropriação das instituições republicanas para benefício do governo,¹¹⁵ ou em tentativas de desacreditá-las.¹¹⁶

Como apresentado no primeiro capítulo, o papel do liberalismo e das instituições é fundamental para o fortalecimento da pauta de combate à corrupção globalmente. Ademais, como ficou demonstrado nesta seção, os organismos multilaterais institucionais podem exercer, e muito possivelmente exercerão, influência sobre o Brasil para que se levem a cabo medidas de prevenção e combate à corrupção, mas a pressão interna em direção à imagem do governo é essencial para a concretização dessa pauta.

Em linhas gerais, pudemos observar o papel relevante das instituições internacionais na concepção, embasamento e controle do projeto. O regime internacional garante o projeto de justificativa e base jurídica, de acordo com os protocolos internacionais existentes. A organização, por sua vez, exerce influência no escopo do projeto, na qualificação de indicadores e no direcionamento de *benchmarks* (para o caso do BID, seriam as etapas de *country paper*, análise pré-investimento e matriz de efetividade). A etapa de monitoramento de progresso também mostra o impacto que a instituição pode ter durante a execução do projeto, recomendando novas ações ou simplesmente direcionando/cortando fundos de acordo com os resultados obtidos.

Entretanto, a vontade política doméstica para mover o projeto por entre as etapas de aprovação internacional é preponderante para a consecução do fomento. Apesar de soberanas as decisões de modificações estruturais internas do país, é importante evidenciar a força da instituição financiadora pressionando para o cumprimento dos objetivos propostos inicialmente. Esse fato é crucial especialmente se levarmos em conta que os projetos aprovados são tratados como políticas de Estado pró-desenvolvimento e não de governos, cuja característica é que sejam mais estratégico e tenham maior perenidade.

¹¹⁴ BBC Brasil, 2021. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56406033> >. Acesso 08/05/2021.

¹¹⁵ GAZETA DO POVO, 2020. Disponível em: < <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/breves/ministro-da-cgu-bolsonaro-quer-aumentar-para-funcionalismo-2022/> >. Acesso em 04/10/2020.

¹¹⁶ DEUTSCHE WELLE BRASIL (DW), 2019. Disponível em: < <https://www.dw.com/pt-br/governo-bolsonaro-exonera-chefe-de-monitoramento-do-inpe/a-54165575> >. Acesso em 04/10/2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após as explicações dos capítulos anteriores, retomamos novamente a pergunta que guia este trabalho: “como se dá a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial no combate à corrupção no Brasil no período 2000-2018?”. Para respondê-la, percorremos um longo caminho até aqui, entendendo os meandros do sistema internacional no que diz respeito à institucionalização de regimes e como a corrupção se tornou um tema de destaque nesta esfera. Além disso, foi possível observar como uma iniciativa em parceria com uma organização internacional de destaque foi levada a cabo no Brasil.

É importante localizar o combate à corrupção como política pública e o enquadramento do ambiente internacional sobre o assunto. Com o posicionamento mais firme de combate à corrupção, em particular do Banco Mundial, desenvolveu-se uma agenda propositiva, com diretrizes em termos de gestão pública e transparência para seguimento nos governos na contenção desse fenômeno. Assim, emergiram normas, princípios e valores das organizações, adentrando as fronteiras nacionais de cada Estado, gerando ações pró-enfrentamento desse problema social, tido como público, fosse por meio da atuação direta do Estado, ou com a anuência do mesmo. Em outras palavras, o combate à corrupção, como se conhece atualmente, não seria o mesmo se não fosse a construção desse regime internacional que tratou a corrupção como um tema de interesse público e privilegiou a ação estatal em sua mitigação.

Os acordos internacionais constituem uma base jurídica importante para a elaboração do projeto e consequente consecução de fomento. Ao explorar na primeira seção a institucionalização da cooperação, essa “jurisprudência” representa valores, princípios, normas, regras e processos que reverberam em um regime internacional e são capazes de adentrar fronteiras domésticas, moldando políticas públicas. Especialmente para o caso estudado, entendemos que as chamadas “Regras Internacionais” tipificam bem essa questão, no sentido de que retratam a influência de tratados específicos e prescrições de políticas oriundas de uma organização internacional, controlada por um Estado de alto poder relativo, e acabam por representar uma espécie de prescrição. A lógica presente nesse mecanismo é a de que as diretrizes observadas no projeto podem ser vinculativas e criar uma atração para a conformidade, já que surgiram de direito previamente aceito.

A validação do *country paper*, ou documento que o valha, também demonstra o poder da organização para determinar as diretrizes do projeto. Esse fato tem especial relevância para o caso estudado, em que o documento representa uma visão compartilhada com a organização dos caminhos para o desenvolvimento econômico de um país. Projetos anticorrupção se

enquadram na categoria de promoção ao desenvolvimento por meio da modernização do Estado, o que implica que o possível mutuário está de acordo com a visão de desenvolvimento que emana de dita organização e está disposto a arcar com diretrizes e pagamentos futuros a fim de segui-la.

Uma conclusão a que chegamos após observar a relação Brasil-BID, em particular, é a dificuldade de entes federados em cumprir com as exigências para a obtenção de empréstimo internacional, especialmente municípios de médio ou menor portes e estados de força política mais difusa ou menor representatividade. O *country paper* delimita as áreas de interesse do país e o que estiver fora desse escopo dificilmente será aprovado. Em adição, a articulação política necessária para navegar o projeto pelas etapas requeridas no Brasil requer bastante dedicação e trabalho intenso. São muitas as etapas de aprovação devido à União ser garantidora do pagamento de empréstimos internacionais das unidades subnacionais, fazendo com que o projeto necessite de amplo apoio político, inclusive de senadores que não representam a região em questão, além de estar conforme aos direcionamentos previstos em *country paper* e pelos itens da matriz de efetividade.

Entendemos que é padrão entre as organizações internacionais a adoção de etapas similares às do BID de análise de pré-investimento e de matriz de efetividade. Na primeira, indicam-se casos de sucesso a serem seguidos, enquanto nesta elaboram-se os indicadores para futura execução. A indicação do *benchmarking* é outra demonstração da influência que a organização tem sobre o escopo do projeto. As recomendações são baseadas em critérios técnicos, mas esperar imparcialidade é uma tarefa impossível, já que a própria ideia de sucesso/fracasso gira em torno de princípios e valores que constituem a organização aprovadora. O mesmo se dá com a definição dos critérios de efetividade: eles serão moldados a partir do que a organização entende como efetivo para o desenvolvimento econômico sob determinado aspecto.

Quando o projeto passa para a etapa de execução, a organização perde em certo grau a capacidade de influenciar. Ainda há um alto grau de controle, pois é possível suspender o financiamento em casos extremos, mas pequenas correções e adequações, certamente necessárias durante a implementação, requerem certo grau de articulação política entre a instituição e o mutuário. Isso quer dizer que, apesar de expor suas recomendações em relatórios frequentes, cabe ao mutuário encontrar maneiras de contornar eventuais imprevistos a contento. Em outras palavras, resultados finais podem não sair com o polimento esperado pela instituição ao aprovar o investimento.

Finalmente, as etapas de aprovações domésticas também são relevantes, mesmo em projetos com fundos internacionais. Quando abordamos casos de corrupção, observar o jogo político em

curso adquire maior relevância porque, mesmo se tratando da construção de políticas públicas de longo prazo, as aprovações necessárias em ministérios, comissões e congresso funcionam sob uma visão muito menos longínqua.

O BR-L 1223 contou com apoio de muitos políticos que posteriormente foram pegos e punidos graças ao fortalecimento institucional de redes que eles mesmos haviam aprovado anos antes. A pressão popular no Brasil no início da década de 2010, em espelho do clima que se experimentava internacionalmente, foi fundamental para o andamento desse projeto em particular. Na mesma linha, os cortes e recortes pelos quais esse mesmo projeto passou também são fruto de um outro tabuleiro político, que passou a ter como contexto a desconfiança em relação à democracia liberal, menor pressão institucional anticorrupção e com o avanço do populismo e do conservadorismo político em nível internacional.

Há uma máxima que diz que não há ação política desinteressada. Na história brasileira recente de combate à corrupção também encontramos exemplo dessa sabedoria. Os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva usaram o discurso anticorrupção a seu favor quando conveniente. A presidente Dilma Rousseff, por sua vez, parecia apostar no avanço da luta contra a corrupção como resposta às manifestações de rua para se manter no poder, enquanto seus opositores apostavam na mesma estratégia, mas como ataque ao Planalto, empurrando a insatisfação difusa com as elites políticas, expressa nas revoltas de 2013, para o pedido de impedimento contra a presidente 3 anos depois.

Com a ascensão do presidente Michel Temer ao Planalto em 2016, os avanços anticorrupção perderam a urgência e boa parte de sua relevância. A situação desacelera ainda mais à medida que o protagonismo no combate à corrupção deixa de estar nas ações institucionais de Estado e migra para as figuras pessoais de Jair Bolsonaro e de Sérgio Moro, aquele eleito para o cargo de presidente em 2018 e este ocupando o até então Ministério da Justiça e Segurança Pública até 2020, laureado por suas ações punitivistas em casos de corrupção quando atuava como juiz federal.

Outrossim, traçando um paralelo simples porém claro, o papel das instituições domésticas em acordos internacionais funciona como um fermento para um bolo: são essenciais em qualquer receita, mas em doses erradas podem deformar a sobremesa ou sequer fazer com que esta atravesse a linha da fôrma.

Finalizada essa exposição com os principais achados para a resposta ao questionamento que moveu este trabalho, e aproveitando o espaço mais pessoal inaugurado por nossa última metáfora, finalizamos as próximas páginas com nossas observações sobre o combate à corrupção no Brasil realizado mediante apoio internacional.

Como vimos no capítulo anterior, muitas são as caixas pretas descobertas no *process tracing* que impactam uma ação internacional em território brasileiro no que diz respeito ao combate à corrupção: 5 das 6 caixas pretas, segundo nossa análise, têm alta influência internacional. Entretanto, a formação do regime internacional anticorrupção, que em última análise constitui a base para ações como a que propusemos estudar, também precisa ser alvo de ponderação.

Exploramos, especialmente no primeiro capítulo, a capacidade de uma instituição internacional em impactar uma política pública doméstica. Quanto mais fortalecida e consensual a matéria na esfera externa, mais facilmente ela adentraria fronteiras e mais fortemente atuaria sobre a estrutura interna para seu cumprimento. O regime anticorrupção, sob esse aspecto, sai relativamente fortalecido, pois entende-se que há um certo consenso global sobre a necessidade de sua existência, assim como pela adoção dos pilares desse discurso por atores domésticos em distintas partes do mundo.

Decerto modo, diferente dos regimes de direitos humanos ou de proteção ambiental, amplamente discutidos em fóruns internacionais, mas ainda muito polêmicos em termos de aceitação e cumprimento, arriscamos aqui a dizer que todos os países do mundo adotam discursos anticorrupção – em maior ou menor grau. Transformar esse discurso em ação, entretanto, é justamente onde reside a fraqueza do regime internacional anticorrupção.

O que é corrupção? O que a faz crescer ou diminuir? Quais os verdadeiros impactos na sociedade? Essas são perguntas legítimas e que ainda não encontram resposta definitiva na composição do regime. As interpretações até o momento oferecidas pela academia parecem ter encontrado respaldo prático, especialmente ao vincular a questão da corrupção às deficiências de desenvolvimento econômico, mas os principais defensores dessa tese são atores políticos que carregam consigo preferências, influências e ações de outros poderosos atores no sistema internacional. Vale destacar que organizações financeiras como o Banco Mundial e o BID são consideradas estratégicas para o controle da ordem mundial, tanto que, mesmo no auge dos mais recentes rompantes antiliberais, nacionalistas e contra instituições internacionais presentes nos EUA de Donald Trump, este país fez questão de aumentar seu poder sobre essas mesmas instituições, apontando pela primeira vez estadunidenses para o cargo de presidente-geral em ambos os Bancos.

Não se quer com esse comentário desmerecer o trabalho realizado pelo Banco Mundial ou pelo BID. Pelo contrário, a ideia é reconhecer que, por um lado, há vários projetos sendo executados, mas há outros aspectos do tema que também merecem atenção e que podem passar despercebidos sob o telhado construído pelos princípios, normas, regras e valores do regime internacional de combate à corrupção da maneira que ele se encontra hoje. Como vimos, essas

instituições associam a corrupção à eficiência da máquina pública e, ao fazê-lo, acabam restringindo seu combate a crimes associados à chamada Grande Corrupção, o que dificulta o desenvolvimento de uma cultura anticorrupção ampla e participativa no longo prazo.

A falta de mensurabilidade do regime anticorrupção também pode ser vista como outro importante desafio a ser superado. Não é possível identificar se um país está ou não tendo sucesso no combate à corrupção interna com base nos indicadores atualmente disponíveis. Retomando a comparação com o regime de proteção ao meio ambiente, por exemplo, são claros para a maioria dos atores os indicadores a serem analisados para estabelecer taxa de sucesso. Redução do desmatamento, redução de poluentes e redução da emissão de gases do efeito estufa são exemplos de indicadores claros e mensuráveis, por meio dos quais é possível encontrar responsáveis por sucessos e fracassos, além de propor novos caminhos. Mesmo entre os governos mais arredios à questão ambiental, a discussão é se os indicadores supracitados seriam *os mais convenientes de serem usados*, mas não se coloca sob questionamento *se a natureza desses indicadores é válida ou não*.

Em outras palavras, há um certo consenso de que a quantidade de gases do efeito estufa é um indicador válido e retrata um dado real. A discussão nas cúpulas climáticas fala sobre se esse indicador deve ser usado ou não e a partir de qual período histórico para a elaboração de um compromisso interestatal. É o oposto para o caso da corrupção. Não se adotou uma maneira universal de leitura da corrupção pois não há consenso sobre sua definição.

Isso tem reflexos, também, na parcialidade dos índices de percepção por parte das populações entrevistadas. Fatores como a liberdade de imprensa, seu apetite por notícias relacionadas a esse tema, clima institucional, estado de espírito do entrevistado no momento do questionamento, além de uma série de questões de cunho pessoal podem fazer com que a visão do entrevistado não encontre respaldo na realidade.

Reforçamos aqui que o comentário anterior não é uma crítica dirigida à Transparência Internacional ou a qualquer outra organização que se proponha a coletar informações. Trata-se de um apontamento à fraqueza do regime internacional anticorrupção em termos metodológicos. Quando pensamos em uma instituição como tendo valores, princípios, normas, regras e processos, fica claro para nós que o regime de combate à corrupção claudica nesses últimos pilares.

Apesar da sua abrangência e capilaridade – no sentido de que a discussão de combate à corrupção está presente nas mais diversas partes do mundo – os esforços para a efetivação desse regime internacional precisam estar concentrados na elaboração de normas e processos, especialmente na divulgação de métricas de sucesso. Entendemos a complexidade dessa

recomendação dadas as múltiplas concepções de corrupção presentes globalmente e apoiamos o compartilhamento de experiências individuais de países e a correta catalogação de pesquisadores e acadêmicos, capazes de encontrar pontos em comum para a mitigação do fenômeno em suas distintas manifestações e efeitos.

Ademais, uma das características atuais do regime de combate à corrupção é o fato de ele não ter sua pauta trancada ou sofrer das consequências do fenômeno do *gridlock*, tal como abordado na primeira seção. Pelo contrário, entendemos que não há solapamento de regimes ou mesmo de fóruns de discussão que possam atravancar o avanço dessa pauta no cenário internacional. Por outro lado, o que se notou é que desde o início dos anos 2000, com a celebração da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a reedição dos Acordos da Basileia sobre matéria bancária, poucas estruturas internacionais emergiram do debate global de combate à corrupção. Contudo, se esse regime internacional está passando por uma espécie de consolidação de suas normas e arcabouços jurídicos ou se há efetivamente um arrefecimento proposital de seu avanço são conclusões que esperamos ver em trabalhos futuros.

Sobre a fragilidade do regime anticorrupção que identificamos, é legítimo que alguns a associem às poucas décadas que este tema emergiu na agenda internacional. Realmente, essa temática se apresenta com mais força a partir dos anos 1990 e não ignoramos esse fato, mas a sua forte vinculação com as pautas de desenvolvimento econômico é vista como motor e também como freio de sua expansão e consolidação. Portanto, as revisões do que seria desenvolvimento econômico feitas pelos analistas e adotadas por instituições como o Banco Mundial acabam por evidenciar o caráter secundário que o regime anticorrupção ocupa. Este vai adequando-se às perspectivas do que se entende por desenvolvimento: ora pode vir encapsulado como um dos ingredientes para a eficiência da máquina pública, ora recebe a roupagem de maximização de liberdades, atualmente traja adereços de *accountability*, mas dificilmente o tema parece sustentar-se isoladamente.

Vimos que esse tema entra no Brasil pela porta da austeridade e da eficiência pública, com a Gestão Pública Gerencial, e pouco pôde caminhar sozinho nos anos que vieram. Não estamos aqui acusando que não houve avanços institucionais no país: eles ocorreram sim e muitos contaram com o apoio de organizações internacionais para sua efetivação desde o início dos anos 2000. Contudo, a questão que apresentamos é que a corrupção aparece como tema *tangente* ao desenvolvimento de políticas públicas de modernização do Estado, a exemplos dos projetos aprovados junto ao Banco Mundial.

Para o caso do BID, há o registro de alguns projetos tratando unicamente do combate à corrupção, como o que foi analisado, mas eles compõem uma parcela muito pequena entre os

demais no campo de modernização do Estado, sendo que inteligência fiscal e a eficiência de gastos ocupavam mais de 2/3 de todos os projetos dessa área. Não estamos capacitados para confirmar ou negar que esses projetos temáticos majoritários sejam realmente importantes, mas vale a pergunta: colocar combate à corrupção sob esse mesmo guarda-chuva não acaba por relegar o tema a um patamar inferior? Será que realmente a mitigação da corrupção ocupa um papel tão importante no desenvolvimento do Brasil como se aborda nos *country papers*? Se sim, porque não há mais projetos de fortalecimento institucional e combate à corrupção embaixo da categoria de modernização do Estado? Não vamos encontrar respostas para essas perguntas neste trabalho, porém é importante trazer a reflexão se as organizações internacionais dão efetivamente o devido destaque à temática da corrupção em si, estimulando projetos que pautem o fortalecimento institucional, fomento da cultura anticorrupção, *accountability*, sem tratar seu combate apenas de maneira tangencial.

A elaboração do *country paper* e equivalentes, nesse sentido, é de suma importância. Os países escolhem os projetos que apresentarão para a organização (BID, no caso), mas esta exerce o poder direto na escolha dos projetos que determinarão parte do desenvolvimento do país por meio da sanção desse documento, à medida que este delimita os recursos a serem investidos e nada além do que estiver ali disposto receberá financiamento. Isso evidencia o poder de diligência da organização internacional sobre as ações internas de um país, especialmente uma que age em nome de um conselho controlado por um país de grande poder relativo.

Uma das críticas que podem ser feitas é em relação à transparência dada à discussão e comprometimento do *country paper*. Não foi fácil para esta equipe dedicada reunir todos os *country papers* do Brasil para análise. Podemos imaginar, então, as dificuldades de acesso para a população em geral. Se o processo de prover o documento já não é o mais claro e transparente, tampouco será fácil entender as discussões que permeavam sua elaboração. Entende-se que esse documento passa por um grande escrutínio político dadas as adequações de convergência de interesses entre a organização internacional e o país em questão – mostrando que a cooperação deve fluir entre diferentes atores. Porém, imagina-se que a justificativa do porquê as áreas ali elencadas são consideradas prioritárias para o desenvolvimento nacional tem relevância global e devem ser de livre acesso. Mediante essa possibilidade, a população em geral e representantes da sociedade civil podem, então, concordar ou discordar dessas prerrogativas ali presentes e tomar decisões quanto a possíveis adequações, exercendo pressão sobre seus representantes em âmbito interno, ou manifestando-se nos fóruns internacionais das organizações financiadoras (similar ao *opinio juris* abordado no primeiro capítulo).

Esse assunto suscita o fato de que decisões de política internacional muitas vezes escapam aos olhos das populações mais atentas, mas devem ser trazidas ao debate. Isso pode contribuir, para o fortalecimento do cumprimento do direito internacional, da *accountability* nas instituições globais e também para a redução do fenômeno do populismo internacional, tema exposto na primeira seção, à medida que o entendimento do raciocínio por trás da negociação pode alavancar a percepção de sua legitimidade por entre o público interno.

Na mesma linha, outro ponto de destaque é a indicação do parceiro para os casos de cooperação técnica, como exemplo a ser seguido. Para o caso do projeto BR-L 1223, o Canadá foi utilizado como *benchmarking* para a Controladoria Geral da União brasileira, que deveria se inspirar naquele modelo de gestão para sua evolução. Como comentado no capítulo 3, ficou pouco clara a razão para essa indicação, ainda mais tendo em conta a pouca relação histórica que os dois países têm entre si, além das diferenças de tipos de governo e tradição de gestão pública. O Canadá pode ter excelentes resultados com seus órgãos de controle, mas traçar o paralelo a ser seguido pelo Brasil seria realmente exequível em território nacional? Estariam ali as melhores lições a serem aprendidas? Ou o Banco incorreu em uma das críticas à luta anticorrupção exploradas no capítulo 2 de que os países desenvolvidos tem menos corrupção e são exemplos a serem seguidos *a priori*? De qualquer maneira, reconheceu-se a importante parceria com o Canadá para a cooperação técnica que possibilitou a execução do BR-L 1223, mas advogamos que a maior transparência sobre esses apontamentos é necessária para compreensão ampla dos objetivos e resultados de qualquer projeto.

Sob a ótica doméstica, entendemos que a modernização do Estado brasileiro parece estar mais conectada à inteligência fiscal do que à causa anticorrupção. Dizemos isso com base na quantidade de projetos pleiteados para cada tema e também nos montantes recebidos, tal como avaliado no capítulo 2. Ainda assim, o foco dos projetos anticorrupção parece ser o de reforçar órgãos institucionais de controle, de modo a reforçar/promover a chamada *accountability* horizontal.

Expomos anteriormente que os esforços de prevenção à corrupção podem gerar melhores frutos do que as operações de repressão, uma vez que estimulam a institucionalização desse tema, ainda mais se aceitarmos o fato de que a punição de todos os casos de corrupção na esfera pública é uma tarefa que beira o impossível. Não é recomendável, portanto, que o combate à corrupção se foque apenas em órgãos como a CGU e outras instituições de repressão e punição. A mitigação desse fenômeno passa por caminhos mais longos e menos glamorosos do que grandes operações para captura de criminosos corruptos. A adoção de medidas institucionais que coíbam a violação das regras salutaras ao setor público é fundamental.

Não estamos dizendo que as operações judiciais possibilitadas pela Controladoria Geral e outros órgãos de controle devam terminar. Na verdade, advogamos pela construção de um caminho institucional sólido para o combate à corrupção, que compreenda o fortalecimento dos sistemas de prevenção, fiscalização e punição, juntamente com o envolvimento da sociedade civil. A participação da sociedade é de vital importância neste tema para que se evite o risco de sua isenção sobre os atos de corrupção praticados por agentes públicos. A sociedade precisa se sentir envolvida e responsável pela pavimentação da institucionalização, evitando cair (1) na desesperança de que a corrupção não pode ser controlada; ou (2) no cenário de simplesmente terceirizar seu controle para o poder público (em especial o judiciário com medidas punitivas) e nem para figuras políticas, que independente de sua alegada honestidade, têm pouca força para criar ou gerenciar a engenharia institucional capaz de asfixiar a corrupção.

Reconhecemos que a CGU é a encarregada de concentrar a luta anticorrupção no Brasil, mas esse combate tem que ir além desse órgão. É necessário envolver outras instituições de Estados e setores sociais com diferentes áreas de expertise para além de juristas, em prol de construir frentes capazes de se envolver com questões de desenho institucional e engenharia regulatória, não apenas com atividades jurídicas ou processuais. A análise que se faz aqui inspirada por jornalistas e analistas políticos é que, assim como para um martelo todo obstáculo é prego, juristas podem restringir o combate à corrupção apenas a tribunais, postura ineficiente para fomentar soluções amplas e de longo prazo para o problema.

Acima de tudo, o controle da corrupção deve ser considerado uma tarefa da sociedade, traduzindo-se em políticas públicas por parte do Estado, independente do governo que temporariamente esteja ocupando o poder. Mesmo com as diretrizes claras presentes na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Ativos (ENCCLA), a luta anticorrupção no país despende um grande esforço político e um alto grau de coordenação entre as instituições.

O relatório final do BID sobre o projeto BR-L 1223 já trazia preocupações no médio prazo com a evolução do sistema anticorrupção no Brasil. Os temores faziam referência ao (1) acompanhamento de tecnologias para controle e prevenção da corrupção, evitando que estas se tornassem obsoletas; e (2) na alteração de estratégias de gestão interna dos órgãos públicos responsáveis.

É válido discorrer, portanto, sobre os reflexos desse projeto internacional no futuro da luta anticorrupção brasileira. Com novas modalidades de crimes digitais a partir de meados da década de 2010, junto ao aperfeiçoamento de técnicas de lavagem de dinheiro, assim como a ascensão de *bitcoins* e outros ativos, é fundamental que as tecnologias de investigação se

aprimorem constantemente, justamente para dar conta desses novos desafios. É preocupante o que o BID aponta em seu relatório sobre a fraqueza tecnológica do Brasil para poder perseguir esses crimes no futuro, ainda mais se pensarmos que lavagem de dinheiro é essencial para esconder os desvios de atos de corrupção.

Em adição, o fortalecimento institucional anticorrupção também é uma questão de política pública e o Brasil tem se empenhado em enfraquecer algumas de suas instituições de combate. A abrupta e seletiva política de controle de gastos do governo Temer, que aumentava repasse de emendas parlamentares, enquanto desprezava parte das diretrizes do BR-L1223 do orçamento, somadas às mudanças institucionais que o presidente efetivara sobre a CGU¹¹⁷, acabaram por provar que os temores do BID tinham fundamento e poderiam ocorrer ainda mais rápido do que o Banco previra. Nesse sentido, compartilhamos o temor de que, apesar de ter sido concebido para propor soluções perenes, o projeto BR-L 1223 acabe gerando efeitos apenas temporários, que podem se extinguir à medida que se requeiram novas tecnologias para combater crimes financeiros, ou surjam cenários político-institucionais desfavoráveis ao governante no poder. O fomento internacional deveria ser considerado um apoio aos primeiros passos do mutuário na direção da solução de seus desafios, esperando que o país pudesse completar o restante da caminhada mais facilmente sozinho. Se não tomarmos em conta as ponderações acima, será necessário em breve um novo “apoio” internacional para caminhar esses passos novamente.

Os escândalos que atingem o governo Bolsonaro desde o início do seu mandato representam um grande perigo institucional na luta anticorrupção. As denúncias de corrupção passiva e ativa, peculato e formação de quadrilha contra seus filhos, seus assessores e contra ele próprio já fizeram com que o governo expressasse interesse em interferir no comando da Polícia Federal e da Receita Federal, como expressado pelo presidente em reunião ministerial em abril de 2020. Somam-se a isso outras flagrantes ingerências que vêm sendo levadas a cabo desde 2019, prejudicando o combate à corrupção como instituição pública. São exemplos disso a indicação de Augusto Aras, um procurador fora da lista tríplice, para comando da Procuradoria Geral da República; o envolvimento da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) em apoio aos advogados de defesa do senador Flávio Bolsonaro (filho do presidente); as interferências no Conselho de Controle de Atividade Financeira; as mudanças propostas na lei contra lavagem de dinheiro; os constantes ataques à imprensa e ameaças à Lei de Acesso à Informação; a liberação recorde de emendas parlamentares, as preocupações explícitas da OCDE quanto aos

¹¹⁷ Como a mudança do órgão para *status* ministerial e a indicação de Torquato Jardim para o comando da pasta.

retrocessos brasileiros no combate à corrupção, entre outras ações. Vale destacar que a situação institucional foi agravada desde o início de 2020 em função da emergência sanitária da pandemia de covid-19, com a profundidade da crise econômica, a precariedade da situação fiscal do Estado e os quase 300 mil mortos no país em março de 2021.

São diversos os casos na história em que forças autoritárias e populistas que se legitimam por meio do discurso anticorrupção acabam atuando contra ele quando alcançam o poder. Nossa percepção da realidade atual no Brasil segue essa lógica, na medida em que são progressivamente minadas as instituições estatais de controle, prevenção e combate à corrupção. Esse processo deliberado, muitas vezes, é revestido de um discurso de honestidade, conservadorismo e retidão política. Isso acontece porque as instituições representam limites aos que pensam que tudo podem quando assumem o poder.

Essa observação é importante, pois o combate internacional à corrupção carece de apoio doméstico para ocorrer eficazmente. Recuperando nossa indagação inicial, descobrimos que a burocracia internacional para a consecução de recursos para um projeto anticorrupção é bastante elaborada, competente, consegue adentrar às fronteiras nacionais com valores e normas, mas só os princípios e valores internacionais não são suficientes para a promoção de políticas públicas domésticas. Pelo contrário, apenas o uma articulação doméstica eficiente é capaz de coordenar o projeto até sua aprovação – tanto junto à organização como internamente – além de conseguir levá-lo a cabo de maneira satisfatória.

A pergunta final é: até que ponto efetivamente consideramos o tema da corrupção como ponto fulcral para o desenvolvimento econômico do Brasil? Dessa forma, as pressões internas devem ser constantes para o fomento de uma cultura anticorrupção e pró-*accountability* na sociedade e em prol do florescimento e fortalecimento de instituições de Estado capazes de prevenir e coibir desvios. Apoio internacional especializado para executar tais ações e aspirações existe e está disponível. Especialistas e mestres no Brasil também.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. How Ideas Spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. **International Organization**, vol. 58, n. 2, 2004.
- AMARAL JUNIOR, Alberto. **Multilateralism and international law**. Em publicação, 2021.
- ARANTES, Rogério. Polícia Federal e Construção Institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 99-132.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. **The evolution of cooperation**. Nova York: Basic Books, 1984.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **La política de las políticas públicas**. Economic and Social Progress Report. Washington DC: IDB Publications, 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Helping countries combat corruption: the role of the World Bank**, 1997. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>. Acesso em 11/12/2020.
- BANCO MUNDIAL. **Voice for the world's poor: selected speeches and writings of the World Bank president James D. Wolfensohn, 1995-2005**, 2005. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/71711468137730697/pdf/343620PAPER0Vo101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>. Acesso em 11/12/2020.
- BARROS, Amon; CAMARGO, Thiago A. Transparency and Control of Government Spending in Brazil: the role of the public expenditure observatory. In BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (IDB), **Open government and targeted transparency: trends and challenges for Latin America and the Caribbean**. Washington DC: IDB, 2012.
- BEACH, Derek. Process-Tracing Methods in Social Science. In: THOMPSON, W. (ed.). **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- BEACH, Derek; PENDERSEN, Rasmus. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Ann Harbor: University of Michigan Press, 2013.
- BEN-ARTZI, Ruth. **Regional development banks in comparison: banking strategies versus development goals**. Nova York: Cambridge University Press, 2016.
- BEN-DOR, Gabriel. Corruption, institutionalization, and political development: the revisionist theses revisited. **Comparative Political Studies**, vol. 7, n.1, 1974.
- BENNETT, Colin. What is Policy Convergence and What Causes it? **British Journal of Political Science**, vol. 21, 1991.
- BENSON, George. **Political corruption in America**. Nova York: Lexington Books, 1978.
- BERNSTEIN, Steven; CASHORE, Benjamin. Complex Global Governance and Domestic Policies: four pathways of influence. **International Affairs**, v. 88, n. 3, 2012.
- BIASON, Rita de Cássia; LIVIANU, Roberto. **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.

BLAND, Elizabeth; KILBY, Christopher. Informal Influence of the Inter-American Development Bank. **Villanova School of Business Department of Economics and Statistics Working Paper Series 22**, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BRACKING, Sarah. **Corruption and development: the anti-corruption campaigns**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n. 12.846/2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em 16/01/2021.

BREITMEIER, Helmut; UNDERDAL, Arild; YOUNG, Oran. The Effectiveness of International Environmental Regimes: comparing and contrasting findings from quantitative research. **International Studies Review**, vol. 13, n. 4, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública FGV/EBAPE**, São Paulo, v. 4, n. 34, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública FGV/EBAPE**, São Paulo, v. 4, n. 34, 2010.

BURKE-WHITE, William. **How international law got lost: the new geography of global governance**. 2021. (no prelo)

BULL, Hedley. **The anarchical society a study of order in world politics**. Nova York: Columbia University Press, 2002.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 90, 1990.

CARNEIRO, Cristiane. **Complex and compliance: how do complex international regimes perform?**. Disponível em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/16a68f38-1ddd-493a-8c1c-777598c7b535.pdf>. Acesso em 26/12/2020.

COELHO, Simone. **Terceiro Setor: um estudo comprado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Senac, 2000.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, n. 4, 2011.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

DAOJIU, Hu. On capability approach, poverty and corruption. **SHS Web of Conferences**, 2020. Disponível em: [On Capability Approach, Poverty and Corruption \(shs-conferences.org\)](https://www.shs-conferences.org/). Acesso em 11/12/2020.

DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Phillip. Global Governance as Perspective on World Politics. **Global Governance**, n. 12, 2006.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from Abroad: the role of policy transfer in Contemporary Policy-Making Governance. **Governance**, v. 13, 2000.

DOS SANTOS, Vitor. **Convenção da ONU contra Corrupção e a Recuperação de Ativos no Brasil: uma abordagem de Relações Internacionais**. Saabrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2017.

DOS SANTOS, Vitor. Organizações Internacionais na Gestão Pública: projetos de BID e Banco Mundial de combate à corrupção no Brasil pós-reforma do Estado. In: **Anais do IV Seminário NEPPs: Neoliberalismo como Racionalidade e a Atualidade Crítica das Políticas Públicas**, CELLI, Murilo *et al* (organizadores), Franca: Editora UNESP, 2019.

DREZNER, Daniel W. **Locating the proper authorities: the interaction of domestic and international institutions**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

DUFLO, Esther; GLENNERSTER, Rachel; KREMER, Michael. Using Randomization in Development Economics Research: a toolkit. **Center for Economic Policy Research, Discussion Paper**, n. 6059, janeiro, 2007.

DYKSTRA, Clarence. The Quest for Responsibility. **The American Political Science Review**, vol. XXXIII, n. 1, 1939.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1997.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. **Turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1993.

FJELDSTAD, Odd-Helge; ANDVIG, Jens; AMUNDSEN, Inge; SISSENER, Tone; SOREIDE, Tina. **Research on corruption: a policy oriented survey**. Oslo: Christensen Michelsen Institute & Norwegian Institute of International Affairs, 2000.

FONSECA, Francisco, A era FHC e as privatizações: ocultação midiática e blindagem institucional da corrupção. In: BIASON, Rita de Cássia; LIVIANU, Roberto. **A corrupção na história do Brasil**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2019.

FRANCK, Thomas. **The power of legitimacy among nations**. Nova York: Oxford University Press, 1990.

FREDIANI, Alexandre. Amartya Sen, the World Bank and the redress of urban poverty: a Brazilian case study. **Journal of Human Development**, v. 8, n. 1, 2007.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política**. São Paulo: Rocco, 2018.

GEORGE, Alexander; BENNET, Andrew. **Case studies and theory development in social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GERTLER, Paul; MARTINEZ, Sebastian; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura; VERMEERSCH, Christel. **Impact evaluation in practice**. Washington: World Bank Publisher, 2016.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Nova York: Cambridge University Press, 1981.

GRIECO, Joseph. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. In: BALDWIN, David (org.) **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. Nova York: Columbia University Press, 1993.

GUERRERO, Omar. Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?. **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, v. 8, n. 23, 2003.

HAAS, Peter. Epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, 1992.

HAAS, Peter. Addressing the Global Governance Deficit. **Global Environmental Politics**, fev. 2008.

HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate à corrupção**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth. Theories of International Regimes. **International Organization**, v. 41, n. 3, 1987.

HARRISON, Elizabeth. The cancer of corruption. In: PARDO, Italo. **Between morality and law: corruption, anthropology and comparative society**. Cornwall: MPG Books, 2004.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. Nova York: Cambridge University Press, 1997.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. Integrating theories of international regimes. **Review of International Studies**, vol. 26, n. 1, 2000.

HAUFLER, Virginia. Crossing the boundary between public and private: international regimes and nonstate actors. In: RITTBERGER, Volker (ed.). **Regime theory and international relations**. Oxford: Clarendon Press, 1993.

HECLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, Anthony (ed.). **The new American political system**. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

HELD, David; HALE, Thomas; YOUNG, Kevin. **Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most**. Cambridge: Polity Press, 2013.

HELD, David. Elements of a theory of global governance. **Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation**, n. 2, 2017.

HERITIER, Adrienne. Differential Europe: the European Union Impact on National Policymaking. In: HERITIER, Adrienne; KERWER, Dieter; KNILL, Christoph; LEHMKUHL, Dirk; TEUTSCH, Michael, DOUILLET, Anne-Cécile (org), **Differential Europe: the European Union impact on national policymaking**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

HILLEBRECHT, Courtney. Rethinking compliance: the challenges and prospects of measuring compliance. **Journal of Human Rights Practice**, v. 1, n. 3, 2009.

HILLEBRECHT, Courtney. The Inter-American Court of Human Rights and the effects of overlapping institutions: a preliminary study. In: ENGSTROM, Par (ed.). **The Inter-American Human Rights System: impact beyond compliance**. Londres: University College London, 2019.

HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons?. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, 1991.

HOOKE, John. **Corruption from a cross-cultural perspective**. Redwood City: Stanford University Press, 2008.

HUNTINGTON, Samuel. The Bases of Accommodation. **Foreign Affairs**, v. 46, n. 1, 1968.

HUNTINGTON, Samuel. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 2006.

HURD, Ian. Legitimacy and Authority in International Politics. **International Organization**, vol. 53, n. 2, 1999.

JACKSON, Patrick. **The conduct of inquiry in International Relations: philosophy of science and its implications for the study of world politics**. Abingdon: Routledge, 2016.

JOHNSTON, Michael. **Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KACOWICZ, Arie. Global Governance, International Order and World Order. In: LEVI-FAUR, David (org.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

KATZENSTEIN, Peter. **Between power and plenty: foreign economic policies of advanced industrial states**. Madison: University of Wisconsin Press, 1978.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, Robert. **After hegemony: cooperation and discord in world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert; COLGAN, Jeff. The Liberal Order Is Rigged. **Foreign Affairs**, vol. 96, n.3, 2017.

KEOHANE, Robert Owen; MILNER, Helen. **Internationalization and domestic politics**. New York: Cambridge University Press, 1997.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Transnational relations and world politics**. Boston: Harvard University Press, 1972.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence: world politics in transition**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

- KLITGAARD, Robert. **Controlling corruption**. Berkeley: University of California Press, 1988.
- KOSAL, Leonid. Essay on Cal Capitalism in Russia. **Acta Oeconomica**, vol. 57, n. 1, 2007.
- KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, vol. 36, n. 2, 1983.
- KRASNER, Stephen. **Sovereignty: organized hypocrisy**. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- KRASTEV, Ivan. **Shifting obsessions: three essays on the politics of anticorruption**. Budapest: Central European University Press, 2004.
- KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John. International Organization: a State-of-the-Art on an Art of the State. **International Organization**, vol. 40, n. 4, 1986.
- KRATOCHWIL, Friedrich. **Rules, norms, and decisions on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs**. Nova York: Cambridge University Press, 1989.
- LORENTE, Vitória. Corrupção no Brasil e Estratégias de Combate. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública (RBEFP)**, v. 5, n. 14, 2016.
- MAHONEY, James. After KKV: the new methodology of qualitative research. **World Politics**, v. 62, n. 1, 2010.
- MARTIN, Lisa; SIMMONS, Beth, Theories and Empirical Studies of International institutions, **International Organization**, v. 52, n. 2, 1998.
- MAURO, Paolo. **The effects of corruption on growth, investment and government expenditure**. Washington: International Monetary Fund Publisher, 1996.
- MILNER, Helen. International political economy: beyond hegemonic stability. **Foreign Policy**, n. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, 1998.
- MORAVCSIK, Andrew. Is there a 'democratic deficit' in world politics? A framework for analysis. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, 2004.
- MOSHER, Frederick. **Democracy and the public service**. Nova York: Oxford University, 1968.
- MOTTA, Rodrigo. Corrupção no Brasil Republicano 1954-1964. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa. (Org.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 206-2012.
- NARITA, Felipe Ziotti. Espectros da multidão. **Revista USP**, São Paulo, v. 122, 2019.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Campus, 2005.
- NORTH, Douglass. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 5 n. 1, 1991.
- NYE, Joseph. **Soft power: the means to success in world politics**. Nova York: Public Affairs, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção das Nações Unidas contra Corrupção**, 2005. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf. Acesso em 28/02/2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions**, 1998. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf. Acesso em 28/02/2021.

OSRECKI, Fran. A Short History of the Sociology of Corruption: the demise of counter-intuitive and the rise of numerical comparisons. **The American Sociologist**, v. 48, n. 1, 2016.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 4, n. 1, 2003.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 3, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o Desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.), **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PUNTON, Melanie; WELLE, Katharina. Applying Process Tracing in Five Steps. **Center for Development Impact (CDI) Practice Paper Annex**, n. 10, abril, 2015.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, vol. 42, n. 3, 1988.

REINICKE, Wolfgang. **Global public policy: governing without government**. Washington: Brookings, 1998.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: a study in political economy**. Nova York: Academic Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, Susan. When is corruption harmful? In: HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M. (Eds.), **Political corruption: concepts and contexts**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.

ROSE-ACKERMAN Susan. **International Handbook on the Economics of Corruption**. Northampton: Edward Elgar, 2006.

ROSENAU, James. Governance in the twenty-first century. **Global Governance**, v. 1, n. 1, 1995.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

RUGGIE, John. International Responses to Technology - Concepts and Trends. **International Organization**, vol. 29, n. 3, 1975.

SAMPSON, Steven. The anti-corruption industry: from movement to institution. **Global Crime**, vol. 11, n. 2, 2010.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (Eds.), **The Self-Restraining State: Power and Accountability in the New Democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHILLEMANS, Thomas; BUSUOIC, Madalina. Predicting Public Sector Accountability: from agency drift to forum drift. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.23, 2014.

SCHOLTE, Jan. Towards Greater Legitimacy in Global Governance. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 1, 2011.

SCOTT, James. The analysis of corruption in developing nations. **Comparative Studies in Society and History**, vol. 11, n. 3, 1968.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford Press, 1999.

SEN, Amartya; WOLFENSOHN, James. **Development: a coin with two sides**. 1999. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/PRESIDENTEXTERNAL/0>. Acesso em 11/12/2020.

SEQUEIRA, Sandra. Advances in Measuring Corruption in the Field. In: SERRA, Danila; WANTCHEKON, Leonard (org.). **New advances in experimental research on corruption**, Bingley: Emerald Group Publishing, 2012.

STARLING, Heloísa. Ditadura. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 213-221.

STENGEL, Frank; NABERS, Dirk; MACDONALD, David. Analyzing the Nexus between Populism and International Relations. In: STENGEL, Frank; NABERS, Dirk; MACDONALD, David (eds), **Populism and world politics: exploring inter and transnational dimensions**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

STOKKE, Olav. **The interplay of international regimes: putting effectiveness theory to work**. Lysaker: Fridtjof Nansen Institute, 2001.

STONE, Diane. Introduction: global knowledge and advocacy networks, **Global Networks**, v.2, n. 1, 2002.

STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones. In: KRASNER, Stephen. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

TANZI, Vito. Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures. **International Monetary Fund Working Paper**, 98/63, 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>. Acesso em 11/12/2020.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1999.

WEDEL, Janine. Rethinking corruption in an age of ambiguity. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 45, n. 8, 2012.

WENDT, Alexander. Constructing international politics. **International Security**, vol. 20, n. 1, 1995.

WERNER, Simcha. New directions in the study of administrative corruption. **Public Administration Review**, v. 43, n. 2, 1983.

YOUNG, Oran. **International cooperation: building regimes for natural resources and the environment**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

YOUNG, Oran. **Governance in world affairs**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

YOUNG, Oran; LEVY, Marc. The effectiveness of international environmental regimes. In: YOUNG, Oran (ed.). **The effectiveness of international environmental regimes: casual connections and behavioral mechanisms**. Cambridge: MIT Press, 1999.

ZUCATTO, Luis Carlos; SATOR, Uliana; BEBER, Sedinei; WEBER, Rudi. Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública. **ConTexto**, v. 9, n. 16, 2009.

APÊNDICE

12 Passos para um Projeto Exitoso

**perspectivas do Banco Interamericano de
Desenvolvimento (BID)**

Objetivo: este documento visa ser um guia para desenvolvedores em preparar projetos resilientes a modificações políticas, financeiramente viáveis e estruturalmente **apresentáveis para diversas organizações de fomento internacionais.**

As próximas páginas apresentam um diagrama de 12 passos para um ciclo eficiente de desenvolvimento de projetos para o setor público. Por ter um foco amplo, o documento pode ser adaptado por desenvolvedores para objetivos de várias áreas. O envolvimento de partes interessadas (*stakeholders*) e a gestão adaptável são constantes que atravessam transversalmente cada passo aqui proposto.

A experiência particular do pesquisador com projetos pleiteados junto ao BID foi fundamental para a execução deste guia. Entretanto, o documento não se limita ao Banco, pode ser usado para apresentar propostas a outras instituições, em diversas áreas do setor público.

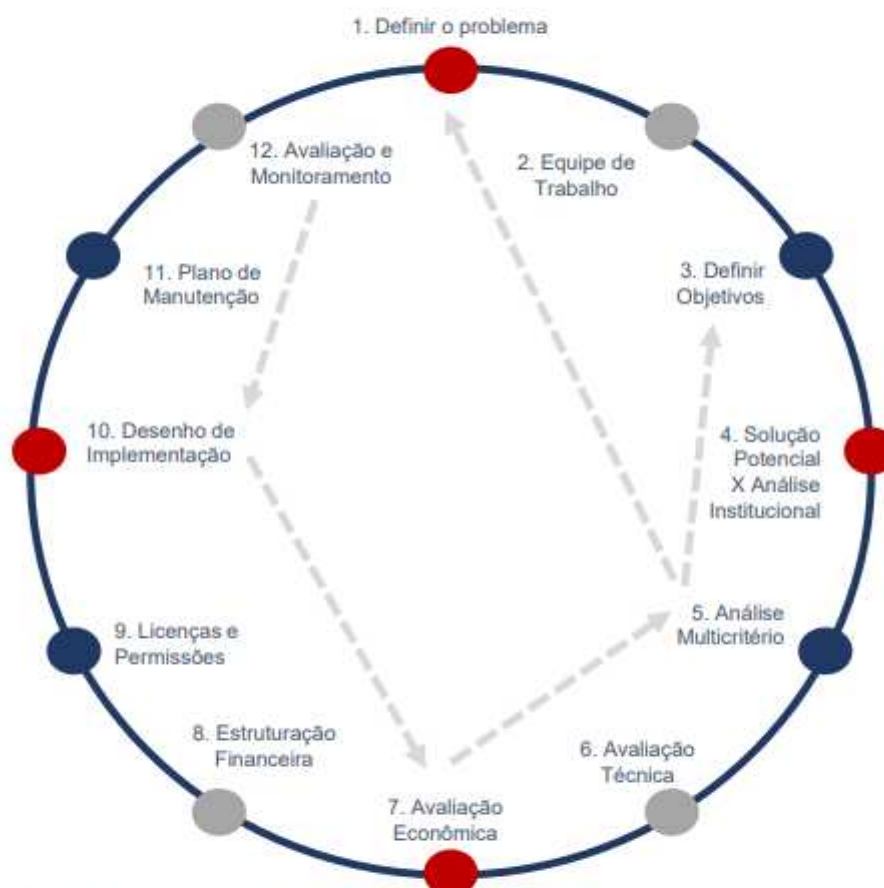
12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

01

Planejamento e Gestão Adaptáveis

Planejamento e Gestão Adaptáveis devem ser aplicados para a tomada de decisões estratégicas: de longo prazo, efeito perene, mas com graus relativamente altos de incerteza e risco, atuando para mitigá-los.



Circunferência representa o fluxo contínuo do processo

Setas tracejadas indicam à qual etapa anterior revisar em caso de desafios (adaptabilidade)

Os processos adaptáveis são benéficos em situações com maior grau de incerteza, uma vez que os elementos de cada fase proporcionam base para a tomada de decisão das fases seguintes. Ademais, etapas de monitoramento e avaliação ajudam na correção de decisões das etapas anteriores.

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

02

Definição do Problema

O desenvolvedor do projeto precisa ter um entendimento geral do problema (dificilmente será especialista e nunca deve ser totalmente alheio ao tema). O primeiro passo proporciona a oportunidade de adquirir mais conhecimento junto a outros atores interessados.

As etapas sugeridas são:

- Identificar vulnerabilidade e riscos. As perguntas abaixo auxiliam na tarefa:
 - Quais os problemas são prioritários?
 - Porque esses problemas são considerados assim?
 - Quais elementos que explicam a existência do problema?
 - Quais os impactos diretos e indiretos da ocorrência do problema?
- Definir a magnitude do problema: é de uma região específica? De toda uma cidade? (é reflexo de uma política de outra região/poder?)
- Entender em que medida o problema pode piorar no futuro (exemplo, a mudança climática pode alterar sua ocorrência?)
- Identificar as principais incertezas em tratar o problema

Antes de propor resolver problemas desenvolvendo novas estruturas, é fundamental entender os fatores que explicam a existência do problema e como esses elementos se relacionam com o entorno social e físico.

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

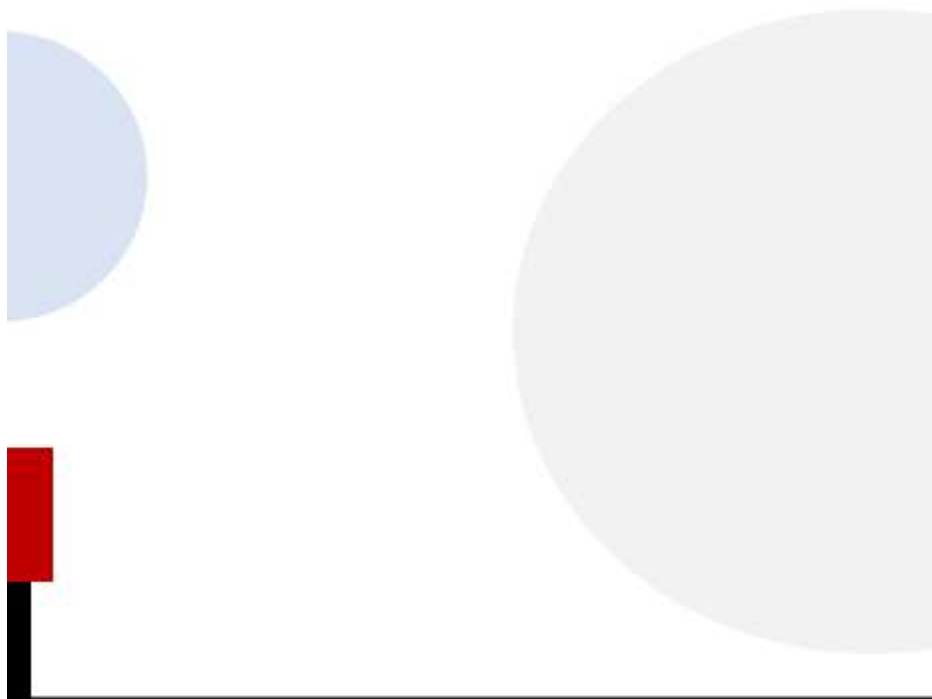
03

Montando Equipe e Governança

Reunir os membros da equipe de trabalho com base em seus conhecimentos, habilidades, experiência e atitudes. Deixar claro seus papéis e responsabilidades (assinatura de um *Memorandum of Understanding* pode ser uma possibilidade), além de divulgar o processo de tomada de decisões.

Importante:

- Assegurar que toda a equipe tenha um papel e que este corresponda a suas habilidades, antecipando quaisquer deficiências ou falhas o máximo possível.
- Assegurar que a escolha dos membros da equipe de trabalho ocorra de maneira limpa e transparente. Se o projeto envolver entidades fora do setor público, recomenda-se a assinatura de um *Memorandum of Understanding* para definição de papéis e responsabilidades.
- Estabelecer momentos de tomada de decisão que estejam alinhados a regras e regulações vigentes, adequando o calendário do projeto a estes fatores
- Adotar políticas de transparência para divulgação de informações, ajudando a mitigar potenciais riscos de corrupção



12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

04

Definir Objetivos e Metas

Definir objetivos e metas tendo por base o contexto do problema. Os objetivos devem ser SMART, sigla em inglês para: Específico (redução ou aumento de X%) | Mensurável (usar indicadores claros, preferivelmente os já adotados) | Alcançável (precisa ser factível dado o contexto) | Relevante (justificar o porquê) | Temporal (será feito em X período).

Determinar os critérios de sucesso do projeto a serem monitorados:

- Definir os Indicadores-Chave de Desempenho (KPI em inglês). Importante ter em conta também como esses indicadores vão evoluir no decorrer do tempo, se são flexíveis o suficiente para tal ou se precisarão ser substituídos em determinada etapa.
- Definir o cenário base ou referencia para o cálculo do indicador. Por exemplo: os indicadores começaram a ser medidos com base na situação do dia atual? De 5 anos atrás? Ou começarão em 3 meses, por exemplo?

Definir os KPIs em conjunto com os atores interessados no projeto, estabelecendo vínculos e compromissos entre as entidades que possam estar presentes. Trazer académicos que possam auxiliar nas medições e necessidades de informações técnicas

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

05

Identificar Possíveis Soluções

O conjunto de soluções potenciais pode variar de acordo com o desafio em questão. Contudo, de maneira geral, a solução dada ao problema pode ter 3 escopos: substituição/criação, complemento ou salvaguarda.

- **Soluções de substituição/criação** vislumbram uma entidade nova capaz de enfrentar o problema identificado. Por exemplo, construção de recifes artificiais para preservar determinada espécie, ou substituição de asfalto por concreto para redução de acidentes de trânsito
- **Soluções de Complemento** visam aperfeiçoar uma estrutura ou projeto existente, que passaria a cumprir melhor determinado indicador. Por exemplo, aulas de ginástica em asilos públicos para redução de doenças cardíacas
- **Soluções de Salvaguarda** buscam proteger estruturas existentes para que cumpram melhor seus indicadores. Por exemplo, estabelecer programas de parceria com entidades privadas para reforma de praças

É muito importante avaliar como as soluções propostas se encaixam no contexto local em termos: Institucionais (leis, costumes), Políticos (aprovações e permissões), Financeiros e Ambientais

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

06

Análise Multicritério

Nesta etapa, ainda é esperada que algumas análises ainda não estejam 100% apuradas ou desenvolvidas, por isso que está marcada como possível ponto de retorno no diagrama inicial. Vale destacar que, ainda assim, esta etapa é importante, pois se a análise multicritério estiver confusa ao seu final ou for muito difícil de cumprir, valerá um retorno à etapa de definição de problema.

A ideia aqui é definir critérios para aprovação das soluções imaginadas, para que sejam postas em prática, colocando todos em planilha para melhor visualização e aprovação. Para definir as soluções que serão executáveis, é importante ter em conta:

- Definição de KPIs – o que pode ou não ser mais impactante ou alcançável
- Custos imaginados de com capital ou operativos. Importante: custos não apenas financeiros, mas também políticos, tempo, tudo que teoricamente pode ser visto como custo para poder colocar a solução em marcha
- Benefícios imaginados que seriam derivados da execução
- Riscos e *trade-offs* implicados
- Prazo de amadurecimento do projeto, sua vida útil ou validade

Se houver ainda muita incerteza quanto a determinadas soluções, recomenda-se leva-las para as etapas de avaliação financeira e análise técnicas, afim de testar sua viabilidade. Frequentemente gerentes de projeto precisam voltar à esta etapa e revisar suas soluções

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

07

Avaliação Técnica

Nesta etapa, é importante contar com a participação de um corpo técnico especialista no assunto, capaz de oferecer **perspectivas em sua avaliação**, muito mais do que apenas opiniões.

Nesta etapa, espera-se:

- Conduzir uma avaliação de riscos do cenário atual e seu monitoramento no futuro. Basicamente um: é viável executar o projeto hoje? É viável manter sua execução/manutenção no futuro?
- Avaliar riscos ao projeto no futuro por meio de análise de cenários. Por exemplo, quais alternativas dadas aos Jogos Olímpicos em se ocorre uma pandemia?
- Desenvolver um plano de contingência de desastres ou *force majeure*
- Definir a vida útil da solução pleiteada. O calendário do projeto terá que abarcar o amadurecimento da política proposta, assim como prever seu fim/descarte, caso se trate de uma solução temporal
- Definir limites do projeto, especialmente em termos de escopo territorial, item imprescindível para identificar atores interessados e potenciais influenciadores/detratores
- Fazer análise de cenários futuros, avaliando diferentes desempenhos da solução proposta no sentido de mitigar falhar
- Fazer uma avaliação de benefícios. Tão importante quanto os custos, os benefícios ajudam a ampliar a atenção de organismos financiadores, sejam eles financeiros, socioeconômicos, culturais ou ambientais

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

08

Avaliação Econômica - Custos

Cálculo dos custos y beneficios

Cálculo de Custos e Benefícios é uma das partes mais importantes para o projeto, especialmente para apresentá-lo à instituições de fomento. Nesse sentido, é importante traduzir os benefícios também em termos monetários, até mesmo para poder comparar as soluções propostas e decidir as mais vantajosas para atacar o problema proposto.

Busque prever todos os custos abaixo no seu planejamento, como na tabela de exemplo a seguir:

- **Gastos de Construção e Desenho (CAPEX, em inglês):** são previsões de gastos iniciais para cobrir a concepção do projeto, gastos com materiais e obtenção de permissões/licenças necessárias
- **Gastos Operacionais (OPEX, em inglês):** são todos os custos estimados durante o ciclo de vida do projeto e sua manutenção (pagamento de indenizações, treinamento de pessoal, desapropriações, controle de pragas, limpeza, entre outros), incluindo possíveis fechamentos se a solução for do tipo substitutiva
- **Custos de Oportunidade:** estimar os custos de NÃO implementação da solução em questão ou em comparação com outra política alternativa. Essa visão faz bastante diferença na consecução de recursos internacionais

Categoria	Custo	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3
Custos Construção	Estudos de viabilidade	\$\$\$			
	Licenças	\$			
Gastos Operacionais	Instalação		\$		
	Supervisão		\$		
	Monitoramento e Manutenção			\$\$\$	\$
Custo de Oportunidade	Não gastar com a estrutura substituída		-\$	-\$	-\$
Total		\$\$\$\$	\$	\$	\$

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

09

Avaliação Econômica - Benefícios

Os benefícios também devem ser especificados preferencialmente em termos monetários. Esse cálculo pode ser feito com a ajuda de especialistas e técnicos nas etapas anteriores

Enquanto custos são mais facilmente calculáveis, alguns benefícios são muito tangentes ao projeto, ou podem afetar outras áreas. Por exemplo, uma política de conscientização antidrogas podem impactar não apenas o número de pessoas sendo tratadas, mas também índices de violência doméstica, acidentes de trânsito, custo de investigação de homicídios, entre outros.

Além disso, é importante também ressaltar os benefícios qualitativos para a comunidade, em termos econômicos, sociais ou ambientais. Alguns deles também são chamados de "co-benefícios". A tabela a seguir mostra dois exemplos.

Categoria	Custos Evitados	Benefício Direto	Co-benefício
Ação em Questão	Custos Evitados em um X período de tempo	Para quê a ação se propõe	Impactos tangentes
Ex 1: Construir recife artificial	Reposição de areia anual: R\$ XX milhões anualmente	Proteção à biodiversidade por redução de erosão	Aumento de turismo ecológico
Ex 2: Palestras de Educação Sexual na pré-escola	Redução de R\$ XX mil reais em custos policiais na apuração de casos de abuso sexual infantil	Redução de casos de abuso sexual infantil em determinada região	Formação de adolescentes e adultos mais conscientes sobre o tema

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

10

Estruturação Financeira

A estruturação financeira não precisa ser definitiva, mas é importante estar baseada em fatos e perspectivas sólidas. O principal objetivo desta etapa é buscar opções para cumprir com os custos previstos na seção anterior.

Principais tarefas para estruturar financeiramente o projeto estão listadas a seguir, junto com uma tabela de exemplificação:

- Identificar Fontes de **ingresso de capital financeiro ao longo do ciclo de vida do projeto**
- Analisa requisitos de capital e periodicidade
- Analisar capacidade do projeto em gerar fluxos de Caixa para cobrir os requisitos financeiros sob diferentes cenários de execução

Origem de Fomento	Internacional	Público	Privado
Exemplos de Fontes	Fundos Internacionais (ex: Green Climate Fund, Least Developed Countries Fund)	Fundos Públicos (comuns, de várias entidades governamentais)	Impostos (ou incentivos)
	Agências de Cooperação (Ex: JICA – Japan International Cooperation Agency, NORAD – Norwegian Agency for Development and Cooperation)	Fontes de Ingressos (tais como impostos, venda de terrenos, aluguéis, repasse de verbas)	Sistema de negociação de crédito (pagos ambientais ou crédito de carbono)
	Instituições Financeiras (Ex: BID)	Doações e Filantropia	
		Empréstimos diretos de instituições públicas ou privadas	
		Parcerias Público-Privadas	
	Financiamento Combinado		

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

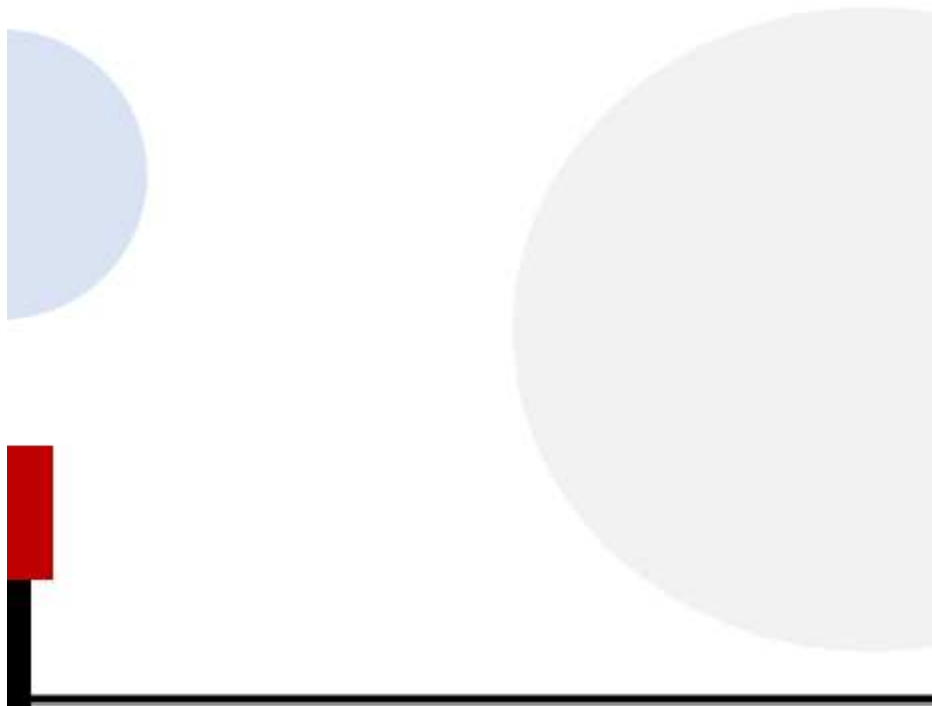
11

Licenças e Permissões

Qualquer projeto que se apresente tem que respeitar a legislação vigente, recebendo licenças e permissões necessárias para sua execução. Essa tarefa deve começar durante a parte de planejamento do projeto, para que este seja executado tão logo os fundos para colocá-lo em curso estejam aprovados.

Para consecução de financiamento, é importante demonstrar para que serão usados os documentos legais expostos no projeto. Verificar requerimentos locais também é importante, pois há leis regionais que complementam as mais gerais e podem impactar a execução do projeto.

Além disso, o envolvimento das partes interessadas é de suma importância nesta etapa, no sentido de buscarem ativamente a regularização de quaisquer documentos que sejam necessários para a outorga das permissões legais.



12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

12

Desenho de Implementação

Esta etapa tem por objetivo organizar a execução do projeto de maneira apresentável e inteligível a todos os envolvidos. O resultado do desenho de implementação pode variar muito de projeto a projeto – pois cada um está enfrentando um problema único. Porém, de maneira geral, o desenho de implementação busca integrar de maneira progressiva as etapas conceituais, como se desdobram em ações, o papel dos stakeholders, explicando os próximos passos e as atividades de maneira clara para que se cumpram os KPIs estabelecidos. Sua organização genérica se encontra na tabela a seguir.

Etapa do Desenho	Tarefas Exploradas
Desenho Conceitual	Garantir que o desenho conceitual reflita as metas do projeto, de modo a fazê-lo: • Sustentável econômica e financeiramente: trabalhar sobre análises de custos incrementais é bastante importante • Alinhado com o cumprimento da legislação • Socialmente apto (problema sendo abordado) • Ambientalmente responsável • Viável do ponto de vista de indicadores
Desenho Preliminar	• Estimativas de custos detalhada, ainda que provisória
Desenho Detalhado	• Orçamento detalhado do projeto – incluindo prazos, datas e stakeholders • Tarefas claras e específicas de execução – calendário com fases é bastante importante, se o projeto assim se dividir • Orçamentos confirmados de materiais, mão de obra, equipes técnicas, etc

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

13

Operação e Manutenção

O Plano de Operação e Manutenção vem no sentido de otimizar a entrega e cumprimento dos KPIs de um projeto. Deve-se debruçar-se neste tópico na parte de planejamento, conferindo mais detalhamento e estruturas nas etapas de estruturação financeira e desenho de implementação. Assim, esta é outra etapa em que envolver todos os atores e deixa-los a par de suas atividades é crucial.

Considerações importantes nesta etapa:

- **Frequência:** as atividades desta etapa precisam receber revisões planejadas e recorrentes, adequando-se às características do projeto. Por exemplo, um projeto que sofra com a sazonalidade (questão inverno/verão, por exemplo), talvez precise de mais manutenção em um desses períodos, de maneira que não devemos colocar ao longo do ano os mesmos custos de manutenção para casos assim. O mesmo vale para características de regionalidade, questões ambientais, movimentos migratórios, questões estéticas, entre outras atividades que já sejam conhecidas pela equipe do projeto.
- **Financiamento:** o projeto precisa estar organizado de maneira a sempre receber fluxo de capital necessário para sua manutenção, sempre prevendo quantias para imprevistos
- **Cumprimento de Políticas:** atualizar a execução de projetos com quaisquer mudanças legais ou jurídicas. Reservas específicas para esse fim podem ser previstas no planejamento financeiro do projeto, especialmente para áreas com legislação em vibrante construção, como internet e meio ambiente
- **Capital Humano:** garantir que as pessoas escaladas estejam usando plenamente suas habilidades para as atividades do projeto. Se houver necessidade de atualizações ou capacitações, isso também tem que estar previsto
- **Contingências:** como comentamos anteriormente, a formação de fundos de reservas para imprevistos também precisa ser incentivada, especialmente se alguns desses eventos já são previsíveis (terremotos, furacões, etc.), tal qual a compra de seguros para o caso de instalações físicas com alto valor

12 Passos para um Projeto Exitoso

perspectivas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

14

Monitoramento e Avaliação

Monitoramento e Avaliação é uma etapa importante para avaliar o sucesso do projeto, que pode ser determinante na liberação de créditos futuros. Este também é um elemento chave na gestão adaptável, podendo mitigar problemas ou até mesmo potencializar o desempenho. Importante adicionar que atentar-se às condições exógenas ao projeto (mudança climática, condições socioeconômicas, clima político, entre outros fatores) ajuda em seu monitoramento, podendo antever situações e blindar o projeto contra possíveis riscos.

O Plano de Monitoramento e Avaliação deve conter detalhes de:

- **Implementação:** para que o projeto se implemente de acordo ao previsto – especialmente em temas de interesse dos *stakeholders*
- **Desempenho:** que o resultado cumpra com os indicadores (KPIs) acordados
- **Transparência e Efetividade:** anúncio de resultados e impactos carecem ser frequentes e completos

Estruturalmente, recomenda-se que o Plano de Monitoramento deva dar respostas a perguntas como:

- Como se coletará a informação para análise e avaliação?
- Onde e de que forma estarão disponibilizados os dados para monitoramento?
- Quem se encarregará de fazer essas análises e divulgar os balanços?
- Quem vai receber os relatórios de monitoramento?
- Haverá participação da comunidade na coleta ou processamento dos dados? Eles estão de acordo?