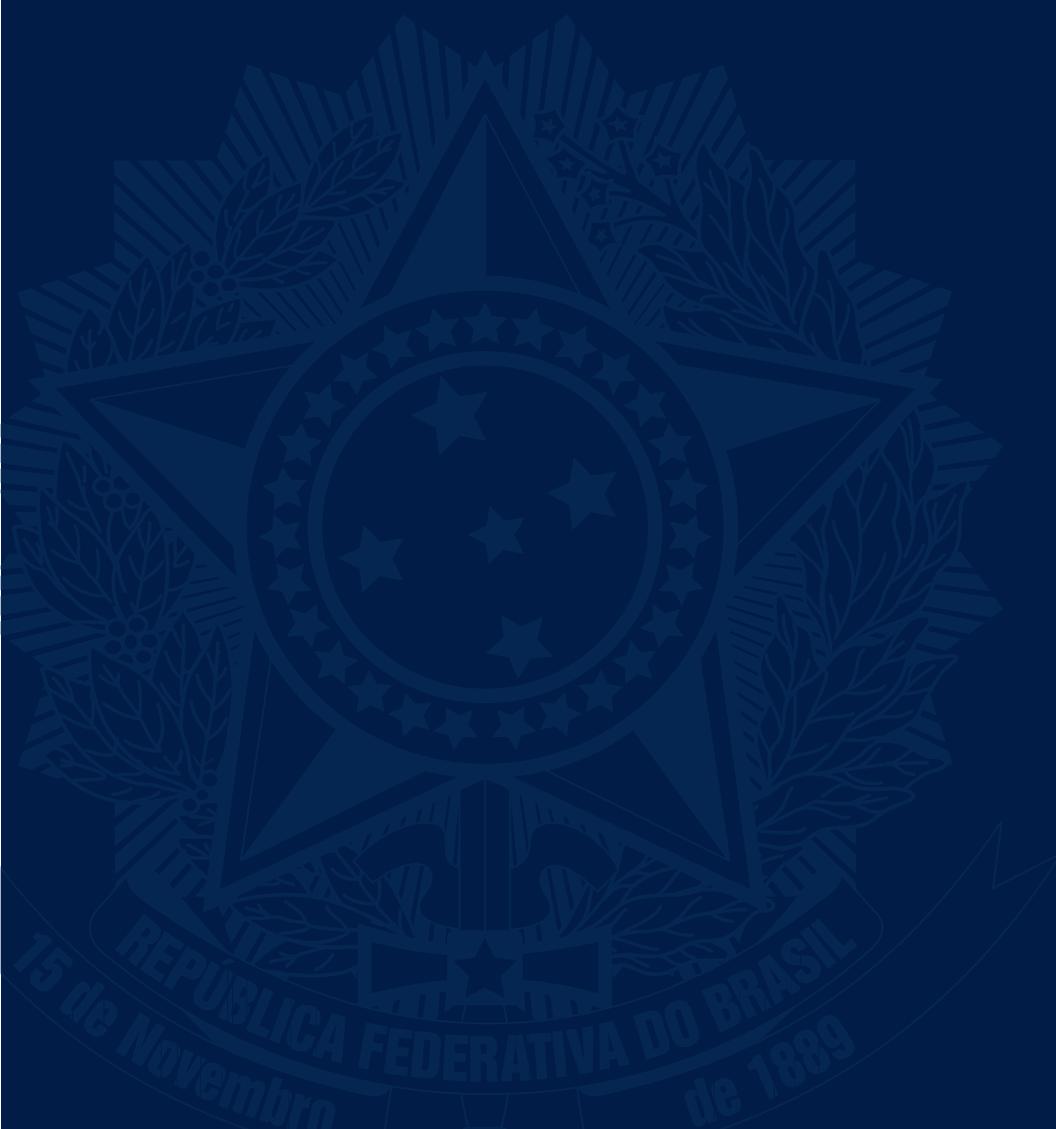


Revista da CGU

Brasília · Volume 11 · Nº 20 · 2019



Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 11 • Nº 20 • 2019

Wagner de Campos Rosário
Ministro da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Júnior
Corregedor-Geral da União

Valmir Gomes Dias
Ouvidor-Geral da União

Cláudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

João Carlos Figueiredo Cardoso
Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

REVISTA DA CGU

É uma publicação voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

CONSELHEIROS DA REVISTA

Dr. Alcides Costa Vaz - UnB
Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGRS
Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG
Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB
Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP
Dra. Cecília Olivieri - USP
Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB
Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG
Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB
Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB
Dr. Jose Célio Silveira Andrade - UFBA
Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA
Dr. José Matias-Pereira - UnB
Dr. Luciano Da Ros - UFRGS
Dr. Matthew M. Taylor - American University
Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur
Dr. Marco Cepik - UFRGS
Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB
Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC
Dr. Max Cirino de Mattos - UNA
Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN
Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener - FGV
Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

M. Sc. Vítor César Silva Xavier, Editor-chefe
M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto Ferreira, editor
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, editora
Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa, editor
Dr. Marcio Camargo Cunha Filho, editor
Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, editor

REVISÃO GERAL

Dra. Ana Júlia Possamai
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas
Dra. Izabela Moreira Corrêa
M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha
M. Sc. Pedro Duarte Blanco
Dra. Raquel Lima Scalcon
Dra. Vanessa Rodrigues de Macedo

REVISÃO DUPLO CEGA

Adila Maria Taveira de Lima – Universidade Federal de Tocantins
Alzira Ester Angeli - Controladoria-Geral da União
Amauri Pezzuto Júnior – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará
Antonio Duarte de Lima Júnior - Controladoria-Geral da União
Bruno Dantas Faria Affonso – Universidade Federal Fluminense
Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo
Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha
Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Controladoria-Geral da União
Cassio Mendes David de Souza - - Controladoria-Geral da União
Christiano Braga de Castro Lopes - Escola do Governo do Estado de Alagoas
Cláudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Cristiano Coimbra de Souza - Controladoria-Geral da União
Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio
Danielle Costa de Moura - Controladoria-Geral da União
Demethrius Pereira Lucena de Oliveira – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte
Enzo Eichhorst de Mattos - Controladoria-Geral da União
Esdras Carlos de Santana – Marinha
Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas
Felipe Fernandes Ribeiro Maia – Milton Campos
Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza – Marinha do Brasil
Frederico Pinto de Souza - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - ES
Fúlvio Eduardo Fonseca - Controladoria-Geral da União
Gabriel Aragão Wright - Controladoria-Geral da União
Gabriela Ohana Rocha Freire - UFPA
Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia
Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso
Guilherme Siqueira Carvalho - Transparência Internacional
Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa – FUNDEP
Hugo Agra de Castro – Universidade de Brasília
Isolda Lins Ribeiro – Initia Via
Jacqueline Maria Cavalcante Silva - Controladoria Geral da União
Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde
Joanir Fernando Rigo – Ordem dos Advogados do Brasil
João Guilherme de Souza Porto – Faculdades Arnaldo Janssen

Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia
Jorge André Ferreira Lima - Controladoria Geral da União
José Antonio Gouvêa Galhardo - Controladoria-Geral da União
Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional
Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Leonardo César Castro - Tribunal de Contas do município de São Paulo
Leonino Gomes Rocha - Controladoria-Geral da União
Li Chong Lee Bacelar de Castro - Controladoria-Geral da União
Liliane de Paiva Nascimento - Controladoria-Geral da União
Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa
Luciana Cristina Salles – Tribunal Regional Federal da 3a Região
Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo
Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.
Luís Vicente Bernardi Pereira - FEAD
Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília
Luíza Galiazzi Schneider – Controladoria Geral da União
Luma Poletti Dutra - Rede Nacional de Observatórios de Imprensa
Maíra Luísa Milani de Lima - Controladoria-Geral da União
Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Controladoria-Geral da União
Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Controladoria-Geral da União
Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG
Mateus do Prado Utzig - Universidade de Brasília
Nilo Cruz Neto – Controladoria-Geral da União
Nyalle Barboza Matos - Prefeitura Municipal de Natal
Olavo Venturim Caldas - Controladoria-Geral da União
Orlando Vieira de Castro Júnior - Controladoria-Geral da União
Patrick Del Bosco de Sales – Marinha
Raimer Rodrigues Rezende - Controladoria-Geral da União
Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Ricardo Plácido Ribeiro - Controladoria-Geral da União
Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio
Romualdo Anselmo dos Santos - Controladoria-Geral da União
Ronaldo José Rêgo de Araújo - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão
Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz
Simone Cristine Araújo Lopes – UFJF
Stefanie Groenwold Campos - CGU
Taiana Fortunato Araújo - Inmetro
Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC
Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ÍNDICE

| | |
|--|-------------|
| EDITORIAL • Por uma atitude científica nas discussões sobre estratégias anticorrupção | 1242 |
| Marcio Cunha Filho, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Vítor César Silva Xavier | |
| Legislação Colaborativa: o processo em foco na produção de políticas anticorrupção | 1245 |
| <i>Collaborative legislation: focusing on the making of anticorruption policy</i> | |
| Guilherme de Jesus France | |
| Accountability legal e Corrupção | 1251 |
| <i>Legal Accountability and Corruption</i> | |
| Luciano Da Ros | |
| Combate à Corrupção: novos tempos | 1276 |
| <i>Combating Corruption: new agendas</i> | |
| Maria Tereza Aina Sadek | |
| Confiança Pública e Legitimidade do Poder Judiciário: a agenda de pesquisa pendente no Brasil | 1284 |
| <i>Public Trust and Legitimacy of the Judiciary: The Pending Research Agenda in Brazil</i> | |
| Paulo Alexandre Batista de Castro | |
| Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social | 1293 |
| <i>The impacts of transparency in Brazil for public management, accountability and social participation</i> | |
| Vanessa Rodrigues de Macedo | |
| Brazil's Information Ecosystem: What is Transparency's Impact? | 1299 |
| <i>O ecossistema do acesso à informação no Brasil: Qual é o Impacto da Transparência?</i> | |
| Gregory Michener | |
| Alcançando a Accountability: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção | 1311 |
| <i>Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies</i> | |
| Matthew M. Taylor | |
| Tradução: Valentina Maciel Leite / Revisão: Marcio Cunha Filho | |
| Controle Social: o que as evidências realmente mostram? | 1331 |
| Jonathan Fox, American University, Washington D.C., USA | |
| Traduzido por Marcio Cunha Filho | |

EDITORIAL • Por uma atitude científica nas discussões sobre estratégias anticorrupção

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112001

Marcio Cunha Filho¹, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior² e Vítor César Silva Xavier³

A Revista da CGU apresenta esta edição especial, fruto do Seminário “Repensando o Esforço Anticorrupção no Brasil”, realizado em Brasília em novembro de 2018 e organizado pela ENAP e American University, com colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público da União (MPU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). O comitê editorial convidou todos os participantes do seminário para submeter artigos relacionados com suas apresentações. Quando recebidos, os textos foram submetidos ao processo de avaliação de duplo *peer review* e posteriormente a revisão e decisão editorial. A edição marca ainda a utilização, pela primeira vez, do DOI – *Digital Object Identifier*. Além disso, a presente edição pode ser considerada um trabalho de transição, uma vez que em outubro de 2019 tomará posse nova comissão editorial, que encontra uma Revista fortalecida e em condições de avançar ainda mais nos próximos anos.

A Revista da CGU tem como destinatários finais servidores públicos, acadêmicos e, principalmente, o público em geral. Acreditamos que discussões sobre combate à corrupção, legitimidade de instituições públicas, transparência e controle social só fazem sentido se envolverem e engajarem tanto agentes públicos quanto a sociedade civil, que devem unir esforços no sentido de pensar em soluções para os muitos desafios com os quais o Brasil se depara nesse campo. Conjugando teoria e prática, a Revista da CGU vai se consolidando como um espaço singular no Brasil para a realização de discussões aplicadas e que visem pensar e propor soluções práticas por meio de reflexões teóricas aprofundadas.

Neste número, a Revista da CGU dá um passo definitivo no sentido de proporcionar ao público discussões qualificadas, plurais e científicas sobre estratégias de combate à corrupção, transparência e controle social no Brasil e no mundo. Por outras palavras, a Revista avança para a promoção de uma *atitude científica*, definida como um sistema de pensamento cujo cerne é a ideia de que “as respostas a questões empíricas serão encontradas não em deferência à autoridade ou ao compromisso ideológico, mas sim na evidência reunida em torno do objeto que está sendo investigado” (McIntyre, 2019, p. 3). Em um contexto mundial em que o antagonismo e o acirramento de ânimos passam a cada vez mais influenciar debates sobre políticas públicas, pensar esses temas por meio de uma atitude científi-

¹ Editor-adjunto da Revista da CGU. Doutor em Direito pela Universidade de Brasília, Professor do curso de graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Direito Público e Auditor Federal de Finanças e Controle.

² Editor-adjunto da Revista da CGU. Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ e Coordenador-Geral de Inovação na Prevenção à Corrupção. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Pesquisador Visitante na Temple University (2016-2017).

³ Editor-chefe da Revista da CGU. Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

ca, apoiada em dados e em teorias falsificáveis, é essencial para permitir a reconstrução de consensos e para nos aproximar de soluções satisfatórias para a sociedade. Com efeito, é urgente que passemos a nos pautar cada vez mais por dados empíricos e por teorias explicativas, relegando a um segundo plano o papel de ideologias, crenças ou dogmas.

Nesse contexto, os artigos do presente número se pautam por proporcionarem reflexões empíricas qualificadas, indo além de abordagens meramente normativas. Algumas das contribuições deste número incluem: artigo de Maria Teresa Sadek, que aborda a mudança de enfoque no debate sobre políticas anticorrupção, que deixa de ser uma pauta “moralista” para ser encarado como um problema real e com consequências econômicas e sociais deletérias, o que acarretou mudanças na percepção popular sobre corrupção e na dinâmica das instituições de controle; artigo de Luciano Da Ros, que introduz o conceito de *accountability* legal e chama atenção para a frequente subvalorização das sanções administrativas, que têm na verdade um grande potencial de servir como instrumento de controle da corrupção; artigo de Paulo Castro, que aborda o processo de construção de legitimidade do Poder Judiciário – que envolve capacidade de punir, independência de sua atuação, justiça processual e motivação jurídica –, bem como fatores que colocam em risco tal construção; artigo de Guilherme France, que se debruça sobre as novas medidas anticorrupção como uma nova forma de participação popular no processo legislativo; e artigo de Vanessa de Macedo, que apresenta uma comparação sobre o papel desempenhado pela sociedade civil e por agentes estatais nos processos de aprovação das suas respectivas Leis de Acesso à Informação no Brasil e no México, tentando relacionar a efetividade das leis (ou sua falta) à representatividade popular construída em torno delas.

Dentre as muitas contribuições que a presente edição traz para o progresso do conhecimento científico no Brasil, cabe ressaltar as traduções inéditas de dois importantes artigos que já são referência em seus subcampos e que foram publicados originalmente em duas das mais prestigiadas revistas internacionais, a *Deadalus* e a *World Development*. Em “*Alcançando a Accountability: Uma Abordagem para o Planejamento e Implementação de Estratégias Anticorrupção*”, Matthew Taylor se debruça sobre três casos históricos de êxito na luta contra corrupção – Geórgia, Ruanda e Japão. Observando que apenas raramente iniciativas pró-controle se convertem em mudanças duradouras nos sistemas políticos, ele afirma que o nível de *accountability* de um país resulta da transparência, fiscalização e sanção, moderados pela efetividade das instituições e pelo seu grau de dominância política. Já em “*Controle Social: o que as evidências realmente mostram?*”, Jonathan Fox realiza uma revisão bibliográfica sistemática para extrair lições gerais sobre os contextos e as condições em que iniciativas de controle social podem efetivamente produzir mudanças nos sistemas políticos. Segundo o autor, são mais propensas a gerar mudanças as iniciativas “estratégicas” de controle social – entendidas como iniciativas multidimensionais que associam o empoderamento do cidadão com o reforço de instituições estatais capacitadas para responder às novas demandas que surgem em decorrência dos canais de controle social.

Combinadas, as duas traduções marcam não apenas a inserção internacional da Revista, mas também consolidam propostas de criação de um vocabulário próprio para debates relativos ao controle, trans-

parência e combate à corrupção no Brasil. A identificação e nomeação dos termos relevantes são pré-requisitos para a constituição de um campo de pesquisa autônomo e para a estruturação de novas agendas de pesquisa. Nesse sentido, esperamos que a tradução do texto de Jonathan Fox sobre o campo da *social accountability*, traduzido nessa edição como controle social, seja um passo importante na constituição de uma agenda de pesquisa sistemática no Brasil acerca da efetividade desses mecanismos de controle social. Cabe ressaltar, sobre essa tradução, que, ainda que a expressão controle seja sabidamente mais restrita semanticamente do que o termo original *accountability*, nossa opção por essa tradução nesse contexto se faz por ser essa expressão amplamente utilizada no campo da prática administrativa brasileira, e também pela necessidade de se tentar consolidar termos próprios para o debate, mesmo que esses termos sejam eventualmente revisados, discutidos e disputados.

As traduções são apenas uma parte da estratégia de internacionalização da Revista, que também passa a contar com um espaço para publicações originais em língua inglesa. O primeiro artigo publicado em idioma estrangeiro, inédito e original, é de autoria de Robert Gregory Michener sobre os impactos da transparência e da Lei de Acesso à Informação no Brasil. Em seu texto, o autor admite que os impactos da transparência são difíceis de serem medidos, mas é contundente ao afirmar que a transparência sempre fez e continuará a fazer a diferença; o autor também chama atenção para necessidade de mais investimentos em instituições públicas promotoras da transparência, como a CGU, e para a necessidade de coordenação institucional para a implementação de políticas públicas relacionadas à transparência, tais como a política de proteção de dados. A publicação original deste artigo em língua inglesa também permite que o Brasil passe a ser objeto de interesse por parte de acadêmicos internacionais na área de transparência pública, reforçando o movimento já iniciado pela Revista de inserção em bases acadêmicas internacionais.

A CGU segue incansável no seu propósito de oferecer à sociedade brasileira serviços públicos de excelência. A Revista e esta edição em especial representam resultados do esforço conjunto e contínuo de diferentes agentes públicos e acadêmicos nas reflexões sobre corrupção, transparência, confiança nas instituições e controle social. Seguimos abertos a construir espaços de produção qualificada e inovadora de conhecimento científico.

Brasília, outubro de 2019.

Referências

MCINTYRE, Lee. *The Scientific Attitude: Defending Science from Denial, Fraud, and Pseudoscience*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 2019.

Boa leitura!