

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcus Vinicius Rossi da Rocha

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DE  
MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY BUROCRÁTICO:**

Análise do caso da Controladoria Geral do Município de São Paulo

Porto Alegre  
2020

Marcus Vinicius Rossi da Rocha

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DE  
MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY BUROCRÁTICO:**

Análise do caso da Controladoria Geral do Município de São Paulo

Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Da Ros

Porto Alegre  
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
Carlos André Bulhões (Reitor)  
Patricia Pranke (Vice-Reitora)

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
Hélio Ricardo do Couto Alves (Diretor)  
Alex Niche Teicheira (Vice-Diretor)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
Ligia Mori Madeira (Coordenadora)  
Luciana Leite Lima (Vice-Coodenadora)

## CIP - Catalogação na Publicação

Rocha, Marcus Vinicius  
Institucionalização e Desinstitucionalização de  
Mecanismos de Accountability Burocrático: análise do  
caso da CGMSP / Marcus Vinicius Rocha. -- 2020.  
134 f.  
Orientador: Luciano Da Ros.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Corrupção. 2. Accountability. 3.  
Institucionalização. 4. Desinstitucionalização. 5.  
Controle Interno. I. Da Ros, Luciano, orient. II.  
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**ATA AUTENTICADA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas  
POLÍTICAS PÚBLICAS - Doutorado  
Ata de defesa de Tese

Aluno: Marcus Vinicius Rossi da Rocha, com ingresso em 05/05/2015

**Título:** Institucionalização e Desinstitucionalização de mecanismos de accountability burocrático: análise do caso da CGMSP

Data: 17/12/2020  
Horário: 08:00  
Local: IFCH

<u>Banca Examinadora</u>	<u>Avaliação</u>	<u>Origem</u>
Andre Luis Marengo Dos Santos	Aprovado	Externo
Ligia Mori Madeira	Aprovado	UFRGS
Marcio Camargo Cunha Filho	Aprovado	IDP
Maria Izabel Saraiva Noll	Aprovado	UFRGS
Sandro Trescastro Bergue	Aprovado	TCE RS

Avaliação Geral da Banca: Aprovado  
Data da homologação:

Porto Alegre, 21 de dezembro de 2020

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas  
Avenida Bento Gonçalves, 9500 Prédio 43322 - 205D - Bairro Agronomia - Telefone 33088220  
Porto Alegre - RS

Documento gerado sob autenticação nº VAD.795.306.VNM  
Pode ser autenticado, na Internet, pela URL <http://www.ufrgs.br/autenticacao>,  
tendo validade sem carimbo e assinatura.

Para Ana Clara e Noah.

## **AGRADECIMENTOS**

Esta tese não existiria se não fosse a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A UFRGS forneceu o doutorado do qual ela é fruto, a formação superior no bacharelado em ciências sociais, o mestrado em ciência política, além de fundamental experiência profissional e formação humana. Entre 2004 e 2014 fui servidor técnico administrativo da Universidade lotado na Faculdade de Educação e naquele período pude contar com todo o suporte e incentivo das chefias para progredir nos estudos, desde o cursinho pré-vestibular até o mestrado. Agradeço à comunidade universitária que forma a UFRGS, portanto, não apenas pelos anos de educação formal de excelência, mas também pela formação humana, pela convivência com colegas e pelas experiências que vão das festas pelo Campus do Vale ao Conselho Universitário; das passadas em sala para dar recados para a turma ao título de doutor.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP), de cuja primeira turma de doutorado sou, finalmente, egresso. Nos seus cinco primeiros anos pude testemunhar o engajamento de professores, alunos e técnicos na criação do programa e com o compromisso de pensar a ação do estado através de bases epistemológicas plurais. Em especial agradeço o esforço da coordenação nesse desafiador período de criação institucional, na figura das atuais coordenadora e coordenadora substituta, respectivamente professoras Lígia Mori Madeira e Luciana Leite Lima. Agradeço também aos colegas servidores técnico-administrativos do IFCH pelo suporte e dedicação fundamentais em todos os momentos, em especial ao Núcleo Acadêmico Administrativo de Pós-Graduação, na pessoa de Alanna Teixeira.

Diversos professores contribuíram para minha formação ao longo dos anos. André Marengo e Maria Izabel Noll deram as aulas fundamentais para a maneira como enxergo a ciência política e as políticas públicas; agradeço também aos professores e professoras Soraya Cortes, Luciano Da Ros, Letícia Schabbach, Marília Ramos, Lígia Madeira, Helio Alves e Maurício Moya por aulas e discussões que foram fundamentais para minha formação. Agradeço, por fim, aos professores que compuseram a banca de exame desta tese, André Marengo, Lígia Madeira, Márcio Camargo Cunha Filho, Maria Izabel Saraiva Noll e Sandro Trescastro Bergue pela leitura atenta e pelas sugestões que enriqueceram a versão final.

Entre 2017 e 2018 estive como pesquisador visitante no Center for Latin American and Latino Studies (CLALS) da American University (AU) em Washington, D.C. Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES) por ter me concedido

a bolsa através do seu Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) que me permitiu um raro período de dedicação integral ao trabalho acadêmico.

No CLALS, agradeço imensamente à Inés Luengo pelo auxílio com as muitas burocracias que envolvem um período como *research fellow* e nos Estados Unidos; Eric Hershberg, diretor do CLALS, pela acolhida em um ambiente rico e plural onde pude refinar várias ideias deste trabalho; e finalmente sou grato ao professor Matthew Taylor por ter aceitado me orientar no período e a discutir algumas ideias iniciais dessa tese.

Durante o doutorado sanduíche contei também com o afastamento, concedido com ônus limitado, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) sem o qual a viagem não teria sido possível. No curso da escrita, contei também com licença para qualificação no âmbito do programa de capacitação da autarquia. Agradeço aos colegas e em especial ao chefe do Serviço de Manutenção, Augusto Ayub, ao Coordenador de Engenharia, Pedro Coutinho e ao superintendente regional no estado do Rio Grande do Sul, Delmar Pellegrini Filho, por terem não apenas autorizado o afastamento para estudos e a licença para capacitação, mas também lidado com as ausências e limitações de um aluno de doutorado.

Diversos amigos me deram suporte e me incentivaram dentro e fora dos corredores universitários. Roberta e Sara forneceram constante estímulo e por sempre acreditarem que daria certo. Bruno Conceição e Ricardo Ossagô além de grandes amigos são dois dos meus mais constantes interlocutores a respeito da vida acadêmica e seus percalços, além de parceiros de vida. Agradeço a Lucas Lazari e a Cristiano Moreira pela amizade, pelas melhores análises políticas diárias e pelos nossos encontros para tomar cerveja que consistem em verdadeiras terapias. Agradeço também aos colegas que pelo suporte e pelo exemplo nunca deixaram de me incentivar: Luciana Wietchikoski, Camila Vasconcelos, Rodolfo Marques, Camila Vidal e Rodrigo Bordignon, Diego Santos e Silvia Sebben.

Em Washington, pude contar também com a companhia dos amigos *fellows* Paulo Castro e Fernanda Vianna e Laura de Oliveira e Ricardo Sangiovanni, cuja amizade tornou o período por lá muito mais agradável e enriquecedora.

Agradeço também a meus pais, Marisa e César e a minhas irmãs, Luiza e Mariana, a meus sobrinhos, Lucas, Manu e o recém chegado Zion pelo suporte constante, do jeito típico dos “Rossi da Rocha”.

Juarez, Míriam e família Cobalchini me acolheram como parte da família e sempre incentivaram meus passos, desde a graduação, assim como a melhor filha que tiveram, Tahina Mattos, sem dúvida a pessoa que mais me estimulou e acreditou que seria possível vencer todas as adversidades pelo caminho e com quem tenho dividido muito da minha vida.

Minha filha, Ana Clara, e meu neto, Noah, talvez não desconfiem que, apesar dos meus sermões, as maiores e mais importantes lições são eles que me passam todos os dias. A eles dedico este trabalho.

Parte deste trabalho foi orientado pela professora Maria Izabel Saraiva Noll, a quem agradeço pela paciência e pela dedicação em orientar um aluno de comportamento dispersivo e irregular, que, trabalhando, mantinha uma rotina aquém do desejável ao doutorado. Além das aulas e orientações, a ela também agradeço pelos anos de compromisso, muitas vezes silencioso, ao IFCH. Seu exemplo de dedicação serve de inspiração a todos nós que pretendem seguir na academia brasileira.

O professor Luciano Da Ros aceitou orientar este trabalho quando já estava em andamento. Meu débito, contudo, é muito maior, de forma que agradeço pela confiança de sua interlocução desde o início do doutorado, passando pelas disciplinas, parcerias e pelo exemplo de profissionalismo acadêmico.

Sou afortunado de ter podido contar com tanto apoio para chegar até aqui, o que vem a calhar diante da necessidade de encher algumas páginas, mas não se distraia: ao buscar um responsável pelos muitos erros que habitam as linhas e entrelinhas a seguir, não é preciso ir além do signatário.

Porto Alegre, 7 de dezembro de 2020.

Olho pra trás  
Vejo a estrada que eu trilhei  
Mó' cota  
Quem teve lado a lado  
E quem só fico na bota

(Racionais MC' s)

There'll be phantoms  
There'll be fires on the road

(Leonard Cohen)

## RESUMO

Este trabalho divide-se em cinco capítulos e busca entender as condições pelas quais se institucionalizam - e, inversamente, se desinstitucionalizam - mecanismos de *accountability*. Para tanto, analisa-se um tipo de *accountability* legal, o burocrático, focado na própria estrutura do estado, com destaque para instrumentos de *accountability* burocrático voltados ao controle da corrupção, a partir de estudo de caso da Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGMSP) no período entre 2013 e 2020. Além disso, exemplifico o problema de pesquisa a partir do caso da Controladoria Geral da União (CGU). O trabalho situa-se entre duas agendas de pesquisa: corrupção e *accountability*. Em especial, segue a tendência geral de estudos sobre corrupção que se desloca de grandes questões estruturais universais para a governança específica. A literatura sobre *accountability* fornece elementos teóricos para pensar os conflitos inerentes à institucionalização, em especial os inerentes à autonomia. A partir da discussão inicial e de uma base teórica sobre instituições e mudança institucional são introduzidos os conceitos de *accountability em três dimensões*, para ressaltar a importância do *accountability* burocrático em conjunto com as dimensões verticais e horizontais; Também é introduzido um *framework* teórico para pensar *accountability* burocrático em democracias, composto de duas tipologias explicativas para dar conta de lacunas da teoria: tipos de autonomia e padrões de mudanças institucionais. O trabalho possui uma contribuição sobretudo teórica ao desenvolver duas tipologias a partir do caso da CGMSP. O argumento central é que mecanismos e instrumentos de *accountability* são condicionados pelo contexto político e funcionam de acordo com características de desenho institucional.

**Palavras-chave:** Corrupção. Accountability. Institucionalização. Desinstitucionalização. Controle Interno.

## ABSTRACT

In its five chapters this work aims to understand how accountability mechanisms both acquire institutionalization and deinstitutionalization. We analyze a specific type of legal accountability focused on bureaucracy, especially in the case that these organizations have anti-corruption jurisdiction. In order to do so, we analyze the case of an anti-corruption agency (ACA) in the city of São Paulo, Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGMSP). To introduce our research problem, we briefly discuss the case of the main federal ACA, Controladoria Geral da União (CGU). This work stands between two research agendas: controlling corruption and accountability, following more recent developments in the area going from universal and structural explanations and solutions to more local e tailor-made solutions for governance problems. Following the accountability research agenda, we drawn questions about how political competition impacts organization autonomy and institutionalization. From these initial remarks and an institutional theoretical ground, we introduce the concept of bureaucratic accountability as a third dimensional accountability and two typologies which aim to describe different types of autonomy and different institutional change patterns. Our main contributions are mostly theoretical from the CGMSP's case analysis to build two frameworks that suggests autonomy and institutionalization of accountability mechanisms and instruments are influenced by political context and work according institutional design features such as protections and coercive capacities.

**Keywords:** Corruption. Accountability. Institutionalization. Deinstitutionalization. Internal Control.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - A CAMPAINHA E O CUJO (1837) .....	23
FIGURA 2 - ENTES FEDERATIVOS EFETIVAMENTE FISCALIZADOS POR RODADA DE FISCALIZAÇÃO .....	87
FIGURA 3 - ENTES FEDERATIVOS EFETIVAMENTE FISCALIZADOS (2006 - 2018).....	88
FIGURA 4 - NÚMERO DE OCORRÊNCIAS APONTADAS PELA CGU POR RODADA DE FISCALIZAÇÃO .....	89
FIGURA 5 - NÚMERO DE OCORRÊNCIAS APONTADAS PELA CGU POR ANO (2006-2018) .....	90
FIGURA 6 - MÉDIA DE APONTAMENTOS DECORRENTES DE CADA ETAPA DE FISCALIZAÇÃO .....	91

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - NÍVEIS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	37
QUADRO 2 - TIPOS DE AUTONOMIA.....	75
QUADRO 3 - PADRÕES DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS FAVORECIDAS PELAS CARACTERÍSTICAS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA E DA COMPETIÇÃO POLÍTICA .....	79
QUADRO 4 - LEGISLAÇÃO RELATIVA À CGMSP E AO CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2013 - 2020).....	96
QUADRO 5 - PARCERIAS E ACORDOS DA CGMSP COM OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES (2013-2020) .....	99

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PRINCIPAL PROBLEMA DO PAÍS SEGUNDO ENTREVISTAS FEITAS PELO DATAFOLHA, EM PONTOS PERCENTUAIS, NAS ÁREAS DE RESPONSABILIDADE DO GOVERNO FEDERAL (2002-2019).....	25
TABELA 2 - COLOCAÇÃO DO BRASIL E DE PAÍSES SELECIONADOS NO CORRUPTION PERCEPTION INDEX (2018-2019) .....	52
TABELA 3 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE SERVIDORES DA CGMSP (2013-2019).....	95
TABELA 4 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE SERVIDORES (2013-2019) .....	96
TABELA 5 - EVOLUÇÃO DE SERVIDORES POR CARGO (2013-2019).....	97
TABELA 6 - ORÇAMENTO ANUAL DA CGMSP (2013-2019) .....	98

## LISTA DE ANEXOS

ANEXO A - AVALIAÇÃO DO PROBLEMA DA CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE (2019).....	130
ANEXO B - FREQUÊNCIA NA COMPRA DE VOTOS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE (2019)	131
ANEXO C - ENVOLVIMENTO DO GOVERNO LOCAL COM CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE (2019).....	132
ANEXO D - PAGAMENTO DE PROPINA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE (2019).....	133
ANEXO E - PAGAMENTO DE PROPINA PARA POLICIAIS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE (2019) .....	134

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACA - Anti-corruption agencies

AMCI - Auditor Municipal de Controle Interno

APPGG - Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental

ASoIaF - A Song of the Ice and Fire

BCB - Banco Central do Brasil

BCE - Banco Central Europeu

BM - Banco Mundial

CCC - Capacity to Combat Corruption

CE - Comissão Europeia

CIGA-SP - Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo

CGMSP - Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGMSP)

CGU - Controladoria Geral da União

CPI - Corruption Perception Index

CRG - Corregedoria-Geral da União

EC - Emenda Constitucional

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

FMI - Fundo Monetário Internacional

FOCCO-SP - Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro no Estado de São Paulo

GBC - Global Corruption barometer

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

LAI - Lei de Acesso à Informação

MPF - Ministério Público Federal

MPSP - Ministério Público do estado de São Paulo

OGP - Open Government Partnership

OGU - Ouvidoria-Geral da União

ONU - Organização das Nações Unidas

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PIB - Produto Interno Bruto

PL - Projeto de lei

PNLD - Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP - Parcerias Público-Privadas

PSDB - Partido da Socialdemocracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

QPGG - Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental

SFC - Secretaria de Controle Interno

SPCI - Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

TCE - Tomada de Contas Especial (TCE)

TCM - Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Transparência Internacional

UNCAC - United Nations Convention Against Corruption

WGI - Worldwide Governance Indicators

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO: POLÍTICOS, BUROCRATAS E CIDADÃOS ENTRE O CÉU E O INFERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>ACCOUNTABILITY E CORRUPÇÃO EM DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS</b>	<b>31</b>
2.1	DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY: NOVOS E VELHOS DESAFIOS AO CONTROLE DO PODER	32
2.1.1	<b>Definindo o intraduzível: conceito e teoria de accountability público</b>	<b>33</b>
2.1.2	<b>Accountability e democracia representativa</b>	<b>38</b>
2.1.3	<b>Accountability burocrático: entre a teoria da conspiração e o governo constitucional</b>	<b>40</b>
2.2	CORRUPÇÃO POLÍTICA: EVOLUÇÃO DO CONCEITO, CAUSAS E REMÉDIOS	42
2.2.1	<b>Corrupção: conceito</b>	<b>43</b>
2.2.2	<b>Controle da corrupção: das receitas universais à governança específica</b>	<b>47</b>
2.2.3	<b>Corrupção como graxa nas engrenagens institucionais</b>	<b>47</b>
2.2.4	<b>A Terra é azul: índices de percepção e a “big picture” da corrupção</b>	<b>50</b>
2.2.5	<b>Governança anticorrupção e promessas não cumpridas das soluções universais</b>	<b>54</b>
2.3	AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO	55
<b>3</b>	<b>DESENHO DE PESQUISA</b>	<b>59</b>
3.1	TEORIA: INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	59
3.1.1	<b>Competição política e accountability</b>	<b>65</b>
3.1.2	<b>Abrindo a caixa de Pandora da autonomia: garantias x capacidade coercitiva</b>	<b>67</b>
3.2	CGMSP: ESCOLHA DO CASO E RELEVÂNCIA	69
3.3	METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	69
3.4	FRAMEWORK ANALÍTICO E HIPÓTESES	74
<b>4</b>	<b>CONTROLE INTERNO: ACCOUNTABILITY LEGAL E AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO</b>	<b>81</b>
4.1	CONTROLE INTERNO COMO MECANISMO DE ACCOUNTABILITY LEGAL	81
4.2	CONTROLE INTERNO NO BRASIL	85
4.3	LIÇÃO DE AUTONOMIA: ANÁLISE DO CASO DA CGMSP	91
4.3.1	<b>Competição política no município de São Paulo</b>	<b>92</b>
4.3.2	<b>Criação e consolidação da CGMSP como órgão de accountability legal e agência anticorrupção</b>	<b>93</b>
4.3.3	<b>Coordenação e cooperação</b>	<b>98</b>
4.4	PRINCIPAIS CASOS ENVOLVENDO A CGMSP	100
4.4.1	<b>Licitação suspensa</b>	<b>100</b>
4.4.2	<b>PPP da Luz</b>	<b>100</b>
4.4.3	<b>Máfia do ISS</b>	<b>101</b>
4.4.4	<b>Disputa política, reformas e desenho institucional</b>	<b>102</b>
4.4.5	<b>Interpretação dos dados a partir do modelo analítico</b>	<b>103</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>105</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>107</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>130</b>



## 1 INTRODUÇÃO: POLÍTICOS, BUROCRATAS E CIDADÃOS ENTRE O CÉU E O INFERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Talvez não seja lisonjeiro para a natureza humana considerar que tais estratégias poderiam ser necessários para o controle dos abusos do governo. Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias.  
(Madison, Hamilton e Jay)

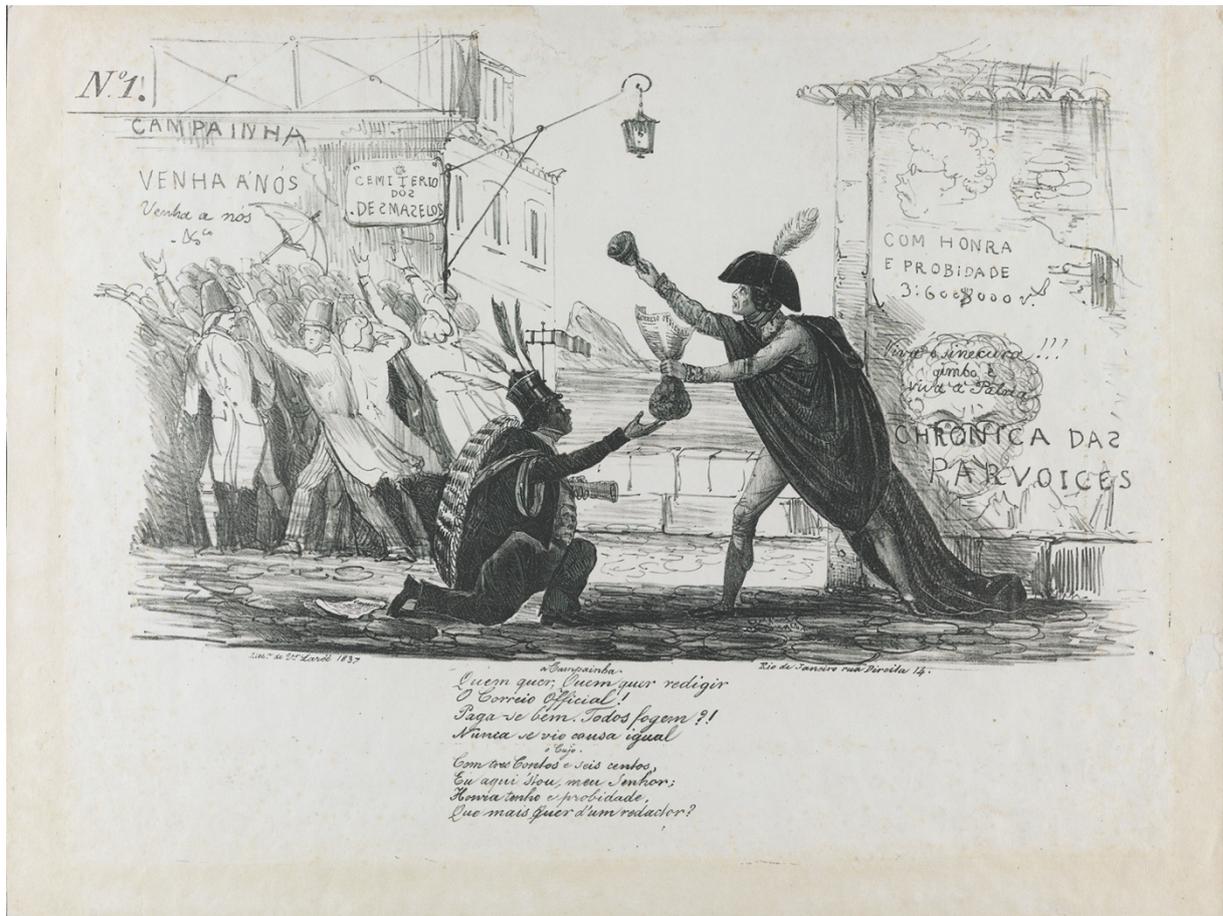
No número 51 dos Artigos Federalistas, Madison, Hamilton e Jay reduzem a necessidade de controles sobre o governo ao essencial: a humanidade não é composta por anjos, ou seja, é falível. Esse fato natural cria a necessidade de governos que controlem. Após equipar o governo para controlar os governados, como o próprio governo também é formado por pessoas falíveis, é preciso obrigá-lo a controlar a si mesmo e nesse caso os cidadãos são eles mesmos o controle fundamental. “A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo”, nos dizem, “mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias” (MADISON e colab., 1993, p. 350). Essa “dependência para com o povo” e suas “precauções auxiliares” chama-se de *accountability*, um processo de prestação de contas ou de justificativas, que abarca uma ampla variedade de formas pelas quais ocupantes de posições públicas respondem por seus atos.

Neste trabalho tento entender as condições pelas quais se institucionalizam - e, inversamente, se desinstitucionalizam - mecanismos de *accountability*. Para tanto analiso um tipo de *accountability* legal, o burocrático, focado na própria estrutura do estado, com destaque para elementos voltados ao controle da corrupção, a partir do caso da Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGMSP) no período entre 2013 e 2020. Neste capítulo introduzo o assunto a partir de sua relevância para a opinião pública, de sua centralidade para a democracia e nos marcos de uma tendência geral de estudos sobre corrupção que se desloca de grandes questões estruturais universais para a governança específica. Além disso, exemplifico o problema de pesquisa a partir do caso da Controladoria Geral da União (CGU).

No debate público brasileiro não é raro o retrato da corrupção como um traço constitutivo do país. O “jeitinho” e o desvio de recursos seriam a regra vigente de cima a baixo na sociedade, partes constitutivas do “sistema” e da “cultura” do país. Pesquisas de opinião mostram que os brasileiros se importam com o problema da corrupção e acreditam que o país é razoavelmente corrupto, mas comparativamente com outros países da América Latina. Ainda assim, o fortalecimento de órgãos e práticas que visem a combater a corrupção não encontra suporte inequívoco entre partidos e cidadãos. A troca de partidos no poder pela via eleitoral, fato normativamente desejável em democracias, com frequência gera o temor na sociedade brasileira de que esforços anticorrupção sejam desmobilizados. Neste trabalho tentamos entender o processo de institucionalização e desinstitucionalização de agências anticorrupção em um contexto aparentemente paradoxal: suporte social às medidas anticorrupção e o aparente enfraquecimento dessas medidas.

Exemplos anedóticos sobre a presença da corrupção como uma preocupação pública no Brasil precedem a República. Aquela que é tida como a primeira charge do Brasil (CHAVES, 2017), intitulada “A Campanha e o Cujo” (FIGURA 1), de autoria de Manuel de Araújo Porto-Alegre (1837), retrata justamente uma acusação de corrupção. Na obra, o jornalista, e depois deputado, Justiniano José da Rocha, recebe um saco de dinheiro. Entre os dizeres impressos no muro, um deles destaca “com honra e probidade 3:600\$000”, quantia que corresponderia ao valor que o jornalista passaria a receber por trocar a redação do jornal O Cronista por uma posição no Correio Oficial, correspondente ao Diário Oficial da época (MARINGONI, 2011, p. 28).

Figura 1 - A Campanha e o Cujo (1837)



Fonte: Biblioteca Nacional.

Diagnósticos sobre a origem de uma sociedade marcada pela confusão entre poder político e benefícios privados abundam ao longo do século XX nas ciências sociais brasileiras. Vitor Nunes Leal (2012), no clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*, originalmente publicado em 1948, identifica na Primeira República um sistema político nacional, fundado na troca de apoio político por acesso a cargos e benefícios públicos, que envolvia desde coronéis locais, passando por governadores até chegar ao presidente (CARVALHO, 1997; LEAL, 2012). Indo mais longe, Faoro (1958:2008) enxerga em funcionamento no Brasil uma sociedade patrimonialista na qual se extraem riquezas privadas do acesso a posições no Estado e na qual “De Dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo”, cobrindo o presente como uma “túnica rígida do passado inexaurível, pesado, sufocante” (FAORO, 2008, p. 819-838).

Empiricamente, a dimensão que a questão da corrupção assume na opinião pública brasileira é de alguma forma paradoxal e variável ao longo do tempo. A quantidade de pessoas que considera corrupção como o principal problema do país alcançou a alta histórica em novembro de 2015<sup>1</sup> (tabela 1). Em novembro de 2015, durante o auge dos protestos que pediam o impeachment de Dilma Rousseff, o Instituto Datafolha registrou que 39% dos entrevistados consideravam corrupção como o maior problema do país entre as áreas de responsabilidade do governo federal. O índice para a mesma pergunta contrastava com 9% em novembro do ano anterior e 18% em junho de 2016, já durante o governo de Michel Temer. Nesse período, corrupção parece tomar o lugar como principal problema do governo federal na cabeça dos entrevistados tomando, sobretudo, o espaço que fora ocupado pelo excesso de violência e pela falta de acesso à saúde (“Avaliação da presidente Dilma Rousseff”, 2015).

Segundo a Transparency International (TI), brasileiros tendem a considerar seu próprio país mais corrupto do que os cidadãos de outros países da América Latina. Segundo o Global Corruption Barometer (GCB) da TI (PRING e VRUSHI, 2019), 90% dos entrevistados no Brasil consideram corrupção um grande problema (ANEXO A) - contra média de 85% para América Latina e Caribe. O GCB também aponta (ANEXO B) que 87% dos entrevistados brasileiros acreditam que pelo menos ocasionalmente eleitores recebem algum tipo de pagamento ou favor em troca do voto (média da região 72%), ao mesmo tempo que 62% (média da região 45%) acredita que a maioria, ou todos, representantes locais são envolvidos com corrupção (ANEXO C).

---

<sup>1</sup> Seguindo o rito processual, o processo de impeachment foi acolhido pelo presidente da Câmara dos Deputados em 2 de dezembro de 2015. Em 12 de maio de 2016, o Senado Federal autorizou a abertura do processo de impeachment, dando início ao afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República pelo período de até 180 dias. A partir desta data, o vice-presidente Temer passaria a exercer as funções de presidente da República e, em 31 de agosto de 2016 o Senado Federal cassou definitivamente o mandato de Dilma Rousseff.

Tabela 1 - Principal problema do país segundo entrevistas feitas pelo Datafolha, em pontos percentuais, nas áreas de responsabilidade do governo federal (2002-2019)

Presidente	FHC	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Bolsonaro	Bolsonaro
Data da pesquisa	dez/02	dez/06	Nov/10	dez/14	nov/15	jun/16	jan/19	dez/19
Saúde	7	17	28	43	16	18	40	19
Educação	3	9	9	9	8	8	18	14
Violência/ segurança/ polícia/ criminalidade (acabar com bandidos)	14	16	23	18	8	9	16	13
Desemprego (emprego)	34	27	9	4	10	14	7	13
Corrupção/ roubo/ roubalheira/ desonestidade	2	6	6	9	34	18	3	8
Economia/ crise econômica	3	2	1	3	5	8	2	8
Fome/ miséria/ pobreza	15	8	6	1	2	2	1	2
outros	16	11	13	10	17	17	9	18
Não sabe	6	4	5	3	2	6	4	5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Datafolha. Elaboração própria.

Contudo, em comparação com os demais países em pesquisas que tentam aferir a experiência factual da corrupção, o Brasil não aparece como um caso marcadamente pior que seus vizinhos. O Brasil aparece na 109ª posição do Corruption Perception Index (CPI), entre 180 países avaliados pela Transparência Internacional (tabela 2). Mais significativo, segundo o GCB de 2019 (ANEXO D), apenas 8% dos entrevistados no Brasil relatam ter pagado algum tipo de propina em geral (para uma média na América Latina e no Caribe de 16%) e 12% relatam ter pagado propina para a polícia (média da região, 24%). Já o Capacity to Combat Corruption Index (CCC) elaborado pela Americas Society/Council of the Americas e pela consultoria Control Risks (SIMON e AALBERS, 2020) identifica o Brasil em quarto lugar na América Latina, dentre 15 países pesquisados, atrás de Uruguai, Chile e Costa Rica<sup>2</sup>.

Corrupção e *accountability* são questões inerentemente relevantes para a compreensão e a consolidação de democracias. Democracias representativas contemporâneas são fundamentadas na autoridade do cidadão, eventualmente transferida para seus representantes. Em última instância é a ele que burocratas e agentes públicos devem justificar suas ações e é para resguardar sua autoridade que as agências<sup>3</sup> de governo fiscalizam e supervisionam umas as outras<sup>4</sup>.

Estudos recentes sobre democracia e autoritarismo destacam que o rompimento democrático não ocorre apenas através de golpes militares, como os que marcaram a história da América Latina até os anos 80 (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018). Democracias também são enfraquecidas quando líderes eleitos testam os limites das próprias instituições que os elegeram. Se democracias são cadeias de *accountability* (MARAVALL, 2009; STRØM, 2000) e podem ser enfraquecidas gradualmente de forma endógena, compreender como cada ligação da cadeia ou fio da teia de *accountability* se comporta sob pressão torna-se mais relevante: cada um desses elementos passa a ser considerado um como bloco constitutivo da democracia.

---

<sup>2</sup> O objetivo do CCC é avaliar a efetividade do combate à corrupção pelos países pesquisados. O índice é baseado em dados e pesquisas de opinião junto à especialistas da própria Control Risks, academia, sociedade civil e setor privado (SIMON e AALBERS, 2020, p. 2)

<sup>3</sup> “Agência” é uma expressão usada aqui em sentido amplo, emprestado da literatura em língua inglesa. Não corresponde ao termo “agência reguladora” utilizado no Brasil (um tipo de autarquia). Optou-se por utilizar “agência” como termo neutro para evitar o sentido que expressões específicas como “órgão”, ou “autarquia” carregariam.

<sup>4</sup> Apesar de “prestação de contas” ser uma tradução inadequada ao termo *accountability*, como veremos, os termos são intercambiados ao longo do trabalho para evitar a repetição de palavras em benefício de um texto mais fluido.

Para resolver parte do problema da prestação de contas de diversos agentes a um número ainda maior de cidadãos, democracias dependem de regimes que compreendem múltiplos mecanismos de *accountability*. Estados com funções complexas como os que constituem as democracias contemporâneas possuem tensões inerentes ao seu caráter representativo. Uma dessas tensões é que se origina entre políticos eleitos e a burocracia profissional do Estado. Por um lado, o mandatário gostaria de controlar a burocracia e direcioná-la aos seus interesses; por outro, a própria necessidade de especialização e a cobrança pela população de resultados incentivam a delegação, ampliando e assimetria de informação entre burocratas, cidadãos e políticos.

O papel da burocracia em meio às relações de *accountability* que definem uma democracia é particularmente importante por dois motivos: em primeiro lugar, ao longo da segunda metade do século XX, a preocupação com os impactos da corrupção se tornou em uma questão global central, para qual mecanismos de governança local assumiram, ao longo desse período, mais importância do que grandes fatores explicativos estruturais, conforme será melhor detalhado na discussão conceitual. Em segundo lugar, cresce a preocupação sobre como e para quem ocupantes de funções públicas<sup>5</sup> não eleitos prestam contas das ações tomadas no exercício do cargo.

No plano internacional, ao longo do século XX, a agenda dos estudos sobre corrupção se deslocou de grandes questões estruturais universais para a governança específica. A partir dos anos 90 a utilização de índices governança e de percepção da corrupção disponíveis para elevado número de países permitiu a comparação de grande número de casos e estimulou a utilização de métricas e de soluções comuns. Apesar de sua enorme importância, os esforços do Banco Mundial (BM) e da Transparência Internacional (TI) em construir não apenas indicadores de percepção da corrupção e de governança, mas também de emitir orientações gerais para reformas tem mostrado limitações, reconhecidas a partir da literatura a que deram origem.

No Brasil, nas últimas três décadas, após a redemocratização, houve considerável consolidação de órgãos cujas competências abarcam, entre outras, manter agentes públicos responsabilizados e controle da corrupção. Em nível federal, Poder Judiciário e o Ministério Público fortaleceram suas atuações na área, e o poder executivo, através da criação e consolidação da Controladoria Geral da União (CGU) passou a ter ações específicas voltadas à

---

<sup>5</sup> O termo “função pública” é utilizado neste trabalho em sentido geral para cargos eleitos e não eleitos.

prevenção da corrupção. De maneira geral, foi um período de fortalecimento da “teia de *accountability*” brasileira<sup>6</sup> (POWER e TAYLOR, 2011, p. 266).

Contudo, a institucionalização de agências anticorrupção não é um processo linear. Assim como se institucionalizam ao adquirir “valor e estabilidade” (HUNTINGTON, 1968), organizações também se desinstitucionalizam: competências e capacidades de órgãos com prerrogativas anticorrupção são alvo constante de disputas e de reformas. No Brasil, relatórios produzidos entidades internacionais tem destacado a preocupação com avanços feitos nas décadas anteriores. Em âmbito federal todas as principais agências e instituições brasileiras dedicadas ao controle da corrupção sofreram mudanças em suas competências ou alteração nos recursos disponíveis, conforme levantamento feito pela TI, que aponta uma série retrocessos nos três poderes da União somente ao longo do ano de 2019, único analisado na pesquisa (FRANCE, 2019). Apesar dos esforços que levaram o Brasil a ser considerado um exemplo para outros países da região, o relatório conclui que, em síntese,

Vários contratempos atualmente afetam as estruturas legais e institucionais anticorrupção do Brasil. Estes incluem crescente interferência política nas instituições de aplicação da lei, o enfraquecimento da legislação anticorrupção do país, e decisões judiciais equivocadas que possuem impacto sistêmico, bem como o encolhimento do espaço da sociedade civil e crescente assédio à imprensa.<sup>7</sup> (FRANCE, 2019, p. 2, tradução nossa)

Da mesma forma, o CCC argumenta que o Brasil, apesar de um sólido histórico e boa posição no índice (4º lugar entre 15 da América Latina), apresenta a trajetória mais preocupante da região, tendo perdido 10% da pontuação geral mensurada pelo índice. Interferência na independência de órgãos anticorrupção e deterioração do papel da mídia, da sociedade civil e da iniciativa privada também colaborariam para tanto.

---

<sup>6</sup> Teia de *accountability* diz respeito ao conjunto de “institutions that together form the mechanisms of accountability” (MAINWARING e WELNA, 2003, p. 29) e que operam “within each of the three branches of government, with further support from autonomous institutions such as the Ministério Público and the media.” (POWER e TAYLOR, 2011, p. 14)

<sup>7</sup> Several setbacks are currently affecting Brazil’s anti-corruption legal and institutional frameworks. These include growing political interference in law-enforcement institutions, the weakening of the country’s anti-corruption legislation, and misguided judicial decisions that have systemic impact, as well as the shrinking of civil society space and increasing press harassment.

Em nível federal a implantação da Lei de Acesso à Informação (LAI) permite acessar dados que mostram a inconstância da atividade de controle, em nível municipal, contudo, o diagnóstico é mais difícil de ser feito. Não há indicadores de corrupção e governança relativos aos municípios brasileiros como há para países. A implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) é desigual entre os municípios, e, fora as variáveis coletadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não há fontes de dados disponíveis para a totalidade de municípios ou mesmo para uma amostra representativa<sup>8</sup>.

O objetivo desse estudo é entender o processo de institucionalização e deinstucionalização de mecanismos de *accountability* burocrático e de controle da corrupção, tendo como diferencial o foco no âmbito municipal. Para tanto tomamos como unidade de análise órgãos de *accountability* burocrático e como unidade de observação a Controladoria Geral do Município de São Paulo. Especificamente interessa entender como autonomia institucional de agências com prerrogativas anticorrupção interagem com um cenário de competição eleitoral.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos. Após esta introdução, o segundo capítulo trata do desenho de pesquisa, detalhando a escolha do caso da CGMSP; o marco teórico utilizado para pensar instituições e processos de institucionalização; por fim, o segundo capítulo discute também aspectos gerais da metodologia de estudo de caso, em especial referentes à utilização da técnica de *process tracing*. O terceiro capítulo empreende uma revisão teórica com foco nos dois conceitos centrais utilizados para definir o objeto do trabalho: *accountability* e corrupção. O quarto capítulo discute o objeto deste trabalho, um mecanismo de *accountability* legal e burocrático, o controle interno na administração pública, suas peculiaridades, seu lugar na teoria geral de *accountability* e sua relação com a questão do controle da corrupção. O quinto capítulo analisa o caso da CGMSP e encaminha para a sexta e derradeira parte do trabalho para concluir e apontar avanços e inescapáveis lacunas do trabalho.

---

<sup>8</sup> Uma serie de trabalhos utilizando os dados gerados a partir das auditorias foram publicados nos últimos anos. Esses trabalhos, de natureza quantitativa recodificavam os achados das auditorias para gerar variáveis numéricas. Parte do apelo dos dados deriva da seleção aleatória dos municípios auditados, não mais adotada, que gerava uma amostra representativa dos municípios, o que permitia inferir os resultados para os demais municípios brasileiros (AVIS e colab., 2018; FERRAZ e FINAN, 2008, 2011)



## 2 ACCOUNTABILITY E CORRUPÇÃO EM DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

Interestingly, the idea that a government should consult its people on a problematic proposal put to it by the institutions met with incomprehension and was treated with a disdain that bordered on contempt. How could we expect normal people to understand such complex issues? I was asked by Italy's Pier Carlo Padoan.

'We are strong believers in the capacity of the people, of voters, to be active citizens,' I replied. 'And to make a considered analysis and take decisions responsibly concerning the future of their country. This is what democracy is all about.'

(VAROUFAKIS, 2017, p. 446)

No livro de memórias *Adults in the Room*, o economista Yanis Varoufakis, ex ministro das finanças da Grécia, relata o processo de negociação com a troika<sup>9</sup> em meio à crise que abalou o país em 2015. O principal mote do livro é a tensão que se estabelece entre as políticas de austeridade exigidas pelas organizações internacionais e governantes eleitos que tentam implementar a agenda diferente escolhida nas urnas. Logo no início do livro, Varoufakis relata o encontro com Larry Summers, então secretário do tesouro americano. Para Summers, há dois tipos de políticos, “*outsiders*” e “*insiders*”. Os primeiros priorizam a liberdade de falar o que quiserem, ao custo de serem ignorados pelos *insiders*, que de fato possuem poder de decisão. Já os últimos seguem uma regra sacrossanta: nunca se voltam contra outros *insiders* e nunca contam a *outsiders* o que *insiders* conversam ou fazem. Como recompensa, ganham acesso a informação e talvez consigam exercer alguma influência. A questão colocada para Varoufakis era clara, ele deveria decidir em qual lado estava e agir de acordo.

A anedota contada por Varoufakis reflete um problema comum a democracias representativas, fundadas na promessa de agregação das preferências dos cidadãos através da escolha de representantes que atuam em nome daqueles. A tensão entre interesses do representado e do representante é inerente à ideia de representação política, o que demanda a existência de processos pelos quais agentes públicos prestem contas de seus atos e sejam responsabilizados pelo que fizeram em caso de abusos.

---

<sup>9</sup> O termo troika é utilizado para se referir a Comissão Europeia (CE), ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Central Europeu (BCE). As três organizações estiveram envolvidas nas negociações envolvendo empréstimos para minimizar a crise grega

Corrupção e *accountability* são conceitos estreitamente ligados na literatura contemporânea. Se corrupção é o abuso do poder confiado em benefício privado, *accountability* é a obrigação daquele a quem o poder é confiado de prestar contas e a capacidade de quem confia sancionar desvios, se necessário. Nesse sentido, corrupção emerge talvez como a maior violação que um agente pode cometer no exercício da função para a qual foi incumbido. O uso da agência pública confiada para fins privados num sistema de governo e de governança assentado sobre múltiplos mecanismos de *accountability* possui efeitos profundos que, em última instância, minam a própria confiança dos cidadãos no regime democrático<sup>10</sup>.

Teias de *accountability* e os múltiplos mecanismos e instrumentos que os compõem, são, portanto, centrais ao controle da corrupção e à democracia. Neste capítulo, promovo uma revisão da literatura sobre *accountability* e corrupção, tanto para esclarecer o significado dos dois conceitos quanto localizar este trabalho na discussão.

## 2.1 DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY: NOVOS E VELHOS DESAFIOS AO CONTROLE DO PODER

A despeito de sua centralidade, a definição de *accountability* não é consensual e sua relação com o conceito de democracia, nem sempre clara. O objetivo deste capítulo é sistematizar a bibliografia pertinente. Parte do ruído vem do seu uso em situações muitas variadas, tanto normativas quanto positivas<sup>11</sup>. No debate público, questões relativas à relação do cidadão com políticos eleitos e burocratas muitas vezes serve à agenda política de ocasião. Nas ciências sociais, a necessidade de pensar uma diversidade de problemas impõe a criação de conceitos derivados. O objetivo deste capítulo é localizar a discussão relevante sobre o tema, destacando a relação entre *accountability* e democracia, alguns elementos teóricos e os principais subtipos e definições de *accountability* usados na literatura.

---

<sup>10</sup> Warren (2004) argumenta que a relação entre corrupção e teoria da democracia é em grande medida inexplorada, porém a primeira representa uma violação central da norma democrática da inclusão. Warren (2014) também argumenta acerca da centralidade de *accountability* em regimes democráticos. Já Rothstein e Varraich (2017) argumentam que sem governos razoavelmente imparciais e não-corruptos é improvável que regimes democráticos tenham impacto positivo na vida das pessoas (ROTHSTEIN e VARRAICH, 2017, p. 5) com reflexo não apenas em indicadores de bem-estar como também de confiança social.

<sup>11</sup> Ver a seguir a distinção feita por Bovens (2010) entre *accountability* como virtude e como mecanismo.

### 2.1.1 Definindo o intraduzível: conceito e teoria de *accountability* público

Defino *accountability* como uma relação na qual uma parte tem a prerrogativa de demandar explicações e/ou aplicar sanções a outra parte, que pode sancionada pela primeira.<sup>12</sup> Por se tratar de uma relação entre duas ou mais partes, as características variam conforme a natureza destas relações. Em tese um eleitor pode demandar explicações de políticos eleitos e sancionar nas urnas incumbentes cujo desempenho não aprova, mas sozinho o impacto de suas ações tende a ser mínimo: o eleitor não possui nenhum instrumento além do voto e da pressão popular e o eleito em geral possui garantias para o exercício do mandato.

Faço também a distinção entre diferentes níveis através dos quais a relação de *accountability* é operacionalizada. A partir de conceitos de diferentes autores, proponho uma distinção entre teias, mecanismos e instrumentos. A distinção é particularmente útil para pensar processos de mudança gradual como os descritos aqui.

O termo *accountability* tem origem na palavra de língua inglesa *account*, ou “conta”, em português<sup>13</sup>, no sentido de escrituração contábil. Embora seja comum na língua inglesa a expressão “*hold governments to account*” a tradução literal por prestação de contas não é exata. Em sentido semelhante, o conceito de *accountability* é utilizado no âmbito da psicologia social como a necessidade de alguém justificar sua visão para outros (TETLOCK, 1983, 1992). Em comum, independente dos adjetivos que acompanham o termo, estas e outras definições carregam a ideia de alguém justificando ações passadas para outra pessoa ou fórum.

O conceito *accountability* se consolidou nas últimas décadas não apenas através de uma ampla e diversificada agenda de pesquisa, mas também pelo seu uso cada vez mais diversificado (MULGAN, 2000). Tal agenda abarca diferentes objetos e abordagens teóricas e metodológicas. Dentre os principais objetos investigados destacam-se os processos eleitorais, também chamados de verticais, (ASHWORTH, 2012; MARAVALL e SÁNCHEZ-CUENCA, 2008; SCHMITTER e KARL, 1991); a dinâmica de fiscalização mútua entre poderes, ou horizontais, (MAINWARING e WELNA, 2003; O ’DONNELL, 1998b); sanções dentro de estrita previsão legal (DA ROS, 2019) formas de pressão da sociedade, ou *accountability* social, (FOX, 2015; SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2003); ou formas de

---

<sup>12</sup> Definição semelhante à utilizada por diversos autores, em especial Bovens (2007, 2010) e Schedler (1999).

<sup>13</sup> A possibilidade da tradução do vocábulo “*accountability*” do inglês para outras línguas sem perda de significado é alvo de debate recorrente. Em geral, os trabalhos acadêmicos em português utilizam o conceito na língua original. A esse respeito ver (cf. CENEVIVA, 2006; PINHO e SACRAMENTO, 2009).

controle da burocracia (ANECHIARICO e JACOBS, 1996; MILLER e WHITFORD, 2016). Ao mesmo tempo que atesta a centralidade da ideia de que em democracias agentes públicos devem de alguma forma prestar contas de seus atos, a profusão de definições dificulta a acumulação de conhecimento gerado pelas pesquisas empíricas. A falta de cumulatividade, contudo, se dá menos pela multiplicidade de objetos do que por distintas perspectivas teóricas.

Talvez a forma mais usual utilizada para descrever relações de *accountability*, seja a que enxerga uma relação do tipo principal-agente (STRØM, 2000, p. 266). A relação pressupõe um principal, detentor de uma prerrogativa ou direito e um agente, incumbido de agir em nome do primeiro. O problema da agência surge da divergência de interesses entre principal e agente. Segundo Gailmard (2014) não se trata de uma teoria com pressupostos diretamente testáveis, assemelhando-se mais a uma família de “modelos formais abordando problemas relacionadas com modelos de análise similares”<sup>14</sup> (GAILMARD, 2014, p. 3, tradução nossa). Mais importante, a perspectiva principal-agente pressupõe que sua unidade de análise de preferência - o indivíduo- age racionalmente, embora nem sempre com informação perfeita, seguindo a literatura que lhe dá fundamento, sobretudo a partir da teoria da escolha racional e da teoria da escolha pública. Em democracias representativas, políticos e burocratas tendem a perseguir seus próprios interesses em prejuízo de seus principais - como reeleição e recursos. Em suma, o problema da agência na política decorre de “conflito entre representantes políticos agindo em prol de seus próprios interesses, mas contra o interesse dos eleitores em geral”(PERSSON e TABELLINI, 2005, p. 4)<sup>15</sup>.

Segundo Mitnick (2013), originalmente a teoria principal-agente surge em duas frentes complementares: uma teoria econômica da agência, preocupada com os incentivos no contrato entre as partes, e uma teoria institucional da agência, preocupada em como lidar com uma agência essencialmente imperfeita. Do ponto de vista econômico, ou individual, o problema é selecionar um sistema de incentivos que estimule o agente a se manter o mais próximo possível das preferências do principal (MITNICK, 2011, p. 3).

Talvez a mais utilizada classificação de diferentes tipos de *accountability* seja a divisão entre vertical e horizontal feita por Guillermo O'Donnell (1998). A combinação de três tradições distintas, a democrática, a republicana, e a liberal determinaria as particularidades dos dois eixos em diferentes países. Escrevendo no final dos anos 90, o autor considera que os países

---

<sup>14</sup> formal models addressing related concerns with similar styles of analysis.

<sup>15</sup> conflict between political representatives acting in their own interest but against that of voters at large.

que haviam se democratizado nos anos recentes em larga medida cumpriam os requisitos de *accountability* vertical. Eleições livres e competitivas (mecanismo pelo qual o cidadão manteria os ocupantes de cargos *accountable*) teriam sido adotadas com sucessos nos países que haviam se democratizado recentemente. A maior deficiência nesses países seriam os mecanismos de *accountability* horizontal, ou seja, nos *checks and balances* exercidos pelos diferentes poderes e pelas diversas agências que se fiscalizam mutuamente. A fragilidade dos mecanismos de *accountability* horizontal significaria que sobretudo os componentes liberais e republicanos nessas novas democracias seriam frágeis (O'DONNELL, 1998b).

Bovens (2010) destaca que *accountability* possui dois sentidos distintos, um normativo e outro como mecanismo. Quando utilizado de forma normativa, *accountability* assume a conotação de uma virtude do espaço público, fonte difusa de boa governança (BOVENS, 2010, p. 948). Dessa forma, o conceito é utilizado de forma genérica, prescritiva, preocupada com o comportamento dos agentes. Utilizado no sentido de mecanismo, define uma “relação social específica ou mecanismo que envolve uma obrigação de explicar ou justificar conduta” (BOVENS, 2010, p. 951, tradução nossa)<sup>16</sup>.

Mesmo quando entendido como “mecanismo”, o uso do conceito enfrenta duas fontes de dispersão: a própria multiplicidade de objetos mencionada no primeiro parágrafo estimula a adjetivação, por um lado, com a criação de verdadeiros subconceitos tais como “*accountability* vertical” ou “*accountability* societal” e, por outro, a busca por um conceito minimalista fundamental, capaz de dar conta da variedade de fenômenos, estimula a proliferação de tentativas.

Schedler (1999) decompõe o conceito em *answerability* (“responsabilidade”), que diz respeito à obrigação dos ocupantes de cargos fornecerem informações e explicações sobre suas ações e *enforcement* (aplicação da lei), que se refere à capacidade dos órgãos pertinentes imporem sanções aos detentores de poder que eventualmente falharam no cumprimento do dever ou das leis. Para Schedler (1999) há três formas de prevenir o abuso de poder: ameaça de sanções; obrigar o poder a ser exercido de forma transparente e obrigação de justificar seus atos. A primeira é um tipo de *enforcement* e as demais, de *answerability*. É possível falar, portanto, de mecanismos de *accountability* que promovem *answerability* e mecanismos de *accountability* que promovem *enforcement*.

---

<sup>16</sup> specific social relation or mechanism that involves an obligation to explain and justify conduct

O conjunto de órgãos de *accountability* e seu funcionamento em conjunto tem recebido diferentes enquadramentos teóricos. O'Donnell (1998a) se refere ao conjunto de agências estatais que se fiscalizam mutuamente como *accountability* horizontal, definido como “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998b, p. 40). Warren (2014) se refere a regimes de *accountability*, definidos como “sistemas de mecanismos complementares que combinam com o voto para garantir maior *accountability*”<sup>17</sup> (WARREN, 2014, p. 39, tradução nossa). Para destacar a interligação entre os diferentes tipos de instituições com funções de fiscalização, diversos autores recorrem ao conceito de *web of accountability* (MAINWARING e WELNA, 2003; POWER e TAYLOR, 2011).

Bovens (2007, 2010) define *accountability* como mecanismo, em oposição a *accountability* como virtude<sup>18</sup>, como uma “relação entre um ator e um fórum na qual o ator tem uma obrigação e de justificar sua conduta, o fórum pode colocar questões e fazer julgamentos e o ator pode enfrentar consequências” (BOVENS, 2010, p. 951, tradução nossa).<sup>19</sup> na definição de *accountability* como um mecanismo três elementos seriam necessários: para quem as contas são prestadas, quem deve prestar contas e por que o ator é impelido a prestar contas (BOVENS, 2010, p. 853). A ideia de “mecanismo” para Bovens, não difere do próprio conceito de *accountability*, servindo para contrapor ao uso normativo. Defino mecanismo de *accountability* nesse sentido como uma organização ou instância com competência para estabelecer uma relação de *accountability*.

Adoto a definição algo arbitrária de instrumentos de *accountability* para definir processos específicos de responsabilização. Instrumentos são ferramentas à disposição de organizações ou instâncias que permitem que um agente preste contas ou seja sancionado por seus atos.

A título de exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui a competência de auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização orçamentária e financeira do governo federal. Como mecanismo de *accountability*, o TCU é uma organização com existência prevista na

---

<sup>17</sup> systems of complementary mechanisms that combine with voting to ensure greater accountability

<sup>18</sup> *Accountability* como virtude diz respeito a um uso normativo, uma característica de conotação positiva (BOVENS, 2010, p. 948)

<sup>19</sup> relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences

Constituição Federal, que através da atuação do plenário e das câmaras possui capacidade de exigir que outros atores respondam a suas demandas, pois é auxiliar do poder legislativo federal (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA/ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019, p. 16). Para cumprir suas competências, o TCU tem a sua disposição instrumentos de *accountability* como a Tomada de Contas Especial (TCE), prevista na Instrução Normativa nº 71/2012, definida como “processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012).

Quadro 1 - Níveis de *accountability*

Níveis	Exemplos
Teia de <i>accountability</i>	Conjunto das organizações com competências de <i>accountability</i> numa sociedade. Pode se referir tanto à totalidade quanto a grupos formais como o FOCCO-SP.
Mecanismos de <i>accountability</i>	Organizações com prerrogativa para estabelecer relações de <i>accountability</i> , tais como poder judiciário, controladorias, ministério público, tribunais de contas.
Instrumentos de <i>accountability</i>	Tomada de contas especial (TCU), auditorias.

Fonte: Elaboração própria.

### 2.1.2 Accountability e democracia representativa

A existência de mecanismos de *accountability* público é um elemento necessário, mas não suficiente, para caracterizar um regime como democrático. Não há democracia sem algum tipo de controle sobre os representantes, mas tampouco a existência desses mecanismos de forma isolada é suficiente para caracterizar um regime como democrático. Além do mais, nem todo mecanismo tem a mesma centralidade. Dar algum tipo de publicidade aos atos oficiais, ou pode ser desejável e um qualificador dos regimes democráticos, mas não é central na definição de democracia. Ao longo do século XX, boa parte da literatura enfatizou a ocorrência de eleições livres e justas como elemento fundamental para uma definição mínima de democracia.

*Accountability* não é exclusivo de democracias. Uma crescente agenda de pesquisa tem investigado fluxos de informação e processos de *accountability* em governos autoritários. Excluído o cidadão da fonte de legitimidade e da posição de titular último para quem respondem os demais agentes, pode ocorrer o que Montagnes e Wolton (2019) chamam de “*top-down accountability*”, quando o autocrata se volta contra seus subordinados num processo capaz de afetar “milhares, senão milhões de indivíduos”<sup>20</sup> em expurgos que constituem um caso no qual “muitos são *accountable* a um”<sup>21</sup> (MONTAGNES e WOLTON, 2019, p. 1, tradução nossa). Chen e Xu (2017) tentam entender por que regimes autoritários permitem em algumas situações que cidadãos expressem suas preferências e opiniões. Para os autores, fluxos de comunicação vertical, dos cidadãos para o governo permitem ajustes em termos de políticas públicas, enquanto fluxos horizontais de informação, entre os cidadãos, podem gerar efeitos de descontentamento e desencorajamento. Governos autoritários enfrentam um *trade-off* entre potenciais benefícios do efeito de desencorajamento (quando a circulação de informações positivas sobre preferências dos cidadãos desencoraja a ação coletiva) e o efeito de coordenação (quando cidadão não tem suas preferências atendidas e a circulação de informação pode levar a processos de ação coletiva contra o governo) (CHEN e XU, 2017, p. 794).

Democracias possuem uma fonte de conflito inerente no processo de manter agentes públicos *accountable*, decorrente da tensão entre autonomia e delegação. Parte da razão para a delegação decorre do agente possuir um conjunto de informações ou competências que o principal não tem (BUENO DE MESQUITA, Ethan, 2016a; LUPIA e MCCUBBINS, 1994; STRØM, 2000).

---

<sup>20</sup> thousands, if not millions of individuals.

<sup>21</sup> many (are) accountable to one.

Processos de *accountability*, sejam eles eleitorais ou não-eleitorais, portanto, são elementos constitutivos e indissociáveis dos regimes democráticos. Estes processos dizem respeito a uma série de relações de fiscalização, prestação de contas e aplicação de sanções (MULGAN, 2003; SCHEDLER, 1999; WARREN, 2014) que envolvem uma ampla gama de atores. Escrevendo no início dos anos 90, no final da chamada terceira onda de democratização<sup>22</sup>, e referindo-se basicamente à dimensão eleitoral, Schmitter e Karl (1991) definem as modernas democracias políticas como “um sistema de governança no qual governantes são responsabilizados por suas ações no domínio público por cidadãos, agindo indiretamente através de competição e de cooperação de seus representantes eleitos.”<sup>23</sup> (SCHMITTER e KARL, 1991, p. 4, tradução nossa). Analisando regimes parlamentaristas, Strom (2000) argumenta que democracias representativas podem ser compreendidas como cadeias de delegação (MÜLLER e colab., 2003, p. 20; STRØM, 2000, p. 267) que ligam eleitores àqueles que governam, passando por chefes de departamentos e servidores públicos.

A existência de múltiplos principais permeia as democracias contemporâneas. Dada a multiplicidade e interligação de atores, Power e Taylor (2011) destacam a importância de uma “teia de *accountability*”. O fortalecimento do combate à corrupção dependeria não apenas do fortalecimento de órgãos e de instituições isolados, mas sobretudo de “cooperação de instituições através de vários poderes do governo, bem como do setor privado e da sociedade em geral”<sup>24</sup> (POWER e TAYLOR, 2011, p. 9)<sup>25</sup>.

A partir dos anos 90 e 00 pesquisadores preocupados com processos de democratização, em especial nas chamadas novas democracias do leste europeu e da América Latina, deslocam a preocupação para além da competição eleitoral e do voto livre, tidos como garantidos. Insuficientes instituições de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998a), poucas “formas não-eleitorais de *accountability* democrático”<sup>26</sup> (MAINWARING e WELNA,

---

<sup>22</sup> A primeira onda de democratização corresponde a um longo período entre 1828 e 1926, após as revoluções francesa e americana, e foi sucedida de um período de retrocesso democrático entre os anos 20 e 40, com a ascensão dos regimes fascistas. Após a Segunda Guerra, entre 1943 e 1962 a segunda onda, a qual também se segue um período de desdemocratização com o surgimento das ditaduras latino-americanas. Já a terceira onda de democratização iniciada em 1974 com a Revolução dos Cravos em Portugal, se estende pela América Latina não tem data de término certa (HUNTINGTON, 1991, 1994).

<sup>23</sup> a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives.

<sup>24</sup> cooperation of institutions across various branches of government, as well as the private sector and society more broadly.

<sup>25</sup> Para um estudo sobre cooperação no sistema de justiça visando à investigação de prefeitos acusados de corrupção, ver Da Ros (2014).

<sup>26</sup> non-electoral forms of democratic *accountability*.

2003, p. 3) ou uma frágil teia de *accountability* (POWER e TAYLOR, 2011) representariam gargalos à consolidação da democracia especialmente na América Latina.

A ascensão de governos autoritários através do voto em anos recentes desloca o debate sobre responsabilidade de governantes e burocratas em relação aos cidadãos de diferentes maneiras. Em primeiro lugar, ao contrário das democracias da “terceira onda”, que haviam perecido pelas mãos de homens armados<sup>27</sup>, governantes autoritários agora surgem, inclusive em “velhas democracias”, através do voto e acabam por erodir o próprio processo que os levou ao poder (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018). Em segundo lugar, esses governos ou movimentos com frequência exploram uma suposta falta de controle sobre burocratas e membros de outros poderes não eleitos como parte de suas plataformas eleitorais. Em conjunto, esses dois eixos colocam pressão nas organizações públicas e a linha entre reforma do governo e processos de enfraquecimento da democracia se torna tênue.

### **2.1.3 Accountability burocrático: entre a teoria da conspiração e o governo constitucional**

A existência de um corpo técnico como parte do governo, democrático ou não, desde a antiguidade, é apontada por diversos autores<sup>28</sup>. Para Weber (1944, p. 173) a burocracia é parte fundamental da dominação do tipo racional<sup>29</sup>. Contudo, é ao longo do século XX que burocracia profissional se torna parte presente e relevante na vida dos cidadãos da maioria dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento (EVANS, e RAUCH, 1999). No período, a complexidade das funções do Estado aumentou, processos de centralização e descentralização política e administrativa para governos subnacionais ocorreram em muitos lugares e organismos de governança em múltiplos níveis criados para distribuir poder e gerir uma economia cada vez mais conectada (SMITH, 2010, p. 619).

Da mesma forma, aumentou a preocupação em fiscalizar a atuação de agências e agentes públicos - um problema central a qualquer sistema político, mas em especial em regimes democráticos (PETERS, 2014, p. 211). Em termos ideais, seguindo o raciocínio

---

<sup>27</sup> Segundo Levitsky e Ziblatt (2018, p. 3) durante a guerra fria três em cada quatro democracias que chegaram ao fim o fizeram através de um golpe de estado.

<sup>28</sup> Para um breve histórico ver Abrucio e Loureiro (2018).

<sup>29</sup> Para Weber, há três tipos de dominação legítima: racional, fundada na autoridade legal; tradicional, fundada na santidade das tradições que regem o comportamento desde os tempos antigos; e carismática, fundada na santidade ou heroísmo de uma pessoa.

weberiano, nas democracias os políticos respondem às urnas e burocratas respondem aos políticos de turno. Como destaca Uhr (2014) “Weber sabia que a sociedade moderna jamais replicaria completamente este modelo organizado de governança: alguns burocratas fariam política e alguns políticos manejariam a burocracia” (UHR, 2014, p. 227, tradução nossa)<sup>30</sup>.

Dois problemas são centrais para a literatura sobre a questão: o temor que os agentes públicos privilegiem seus próprios interesses aos dos cidadãos e daqueles eleitos para representar a vontade popular; e o custo do controle, exemplificado na oposição entre controles do tipo “alarme de incêndio” e “patrulha de polícia” (MCCUBBINS e colab., 1987).

Por um lado, o primeiro problema reflete uma preocupação inevitável, dada a progressiva especialização das instituições, que cidadãos e ocupantes de funções públicas fiquem sem meios de fiscalizar as agências de governo, já que a complexidade das funções do Estado aumenta a assimetria de informação entre cidadãos, políticos e quadros técnicos (MOE, 2006; WEINGAST, 1984). Em decorrência disso, e pelo fato de que política e burocracia inevitavelmente se sobrepõem, o temor de que burocracias usem sua especialização e sua discricionariedade para tomar decisões que não possuem legitimidade democrática se tornou um assunto de destaque<sup>31</sup>.

O custo, entendido tanto como o custo financeiro e de manter uma patrulha ostensiva com sua sirene ligada pelos corredores quanto no sentido de custo da informação, pode ser injustificável. Anechiarico e Jacobs (1996) por exemplo, classificam a visão focada em controles ostensivos como visão panóptica do projeto anticorrupção, focada em sistemas de vigilância, contabilidade, auditoria e supervisão (ANECHIARICO e JACOBS, 1996, p. 26).  
Criar agências autônomas

com autoridade discricionária para tomar decisões de políticas públicas causa um problema em potencial: a agência pode tomar decisões que divergem das políticas públicas (inclusive custos e benefícios distributivos) daquelas que o congresso e o presidente teriam escolhido.<sup>32</sup> (MCCUBBINS e colab., 1987, p. 246)

---

<sup>30</sup> Weber knew that modern society would never fully replicate this neat model of governance: some bureaucrats would play politics while politicians would play administration.

<sup>31</sup> Termos como “burocratas de Bruxelas” ou “*deep state*” fazem parte do debate político, mas não constituem exatamente conceitos científicos. Em especial o termo “*deep state*” se refere tanto a uma teoria da conspiração na qual burocratas americanos comandariam um governo paralelo quanto a tentativas de entender melhor como burocracias de algumas áreas (no caso americano, notavelmente na área de defesa) de fato se insulam (cf. FUKUYAMA, 2019; LOFGREN, 2016; VAROUFAKIS, 2017)

<sup>32</sup> Creating an agency with discretionary authority to make policy decisions causes a potentially important problem: the agency may make decisions that depart from the policies (including distributive benefits and costs) that Congress and the president would otherwise have chosen.

Em que pesem os custos para quem fiscaliza suas ações, a existência de burocracias com algum grau de autonomia se tornou uma constante. A existência de quadros meritocráticos de padrão weberiano é parte essencial na definição de um estado fundado na dominação racional, ou melhor dizendo, cuja fonte de legitimidade são as leis, mais do que na revelação divina ou a tradição dos antepassados. Além do mais, em democracias, a existência de uma burocracia cuja lealdade é ao ordenamento legal serve de salvaguarda para os direitos da população, bem como dos oponentes políticos. O grau de autonomia da burocracia ótimo seria um *sweet spot* já que

O truque do *accountability* é que que um serviço público adequado é separado, mas não independente, de “o governo.” É separado pois os valores constitucionais que incorpora é o de uma administração pública sob direção, mas não sob domínio, dos interesses políticos estabelecidos. (UHR, 2014, p. 213, tradução nossa)<sup>33</sup>

Essa separação, contudo, não é estática. Como sugeri anteriormente, instituições e organizações mudam, em parte por questões contextuais como competição eleitoral.

## 2.2 CORRUPÇÃO POLÍTICA: EVOLUÇÃO DO CONCEITO, CAUSAS E REMÉDIOS

O objetivo deste capítulo é sintetizar a evolução do debate acadêmico sobre corrupção política, suas causas e remédios. Destacam-se os elementos empíricos e teóricos relativos ao papel das instituições no controle da corrupção. Grosso modo, na primeira metade do século XX, corrupção é tida como uma questão menor para as ciências sócias: um problema típico de sociedades atrasadas que seria resolvido pelo desenvolvimento político. A emergência de estudos comparados passa a atribuir relevância ao fenômeno da corrupção: inicialmente como algo benéfico em certos casos, depois como um problema para mercados e instituições políticas democráticas.

Para entender o deslocamento do problema nos últimos 70 anos, segue-se um desenvolvimento cronológico dos principais estudos sobre corrupção cobrindo da segunda metade do século XX para cá, com destaque para os desenvolvimentos mais recentes. Não apenas a agenda recente é teórica e metodologicamente mais rigorosa, mas também a grande

---

<sup>33</sup> The trick with accountability is that a proper civil service is separate from but not independent of “the government.” It is separate because the constitutional value it embodies is of public administration under the direction but not the domination of the domination of established political interests.

expansão do tema ocorre nos últimos vinte e cinco anos, a partir do estímulo dado pela criação da Transparência Internacional, em 1993 e pelo BM, sobretudo a partir de 1996. Para proceder a análise de um período tão amplo, agrupamos a literatura em três blocos, seguindo ordem cronológica. Em primeiro lugar, a literatura que nos anos 60 via a corrupção como algo capaz de “engraxar as engrenagens” da sociedade; em segundo, os trabalhos que surgem nos anos 90 motivada pela TI e pelo BM, caracterizada pelo uso de índices de percepção da corrupção que permitiram a realização de estudos comparativos com grande número de casos; e, por fim, a literatura mais recente sobre governança, cética quanto ao uso de grandes comparações e receitas universais para o combate à corrupção. Nesse percurso é necessário inserir algumas obras dentro dos devidos contextos históricos e políticos, o que é feito quando relevante.

O capítulo está organizado em três partes, após esta introdução. A primeira discute o conceito de corrupção; a segunda discute a literatura sobre corrupção em três subcapítulos conforme o recorte mencionado acima e, por fim, a conclusão discute desafios para a literatura sobre o tema, sobretudo tendo em vista a necessidade de fornecer evidências que melhor informem a elaboração de políticas.

### **2.2.1 Corrupção: conceito**

Utilizar a palavra “corrupção” como conceito científico impõe uma série de desafios, que são corriqueiros à produção intelectual nas ciências sociais. Na medida em que o tema se torna mais central para a comunidade internacional, o problema da definição conceitual se torna também uma disputa política, já que diferentes sociedades são governadas por diferentes padrões sociais (MUNGIU-PIPPIDI, 2015, p. 14)

Esse problema pode ser compreendido através do que Giovanni Sartori (1970) chama de “ladeira de abstração” e o balanço entre extensão e intensão do conceito de corrupção (GOERTZ, 2006; SARTORI, 1970). Extensão diz respeito às classes de coisas abrangidas por uma palavra, enquanto intensão diz respeito ao grupo de propriedades que determinam as coisas às quais a palavra se aplica (SARTORI, 1970, p. 1041). Um conceito sobe a ladeira de abstração quando amplia sua extensão ao diminuir seus atributos e propriedades. Ao contrário, um conceito desce a ladeira de abstração tornando-se mais específico - quando a ele são atribuídos mais propriedades e atributos. Um conceito com menos adjetivos viaja (GOERTZ, 2006; SARTORI, 1970) com mais facilidade e é aplicado a um maior número de casos.

Nye (1967, p. 419) já apontava o problema de definir corrupção como perversão ou uma mudança do bem para o mal por cobrir uma gama ampla de comportamento “da venalidade à erosão ideológica”<sup>34</sup> (NYE, 1967, p. 419, tradução nossa). Para evitar as consequência de uma definição tão ampla, Nye define corrupção como “comportamento que desvia dos deveres formais de uma função pública devido a uma influência de uma orientação privada”<sup>35</sup> (NYE, 1967, p. 419, tradução nossa). Corrupção, nesse sentido, é corrupção política, associada com uma função pública. O Banco Mundial é responsável por generalizar a definição minimalista de corrupção como “abuso da função pública para ganhos privados”<sup>36</sup> (WORLD BANK, 1997, p. 8, tradução nossa). Holmes (2015) aponta duas evidências anedóticas de divergências relativas ao escopo do conceito de corrupção. Segundo Holmes, a própria *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) da ONU, o “único instrumento anticorrupção universal com força legal”<sup>37</sup> (HOLMES, 2015, p. 48, tradução nossa) prescinde de uma definição de corrupção pois quem a escreveu não chegou num consenso acerca do conceito. Em segundo lugar, Holmes lembra que a própria TI até 2012 utilizou simultaneamente duas definições de corrupção. Enquanto O CPI partia de “o abuso da função pública para ganho privado”<sup>38</sup>, definição idêntica à do BM, todas suas publicações adotavam a definição mais ampla de “abuso do poder confiado para benefício privado”<sup>39</sup>, alcançando um rol maior de atividade, inclusive privadas.

Rothstein e Varraich (2017) argumentam, a partir de registros históricos e *surveys*, que injustiça e favoritismo formam o núcleo de um conceito universalmente aceito de corrupção. A universalidade do conceito de corrupção (entendido como “favoritismo no exercício do poder e igualando a imparcialidade no exercício do poder público como o tipo especial de injustiça que é o oposto de corrupção”<sup>40</sup> (ROTHSTEIN e VARRAICH, 2017, p. 56, tradução nossa) possui fundamentos normativos e empíricos, da mesma forma os direitos humanos. Normativamente, seria um direito dos cidadãos não pagar propinas para acessar serviços. Além disso, as evidências empíricas sugerem que a caracterização de certos fenômenos como corruptos não é exclusividade do ocidente. Como Rothstein e Varraich destacam,

---

<sup>34</sup> from venality to ideological erosion.

<sup>35</sup> behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private regarding influence.

<sup>36</sup> the abuse of public office for private gain.

<sup>37</sup> the only legally binding universal anti-corruption instrument.

<sup>38</sup> the abuse of public office for private gain

<sup>39</sup> abuse of entrusted power for private gain.

<sup>40</sup> favoritism in the exercise of power and equating impartiality in the exercise of public power as the special type of injustice that is the opposite of corruption.

Resultados de pesquisas de opinião de regiões na Índia e da África subsaariana mostram que pessoas nessas sociedades possuem uma posição muito clara contra corrupção e veem o problema do mesmo forma que é entendido, por exemplo, na Dinamarca ou por organizações como o Banco Mundial e a Transparência Internacional.<sup>41</sup> (ROTHSTEIN e VARRAICH, 2017, p. 47, tradução nossa)

Em suma,

A ideia, promovida por, entre outros, Heidenheimer (2002), assim como muitos antropólogos, - que a aceitação pública do que é comumente entendido como corrupção varia significativamente através de culturas - não encontra suporte nesse tipo de estudo.<sup>42</sup> (ROTHSTEIN e VARRAICH, 2017, p. 47, tradução nossa)

A definição de Rothstein e Varraich não difere muito de outras utilizadas pela literatura, que consideram corrupção como alguma forma de abuso de poder confiado a alguém por alguém. Parte-se da ideia que há um agente atuando a partir de algum mandato confiado a ele pelo principal. Pressupõem-se também clara divisão entre bens públicos e privados. Essa definição (em suas variações), chamada neste trabalho de *minimalista*, adotada pelo Banco Mundial e pela Transparência Internacional nos anos 90, é abstrata o suficiente para ser aplicada a um número grande de práticas.

A lista de autores que utilizam a definição minimalista de corrupção e extensa, e abarca tanto trabalhos que comparam poucos países quanto análises estatísticas de grande número de casos. Johnston (2014), por exemplo, define corrupção como “abuso de função ou recursos públicos para benefícios privados” (JOHNSTON, 2014, p. 9, tradução nossa)<sup>43</sup>. Klitgaard (1988) afirma que corrupção existe quando “um ilícito individual coloca interesses pessoais acima daqueles das pessoas e ideais que ele ou ela juraram servir” (KLITGAARD, 1988, p. xi, tradução nossa)<sup>44</sup>. Frank Vogl, fundador da Transparência Internacional, define corrupção

---

<sup>41</sup> Surveys results from regions in India and in sub-Saharan Africa show that people in these societies take a very clear stand against corruption and view the problem in much the same manner as it understood in, for example, Denmark or by organizations such as the World Bank and Transparency International.

<sup>42</sup> The idea put forward by, among others, Heidenheimer (2002) as well as by many anthropologists - that the public acceptance of what is commonly understood as corruption varies significantly across cultures - does not find support in these types of studies.

<sup>43</sup> the abuse of public roles or resources for private benefit.

<sup>44</sup> an individual illicitly puts personal interests above those of the people and ideals he or she is pledged to serve

como “o abuso da função pública para ganho privado” (VOGL, 2016, p. 2, tradução nossa)<sup>45</sup>, envolvendo três elementos:

Roubo de fundos públicos por líderes governamentais, servidores de alto escalão, e seus aliados, suborno sendo pago para aqueles que detém poderes no setor público - até mesmo nos mais baixos níveis do serviço público - por aqueles buscando favores especiais; e extorsão por políticos e servidores públicos para obter pagamentos ilícitos de pessoas ordinárias e negócios através de ameaças a eles com consequências amargas caso não paguem ou os privando de serviços básicos.<sup>46</sup> (VOGL, 2016, p. 3, tradução nossa)

A grande extensão do conceito de corrupção, por um lado, com uma delimitação razoavelmente clara, permitiu a criação de índices de percepção da corrupção para vários países. A disponibilidade de índices de percepção fomentou uma literatura comparada bastante fértil de análise sobre o sobre causas e consequências da corrupção, utilizando grande número de casos e métodos quantitativos sofisticados para análise de correlações e causalidades. Dois índices se destacam: *Worldwide Governance Indicators* (WGI) do Banco Mundial e o *Corruption Perception Index* (CPI) elaborado pela Transparência Internacional<sup>47</sup>, que serão detalhados em capítulos seguintes.

---

<sup>45</sup> the abuse of public office for private gain.

<sup>46</sup> theft of public funds by government leaders, senior public officials, and their cronies; bribes being paid to those who hold public-sector power - at even the lowest levels of the civil service - by those seeking special favors; and extortion by politicians and civil servants to obtain illicit payments from ordinary people and from business by threatening them with bitter consequences if they do not pay or by withholding basic services from them.

<sup>47</sup> Outros índices elaborados por empresas privadas como a *The Economist Intelligence Unit* também são publicados com frequência.

### **2.2.2 Controle da corrupção: das receitas universais à governança específica**

Ao longo do século XX o tema da corrupção se consolidou como objeto de pesquisas científicas e ganhou espaço central na agenda política internacional. Entre os anos 60 do século XX e as duas primeiras décadas do século XXI, o fenômeno da corrupção passou de problema específico de nações em desenvolvimento, a ser combatida através de soluções universais, para se tornar um problema universal a ser enfrentado por soluções específicas. Nos anos 50 e 60 a Teoria da Modernização acreditava que corrupção e relações clientelísticas eram próprias de sociedades em desenvolvimento. Problemas que seriam afastados com o desenvolvimento econômico, assim como outros traços específicos de sociedades tradicionais. Já a literatura contemporânea e os organismos internacionais reconhecem a existência de corrupção em países desenvolvidos, inclusive, como veremos, em casos que não são cobertos pela definição minimalista de corrupção. Ao mesmo tempo, diversos analistas enxergam a necessidade de soluções que levem em consideração a cultura e o contexto político de cada país.

### **2.2.3 Corrupção como graxa nas engrenagens institucionais**

Nos anos 60 a Teoria da Modernização constituía, nos Estados Unidos, o modelo explicativo dominante sobre os processos de democratização. Para os teóricos dessa vertente, o desenvolvimento da economia e fatores como urbanização e educação explicariam a adesão à democracia. Num texto que reflete com precisão essa linha teórica, Lipset (1959) argumenta que

Talvez a mais popular generalização ligando sistemas políticos a outros aspectos da sociedade seja que democracia é relacionada ao estado de desenvolvimento econômico. Concretamente, isso significa que quanto mais próspera uma nação, maior as chances de que sustentar a democracia. (LIPSET, 1959, p. 75, tradução nossa)<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Perhaps the most widespread generalization linking political systems to other aspects of society has been that democracy is related to the state of economic development. Concretely, this means that the more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy.

Corrupção não é um elemento central das análises, mas talvez seja correto supor que seja também uma variável que andaria junto com outros fatores no processo de modernização<sup>49</sup>. Trata-se de um problema de sociedades tradicionais marcadas pelo particularismo ou em desenvolvimento. O tema era, contudo, largamente ignorado.

A partir de meados para o fim da década de 60 essa abordagem sofre críticas pesadas. Diversos países, como o Brasil, modernizavam-se economicamente durante o período, sem avanços democráticos. O tema da corrupção passa a ganhar destaque em estudos preocupados em explicar processos de desenvolvimento político e seus impactos, bem como a possibilidade de instabilidade política. Em particular, autores trabalhando nas margens da Teoria da Modernização, surge uma abordagem que ficou conhecida como “*grease the wheels*”, ou “engraxar as engrenagens”. Em um contexto político marcado pela Guerra Fria, esses autores veem na corrupção um mecanismo que pode ser benéfico em países altamente burocratizados, com entraves ao funcionamento do mercado e com instituições políticas fechadas.

Joseph Nye (1967), por exemplo, analisa o fenômeno da corrupção em países menos desenvolvidos. Nye propõe uma interpretação baseada na análise de custos e benefícios da corrupção, dentro de um determinado contexto de desenvolvimento político. Desenvolvimento político “(ou decadência) vai crescer (ou declinar) na forma das estruturas de governo de uma sociedade e procede para manter a sua legitimidade através do tempo (i.e., presumidamente em face de mudança social).” (NYE, 1967, p. 418, tradução nossa)<sup>50</sup>. Nye aponta uma série de benefícios que a corrupção poderia trazer, segundo a literatura, como desenvolvimento econômico, integração nacional e capacidade governamental; e custos, como desperdícios de recursos, desestabilização política e destruição de capacidades governamentais. A probabilidade de os benefícios ultrapassarem os custos é influenciada por três fatores: tolerância cultural e grupos dominantes, segurança dos membros da elite corrupta e a existência de fiscalização societal e institucional e restrições ao comportamento corrupto (NYE, 1967, p. 423).

A formulação mais sofisticada desta abordagem vem de Samuel Huntington, no clássico *Political Order in Changing Societies* (1968). Corrupção é um fator de destaque na

---

<sup>49</sup> Como destacam Mungiu-Pippidi e Hartmann (2019) frente a outras escolas preocupadas com o desenvolvimento do pós-guerra, a teoria da modernização é a única a não ignorar completamente a corrupção, “but it saw it rather as a side-product or even an enabler of development” (MUNGIU-PIPPIDI e HARTMANN, 2019, p. 10).

<sup>50</sup> (or decay) will mean growth (or decline) in the capacity of a society's governmental structures and processes to maintain their legitimacy over time (i.e., presumably in the face of social change)

contestação que Huntington faz da Teoria da Modernização. Não apenas “corrupção obviamente existe em todas as sociedades, mas é também mais comum em certos momentos na evolução de uma sociedade que em outros momentos” como também “evidências impressionistas sugerem que seu alcance correlaciona razoavelmente bem com rápida modernização social e econômica” (HUNTINGTON, 1968, p. 59, tradução nossa)<sup>51</sup>.

Para o autor, processos de modernização não são lineares como previamente estabelecido: quando a economia se moderniza mais rápido que as instituições políticas, instabilidade corrupção e outros problemas são mais prováveis. A corrupção é mais frequente durante processos de modernização, sobretudo por três fatores. Em primeiro, modernização significa adesão a novos valores de caráter universal e a formação de novos laços de lealdade ao Estado nação. Poucos grupos sociais aderem a esses valores, fazendo que corrupção seja menos desvio de comportamento em relação às normas aceitas, e mais desvio das normas em relação padrões estabelecidos de comportamento (HUNTINGTON, 1968, p. 60). Em segundo lugar, corrupção pressupõe diferença entre função pública e interesses privados, o que só se desenvolve na Europa ocidental após a modernidade. A modernização faz surgir novas fontes de riqueza ainda não representadas no sistema político. Corrupção pode ser um meio desses novos grupos que emergem com a modernização serem assimilados (HUNTINGTON, 1968, p. 61). Por último, o processo de modernização também envolve a expansão da autoridade governamental e a produção de atos regulatórios. A multiplicação de leis multiplica a quantidade de oportunidades para a corrupção.

Em síntese, modernização pode provocar instabilidade e problemas sociais, pois “as funções, bem como as causas, da corrupção são similares àquelas da violência. Ambas são encorajadas pela modernização” (HUNTINGTON, 1968, p. 63, tradução nossa)<sup>52</sup>. Porém, a corrupção, por ser um meio de atuação política disponível para os grupos que adquirem riqueza com o processo de modernização, mas que ainda não são contemplados nas instituições políticas, “provê imediatos, específicos e concretos benefícios para grupos quais poderiam de outra forma ser completamente alienados da sociedade” (HUNTINGTON, 1968, p. 64, tradução

---

<sup>51</sup> corruption obviously exists in all societies, but it is also obviously more common in some societies than in others and more common at sometimes in the evolution of a society than at other times (...) impressionistic evidence suggests that its extent correlates reasonably well with rapid social and economic modernization.

<sup>52</sup> the functions, as well as the causes, of corruption are similar to those of violence. Both are encouraged by modernization.

nossa)<sup>53</sup>. Processos de mudança social podem se beneficiar da corrupção durante certos estágios. Corrupção pode ser funcional para a manutenção do sistema político (HUNTINGTON, 1968, p. 64) quando as reformas demandadas por grupos de pressão não ocorrem, substituindo a pressão de classes por mudanças estruturais.

Corrupção, Huntington destaca, pode substituir reformas, e reformas podem substituir revoluções, sendo um elemento que pode favorecer instituições como mercados. Mais do que corroer a legitimidade dos governos, a corrupção pode ajudar novas elites a aceitarem processos mais graduais de mudança e a driblar entraves colocados pela burocracia. Porém, apesar de ser uma inegável crítica à teoria da modernização, Huntington, Nye e outros também caracterizam corrupção como um fenômeno de sociedades em mudança e em desenvolvimento. A diferença para eles é que desenvolvimento econômico não produz diretamente desenvolvimento político, mas também problemas, embora justamente tais problemas, como a corrupção, possam impulsionar mudanças e favorecer instituições como democracia representativa e mercados livres.

Tanto a teoria da modernização quando suas críticas estão inseridas no contexto da guerra fria. Não interessa, por um lado, apontar dedos para aliados do ocidente (FUKUYAMA, 2014, p. 81) por outro há um esforço de entender por que as teorias da época haviam falhado em dar conta dos desenvolvimentos históricos mas também em como e quando poderiam ser esperados mudança ou estabilidade institucional.

#### **2.2.4 A Terra é azul: índices de percepção e a “big picture” da corrupção**

Os marcos do debate contemporâneo sobre corrupção, responsáveis tanto pela sua centralidade na governança global quanto pelo seu destaque como agenda de pesquisa, são a criação da Transparência Internacional, em 1993 e a adoção da pauta pelo BM como tema central, a partir de 1996<sup>54</sup>. Em 1996, James Wolfensohn, presidente do banco, fez um famoso discurso no qual anunciava que “Nós precisamos lidar com o câncer da corrupção” (WOLFENSOHN, 2005, p. 50, tradução nossa)<sup>55</sup>. Ao longo do século XX, corrupção passara

---

<sup>53</sup> provides immediate, specific, and concrete benefits to groups which might otherwise be thoroughly alienated from society.

<sup>54</sup> A relação entre o BM e a TI (fundada por dois ex funcionários do do banco, Peter Eigen e Frank Vogel) na construção da pauta anticorrupção em meados da década de 90 é descrita em detalhes no livro *Waging War on Corruption: Inside the movement fighting the abuse of power*, escrito pelo próprio Vogel (VOGL, 2016).

<sup>55</sup> we need to deal with cancer of corruption.

de um não assunto para uma questão criminal. Com o impulso dado pelo BM e pela advocacia da TI, começa também a ser visto como uma barreira ao desenvolvimento dos países pobres.

Desde meados dos anos 90, alicerçados sobre a utilização de uma definição minimalista de corrupção, diversos índices de percepção de corrupção compreendendo grande número de casos, foram desenvolvidos. Em especial, o CPI (Transparência Internacional) e o WGI (Banco Mundial)<sup>56</sup> foram responsáveis por estimular não apenas outros índices de percepção, mas também a busca por medidas objetivas de corrupção. A disponibilidade de tais índices permite pela primeira vez a realização de estudos observacionais com a comparação de grande número de casos, visando ao estabelecimento de relações causais com validade estatística.

O CPI é publicado anualmente desde 1995 e atribui nota de zero (muito corrupto) a 100 (muito limpo). Em 2019, último índice publicado até a escrita deste trabalho, compreende 180 países. O índice é formado a partir da agregação de pesquisas elaboradas por instituições independentes. Em 2017 por exemplo foi baseado em

13 fontes que coletam a avaliação de especialistas e executivos de negócios em algum comportamento corrupto específico no setor público (i. e. suborno, desvio de fundos públicos, uso de função público para benefício privado, nepotismo no serviço público e captura do estado.). (MARCOS e colab., 2018, p. 6, tradução nossa)<sup>57</sup>.

Na tabela 2, a título de exemplo, compara-se o Brasil aos países que mais oscilaram na pontuação entre 2018 e 2019.

---

<sup>56</sup> Hamilton e Hammer (2018) citam seis indicadores globais referendando o CPI e WGI como, apesar de suas limitações, sendo os mais *válidos e consistentes*. Além dos dois primeiros, os autores analisam o Government Effectiveness Governance Metric (GE, também parte dos indicadores do WGI), o Global Corruption Barometer, o UN Survey of Crime Trends e as evidências empíricas sobre a propensão de diplomatas das Nações Unidas violarem a lei de trânsito em Nova Iorque.

<sup>57</sup> 13 sources that collect the assessment of experts and business executives on some specific corrupt behaviour in the public sector (i.e. bribery, diversion of public funds, use of public office for private gain, nepotism in the civil service and state capture).

Tabela 2 - Colocação do Brasil e de países selecionados no Corruption Perception Index (2018-2019)

País	CPI 2019	CPI 2018	2018-2019	Ranking 2019
<b>Barbados</b>	62	68	-6	30
<b>Canada</b>	77	81	-4	12
<b>Eswatini</b>	34	38	-4	113
<b>Liberia</b>	28	32	-4	137
<b>Brunei Darussalam</b>	60	63	-3	35
<b>Brazil</b>	35	35	0	106
<b>Azerbaijan</b>	30	25	5	126
<b>Bahrain</b>	42	36	6	77
<b>Malaysia</b>	53	47	6	51
<b>Angola</b>	26	19	7	146
<b>Armenia</b>	42	35	7	77

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Transparência Internacional.

Em geral, as pesquisas empíricas tentam explicar a variação na percepção da corrupção (medida pelos índices) em diferentes países a partir de uma série de variáveis explicativas de natureza econômica e histórica, em busca não apenas das causas como também de eventuais soluções.

Em artigo exemplar dessa leva, Paulo Mauro, (1997) discute a relação de causalidade entre corrupção e variáveis econômicas. A partir da literatura sobre *rent-seeking*, Mauro identifica elementos que são apontados como causas da corrupção: restrições ao comércio, subsídios governamentais, sistema de múltiplas taxas de câmbio, e baixos salários no serviço público são elementos que podem gerar incentivos ao comportamento corrupto. Outras causas não-governamentais, vinculadas a características sociais e econômicas usualmente apontadas são a presença de recursos naturais e fatores sociológicos.

Como consequência, o autor destaca o impacto no crescimento econômico, uma vez que subornos frequentes podem reduzir os incentivos ao investimento por parte de empresas. Estudos empíricos revisados no artigo, apontam que quando a renda obtida através de *rent-seeking* é maior que a obtida via trabalho produtivo, recursos humanos altamente qualificados buscarão esse caminho. Em países em desenvolvimento, a efetividade de programas de ajuda internacional será diminuída. Serviços e infraestrutura oferecidos pelo estado poderão ser prejudicados.

Ao testar a relação entre percepção da corrupção, controlando por PIB *per capita*, população, crescimento populacional e investimento, bem como percepção da corrupção controlada por PIB *per capita* na composição do gasto público, Mauro sugere que

Governos corruptos podem demonstrar comportamento predatório ao escolher a composição do gasto governamental. Em particular, gasto governamental em educação parece ser reduzido pela corrupção. (MAURO, 1997, p. 94)<sup>58</sup>

A disponibilidade dos rankings guia fortemente a agenda de pesquisas nos últimos 25 anos. Como consequência, ao ajustar o foco no nível nacional, independente de quaisquer eventuais limitações metodológicas, deixam fora de foco tanto o primeiro plano -governos locais - quanto o plano de fundo contextual. Cooley (2018) destaca que “apesar dessa literatura ter produzido muitos *insights*, também tendeu a obscurecer a natureza transnacional da corrupção de larga escala. Algumas das primeiras respostas à corrupção foram explicitamente transnacionais.” (COOLEY, 2018, p. 52, tradução nossa)<sup>59</sup>. Dessa forma, o foco nas unidades nacionais tira de consideração a dinâmica internacional, apesar da

maior parte das notícias sobre atos de suborno ou escândalos de corrupção descobertos em países em desenvolvimento com frequência mencionam a posição do país de origem no IPC, especialmente se é relativamente alto, mas, ao contrário de pesquisadores, tais itens de notícias com frequência a nacionalidade de uma firma de investimentos; descreve os veículos de investimento, intermediários ou esquemas legais que facilitaram o negócio; e até rastreiam a destinação última dos fundos. Contudo, nossas lentes acadêmicas e administrativas parecem não enfatizar aqueles elementos transnacionais que cruzam fronteiras, apesar da riqueza de pesquisas sobre o tópico. (COOLEY, 2018, p. 49, tradução nossa)<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> corrupt governments may display predatory behavior in choosing the composition of government expenditure. In particular, government spending on education seems to be reduced by corruption.

<sup>59</sup> while this scholarship has produced many insights, it has also tended to obscure the transnational nature of much large-scale corruption. Some important early policy responses to corruption were explicitly transnational.

<sup>60</sup> most news accounts of acts of bribery or corruption scandals uncovered in developing countries often mention the host country’s rank in the CPI, especially if it is relatively low, but, unlike scholars, such news items usually also mention the nationality of an investing company; describe the investment vehicles, intermediaries, or legal schemes that facilitated the deal; and even trace the ultimate destination of the funds. Yet, our scholarly and policy lenses seem to de-emphasise these same transnational elements that straddle borders, despite the wealth of research on the topic.

Assim como o plano focal no que Cooley (2018, p. 51) chama de nacionalismo metodológico apaga a paisagem da relação entre países, também direciona o olhar para longe do primeiro plano, ou seja, do governo local.

### 2.2.5 Governança anticorrupção e promessas não cumpridas das soluções universais

Apesar dos avanços nos estudos sobre corrupção utilizando estudos comparados de grande N (e do mérito do BM e da TI em colocar o tema da corrupção na agenda internacional de política e de pesquisa). Críticas ao uso de definições universais e minimalistas de corrupção, baseadas sobretudo em problemas de agente principal não são novidade. Warren (2004) aponta a limitação de abordagens centradas em funções públicas em democracias. Não apenas instituições democráticas podem ser fortemente impactadas por poucas ações corruptas que beneficiem poucos agentes como em

Democracias de hoje em dia, não são apenas ocupantes de funções públicas que são confiados com poder coletivo, mas também associações, corporações e qualquer outro número de outras entidades que contribuem para a tomada de decisão coletiva e ação coletiva. Uma concepção democrática da corrupção deveria, portanto, estender a qualquer pessoa ou grupo em uma posição que permita fazer uso de poderes coletivos ou tomar decisões coletivas. (WARREN, 2004, p. 332, tradução nossa)<sup>61</sup>

Persson, Rothstein e Teorell (2013) responsabilizam a orientação teórica em torno de modelos agente/principal e no oferecimento de conjuntos de soluções universais (*tool kits*) fornecidos por organismos internacionais dentro de uma lógica *one size fits all* - adequados para qualquer circunstância - pela falha de reformas anticorrupção em países de corrupção sistêmica. A partir de um estudo com mais de 60 mil especialistas, funcionários e oficiais feito no Quênia e em Uganda para argumentar que parte da explicação sobre o porquê de reformas anticorrupção falharem se deve a uma caracterização teórica equivocada do problema da corrupção sistêmica. Para os autores, mais do que um problema relativo à relação entre agente e principal, a corrupção sistêmica é um problema de ação coletiva.

---

<sup>61</sup> Today's democracies, it is not only public officials who are entrusted with collective power, but also associations, corporations, and any number of other entities that contribute to collective decision making and collective action. A democratic conception of corruption should thus extend to any person or group in a position enabling them to make use of collective powers or make collective decisions.

Conforme os autores argumentam ao longo do texto, a maioria das iniciativas anticorrupção adotadas é destinada a problemas agente/principal, que tomam certos elementos como certos. Na maioria dessas iniciativas o problema da corrupção surge de uma assimetria de informações entre agente e principal e da divergência de interesses entre ambos. Como destacam os autores na conclusão, “Mais especificamente, parece ser um problema de coordenação no qual o equilíbrio que emerge depende de expectativas compartilhadas sobre o comportamento dos outros” (PERSSON, Anna e colab., 2013, p. 15, tradução nossa)<sup>62</sup>.

A utilidade limitada de definições culturalmente específicas é destacada por Philp (1997, p. 442), para quem as normas locais devem ser consideradas, porém com cuidado para evitar o outro extremo do relativismo. A provável consequência de orientar o *policy making* por julgamentos desse tipo é a falha das reformas. Mungiu-Pippidi (2015) argumenta que países nos quais a corrupção é generalizada devem ter estratégias de enfrentamento diferentes daqueles nos quais a corrupção é fenômeno isolado.

### 2.3 AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO

A criação de agências anticorrupção (ACAs)<sup>63</sup> dotadas de independência tem sido apontada como instrumento importante para o controle da corrupção por organizações internacionais. Originadas em países do sudeste asiático, em especial a partir das experiências de Singapura e Hong Kong, ACAs se espalharam por 42 instituições em 27 países da região entre 1952 e 2016 (QUAH, 2017). Organizações internacionais como as Nações Unidas, através da United Nations Convention against Corruption, da Declaração de Jacarta e do Comentário de Colombo e a Transparência Internacional, através do Anti-Corruption Agency Strengthening Initiative passariam a incentivar a criação de ACAs dotadas de autonomia como umas das principais medidas recomendadas aos países para controlar da corrupção.

A UNCAC (UN GENERAL ASSEMBLY, 2003) prevê nos artigos 6 e 36 que todos os Estados signatários devem garantir a existência corpos dedicados à prevenção da corrupção. Estas organizações devem ser dotadas de independência e ser dotadas de recursos, material e pessoal treinado (UN GENERAL ASSEMBLY, 2003, p. 10).

---

<sup>62</sup> More specifically, it appears to be a coordination problem, where the equilibrium that emerges depends on shared expectations about others' behavior.

<sup>63</sup> Mantenho o acrônimo original, “ACA”, derivado da expressão original em inglês, *anti-corruption agency*, por ser de uso corrente.

As Nações Unidas destacam as ACAs e seu papel no combate à corrupção através da Declaração de Jacarta<sup>64</sup> (“Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies”, 2012), a qual estabelece princípios<sup>65</sup> para garantir a independência e a efetividade das ACAs. Entre outros princípios, a Declaração de Jacarta, destaca a importância de recursos adequados, remuneração que permita um corpo de funcionários suficiente e qualificado, autonomia financeira, processos de seleção e remoção apenas através de procedimentos legais.

Em adição à Carta de Jacarta, em 2020 foi publicado o Comentário de Colombo<sup>66</sup> (“Colombo Commentary on the Jakarta Statement on Principles for Anti-corruption Agencies”, 2020) com o objetivo de ajudar a transformar os princípios da Carta de Jacarta em boas práticas que garantam que “ACAs tenham mandatos adequados e sejam equipadas com os poderes necessários para contribuir , independências e recursos ara contribuir efetivamente para o alcance das Metas de Desenvolvimento Sustentável” (“Colombo Commentary on the Jakarta Statement on Principles for Anti-corruption Agencies”, 2020, tradução nossa).<sup>67</sup>

Em termos empíricos, Jon Quah (2010) compara ACAs de quatros países asiáticos diferentes: dois deles construíram ACAs efetivas: Singapura (CPIB) e Hong Kong (ICAC); e dois não alcançaram o mesmo sucesso: Tailândia (NCCC) e Coréia do Sul (KICAC). O autor discute elementos históricos da criação de cada agência e argumenta que o sucesso ou o fracasso é determinado por dois fatores: a vontade política do incumbente e o contexto político. Singapura e Hong Kong demonstram vontade política em combater a corrupção através de gasto *per capita* elevado, maior proporção do PIB e relação entre *staff* da agência/população mais favorável do que Tailândia e Coréia do Sul. As variáveis contextuais daqueles países também são mais favoráveis do que as dos últimos, considerando-se tamanho do país, GDP, tamanho e natureza da população (QUAH, 2010, p. 49). Suporte do governo e adequado orçamento e pessoal seriam, portanto, determinantes para o sucesso das organizações.

O foco das preocupações, contudo, permanece em larga medida em nível nacional. Como lembra Anechiarico (2010), apesar de estar fora do radar de organismos internacionais,

---

<sup>64</sup> A Carta de Jacarta foi elaborada por especialistas, praticantes e líderes de ACAs de diversos países reunidos em Jacarta entre os dias 26 e 27 de novembro de 2012.

<sup>65</sup> Os princípios da Carta de Jacarta compõem 16 recomendações divididas em 5 categorias: instituição, liderança, recursos humanos, recursos financeiros e supervisão.

<sup>66</sup> Os comentários de Colombo foram elaborados a partir de cerca de 30 especialistas e lideranças de ACAs de diversos países, reunidos em Colombo, entre os dias 25 e 27 de julho 2018.

<sup>67</sup> ACAs have adequate mandates and are equipped with the necessary powers, independence and resources to contribute effectively to the achievement of the Sustainable Development Goals, as well as to fully implement the Convention and fulfil the relevant international and regional obligations.

ACAs subnacionais tem contribuído para a melhoria da integridade pública. Contudo, governos locais tem sido solo fértil para a identificação de corrupção (ANECHIARICO, 2010, p. 80). Para o autor, o principal indicador de efetividade de uma agência de integridade ou demais atores com atuação voltada à probidade governamental é o grau de independência política (ANECHIARICO, 2010, p. 92).



### 3 DESENHO DE PESQUISA

Where you've nothing else construct ceremonies out of the  
air and breathe upon them.  
(Cormac McCarthy)

Este trabalho aborda o processo de Institucionalização de agências anticorrupção a partir do caso da Controladoria Geral do Município de São Paulo. Para analisar o caso da CGMSP, recorro ao método de estudo de caso único, com a finalidade de construção teórica. Para abordar o problema da institucionalização de mecanismos de controle, parto de um marco teórico sobre instituições e seu funcionamento. A seguir, reviso brevemente a teoria sobre instituições e processos de mudança e consolidação institucional. A segunda seção apresenta os critérios para escolha do caso e sua relevância. Na terceira seção, apresento a metodologia e os procedimentos de pesquisa adequados e, por fim, na quarta e última parte, apresento o framework teórico e as hipóteses dele derivadas.

#### 3.1 TEORIA: INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Defino instituições como tanto como regras gerais que orientam a tomada de decisão pelos agentes, quanto como organizações através das quais essas regras se fazem valer na sociedade (BLONDEL, 2008; DAVIS e NORTH, 1971; HALL e TAYLOR, 2003; NORTH, 1990). Essas instituições mudam, muitas vezes de forma incremental e endógena (MAHONEY e THELEN, 2009). Nesse processo de mudança, Instituições podem ganhar ou perder qualidades que a levem a perder sua estabilidade e por consequência não orientar mais o comportamento dos indivíduos (HUNTINGTON, 1968; JEPPERSON, 1991). Destaco, pela importância que assume para o debate sobre *accountability* e controle da corrupção, a dimensão da autonomia institucional (BERSCH e PRAÇA e TAYLOR e e colab., 2017; HUBER e SHIPAN, 2002; POLLITT e colab., 2005) e como a última pode ser afetada pela competição política.

Como nota Blondel (2008) diferentes disciplinas das ciências sociais recorrem a definições distintas para instituições. Para o autor, economia e ciência política assumem posições praticamente opostas: enquanto a primeira define instituições como regras, a última tem como objetos de preferência organizações. Não se trata apenas de diferença de enfoques

entre áreas. Muitas das questões de interesse não dizem respeito apenas a regras gerais da sociedade, mas ao funcionamento do próprio governo e, cada vez mais, governança compreendendo organizações governamentais e não-governamentais (BOYER, 1990, p. 51). A definição de instituições como regras do jogo, com origem na economia política, difere, mas não antagoniza, o foco em organizações próprio da ciência política, já que

política é um processo de tomada de decisão -e nisto lembra a economia- mas um processo de tomada de decisão acontecendo não entre indivíduos, mas em comunidades (em “sistemas”) e aplicável àqueles que pertencem a aquelas comunidades, se participam ou não das decisões e até mesmo se concordam com elas.<sup>68</sup> (BLONDEL, 2008, p. 722, tradução nossa)

A ideia de instituições como regras do jogo tem origem na economia política e em linhas gerais argumenta que instituições como direito de propriedade reduzem custos de transação, sendo determinantes para o desempenho econômico<sup>69</sup>. North (1990), traz aquela que talvez seja o mais famoso conceito de instituições, definidas como “as regras do jogo em uma sociedade, ou, mais formalmente, os constrangimentos humanamente concebidos que moldam a interação humana” (NORTH, 1990, p. 3, tradução nossa)<sup>70</sup>.

Nesse sentido, o foco dessa abordagem é sobretudo em como as regras orientam indivíduos no processo de tomada de decisão e produzem estabilidade. Instituições induzem

escolhas que são reguladas pois elas são tomadas em situação de equilíbrio. Em equilíbrio, nenhum ator poderia unilateralmente escolher alterar seu comportamento, dadas as opções, as recompensas e as expectativas em relação às escolhas dos demais; nem haveria razões para aquele ator alterar suas expectativas. Se os fatores externos permanecerem os mesmos, esperaríamos que o comportamento permanecesse inalterado (...). comportamento se torna estável e padronizado ou, dito de outra forma, institucionalizado, não porque é imposto, mas porque é induzido. (BATES e colab., 1998, p. 8, tradução nossa)<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Politics is a process of decision-making—and in that it resembles economics—but a process of decision-making taking place not between individuals but in communities (in “systems”) and applicable to those who belong to these communities, whether they participated or not in the decisions or indeed even agreed to them.

<sup>69</sup> Para revisões da literatura sobre análise institucional ver Fiani (2008), Bueno de Mesquita (2016), Alston e colab., (2018) e para uma abordagem mais claramente centrada em teoria dos jogos e teoria da escolha racional ver Bates e colab. (1998).

<sup>70</sup> the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.

<sup>71</sup> induce choices that are regularized because they are made in equilibrium. In equilibrium, no actor would unilaterally choose to alter his or her behavior, given the options, the payoffs, and expectations regarding the choices of others; nor would that actor have reason to revise or alter his or her expectations. Should exogenous factors remain the same, we would expect behavior to remain unaltered (see the appendix). Behavior becomes stable and patterned, or alternatively institutionalized, not because it is imposed, but because it is elicited.

A diferença entre o conceito de instituições como regras e como organizações se assemelha à distinção entre ambiente e arranjos institucionais proposta por Davis e North (1971). Para os autores, ambiente institucional é

O conjunto regras políticas, sociais e legais fundamentais que estabelecem as bases para produção, trocas e distribuição. Regras governando eleições, direitos de propriedade e direito de contratos são exemplos do tipo de regras básicas que constroem o ambiente econômico.” (DAVIS e NORTH, 1971, p. 6, tradução nossa)<sup>72</sup>.

Já arranjos institucionais são um “arranjo entre unidades econômicas que governam a forma pelas quais essas unidades cooperam e/ou compete. O arranjo institucional é provavelmente contraparte mais próxima ao uso mais popular do termo ‘instituição’.” (DAVIS e NORTH, 1971, p. 7, tradução nossa)<sup>73</sup>.

Seguindo essa linha, Fiani (2011) define instituições como regras gerais que ordenam o comportamento geral da sociedade, enquanto organizações seriam “grupos de indivíduos ligados por um conjunto de regras específicas (suas próprias instituições), as quais visam à ação coletiva do grupo em torno de um objetivo comum” (FIANI, 2011, p. 8).

No âmbito da ciência política e dos estudos sobre governo, contudo, apesar da influência da economia política, a preocupação se desloca, embora nem sempre de forma explícita, para organizações. Se o caráter implícito do foco em organizações é verdade na tradição americana de estudos sobre instituições (BLONDEL, 2008, p. 717), é ainda mais no âmbito de estudos sobre instituições brasileiras, no qual oscila entre o caráter implícito do efeito de diferentes desenhos institucionais e a sua mera descrição. Em recente obra de razoável circulação focada sobretudo nas instituições políticas brasileiras, por exemplo, Carazza (2018) não oferece delimitação conceitual nem entrada no índice remissivo, apensar de claramente preocupado com o efeito causal das instituições políticas brasileiras na corrupção. Ou ainda, exemplo do segundo caso, o clássico livro didático de Bonavides (2011), cuja visão descritiva das instituições ainda é muito influente em áreas como direito e administração.

---

<sup>72</sup> the set of fundamental political, social, and legal ground rules that establishes the basis for production, exchange, and distribution. Rules governing elections, property rights, and the right of contract are examples of the type of ground rules that make up the economic environment.

<sup>73</sup> an arrangement between economic units that govern the ways in which these units can cooperate and/or compete. The institutional arrangement is probably the closest counterpart of the most popular use of the term 'institution'.

Contudo, o que caracteriza a literatura sobre instituições na ciência política contemporânea dentro do chamado novo institucionalismo é sobretudo a busca pela identificação de relações de causalidade, para além da descrição (MAHONEY e THELEN, 2009, p. 3). Instituições assumem o papel de variáveis dependentes ou independentes de processos sociais, rejeitando caracterizações determinísticas (como o marxismo e o funcionalismo, influentes até os anos 80) e simplistas (como “velho institucionalismo” descritivo e o pluralismo)<sup>74</sup>. O marco dessa concepção moderna, que convencionou-se chamar de neoinstitucionalismo<sup>75</sup>, sintetizada no bordão “instituições importam”, encontra-se no livro *“Bringing the State Back In*, de Evans, Rueschemeyer e Skocpol. Na obra, o Estado é descrito como ente autônomo da sociedade e de estruturas funcionalistas, caracterizado sobretudo como “organizações através das quais coletivos de agentes públicos podem estar aptos a formular e implementar diferentes estratégias ou políticas públicas.”<sup>76</sup> (EVANS, Peter B. e colab., 1985, p. 21, tradução nossa).

Tal caráter dinâmico do Estado é sintetizado por Blondel (2008), para quem

O próprio tempo se torna uma variável, embora outras razões para que a institucionalização se “desenvolva” sejam adicionadas, o que significa que instituições também podem decair (Huntington 1968, 13-14). Instituições não são tidas como automaticamente eficientes; sua eficiência parece depender ostensivamente não apenas de suas características internas, como a maneira que os atores as usam, mas também de maneira como a sociedade mais ampla reage a elas: a força da instituição, em qualquer grau no reino político, parece ligada em parte ao apoio que estas recebem para além de suas “fronteiras”.<sup>77</sup> (BLONDEL, 2008, p. 736, tradução nossa)

---

<sup>74</sup> Cf. Hall e Taylor (2003), Held (2006) e Dryzek e Dunleavy (2009).

<sup>75</sup> Para fins didáticos, é possível falar de três grandes abordagens dentro do chamado “novo institucionalismo” a respeito de como instituições “delimitam ou moldam a interação”: equilíbrio entre expectativas dos atores, influência do legado histórico e percepção do comportamento adequado. Respectivamente, institucionalismo da escolha racional, institucionalismo histórico e institucionalismo sociológico (HALL e TAYLOR, 2003, p. 194). Apesar de das variações e inovações vistas em cada abordagem, e propostas de ampliação do rol de institucionalismos, como a de Schimdt (2008, 2010) para quem ideias atuam como um diferente tipo de instituição pois de fato de fato ordenam o comportamento humano, a categorização mais utilizada ainda é a de Hall e Taylor (2003).

<sup>76</sup> organizations through which collectivities of officials may be able to formulate and implement distinctive strategies or policies.

<sup>77</sup> Time itself becomes a variable, although other reasons why institutionalization has to “develop” are added, which means that institutions can also decay (Huntington 1968, 13-14). Institutions are not regarded as automatically efficient; their efficiency seems ostensibly to depend, not just on internal characteristics, as on the way the actors use them, but on external aspects, as on the way the broader society reacts to them: The strength of institutions, at any rate in the political realm, appears linked in part to the support these may enjoy outside their “borders.”

Mais do que literaturas divergentes, fica claro que regras ou organizações representam enfoques complementares, reflexo de diferentes objetos de pesquisa.

É nesse sentido que processos de institucionalização e, de maneira mais ampla, mudanças institucionais, ganham cada vez mais importância. Jepperson (1992) define instituição como “uma ordem social ou padrão que atingiu um certo estado ou propriedade” (JEPPERSON, 1991, p. 145, tradução nossa).<sup>78</sup> sendo institucionalização “o processo pelo qual isso é atingido” (JEPPERSON, 1991, p. 145, tradução nossa)<sup>79</sup>. Institucionalização, nesse caso, se refere ao “processo pelo qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade” (HUNTINGTON, 1968, p. 12, tradução nossa)<sup>80</sup>. Para Huntington, instituições tem seu desenvolvimento medido através dos critérios de adaptabilidade/rigidez, complexidade/simplicidade, autonomia/subordinação e coerência/fragmentação (HUNTINGTON, 1968, p. 12-24). Como lembra Fukuyama (2011), é implícito à definição de institucionalização de Huntington a noção de que “instituições são regras, ou padrões de comportamentos repetidos que sobrevivem aos indivíduos particulares que os operam em um dado momento” (FUKUYAMA, 2011, p. 451, 2014, p. 6, tradução nossa)<sup>81</sup>.

A diferença de abordagens entre regras e organizações, no limite, leva a diferentes soluções para problemas a serem resolvidos. Pensando na questão da corrupção, Rothstein (2011) argumenta que abordagens que enxergam a corrupção como um problema do tipo principal/agente e prescrevem soluções incrementais são limitadas quando a sociedade se organiza através de relações particularistas. Numa sociedade organizada dessa forma, na qual tanto instituições formais quanto informais operam numa lógica na qual a corrupção é aceita, corrupção seria um problema de ação coletiva (ROTHSTEIN, 2011, p. 229). Nesse caso, atacar diretamente práticas e pessoas corruptas não seria eficaz, pois

Se as medidas anticorrupção são limitadas a pequenas medidas (‘pontos de entrada’), elas não vão convencer agentes suficientes que continuar suas práticas corruptas não é uma opção viável e que o resultado provável é que o sistema não irá alcançar o ‘ponto de virada’ crucial, mas escorregar de volta

---

<sup>78</sup> a social order or pattern that has attained a certain state or property.

<sup>79</sup> the process of such attainment.

<sup>80</sup> the process by which organizations and procedures acquire value and stability.

<sup>81</sup> institutions are rules or repeated patterns of behavior that survive the particular individuals who operate them at any one time.

para velhas práticas de corrupção sistêmica.<sup>82</sup> (ROTHSTEIN, 2011, tradução nossa)

Diante desse cenário, focar em qualquer conjunto específico de instituições não seria eficaz (ROTHSTEIN, 2011, p. 246). A solução seria um “*big bang* indireto”, a reforma de diversas organizações e práticas na sociedade, não apenas aquelas diretamente vinculadas ao controle da corrupção. A partir de um certo nível de desobediência às instituições, entendidas como regras que orientam a ação humana, não adianta reformar organizações isoladas e responsabilizar desobedientes de forma pontual: as instituições, regras, não produzem mais o efeito de ordenar a tomada de decisão individual.

Entendido dessa forma, a discussão sobre funcionamento de instituições, embora não contraditória se organiza de forma compartimentada: de um lado há sociedades nas quais as regras em geral funcionam e pode-se discutir reformas organizacionais e incrementais; de outro, sociedades de corrupção generalizada nas quais responsabilizar comportamentos isoladamente e produzir reformas incrementais não produz efeitos sensíveis.

Mesmo que o argumento seja em geral correto, permanece o desafio de explicar justamente casos como o do Brasil, que não figuram nos extremos dos rankings de percepção da corrupção. Como notado anteriormente, o país não constitui um caso de corrupção generalizada na sociedade como um todo e, mesmo nos índices de percepção, não aparece entre os casos mais extremos.

Na maioria das sociedades, a obediência a regras gerais que fazem uma sociedade mais aberta e menos corrupta depende de diversas organizações que implementam conjuntos específicos de políticas. Essas organizações ao mesmo tempo que criam o ambiente institucional, se relacionam com as normas formais e informais daquela sociedade. Teorizar essas relações pode ajudar a entender por que algumas reformas são efetivas e outras, não.

---

<sup>82</sup> If the anti-corruption policy measures are limited to the introduction of small measures (‘entry points’), they will not convince enough agents that continuing their corrupt practices are no longer a viable option and the likely result is that the system will not reach the crucial ‘tipping point’ but slide back into its old practices of systemic corruption.

### 3.1.1 Competição política e accountability

A relação entre arcabouço institucional e ação dos governantes, em especial instituições que restringem ou responsabilizam governantes, como o voto, tem sido destacada por diversos autores (HUBER e MCCARTY, 2004; HUBER e SHIPAN, 2002; KLITGAARD, 1988; KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005; PERSSON, Torsten e colab., 2003).

A expectativa de ficar fora governo pode estimular ocupantes de cargos públicos a criarem controles para os sucessores. Burocracias de baixa capacidade podem ter incentivos distintos para cooperar e implementar as políticas ordenadas (HUBER e MCCARTY, 2004). Klitgaard (1988) argumenta que o comportamento corrupto é resultado do cálculo de custos e benefícios feitos por principais, agentes e clientes. O autor parte de um modelo principal/agente/cliente, no qual o agente, atuando em nome do principal, age de forma corrupta se os benefícios prováveis ultrapassam os custos prováveis (KLITGAARD, 1988, p. 24). O principal deseja restringir o comportamento de ambos e pode fazê-lo a partir de várias medidas (KLITGAARD, 1988, p. 24). Bueno de Mesquita (2003, 2016) mostra como as características do governo e de seus constituintes afeta a estabilidade. Dentro de uma tipologia composta por *selectorate/winning coalition*, que opõe governos que proveem bens públicos àqueles que proveem bens privados. Prover bens públicos respondendo a um grande número de pessoas que possui um papel na seleção do líder é consideravelmente mais difícil do que gerir governos autocráticos que buscam benefícios privados para pequenas elites (BUENO DE MESQUITA, 2003; BUENO DE MESQUITA, 2016).

Pesquisas empíricas tem encontrado evidências do impacto da competição política em diferentes instituições de *accountability* e indicadores de corrupção. Inicialmente, estas pesquisas buscaram entender o efeito de regras eleitorais e outras características institucionais sobre a corrupção. Persson e colaboradores (2003) comparam 80 democracias e argumentam que o desenho das regras eleitorais, especificamente no que diz respeito à estrutura de votação, magnitude do distrito e fórmula eleitoral, tem impacto na corrupção, medida através de do CPI da TI, e outros três indicadores, já que afetam a capacidade do eleitor responsabilizar o político eleito. Para os autores, maiores magnitudes distritais e menores limiares de representação são associados com menos corrupção (efeito barreira de entrada); Eleição individual, ao invés de listas partidárias, é associada com menor corrupção (efeito de preocupação na carreira); e eleição majoritária em distritos pequenos deve ser associada com menos corrupção do que eleição proporcional em distritos grandes (efeito da competição eleitoral) (PERSSON, Torsten

e colab., 2003, p. 963). Na mesma linha, Kunicová e Rose Ackerman (2005) comparam 124 países e encontram evidências de que representação proporcional, especialmente em conjunto com sistemas presidencialistas, favorece comportamentos corruptos, medido por índices de percepção da corrupção da TI e do WB. As autoras assumem que

Políticos comparam as chances de reeleição ganhos de enriquecimento pessoal ilícito pois revelação da busca de vantagens corruptas reduzem as chances de reeleição. Portanto, o controle da busca de vantagens corruptas depende tanto do local das rendas e se qualquer dos atores tem incentivos quanto habilidade de monitorar aqueles políticos com acesso à rendas. (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005, p. 573, tradução nossa)<sup>83</sup>

Afridi e colaboradores (2019), analisando dados locais da Índia, argumentam que em sistemas majoritários a corrupção pode aumentar em face de maior competição eleitoral, já que a o único tipo de corrupção que aparece ser afetado é aquele no qual eleitores extraem benefícios privados (AFRIDI e colab., 2019). Batzilis (2019), ao analisar valores cancelados após auditorias preventivas realizadas em municípios da Grécia, também identifica municípios mais competitivos apresentam menor corrupção (BATZILIS, 2019).

Melo, Pereira e Figueiredo (2009, p. 1219) analisam tribunais de contas estaduais e encontram evidências empíricas de que a performance de instituições de auditoria

estaduais brasileiras podem ser explicadas pela alternância de elites políticas no controle dos governos estaduais, pela volatilidade eleitoral dos eleitores, e pelos seus arranjos institucionais internos, incluindo regras de recrutamento de auditores e organismos de tomada de decisão. (MELO e colab., 2009, p. 1219, tradução nossa)<sup>84</sup>

Por definição, democracias são caracterizadas não apenas por eleições livres e competitivas, mas também por uma série de mecanismos de *accountability* que limitam o governo. O que especulo a seguir é que políticos eleitos interagem em essas organizações cujo objetivo é manter esses mesmos políticos limitados e que no curso de seus mandatos,

---

<sup>83</sup> politicians trade off their re-election chances against illicit personal enrichment because revelations of corrupt rent-seeking reduce re-election chances. Thus, the control of corrupt political rent-seeking depends both on the locus of rents and on whether any actors have both the incentives and the ability to monitor those politicians with access to rents.

<sup>84</sup> Brazilian state AIs can be explained by the turnover of political elites controlling state governments, by the voters' electoral volatility, and by their internal institutional arrangements, including inter alia the rules for recruitment of auditors and top decision-making bodies.

dependendo do contexto político e institucional, respondem a diferentes incentivos para reformar essas instituições.

O argumento que este trabalho sustenta com base na teoria acima é que em qualquer relação do tipo principal-agente, as prerrogativas e garantias de cada um que formam o desenho institucional estruturam a interação entre esses agentes e formam padrões cuja compreensão merece atenção. Tais regras estruturam a relação entre os principais e agentes e envolvem não apenas a estrutura legal, mas também a capacidade para a implementar, se necessário, contra a vontade do agente<sup>85</sup>.

Em um contexto de pouca competitividade política e burocracia dispersa, o custo da captura daquela burocracia tendem a ser baixos. Estabilidade do grupo no poder ao longo do tempo e a falta de autonomia da burocracia aumentam os custos da não cooperação para a burocracia. O agente político nesse cenário tem uma grande discricionariedade sobre a burocracia (da maneira que um cidadão nunca teria sobre um político eleito) e não encontra um ator organizado para resistir.

### **3.1.2 Abrindo a caixa de Pandora da autonomia: garantias x capacidade coercitiva**

A importância da autonomia de agências de governo e agentes públicos no controle da corrupção tem sido motivo de debate recorrente na literatura sobre governança (BERSCH e PRAÇA e TAYLOR, 2017; DA ROS, 2014; FUKUYAMA, 2013). Para Fukuyama (2013) “autonomia, propriamente dita, refere-se à maneira pela qual principais políticos estabelecem mandatos para burocratas que agem como seus agentes” (FUKUYAMA, 2013, p. 356, tradução nossa)<sup>86</sup>. Huntington (1968) considera autonomia um dos quatro eixos da institucionalização, na medida que instituições tem seu desenvolvimento medido através dos critérios de adaptabilidade/rigidez, complexidade/simplicidade, autonomia/subordinação e coerência/fragmentação. Sistemas políticos altamente institucionalizados teriam burocracias com elevada autonomia (HUNTINGTON, 1968, p. 12-24).

Apesar da centralidade que o conceito recebeu nas últimas décadas, Fukuyama (2013) considera que desenvolver uma medida de autonomia seja uma das tarefas mais centrais e

---

<sup>85</sup> Exemplo disso é o processo de implementação da Lei de Acesso a Informação no Brasil e a resistência que membros das Forças Armadas, dos poderes legislativo e judiciário e de grupos de servidores colocaram à divulgação de suas remunerações.

<sup>86</sup> autonomy, properly speaking, refers to the manner in which the political principal issues mandates to the bureaucrats who act as its agent.

difíceis na construção de uma de boa medida de qualidade do governo (FUKUYAMA, 2013, p. 359). Em que pese a discussão do autor colocando a questão em termos de graduações entre subordinação e autonomia, autonomia, não é uma medida unilateral, pois o órgão ou o agente é autônomo *em relação a alguém*. Tampouco é unidimensional: a autonomia frente aos políticos eleitos pode ser desejável (como quando o judiciário pode decidir sem medo de represálias), indesejável (quando uma categoria de agentes públicos não aplica uma norma de forma sistemática sem que haja represálias) ou simplesmente ser uma questão sujeita a preferência ideológica (como a defesa de autonomia dos bancos centrais). Também não é um conceito diretamente mensurável. Rios-Figueroa e Staton (2014) destacam as dificuldades de mensurar não apenas a independência *de jure* do judiciário, mas também a independência *de facto*. Enquanto a primeira diz respeito às regras formais que protegem juízes de pressões indevidas (RIOS-FIGUEROA e STATON, 2014, p. 106), a independência *de facto* diz respeito tanto a capacidade do juiz decidir conforme suas preferências quanto aos meios financeiros e físicos de coerção.

A capacidade coercitiva do principal diz respeito tanto às duas dimensões de Schedler (1999), *answerability* e *enforcement* (SCHEDLER, 1999) como à capacidade de alinhar a burocracia âmbito do exercício discricionário da gestão do governo. Para o autor, três dimensões formam o conceito de *accountability*<sup>87</sup>, informação, justificação e punição. Os três elementos não precisam estar todos presentes e podem estar em variados graus (SCHEDLER, 1999, p. 17). Dessa forma, um principal pode ter apenas instrumentos de *accountability* leves ao seu dispor, como expor condutas de membros de poder, pode demandar explicações ou ainda aplicar punições.

As garantias do agente dizem respeito sobretudo às prerrogativas funcionais dos agentes públicos no exercício da função. São as qualidades que atribuem autonomia e independência à burocracia e estão mais associadas ao que Rios-Figueroa e Staton (2014) chamam de independência *de jure*, garantias legais e formais de proteção.

Por um lado, monopólio no exercício do poder é considerado um estímulo ao abuso. Karklins, (2005) apresenta argumentos sobre como instituições atuam no controle da corrupção. Instituições falhas fomentam a corrupção, de tal forma que “em todos os níveis de governança e dentro de cada instituição o princípio estrutural dissuadindo a corrupção é o mesmo: ninguém

---

<sup>87</sup> Para Schedler, “A is accountable to B when A is obliged to inform B about A’s (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct” (SCHEDLER, 1999, p. 17)

deveria ter o monopólio de poder tomar decisões importantes<sup>88</sup>” (KARKLINS, 2005, p. 107, tradução nossa). O incentivo para agentes públicos agirem de forma ilícita é sintetizada na inversão da famosa fórmula de Klitgaard: desmonopolização da tomada de decisão + discricionariedade limitada + *accountability* (KLITGAARD, 1988) seria o caminho para o controle da corrupção.

Para tentar dar conta de parte da multidimensionalidade do conceito, busco explicar como diferentes tipos de autonomia são explicadas a partir de duas variáveis: capacidade coercitiva do principal e garantias do agente. Para tanto, recorro respectivamente à literatura sobre *accountability* e autonomia de instituições democráticas. Quatro tipos de autonomia são deduzidos da teoria. Autonomia e subordinação correspondem ao debate clássico sobre autonomia e institucionalização (FUKUYAMA, 2013; HUNTINGTON, 1968). Introduzo o conceito de “deriva burocrática” para designar um fenômeno diferente e disfuncional e utilizo o conceito de independência para definir um fenômeno comum, mas que não se confunde com autonomia de agências burocráticas.

### 3.2 CGMSP: ESCOLHA DO CASO E RELEVÂNCIA

A escolha do caso da CGMSP como objeto de análise se deve a alguns fatores. Em primeiro lugar, se trata do município mais rico da federação. Em segundo lugar, a criação da CGMSP constitui uma experiência de reforma institucional importante em âmbito subnacional no que diz respeito a transformar mecanismos de controle burocrático em agências anticorrupção. Por fim, talvez em decorrência dos dois primeiros, há mais disponibilidade de dados, seja na imprensa, seja via lei de acesso à informação, para a CGMSP. Diga-se de passagem, este trabalho foi originalmente concebido como um estudo comparado, mas a dificuldade de acesso a informações e a irregularidade dos dados eventualmente disponíveis limita a possibilidade de comparação de casos e, no limite, a própria realização da pesquisa.

### 3.3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Este trabalho consiste em um estudo de caso que recorre à técnica de *process tracing* com o objetivo de construir teoria sobre os mecanismos causais envolvidos no processo de

---

<sup>88</sup> at all levels of governance and within each institution, the structural principle of deterring corruption is the same: no one should have monopoly of power to make important decisions

institucionalização. Com essa orientação, o trabalho trata de analisar o processo de institucionalização de mecanismos de *accountability* voltados ao controle da corrupção a partir da observação do caso da Controladoria Geral do Município de São Paulo<sup>89</sup> buscando teorizar, no sentido de construção teórica, sobre os mecanismos causais envolvidos. A partir deste estudo, é elaborado um *framework* teórico<sup>90</sup> apresentado no capítulo seguinte. No restante desta seção, procedo com a definição dos principais conceitos metodológicos empregados.

Abri a seção anunciando que “este trabalho consiste em um estudo de caso que recorre à técnica de *process tracing* com o objetivo de construir teoria sobre os mecanismos causais envolvidos no processo de institucionalização”. Talvez seja útil decompor em partes essa frase. Em primeiro lugar, este trabalho “consiste em um estudo de caso”: estudo de caso pode ser definido como um “estudo intensivo de uma unidade singular com o propósito de entender uma classe mais ampla de unidades (similares)” (GERRING, 2004, p. 342, tradução nossa).<sup>91</sup> Nesse sentido, neste trabalho, são analisadas variações através do tempo, dentro de um único caso.

Em segundo lugar, recorro à técnica de *process tracing*: George e Bennet (2004) argumentam que estudos de caso possuem quatro pontos fortes: alta validade conceitual, ao permitir identificar e operacionalizar conceitos que são notoriamente difíceis de medir; derivação de novas hipóteses, pela possibilidade de identificar novas variáveis e hipóteses no curso do trabalho de campo; *exploração* de mecanismos causais, pela possibilidade de analisar um grande número de variáveis intervenientes dentro de um caso único, e, por fim, estudos de caso são apropriados para abordar relações causais complexas, tais como equifinalidade, efeitos de interações complexas e *path dependency* (GEORGE e BENNETT, 2005, p. 22)<sup>92</sup>.

O recurso à técnica<sup>93</sup> de *process tracing* implica sobretudo ajustar o foco para investigar mecanismos causais envolvidos na explicação de um caso único. *Process tracing*

<sup>89</sup> Diferencia-se unidade de observação (unidade sobre a qual pretende dizer algo) de unidade de análise (unidades sobre as quais se recolhe dados). A distinção usual parece compatível com a definição de apresentada por Gerring (2004, p. 342). Sobre esta distinção ver também (BABBIE, 2016, p. 97; GERRING, 2004, p. 346; YURDUSEV, 1993, p. 80).

<sup>90</sup> Como fica claro mais adiante, se trata de um processo de construção de hipóteses e, neste sentido, em larga medida indutivo.

<sup>91</sup> intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units.

<sup>92</sup> Equifinalidade é a ideia de que múltiplos caminhos causais para o mesmo fenômeno (GEORGE e BENNETT, 2005, p. 10; GOERTZ e MAHONEY, 2012, p. 58). Como notam George e Bennet (2004) estudos de caso permitem abordar com mais naturalidade situações de equifinalidade, ao custo da produção de teorias menos generalizáveis, ou de médio alcance.

<sup>93</sup> Caracterizo este trabalho tanto como estudo de caso quanto *process tracing* pois assumo que estudo de caso diz respeito à metodologia de pesquisa, aquilo que Lijphart (1971) chama de “abordagem de pesquisa”. *Process tracing*, ao contrário, constitui um método, ou técnica de pesquisa liga a procedimentos operacionais de

pode ser definido como a análise de “evidência em processos, sequências e conjunturas de eventos dentro de um caso seja para o propósito de desenvolvimento de teoria quanto para o teste de hipóteses sobre mecanismos causais que possam explicar o caso”<sup>94</sup> (BENNETT e CHECKEL, 2014, p. 7, tradução nossa), ou de forma mais restrita, um conjunto de ferramentas para estudar mecanismos causais em um desenho de pesquisa de caso único (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 2).

Em terceiro lugar, este trabalho tem “o objetivo de construir teoria”: Beach e Pedersen (2013) argumentam que há três usos distintos da técnica de *process tracing*: teste de teoria, construção de teoria e explicação de resultado, sendo as duas primeiras centradas na teoria e a última centrada no caso (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 11). No caso de *process tracing* aplicado ao teste de teorias, um mecanismo causal é hipotetizado. Nesses casos, o pesquisador parte de um caso no qual as variáveis X e Y estão presentes. Dessa forma,

O objetivo é avaliar se a evidência que o mecanismo causal hipotetizado que liga X e Y estava presente e que funcionou como teorizado. A ambição é ir além correlações e associações entre X e Y, abrindo a Caixa preta da causalidade para estudar mais diretamente o mecanismo causal através do qual X contribui para produzir Y<sup>95</sup> (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 11, tradução nossa)

Neste caso, o mecanismo causal hipotetizado<sup>96</sup> precisa ser operacionalizado, transformando as expectativas teóricas em manifestações observáveis dentro do caso em análise. Elementos indutivos estão presentes no processo de teste de hipóteses, por exemplo, “no qual nos baseamos em trabalho empírico existente para fazer previsões empíricas para um caso específico sobre que evidências devemos ver se a teoria é válida”<sup>97</sup> (BEACH e

---

coleta e análise de dados. Essa caracterização de *process tracing* como método ou técnica, embora omissa da literatura, parece ser implicitamente assumida, por exemplo, quando Beach e Pedersen (2013) caracterizam *process tracing* como *ferramentas* (grifo nosso) para estudar mecanismos causais (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 2) e Collier (2011) define *process tracing* como uma ferramenta para inferência causal (COLLIER, 2011, p. 824). A respeito da distinção entre metodologia e método ver (CROTTY, 1998, p. 12; DELLA PORTA e KEATING, 2008, p. 28).

<sup>94</sup> analysis of evidence on processes, sequences, and conjunctures of events within a case for the purposes of either developing or testing hypotheses about causal mechanisms that might causally explain the case.

<sup>95</sup> the goal is to evaluate whether evidence shows that the hypothesized causal mechanism linking X and Y was present and that it functioned as theorized. The ambition is to go beyond correlations and associations between X and Y, opening up the black box of causality to study more directly the causal mechanism whereby X contributes to producing Y

<sup>96</sup> Para um resumo dos diferentes tipos de testes de hipóteses em *process tracing* ver Collier (2011) e Goertz e Mahoney (2012).

<sup>97</sup> we draw on existing empirical work to make case-specific empirical predictions about what evidence we should see if the theory is valid.

PEDERSEN, 2013, p. 14, tradução nossa), mas se trata de um processo mais consistentemente dedutivo, na medida que se baseia em teoria previamente existentes sobre o mecanismo causal e sobre a correlação entre as variáveis de interesse.

Utilizado para a construção de teoria, o objetivo também é fazer afirmações teóricas que possam ser utilizadas para fazer inferências causais sobre outros casos, mas parte-se de uma situação na qual o mecanismo causal entre as variáveis X e Y ainda é pouco explorado. O objetivo principal é construir uma teoria de médio alcance, descrevendo um mecanismo causal que seja generalizável para além de um de um caso específico em um contexto determinado (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 16). Nesse caso, *process tracing* para construção de teoria “busca detectar um sistemático e relativamente simples mecanismo que contribua para produzir um resultado através de um limitado contexto de casos”<sup>98</sup> (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 60, tradução nossa).

Por fim, *process tracing* voltado à explicação de um caso não tem como objetivo a generalizar afirmações sobre um mecanismo causal, mas a elaboração de uma explicação suficiente de um determinado fenômeno (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 11).

Nos dois tipos de *process tracing* voltados ao desenvolvimento ou ao teste de teorias, se parte de uma ontologia distinta do *process tracing* centrado no caso. Naqueles casos, há uma pressuposição de que os achados a partir da análise do caso podem ser generalizados para uma população maior de casos, mesmo que através de teorias de médio alcance. Abordagens centradas no caso, ao contrário, não ambicionam inferir resultados para além do próprio caso<sup>99</sup>.

Em quarto lugar, este trabalho busca teorizar “sobre os mecanismos causais”: Embora uma ontologia fundada em mecanismos causais<sup>100</sup> faça parte de uma questão mais geral de filosofia da ciência, *process tracing* se tornou praticamente sinônimo de mecanismo causal, já que

---

<sup>98</sup> seeks to detect a systematic and relatively simple mechanism that contributes to producing an outcome across a bounded context of cases.

<sup>99</sup> A diferença entre os três tipos de *process tracing* pode ser entendida como decorrente de duas diferentes abordagens epistemológicas. *Process tracing* aplicado tanto ao desenvolvimento quanto ao teste de teorias corresponde a uma explicação nomotética da realidade, que entende ser possível identificar poucas causas comuns a uma categoria mais ampla de eventos. Já o *process tracing* voltado à explicação de um resultado específico corresponde a uma abordagem ideográfica dos fenômenos sociais, cujo objetivo é entender as múltiplas causas de um evento específico (BABBIE, 2016, p. 22).

<sup>100</sup> A escola conhecida como realismo crítico, impulsionada sobretudo por Roy Bhaskar e Margareth Archer é fundada em extensa reflexão sobre a existência de mecanismos causais generativos. Para uma introdução ver Archer e colab. (1998).

O sentido fundamental mantido pelo termo “*process tracing*” desde suas origens na psicologia cognitiva é que se refere ao exame de etapas intermediárias em um processo de fazer inferências sobre hipóteses causais a respeito de como aquele processo ocorreu e se e como foi gerado o resultado de interesse<sup>101</sup> (BENNETT e CHECKEL, 2014, p. 6, tradução nossa)

O conceito de mecanismo causal, como já foi notado, diz respeito também a uma discussão diversa sobre ontologia na filosofia da ciência, consistindo num campo de investigação com suas próprias definições, que fogem ao escopo deste capítulo. Com mais frequência, *process tracing* está associado à ideia de sequência e descrição cuidadosa de etapas intermediárias e variáveis independentes, dependentes e intervenientes. Collier (2011), por exemplo, destaca que, como ferramenta, *process tracing* foca no desenrolar de eventos ou situações através do (COLLIER, 2011, p. 824).

Por mecanismos causais “envolvidos no processo de institucionalização”, me refiro aos processos que colaboram para o processo de institucionalização, em especial para a autonomia. Para dar conta desse objeto, e seguindo a discussão metodológica feita anteriormente, parto das tipologias apresentadas na seção seguinte.

Por fim, *process tracing* depende de descrição cuidadosa de informações (COLLIER, 2011, p. 824). Para tanto, recorre-se a análise documental de leis e documentos públicos, publicações na imprensa, dados requisitados via lei de acesso à informação, dados gerados por organismos internacionais como o BM, e a TI, além de dados públicos brasileiros fornecidos pelo TSE, pela CGU, e pela CGMSP.

---

<sup>101</sup> The essential meaning retained by the term “process tracing” from its origins in cognitive psychology is that it refers to the examination of intermediate steps in a process to make inferences about hypotheses on how that process took place and whether and how it generated the outcome of interest

### 3.4 FRAMEWORK ANALÍTICO E HIPÓTESES

A partir da discussão teórica sobre instituições e *accountability*, construo um framework teórico para pensar *accountability* burocrático em democracias. O *framework* é composto de duas tipologias: tipos de autonomia e padrões de mudanças institucionais. Como são explicativas e carregam uma ambição causal, expresso suas ideias centrais na forma de hipóteses. Em conjunto, as duas tipologias oferecem uma tentativa de elaborar novas hipóteses sobre fatores que ajudam a explicar a ocorrência de autonomia em organizações. A primeira busca classificar tipos de autonomia a partir da relação entre duas variáveis e a segunda formula uma hipótese sobre o mecanismo causal envolvido entre o efeito da competitividade eleitoral e a institucionalização da burocracia - medida aqui através da autonomia da agência de governo.

Para elaborar as tipologias recorro a uma série de recomendações presentes em trabalhos prévios. Elman (2005), classifica tipologias em três grupos: descritivas, classificatórias e explicativas. As tipologias apresentadas aqui, pela ambição de mobilizar a teoria explicar e prever a relação entre principais e agentes, se enquadram no tipo de tipologia explicativa (ELMAN, 2005, p. 297).

Collier e colab. (2009, p. 156) elencam os elementos que devem estar presentes na criação de tipologias. Em primeiro lugar, tipologias desagregam um *conceito abrangente*: no caso, tipos de autonomia e padrões de mudanças institucionais. Em segundo lugar, variáveis são dispostas em linhas e colunas, representando níveis dessas mesmas variáveis. Em terceiro lugar, do cruzamento de duas (ou mais) variáveis resulta uma matriz, neste caso 2x2.

Por fim, tipologias são constituídas por tipos que compõem de forma mutuamente exclusiva o conceito abrangente. Ambas as tipologias se fundamentam em estudos prévios para a criação dos conceitos representados nas células. Nesse sentido, tipologias servem também como formas de sistematizar o sentido desses termos, mesmo que recorrendo a novas definições e sistematizações (COLLIER e colab., 2009, p. 160). Conforme Collier, LaPorte e Seawright (2012), a descrição das células do quadro através de conceitos representa um ganho teórico, embora não seja necessária.

A primeira hipótese surge a partir da tentativa de explicar diferentes tipos de autonomia institucional como resultado da interação entre garantias dos agentes e capacidades coercitivas dos principais. A tipologia, portanto, se baseia sobretudo na abordagem principal/agente para definição das variáveis representadas nas linhas e colunas e em outros trabalhos prévios sobre autonomia organizacional para definição de seus tipos representados

nas células. De um lado, agentes divididos em dois grupos, com baixo ou alto grau de garantias que o protejam da pressão do principal; de outro principais divididos também em dois grupos, aqueles com alta e aqueles com baixa capacidade de influenciar o comportamento dos agentes. Disso resultam quatro tipos distintos de autonomia. O caráter relacional da autonomia é destacado por Huntington (1968, p. 20), para quem ele também decorre da competição política. Moncrieffe (2011) destaca o caráter relacional dos mecanismos de *accountability*, marcados por relações sociais de poder. A tipologia oferece alguns ganhos teóricos. Em primeiro lugar, oferece uma classificação de diferentes tipos de autonomia institucional explicada a partir de duas variáveis, com potencial capacidade de ser replicada em outros estudos, em segundo lugar, oferece uma classificação com mais nuances do conceito de autonomia.

Hipótese 1: Diferentes tipos de autonomia podem ser explicados em função da capacidade coercitiva do principal e das garantias do agente.

Quadro 2 - Tipos de autonomia

		Capacidade coercitiva do principal sobre o agente	
		Baixa	Alta
Garantias de autonomia do agente	Baixa	I - Deriva burocrática	II - Subordinação
	Alta	III - independência	IV - Dependência mútua

Fonte: Elaboração própria.

Independência e subordinação (células II e III) correspondem aos conceitos clássicos em Huntington, que aqui são dois tipos diferentes de autonomia. Como destaca Huntington (1968, p. 20) autonomia envolve uma relação entre forças sociais, de um lado, e organizações políticas, de outro. Institucionalização, no que diz respeito à autonomia, significa que

organizações e procedimentos não são expressão dos interesses de nenhum grupo social em particular. Uma organização é independente na medida em que seu funcionamento funciona a partir de suas próprias normas formais e informais e não a partir da pressão de outras organizações e grupos sociais. Uma organização subordinada, ao contrário, está sujeita a agir e a decidir em função da pressão de grupos externos. Quando o agente, organizacional ou individual, possui altas garantias formais que buscam protegê-los de influências externas e o principal possui poucos instrumentos de pressão, aquela organização é independente. O poder judiciário no Brasil (e na maioria das democracias) é um exemplo clássico de independência: a autonomia financeira e administrativa que impede que os demais poderes facilmente o deixem sem fundos (DA ROS, 2015; DA ROS e TAYLOR, 2019), as regras que regem a seleção via concurso público, a progressão da carreira e as sanções aplicáveis protegem o juiz da pressão imediata tanto de outros poderes quanto da opinião popular. Um quadro de subordinação não necessariamente representa um quadro disfuncional em outras situações. A atuação da administração direta no Brasil, por exemplo, através de ministérios e secretarias responde à vontade do governo eleito. Passa a ser um problema se grupos externos à revelia do chefe do executivo são capazes de determinar o processo decisório ou em casos de desrespeito à lei.

Nas células II e III encontram-se os dois conceitos opostos de independência e autonomia (FUKUYAMA, 2013; HUNTINGTON, 1968). Em subordinação o principal possui capacidades coercitivas altas e o agente não possui garantias, estando impossibilitado de resistir a pressões. Essas pressões podem ser indevidas o que potencialmente leva a comprometimento da capacidade de governo, ou pode ser benéfica<sup>102</sup>. Já em autonomia, ao contrário, a burocracia possui proteções contra pressões.

O conceito de deriva burocrática representa um cenário de governança potencialmente disfuncional, de baixa capacidade e de baixa qualidade do governo. Como sugere Fukuyama (2013), a qualidade do governo é resultado da interação entre capacidade e autonomia. Na célula I, agentes e principais encontram-se à deriva<sup>103</sup> e possuem escassa capacidade de se relacionar um com o outro, constituindo uma relação disfuncional no âmbito das instituições e

---

<sup>102</sup> Apesar de toda a discussão sobre os benefícios da autonomia de agências de governo é preciso poderar que nem toda agência se beneficia de autonomia. Basta pensar na diferenciação que o direito administrativo brasileiro faz entre administração direta e indireta, na qual a primeira é composta por órgãos que respondem diretamente ao governo e a última engloba diversos tipos de autonomia.

<sup>103</sup> Note-se que o conceito de deriva burocrática, que introduzo aqui, recorre a uma metáfora com universo semântico propositalmente semelhante ao de conceitos utilizados por trabalhos prévios de outros autores como “insulamento” (NUNES, 2010) e “arquipélago” (BERSCH e colab., 2017) para designar um fenômeno diferente.

organizações democráticas. O agente tem poucas garantias de proteção contra a pressão. Por outro lado, aqueles que deveriam, deveriam devidamente mantê-lo *accountable* ou que desejam indevidamente pressioná-lo não possuem meios formais ou *de facto* para tanto. Se autonomia é inversamente relacionada à quantidade de mandatos emitidos pelo principal, uma burocracia sem nenhum mandato estabelece seus próprios objetivos. Da mesma forma, um grau apropriado de autonomia não significa que isolamento da sociedade, tanto porque a provisão de serviços de qualidade demanda feedback do cidadãos (FUKUYAMA, 2013, p. 357) quanto pela necessária fiscalização e avaliação de outras agências de governo responsáveis por diferentes tipos de *accountability*, ausente pela falta de mecanismos efetivos.

Dependência mútua corresponde ao tipo de relação mais comum em relações de *accountability* horizontal, entre poderes da república. Na célula IV, dependência mútua corresponde a um tipo mais de autonomia mais extremo no qual agentes com garantias altas respondem a principais com capacidade coercitiva também alta. Trata-se do tipo de relação mais comumente associada a relações de *accountability* horizontal, com destaque para pesquisas sobre independência do judiciário. No caso da relação entre poderes da república, apesar dos diversos instrumentos de *checks and balances* que permitem um poder demandar explicações e, eventualmente, punir o outro, é na situação de mútua independência que ocorre equilíbrio institucional.<sup>104</sup>

Através da análise do quadro, pode-se entender como o *accountability* burocrático, e mais especificamente o controle interno, pode ser afetado pelas regras que estruturam a interação entre agentes e principais. No caso das organizações responsáveis por controlar a corrupção, não basta que sejam independentes, precisam ter capacidade de responsabilizar quem for identificado em ato corrupto.

Garantias e prerrogativas, a partir dessa análise, não são necessariamente boas: Autonomia representa, também, um desafio ao processo de responsabilização de agentes públicos. Haverá sempre um *trade off* criado pelo desenho institucional (MILLER e WHITFORD, 2016).

---

<sup>104</sup> Uma forma de rompimento desse equilíbrio são crises de rompimento institucional ou até mesmo situações de “jogo duro constitucional”, ou *constitutional hardball* (cf. BALKIN, 2008; LEVITSKY e ZIBLATT, 2018; TUSHNET, 2004). Para Tushnet (2004) “it consists of political claims and practices-legislative and executive initiatives-that are without much question within the bounds of existing constitutional doctrine and practice but that are nonetheless in some tension with existing pre-constitutional understandings” (TUSHNET, 2004, p. 523). Levitsky e Ziblatt (2018) sintetizam o conceito de *constitutional hardball* como “a form of institutional combat aimed at permanently defeating one’s partisan rivals - and not caring whether the democratic game continues” (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018, p. 109).

As prerrogativas do principal e as garantias de proteção do agente influenciam o resultado da atividade. Um juiz, membro de poder, possui garantias inerentes ao cargo que o protegem diante dos cidadãos, com seus recursos, para não dizer inexistentes, mecanismos de controle sobre o judiciário. Já os membros de outros poderes, como o executivo e o legislativo possuem amplo leque de poderes à sua disposição para exercer o controle do judiciário através de leis e emendas constitucionais. Mas qualquer processo desse tipo será difícil e negociado, em função da coesão e da institucionalização do poder judiciário. Um servidor público estatutário não goza das mesmas prerrogativas. O chefe político da burocracia, no Brasil, possui poderes suficientes para manter o burocrata *accountable*, embora o exercício de suas prerrogativas possa ser desafiado por uma burocracia organizada.

Os dois elementos analisados, autonomia da burocracia e tipos de relação entre principal e agente são em larga medida entrelaçados. O ambiente institucional que estrutura a relação entre principal e agente sintetizado no quadro 1 é dificilmente modificado. No Brasil, muitas disposições relativas a servidores públicos são matéria constitucional. Carreiras específicas possuem garantias específicas definidas em lei, assim como o marco legal dos contratos com o poder público. Um *policy entrepreneur* pode advogar por mudanças, defender uma agenda de reformas e ter sucesso, mas sempre com custos altos. O processo de mudança institucional, mesmo que gradual, costuma ser difícil.

Hipótese 2: Autonomia da burocracia pode ser explicada em função da institucionalização e da competitividade eleitoral.

Quadro 3 - Padrões de mudanças institucionais favorecidas pelas características da institucionalização da burocracia e da competição política

		Competitividade eleitoral	
		baixa	alta
Institucionalização da burocracia	Fragmentada	I - Captura pelo governo	II - Captura por atores externos
	Coerente	III - Coordenação	IV - Insulamento

Fonte: Elaboração própria.

A segunda tipologia trata de explicar diferentes tipos de mudança institucional que são favorecidas pelo efeito de duas variáveis: institucionalização da burocracia e competitividade eleitoral. A partir do cruzamento das duas variáveis chega-se a quatro tipos de mudança institucional, definidos a partir de diferentes abordagens teóricas. Em primeiro lugar, o enfoque em mudanças institucionais graduais e a proposição de que características das instituições e do contexto político interagem para e ajudam a explicar mudanças institucionais proposta por Mahoney e Thelen (2010, p. 15).

Coerência e fragmentação correspondem a um dos elementos de institucionalização apontado por Huntington (1968), para quem “quanto mais unificada e coerente uma organização, mais altamente institucionalizada ela será; quanto maior a fragmentação, menos ela será institucionalizada” (HUNTINGTON, 1968, p. 22, tradução nossa).<sup>105</sup> Coerência, nesse sentido, significa um razoável grau de consenso interno sobre as atividades da organização e disciplina.

---

<sup>105</sup> the more unified and coherent an organization is, the more highly institutionalized it is; the greater the disunity of the organization, the less it is institutionalized.

Na célula I a captura pelo governo é favorecida quando burocracias fragmentadas encontram um sistema eleitoral no qual há pouca competição e pouca alteração das elites políticas que governam, mudanças institucionais que produzam captura pelo governo são mais prováveis. Se há dominância política de um grupo no poder, esse grupo pode simplesmente escolher qual facção interna da burocracia desunida ele quer cooptar e favorecer. Trata-se de um cenário estreitamente ligado à falta de autonomia. Como lembra Huntington, em teoria é possível ser coerente sem ter autonomia, e vice versa. Na prática, são elementos estreitamente vinculados e complementares, já que “autonomia também previne contra a intrusão de forças externas disruptivas, embora, claro, não proteja contra disrupção causada por forças internas” (HUNTINGTON, 1968, p. 22, tradução nossa)<sup>106</sup>.

Já quando a competição eleitoral é alta e as elites políticas se revezam, mas a burocracia é fragmentada (quadro II) processos de captura regulatória por interesses especiais são favorecidos. Nesses casos, tanto a burocracia encontra-se dividida quanto as elites, num cenário competitivo, podem auxiliar no processo de captura buscando uma posição que as favoreça. Captura regulatória pode ser definida como

o resultado ou processo pelo qual a regulação, na legislação o na prática, é consistente ou repetidamente direcionada para longe do interesse público em direção ao interesse da indústria regulada, pela intenção e ação da própria indústria. (CARPENTER e MOSS, 2013, p. 13, tradução nossa)<sup>107</sup>.

Já quando a burocracia é coesa e a alternância política baixa, existe uma situação de convivência forçada pois a primeira não é facilmente capturada, por suas características internas, e as elites no poder permanecem as mesmas. Essa situação estimula a coordenação de esforços entre as duas partes. Coordenação pode ser definida tanto como levar em consideração interesses e preferências dos demais para evitar conflito quanto buscar soluções que beneficiem todos as organizações envolvidas (PETERS, B. Guy, 2018, p. 2).

Por fim, uma burocracia coerente e institucionalizada convivendo com alta rotação de elites no poder pode conseguir se insular das disputas políticas, tanto quanto da pressão de interesses especiais.

---

<sup>106</sup> autonomy also prevents the intrusion of disruptive external forces, although, of course, autonomy does not protect against disruption from internal sources.

<sup>107</sup> the result or process by which regulation, in law or application, is consistently or repeatedly directed away from the public interest and toward the interest of regulated industry, by the intent and action of the industry itself.

## 4 CONTROLE INTERNO: ACCOUNTABILITY LEGAL E AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO

There are more things in heaven and earth, Horatio,  
Than are dreamt of in your philosophy.  
(Hamlet)

As atividades de controle interno da administração pública se relacionam com as demais formas de *accountability*, constituindo parte fundamental das relações de prestação de contas que constituem as democracias modernas. Porém, quando se analisam especificamente as atividades de controle interno na administração pública, as definições utilizadas com frequência perdem a conexão com a teoria em geral, dificultando sua compreensão em relação às demais formas de *accountability*, a precisão conceitual necessária e, eventualmente, a capacidade de acumulação de conhecimento e generalização de achados. Neste capítulo, tendo por base a discussão teórica e conceitual feita anteriormente, em primeiro lugar, localizo o objeto como um mecanismo de *accountability* legal e burocrático e a seguir, analiso o caso da GCMSP.

Compreender o funcionamento dos mecanismos de controle interno é relevante diante da crescente compreensão das limitações das agendas de reforma anticorrupção universalistas e crescente foco na governança adaptada para contextos específicos. Além do mais, permite que, de um lado, cidadãos e ocupantes de funções públicas possam melhorar a compreensão do funcionamento das profundidades da máquina governamental e, de outro, que burocracias em busca de legitimidade e suporte para suas atividades possam entender melhor os desafios colocados.

Retomo para a análise da CGMSP o *framework* analítico delineado na sessão 3.4 para pensar *accountability* burocrático em democracias. O Framework é composto de duas tipologias explicativas para tipos de autonomia e para padrões de mudanças institucionais.

### 4.1 CONTROLE INTERNO COMO MECANISMO DE ACCOUNTABILITY LEGAL

Se *accountability* pode ser definido como “relação social específica ou mecanismo que envolve a obrigação de explicar ou justificar a conduta” (BOVENS, 2010, p. 951, tradução nossa)<sup>108</sup>, controle interno pode ser visto como um mecanismo de *accountability* burocrático e

---

<sup>108</sup> specific social relation or mechanism that involves an obligation to explain and justify conduct

legal. *Accountability* legal diz respeito “a aplicação de sanções previstas em lei por agentes públicos investidos nos poderes de aplicá-las a outros agentes, que cometeram atos ilegais” (DAROS, 2019, p. 1252). O controle interno exercido pela CGMSP é um mecanismo específico de *accountability* burocrático no qual a burocracia responde por suas atividades e a partir de parâmetros legais e de conformidade dentro de um escopo pré-estabelecido.

Atividades de controle interno possuem uma característica múltipla no Brasil, abarcando atividades que dizem respeito tanto à legalidade, em sentido amplo, quanto de monitoramento de desempenho e execução de políticas públicas (LOUREIRO e colab., 2012; OLIVIERI, 2011). Tal caráter multivariado parece dar margem para diversas interpretações sobre a natureza da atividade. De um lado, interpretações focadas na legalidade tendem a enfatizar a preocupação com a conformidade burocrática. De outro, as tentativas de localizar o controle interno em relação a outros instrumentos de *accountability* parecem ignorar suas particularidades.

Nesse sentido, as funções de fiscalização de legalidade e de conformidade das políticas públicas possuem destaque nas tentativas de definir controle interno, com a progressiva ampliação do rol de atuação

conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos, a fim de preservar a integridade de seu patrimônio e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios pactuados. (SPINELLI, 2008, p. 575).

Ou ainda

As novas funcionalidades do sistema de controle interno propostas por várias instituições nacionais e internacionais envolvem auditoria, controle contábil, fiscalização de obras, acompanhamento de políticas públicas, exames de licitações e contratos, promoção da transparência municipal, monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI), capacitação dos servidores e estímulo ao controle social (CRUZ; SPINELLI, SILVA, CARVALHO, 2014, p. 301).

Mais confusa, porém, é a ideia de controle interno como um tipo de *accountability* horizontal. Rico (RICO, 2013, 2014) por exemplo, localiza o controle interno junto a diversos outros tipos de organizações caracterizadas como

órgãos e Poderes de “*accountability horizontal*”, próprios do Estado. Agrupam-se neste conjunto, órgãos de controle interno-administrativo (ligados aos próprios poderes que fiscalizam), como as Controladorias; e órgãos de controle externo, havendo os fiscalizadores (Tribunais de Contas), os investigativos (Polícias), os de persecução (Ministérios Públicos), entre outros. (RICO, 2014, p. 139)

Controle interno é um tipo específico de *accountability* e não se confunde com outras modalidades tais como horizontal e vertical, embora essa particularidade não costuma ser apontada pela literatura. Parte da falta de clareza se deve ao próprio texto de O’Donnell (1998) e do uso ambíguo do termo “agências de governo”. Para que o *accountability* horizontal seja efetivo

deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, de facto, autonomia suficiente com respeito às últimas. (O ’DONNELL, 1998a, p. 42)

Contudo, parece claro que na literatura sobre controles horizontais em geral o foco seja na divisão entre poderes. Ao falar sobre fortalecimento o controle exter, O’Donnell (1998) destaca justamente o papel dos tribunais de conta, do judiciário e do congresso e da autonomia das agências em relação “aos caprichos do executivo” (O ’DONNELL, 1998a, p. 49). O problema de associar o controle da burocracia a controle externo já foi apontado por Mainwaring e Welna (2003), para quem

Relações entre executivo ou assembleia e algumas burocracias é vertical no sentido que executivo ou assembleia cria a burocracia e formalmente tem controle sobre ela, e, ao mesmo tempo, é uma relação intraestado. Em resumo, algumas relações intraestado são verticais, ainda que em termos formais. (MAINWARING e WELNA, 2003, p. 19, tradução nossa)<sup>109</sup>

Dentro do desenho institucional brasileiro, a própria CF/88, nos seus artigos 31 e 74, obriga as três esferas de governo a instituírem sistemas de controle interno, ao mesmo tempo que deixa claro que se trata de algo específico de cada poder, e diferente do controle externo:

---

<sup>109</sup> relationships between the executive or the assembly and some bureaucracies are vertical in the sense that the executive or assembly creates the bureaucracy and formally has control over it, yet at the same time it is an intrastate relationship. In short, some intrastate relationships are vertical, at least in formal terms.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. (BRASIL, 1988)

Controle interno, dessa forma, abarca tanto mecanismos de gestão da organização quando diferentes dimensões de *accountability*, como, *answerability* e *enforcement* (Schedler, 1999). Ao agir dentro do próprio poder e manter uma relação hierárquica, o controle interno não se confunde com a fiscalização típica exercida pelos três poderes. Atividades como as desenvolvidas pela CGU ou pela CGMSP tem natureza distinta, por atuar dentro do próprio poder e estando sujeita a diferentes tipos de relação entre quem fiscaliza e quem é fiscalizado. Diferem, portanto, de mecanismos de controle vertical (voto) e horizontal (*checks and balances*) que pressupõem uma separação clara entre os diferentes atores envolvidos.

Conforme sugerido pela discussão teórica, burocracias em geral e ocupantes de cargos eletivos interagem, e a dinâmica dessa interação é afetada pelas características de ambas (quadro 2). Diante da relação estabelecida com os demais tipos de fiscalização do exercício do poder (voto e demais poderes), propõe-se chamar a abordagem que une as três dimensões de *accountability em 3 dimensões*<sup>110</sup> já que há relação entre essas dimensões. Nas democracias contemporâneas, o controle dos agentes e instituições é feito por mecanismos horizontais e

---

<sup>110</sup> O conceito de *accountability* em 3 dimensões não é inédito. Após a formulação do conceito utilizado aqui, foi possível encontrar pelo menos um trabalho que o utiliza. Porém enquanto o trabalho aqui apresentado parte de uma continuação lógica das ideias de horizontal e vertical, o trabalho citado (BRANDSMA e SCHILLEMANS, 2013) o usa para pensar *accountability* como um processo de três fases: informação, discussão e consequências.

verticais que se somam à capacidade de comandar e responsabilizar a burocracia<sup>111</sup> na “profundidade” máquina estatal.

Os mecanismos de controle interno possuem particularidades quando comparados a outras formas de *accountability*<sup>112</sup>. Para entender melhor essas particularidades, pode-se das relações esquematizadas previamente no quadro 3. Diferentes formas de *accountability* possuem diferentes capacidades coercitivas os diferentes tipos de controle, suas limitações e aplicações, propõe-se uma tipologia que integre diferentes dimensões de *accountability*. Cada dimensão possui mecanismos específicos de funcionamento e variáveis específicas de interesse para a pesquisa empírica e, não sem razão, cada uma deu origem a uma agenda de pesquisa distinta. No caso do controle interno sua especificidade é a fiscalização do próprio poder ao qual faz parte, o que confere, em geral, poucas prerrogativas sobre o restante da burocracia.

## 4.2 CONTROLE INTERNO NO BRASIL

Em nível federal a CGU se estabeleceu nas últimas décadas como exemplo positivo de órgão de controle interno, incorporando, além das funções típicas de fiscalização e gestão, atribuições específicas de controle da corrupção a partir de 2006, tornando-se a principal referência de agência anticorrupção (ACA) no poder executivo federal.

A CGU foi criada com o nome de Corregedoria-Geral da União a partir da lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001. Vinculada diretamente à Presidência da República, a CGU absorveria as competências da Secretaria de Controle Interno (SFC, vinculada ao Ministério da Fazenda) e da Ouvidoria-Geral da União (OGU, vinculada ao Ministério da Justiça). Em 2003 foi reformulada com a edição da lei 10.683 e rebatizada de Controladoria-Geral da União. Em 2006, através do Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006 a CGU é reformulada e passa a atuar não apenas detectando fraudes, mas também em estratégias de prevenção à corrupção com a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), desde 2013 chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). Em 2016, a CGU deixa de ser vinculada à Presidência da República e é transformada em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, num movimento interpretado como uma diminuição no status do órgão (“As contradições de Lula no Combate à Corrupção”,

---

<sup>111</sup> Incluindo desde a burocracia de nível de rua aos burocratas de médio e alto escalão.

2016). Em 2019, seria introduzida ainda uma quinta área de atuação, com a criação da Secretaria de Combate à Corrupção (SCC).

Apesar do reconhecimento da atuação da CGU suas funções e atuação foram objeto de discussão em sucessivos governos. Para tomar como exemplo de processo de institucionalização e desinstitucionalização de agências anticorrupção um caso externo ao analisado neste trabalho, a Controladoria Geral da União (CGU), órgão encarregado do controle interno na administração pública federal que já foi apontado como exemplo internacionalmente reconhecido de combate à corrupção. Criado e fortalecido durante os dois governos Lula (2003-2011), teve sua atuação limitada durante o segundo governo Dilma Rousseff (2015-2016) quando inclusive teve sua extinção cogitada em 2015. Com a justificativa de redução de despesas as competências da CGU seriam distribuídas para outros órgãos (“As contradições de Lula no Combate à Corrupção”, 2016). Posteriormente a mesma CGU foi alvo de polêmica no início do governo Temer (2016-2018) quando a agência, antes vinculada diretamente à Presidência da República, mudou de nome e teve seu status alterado para ministério, criando o temor entre servidores e comunidade interessada no tema da corrupção (LUPION, 2016) de que o objetivo seria deliberadamente enfraquecer o órgão.

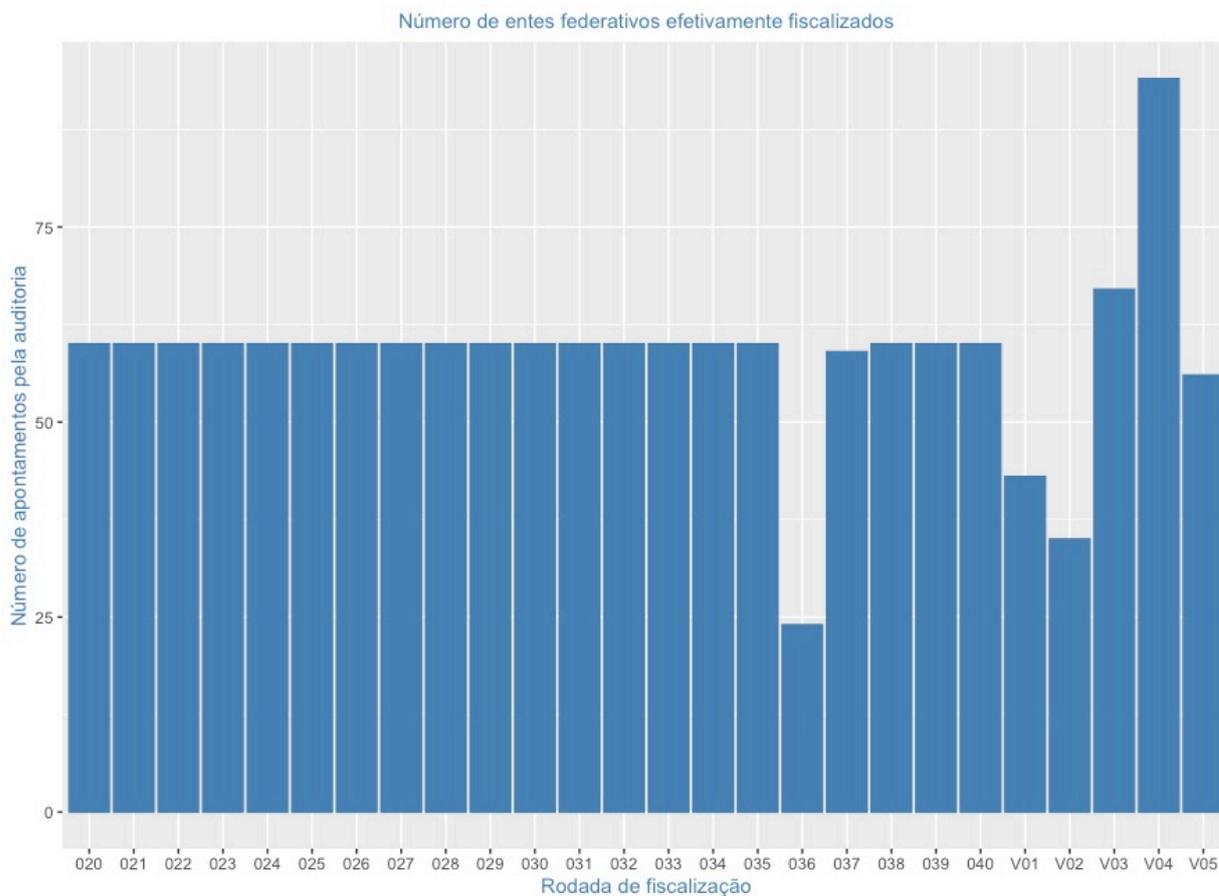
Entre as medidas de maior publicidade da CGU, encontra-se o Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos, depois alterado e rebatizado como Programa de Fiscalização em Entes Federativos. Através de sorteios e outros critérios, estados e municípios que recebem recursos da União são selecionados para auditorias *in loco* pela CGU. Um série de trabalhos realizados a partir dos dados gerados mostrou o impacto das auditorias (AVIS e colab., 2018; FERRAZ e FINAN, 2008, 2011; MELO e colab., 2009). Apesar disso, o programa sofreu variações ao longo período analisado.

Ao analisar o número de municípios sorteados em cada uma das etapas de fiscalização<sup>113</sup> (figura 1) há uma variação pequena no número de entes federativos sorteados ou escolhidos.

---

<sup>113</sup> Dados relativos às auditorias realizadas entre o 20ª e o 40ª ciclos do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos (PFSP), iniciado em 2003. Os municípios auditados pelo PFSP nessa etapa eram escolhidos por sorteio e são identificados pelo número. As cinco primeiras rodadas do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, realizadas após mudança de critérios, são identificadas pela nova numeração utilizada pela CGU. Dados obtidos através da Lei de Acesso à Informação (LAI). Desde 2015 são adotados diferentes critérios de elegibilidade a partir de uma matriz de risco. Na rodada V2 foram fiscalizados 26 estados e o Distrito Federal. Os dados mostrados aqui iniciam na 20ª rodada em função da disponibilidade de dados pela própria CGU, cujo banco de dados inicia com aquela rodada.

Figura 2 - Entes federativos efetivamente fiscalizados por rodada de fiscalização



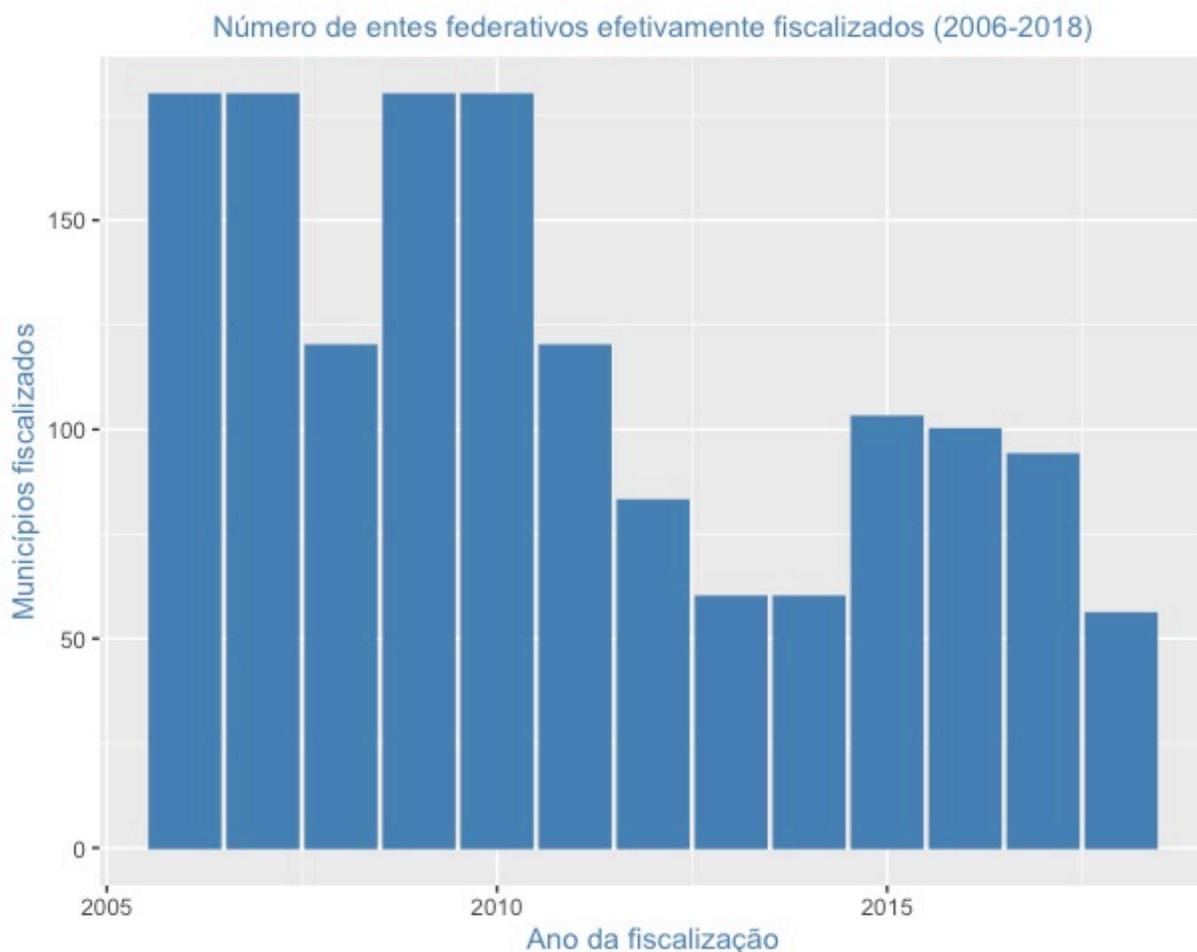
Fonte: CGU. Elaboração própria.

Como as rodadas não correspondem a períodos fixos de tempo, olhar os dados referentes aos entes federativos de fato fiscalizados por ano (figura 2) permite ver que há uma diminuição mais visível e constante após 2010<sup>114115</sup>.

<sup>114</sup> Apesar dos diferentes critérios utilizados, a visualização por ano é utilizada para visualizar os dados de forma a comparar com outros indicadores.

<sup>115</sup> Durante a rodada 36, conforme informações fornecidas pela CGU, é possível explicar parte da variação pelo cancelamento de auditorias em 36 municípios em função de greve dos Servidores Públicos Federais ocorrida no ano de 2012, conforme esclarecimento prestado no pedido de informação 00075000572202077.

Figura 3 - Entes federativos efetivamente fiscalizados (2006 - 2018)

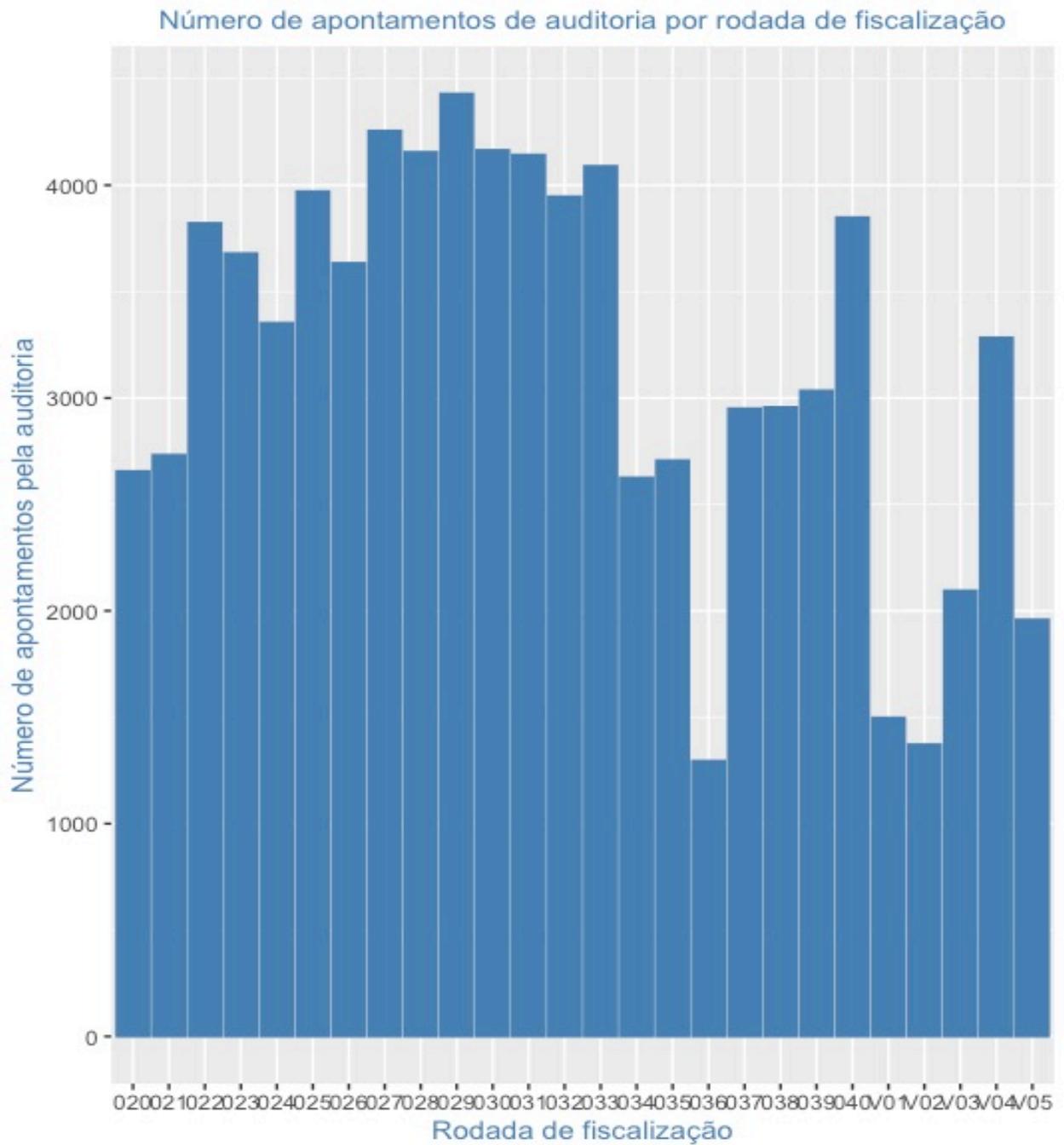


Fonte: CGU. Elaboração própria.

Uma explicação para a redução poderia ser a focalização dos esforços em estados e municípios com maior risco. Em que pese a limitação de inferir que esses municípios seriam mais propensos a problemas, se olharmos para o resultado das auditorias, constatações apontadas<sup>116</sup> pelos auditores é possível ver uma diminuição no total de constatações, visível tanto nos dados referentes aos ciclos (Figura 3) quanto por ano (figura 4). A média de apontamentos por município auditado (figura 5) também apresenta queda consistente.

<sup>116</sup> Existem quatro tipos de observações que podem ser feitas a partir da auditoria. Informações, falhas formais, falhas médias e falhas graves.

Figura 4 - Número de ocorrências apontadas pela CGU por rodada de fiscalização



Fonte: CGU. Elaboração própria.

Figura 5 - Número de ocorrências apontadas pela CGU por ano (2006-2018)

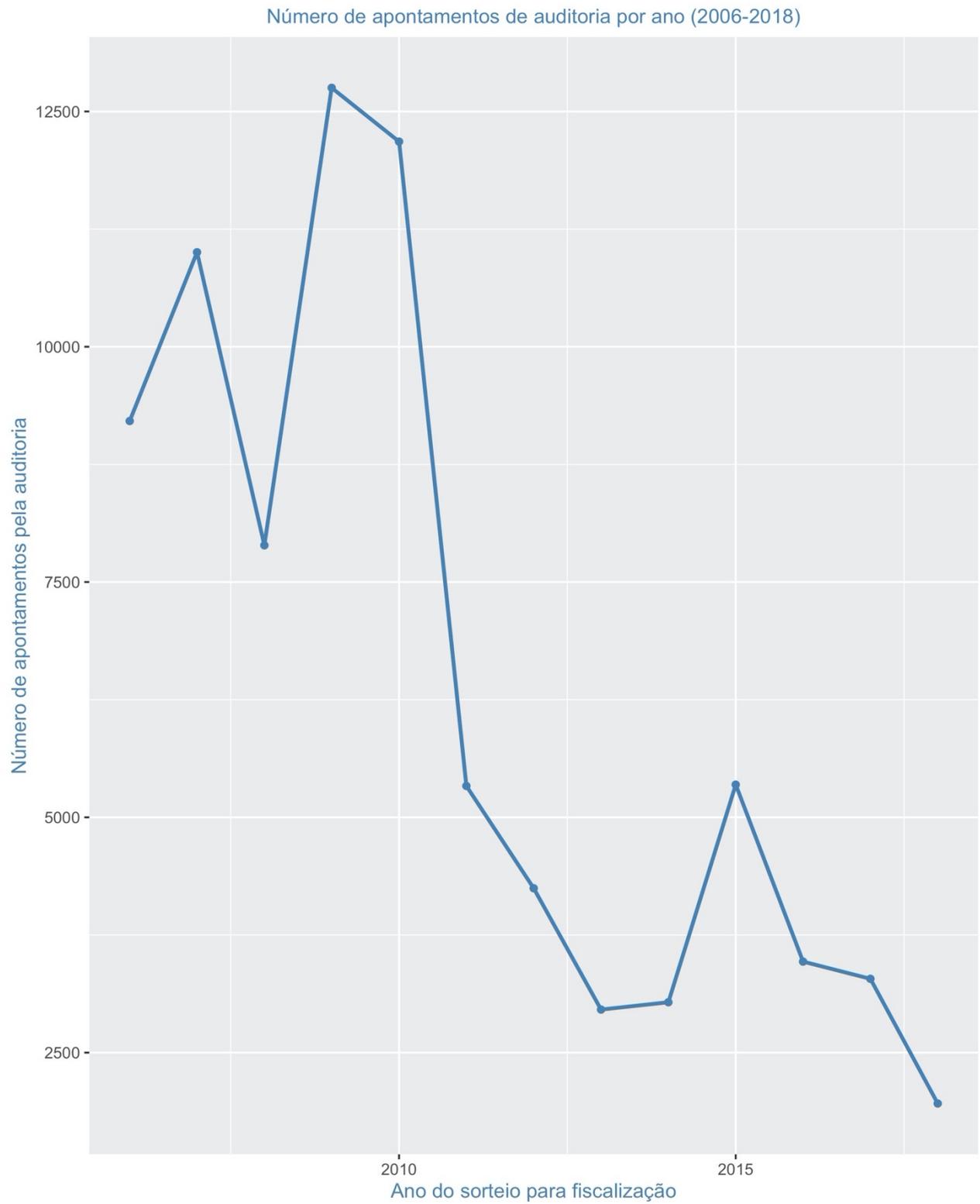
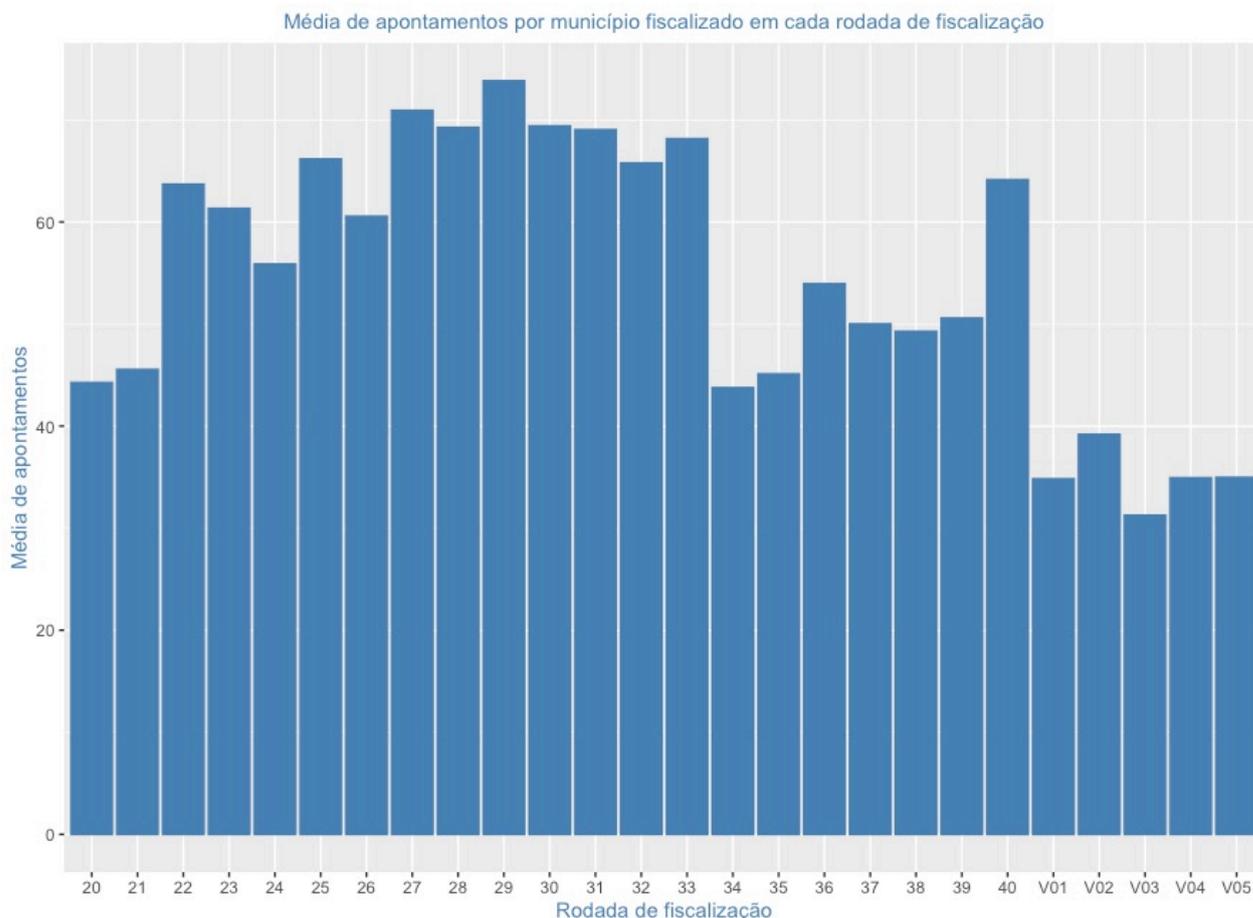


Figura 6 - Média de apontamentos decorrentes de cada etapa de fiscalização



Fonte: CGU. Elaboração própria.

#### 4.3 LIÇÃO DE AUTONOMIA: ANÁLISE DO CASO DA CGMSP

A CGMSP foi criada com a promessa de ser um órgão autônomo com atuação no controle da corrupção. Apesar de ser integrante da administração direta, em tese subordinada ao governo e sem garantias formais de autonomia para seus servidores e dirigentes, como como autarquias, outras agências da administração indireta ou membros de outros poderes, a CGMSP conseguiu manter razoável independência e insulamento. Em parte, conforme o argumento geral deste trabalho, isso se deve ao contexto político e às características tanto da CGMSP quando daqueles que ela fiscaliza. O objetivo deste subcapítulo é mostrar como a institucionalização da CGMSP foi gradual, ocorrendo não apenas na medida em que carreira própria, recursos e instrumentos foram se consolidando, mas também na medida que o órgão conseguiu evitar reformas que alterariam seu funcionamento, demonstrando capacidade de

resistir a pressões políticas. Nesta sessão, analiso dados referentes à CGMSP como evolução do orçamento e da quantidade de servidores lotados no órgão, além de informações sobre processos eleitorais da cidade de São Paulo e dos principais casos nos quais a CGMSP atuou.

A análise das principais atuações da CGMSP mostra por um lado uma capacidade de superar uma situação que descrevo como deriva burocrática - quando a criação da CGMSP criou capacidade para manter a burocracia *accountable* (quadro 2). A necessidade de autonomia em relação às pressões partidárias, uma característica mencionada pelo então candidato Fernando Haddad (PT) ainda durante a campanha eleitoral foi garantida através do fortalecimento da CGMSP. Características institucionais do órgão foram objeto de reformas no governo de João Dória (PSDB), que derrotou e sucedeu a Fernando Haddad (PT), algumas delas revertidas por Bruno Covas (PSDB), quando esse assumiu o governo. Diante de uma CGMSP fortalecida, reformas, mas num cenário de rotatividade eleitoral, reformas que buscavam a captura pelo governo (quadro 2) não encontraram cenário favorável. O corpo técnico da CGMSP, fortalecido por prerrogativas institucionais e opinião pública favorável após atuação em casos que envolveriam grandes somas de recursos públicos conseguiu se insular das tentativas de reforma se beneficiando da rotatividade no comando da prefeitura.

#### **4.3.1 Competição política no município de São Paulo**

Fernando Haddad foi eleito prefeito da cidade de São Paulo no segundo turno, em 2012, com 55,57% dos votos válidos derrotando José Serra (PSDB), com 44,43%. Ministro da educação entre 2005 e 2012 durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2016), Haddad fez campanha prometendo “reinventar São Paulo” ao alinhar a cidade ao governo federal (“Haddad promete ‘reinventar’ São Paulo se for eleito”, 2012). Embora não tivesse disputado eleições anteriormente, Haddad contava com a visibilidade como ministro, e as altas taxas de aprovação das gestões do PT no governo federal. Além disso, tido mais como acadêmico do que político, não teve seu nome vinculado a nenhum dos grandes escândalos de corrupção que acabaram por envolver nomes tradicionais do partido em São Paulo.

O início do mandato de Fernando Haddad é marcado pelos protestos de junho de 2013, cujo ponto inicial eram transporte público e preço da passagem de ônibus - questões de competência municipal. O impacto dos protestos é notável: na primeira semana de junho o governo era avaliado como ótimo ou bom por 34% dos entrevistados pelo Datafolha. No final

do mesmo mês o mesmo índice cairia para 18%. Haddad terminaria seu mandato avaliado como ótimo e bom por apenas 14% dos entrevistados pelo mesmo instituto (“Evolução da avaliação do prefeito de São Paulo - Fernando Haddad”, 2016), cenário que inviabilizaria sua reeleição.

João Dória, do PSDB, vence das eleições municipais de 2016 ao derrotar Fernando Haddad (PT) já no primeiro turno. Doria renunciaria em 2018 para concorrer a - e ser eleito - governador do estado de São Paulo, deixando a prefeitura sob comando do vice-prefeito, o correligionário Bruno Covas<sup>117</sup>. Em 2020, Bruno Covas seria reeleito derrotando Guilherme Boulos (PSOL) no segundo turno.

Apesar da especificidade de ter enfrentado protestos de rua já no início do governo, Haddad não ter conseguido a reeleição não constitui exatamente exceção. Três prefeitos tentaram a recondução a partir de 1998, ano que a prática passou a ser permitida: Marta Suplicy (PT), Gilberto Kassab (DEM) e Fernando Haddad (PT). Apenas Kassab, eleito como vice de José Serra em 2004, conseguiria se reeleger em 2008, após ter assumido como prefeito em 2006, após José Serra renunciar para concorrer, e ser eleito, ao governo do estado de São Paulo.

#### **4.3.2 Criação e consolidação da CGMSP como órgão de accountability legal e agência anticorrupção**

A criação da Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGMSP) foi uma das primeiras medidas tomadas por Fernando Haddad ao assumir a prefeitura de São Paulo em 2013. Desde o início, a CGMSP foi pensada como agência com atribuições de *accountability* legal e agência anticorrupção, mas institucionalização como ACA foi gradual, na medida em que parcerias e instrumentos de *accountability* específicos foram sendo estabelecidos através de parcerias e legislações que ampliaram o escopo de funcionamento (quadros 4 e 5).

A proposta de criação foi feita ainda durante o período pré-eleitoral (“Haddad propõe controladoria em SP”, 2012). Falando para empresários, o então candidato deixou claro que o objetivo aumentar o controle sobre os servidores do município através de um órgão dotado de quadro técnico e independência, composto de "uma estrutura de carreira, com quadros técnicos preparados e uma investigação profunda dos contratos" (“Haddad propõe controladoria em SP”,

---

<sup>117</sup> João Dória, vindo de carreira como empresário e apresentador de programas de televisão, foi escolhido candidato após derrotar outros dois postulantes em um tumultuado processo de prévias em dois turnos. Apesar da chapa “puro sangue” contar com outros 12 partidos na coligação, a escolha de um vice do mesmo partido foi vista como tentativa de unificar as diferentes facções internas do partido.

2012). Na mesma entrevista, Haddad já sinalizava a importância do exemplo da criação da CGU em âmbito federal e a importância da busca por relativa independência: "A CGM terá certa independência, como tem o controlador-geral da União. A controladoria não pode ser vista como órgão a serviço do prefeito e com direcionamento político em suas atividades" ("Haddad propõe controladoria em SP", 2012). Fernando Haddad foi eleito prefeito de São Paulo em 2012 e, como antecipado durante a campanha, a CGMSP foi criada pela Lei nº 15.764, de 27 de maio 2013.

A lei de criação da CGMSP, que também reforma outras secretarias do município, dispõe sobre as competências da CGMSP, a qual caberia

assistir, direta e imediatamente, o Prefeito no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria, a promoção da ética no serviço público, o incremento da moralidade e da transparência e o fomento ao controle social da gestão, no âmbito da Administração Municipal. (São Paulo, 2013)

Criada já com atuação específica como agência anticorrupção, a CGMSP incorporou a Ouvidoria Geral, a Corregedoria Geral e o Departamento de Auditoria Interna, este último remanejado da Secretaria de Finanças do Município de São Paulo.

Ao longo dos anos, a quantidade de servidores lotados na CGMSP aumentou gradualmente, especialmente após a criação da carreira própria. A tabela 3 mostra a evolução dos servidores por tipo de contratação e a progressiva consolidação da estrutura do órgão após a criação da carreira própria. O total de servidores passa de 39 em 2013 para 183 em 2019. Já a tabela 4 sintetiza em números brutos a quantidade de servidores lotados na CGMSP. Desde a criação da carreira própria, a quantidade de AMCI passou de 36, em 2016, quando a carreira foi criada, para 72. Ao mesmo tempo, outros cargos genéricos da administração perdem espaço, como a quantidade de Analistas de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional passa de 20 em 2015 para 4 em 2019. Na tabela 5, é possível ver a evolução de servidores para cada cargo entre 2013 e 2019.

A carreira de Auditor Municipal de Controle Interno (AMCI) foi criada através da lei nº 16.193, de 5 de maio de 2015<sup>118</sup>. A carreira própria seria dividida em três áreas: geral, infraestrutura e correição. O Decreto nº 56.633, de 23 de novembro de 2015 estabelece que os contratos firmados com o município deveriam incluir uma cláusula anticorrupção vedando quaisquer das partes dar ou receber vantagens. Conforme o quadro 4, mais legislação e normas infra legais visando o fortalecimento da CGMSP no enfrentamento da corrupção, em especial no controle dos servidores e da alta administração do município.

Tabela 3 - Evolução do número de servidores da CGMSP (2013-2019)

<b>Vínculo</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<b>Em comissão</b>	8	14	86	23	33	63	61
<b>Efetivos e Admitidos</b>	31	36	46	67	80	115	122
<b>Contratados</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	39	50	132	90	113	178	183

Fonte: CGMSP. Elaboração própria.

---

<sup>118</sup> A lei nº 16.193, de 5 de maio de 2015 criou o Quadro dos Profissionais de Gestão Governamental (QPGG) composto por duzentos cargos de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPG) e por cem cargos de Auditor Municipal Interno (AMCI), sendo a primeira carreira gerida Secretaria Municipal de Gestão e a última pela CGM.

Quadro 4 - Legislação relativa à CGMSP e ao controle da corrupção no âmbito do município de São Paulo (2013 - 2020)

22/04/2013	Apresentação do PL 237/2013 pelo Executivo
27/05/2013	Criação da CGMSP através da Lei nº 15.764
28/01/2014	Decreto 54.794, institui a São Paulo Aberta e o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo - CIGA-SP.
05/05/2015	Criação da carreira de Auditor Municipal de Controle Interno (AMCI) foi criada através da lei nº 16.193
23/11/2015	Decreto nº 56.633, obriga cláusula anticorrupção em contratos com prefeitura.
13/05/2014	Decreto nº 55.107, regulamenta a lei anticorrupção no poder executivo de São Paulo.
13/02/2014	Decreto nº 54.838, Disciplina apuração de eventual enriquecimento ilícito por parte de agentes públicos municipais.
26/05/2015	Decreto nº 56.130, institui, no âmbito do Poder Executivo, o Código de Conduta Funcional dos Agentes Públicos e da Alta Administração Municipal.
09/12/2016	Portaria nº 120, regulamenta artigos do Conduta Funcional dos Agentes Públicos e da Alta Administração Municipal.
27/03/2020	Sancionada pelo prefeito a Lei nº17.335.

Fonte: CGMSP, Câmara de vereadores de São Paulo, Prefeitura de São Paulo e CGU.

Elaboração própria.

Tabela 4 - Evolução do número total de servidores (2013-2019)

<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
39	50	132	90	113	178	183

Fonte: CGMSP. Elaboração própria.

Tabela 5 - Evolução de servidores por cargo (2013-2019)

cargo	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agente de apoio	4	6	6	5	5	6	7
Analista de planejamento e desenvolvimento organizacional		15	20	15	4	4	4
Assessor especial	3	2	6	1	1		
Assessor especial I						4	4
Assessor I	1	5	8	5	5	6	4
Assessor jurídico			1	1			
Assessor jurídico I	1	1	5	1	4	7	7
Assessor jurídico II	1	1	17	2	4	12	11
Assessor técnico III			4	0	1	4	4
Assistente de gestão e políticas públicas	10	13	17	13	17	37	38
Assistente técnico I	1	1	1	1	1	1	1
Auditor municipal de controle interno	0	0	0	32	53	67	72
Chefe de assessoria jurídica	1	1	1	1	1		
Chefe de assessoria jurídica I						1	1
Chefe de assessoria técnica			1				
Chefe de assessoria técnica II							1
Chefe de Gabinete			1	1	1	1	1
Contador			1				
Controlador adjunto			1	1	1	1	1
Controlador geral do município			1			1	1
Coordenador		2	14	3	7	9	8
Coordenador V			3			3	3
Corregedor geral do município			1	1	1	1	1
Diretor de divisão técnica		2	14	3	4	11	11
Encarregador de equipe	1		1				
Encarregador de equipe II			2				
Especialista em em administração, orçamento e finanças públicas	16	1	1	1			
Oficial de gabinete			1				
Ouvidor geral do município			1	1	1	1	1
Supervisor geral			1				
Supervisor técnico II			2	2	2	1	2
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>50</b>	<b>132</b>	<b>90</b>	<b>113</b>	<b>178</b>	<b>183</b>

Fonte: CGMSP. Elaboração própria

Tabela 6 - Orçamento anual da CGMSP (2013-2019)<sup>119</sup>

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valores pagos	R\$ 3.900.049,89	16.780.884,08	19.944.756,47	24.819.388,23	21.157.101,74	26.002.715,27	23.574.202,22
Vencimentos e Vantagens Fixas	R\$ 1.783.906,13	12.812.358,91	12.592.737,91	15.681.530,18	13.280.168,75	18.783.081,52	18.259.117,61
Varição ano anterior total		330,27%	18,85%	24,44%	-14,76%	22,90%	-9,34%
variação ano anterior vencimentos		618,22%	-1,71%	24,53%	-15,31%	41,44%	-2,79%

Fonte: CGMSP. Elaboração própria

Apesar das poucas garantias de autonomia formais (ou *de jure*) reservadas à CGMSP, o órgão conseguiu manter sua atuação com razoável autonomia. Destaque para a criação de carreira própria de servidores estatutários diante de uma competição política elevada, com sucessivas trocas de comando na prefeitura, foi suficiente para criar uma situação de reforma e criação institucional que favoreceu o insulamento (quadro 3) de pressões externas e garantiu certa independência decisória (quadro 2).

### 4.3.3 Coordenação e cooperação

Além de ter como objetivo atuar especificamente no controle da corrupção, a CGMSP buscou integração com outros órgãos e entidades que atuam na área, conforme resumido no quadro 5. Já em 2013 a CGMSP foi uma das signatárias do Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro no Estado de São Paulo (FOCCO-SP)<sup>120</sup> tendo por objetivo, entre outros, “Promover e difundir em parceria com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA<sup>121</sup>, o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD)” e “discutir e propor ações no âmbito do Estado que contribuam para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro” (SÃO PAULO, 2013).

<sup>119</sup> Valores corrigidos pelo IGP-M com base no ano de 2019.

<sup>120</sup> O Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (Focco-SP) foi criado em 2013 através de um protocolo de intenções (FOCCO, 2013) e é formado atualmente por 34 instituições. Entre as instituições signatárias encontram-se organizações federais como Banco Central, Receita Federal e Ministério Público Federal, estaduais como o MPSP e o TCESP, municipais como a CGMSP e da iniciativa privada, como a Febraban.

<sup>121</sup> A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, por iniciativa do Ministério da Justiça para articular ações entre diversos órgãos, poderes e níveis da federação para coibir a corrupção e a lavagem de dinheiro.

Em 2014, seguindo a legislação federal que previa a implantação do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e também citando a adesão da União a *Open government Partnership* (OGP) <sup>122</sup>, São Paulo, através do Decreto nº 54.794 de 28 de janeiro de 2014, institui a São Paulo Aberta e o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo - CIGA-SP. A CIGA-SP nada mais é que um comitê com um representante de cada secretaria abrangida, incluindo a CGMSP, para buscar a implementação da São Paulo Aberta, que se propõe a ser uma iniciativa de governo aberto buscando

- I - o aumento da transparência e acesso às informações públicas;
- II - o aprimoramento da participação social;
- III - o fomento à inovação tecnológica;
- IV - o fortalecimento da integridade pública, por meio da prevenção e do combate à corrupção;
- V - o aprimoramento da governança pública;
- VI - a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa. (SÃO PAULO, 2014)

Como consequência da iniciativa São Paulo aberta, que já em 2013 buscava alinhamento com a OGP, em 2016 São Paulo foi a primeira cidade brasileira a integrar um conjunto de 14 governos subnacionais que integraram o projeto piloto. Dessa participação, surgiram cinco compromissos mensuráveis, seguindo a metodologia da iniciativa. Em 2018, São Paulo assinaria outro plano de ação compreendendo o período entre 2018 e 2020.

Quadro 5 - Parcerias e acordos da CGMSP com outros órgãos e entidades (2013-2020)

28/01/2014	Criação da São Paulo aberta e do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo - CIGA-SP.
2016	São Paulo é a primeira cidade brasileira a se juntar à OGP para o plano de trabalho 2016-2017.
2018	Segundo plano de ação OGP (2019-2020)
07/07/2016	Acordo de Cooperação Técnica n. 17, CGMSP passa a integrar o Observatório da Despesa Pública.
09/12/2013	Assinatura do protocolo de intenções que cria o Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro.

Fonte: CGMSP. Elaboração Própria.

<sup>122</sup> A OGP é uma iniciativa criada por oito países membro que se comprometeram a assinar a Open Government Declaration: Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos com apoio de entidades da sociedade civil. A OGP hoje conta com 78 países e uma quantidade crescente de governos subnacionais.

#### 4.4 PRINCIPAIS CASOS ENVOLVENDO A CGMSP

Ao longo de sua atuação entre 2013 e 2019 a CGMSP atuou em alguns casos de grande repercussão. Casos como a licitação para construção de moradias populares, da PPP da luz e da máfia do ISS são três dos casos de mais destaque nos quais a CGMSP atuou. A breve análise a seguir serve de evidência da autonomia do órgão frente a interesses que cortam linhas partidárias.

##### 4.4.1 Licitação suspensa

Um das primeiras ações noticiadas pela CGMSP foi justamente suspender uma licitação iniciada no final do mandato do prefeito anterior, Gilberto Kassab (PSD) para a construção de moradias populares (“Haddad suspende licitação por suspeita de favorecimento”, 2013). O processo licitatório, que havia sido iniciado no final do governo do prefeito anterior, em 28 de novembro de 2012, teve envelopes da concorrência abertos já durante o novo governo, em 29 de janeiro do ano seguinte. Segundo a CGMSP “o edital continha exigências aparentemente não usuais, de forma injustificada, principalmente quanto à qualificação técnica dos participantes” (“Haddad suspende licitação por suspeita de favorecimento”, 2013). Como resultado, das 26 empresas que adquiriram o edital, 10 fizeram visitas técnicas e apenas duas foram qualificadas, o Consórcio OAS-Constran e a empresa EIT Engenharia S/A, tendo a primeira vencido o certame por oferecido o menor preço, R\$ 82,99 milhões, para um orçamento previsto de R\$ 84,63 milhões.

##### 4.4.2 PPP da Luz

Já no final do mandato de Fernando Haddad a CGMSP iria contrariar o prefeito e apontar problemas em um contrato de mais de R\$ 7,2 bilhões para substituição da iluminação pública por lâmpadas de LED ao longo de 20 anos, alegadamente o maior contrato do tipo do mundo (“Auditoria aponta perda potencial de R\$ 591 mi com PPP da luz”, 2018). O contrato, na forma de uma Parceria Público Privada (PPP) foi concebido durante a gestão do PT e finalizado sem alterações durante o governo de João Dória (PSDB). As contestações começaram em 2015, após o Tribunal de Contas do Município (TCM) receber 11 reclamações

em dois meses (“PPP da luz proposta por Haddad é alvo de 11 ações no TCM e pode não sair neste ano”, 2015). Três consórcios iniciaram o processo, mas apenas um seria habilitado, o formado pelas empresas FM rodrigues e Consladel.

Já em 2018 o controlador à época, Gustavo Ungaro, a CGMSP em auditoria identificou desvantagem no modelo de parceria frente a formas tradicionais de licitação (“Procuradoria e TCM recomendam suspensão de PPP da luz de São Paulo: A parceria é investigada por suspeita de fraude”, 2018). Segundo as denúncias noticiadas, teria havido favorecimento das empresas através de restrição à concorrência e pagamento de propinas, com eventual prejuízo avaliado pela CGMSP em R\$ 591 milhões (“Auditoria aponta perda potencial de R\$ 591 mi com PPP da luz”, 2018). Apesar do interesse de três gestões distintas em levar a PPP adiante nos termos iniciais, o material reunido por órgãos municipais de controle (TCM<sup>123</sup> e CGMSP) foi suficiente para o poder judiciário anular o primeiro contrato e exigir que fosse feito novo processo com ampla concorrência. Apenas em 2019 o STJ iria liberar (“Superior Tribunal de Justiça resgata PPP da iluminação pública de São Paulo”, 2019) o contrato, com a retomada dos serviços em setembro daquele ano (“SP retoma PPP da iluminação e promete instalar 5 mil pontos de luz por mês”, 2019).

#### **4.4.3 Máfia do ISS**

Auditoria da CGMSP foi responsável por identificar, em 2013, a atuação da chamada “Máfia do ISS” que teria atuado pelo menos desde 2007. Segundo a CGMSP, fiscais do município concediam descontos a empreiteiras em troca de propinas. Segundo o MP, mais de R\$ 500 milhões teriam sido desviados dos cofres públicos. Mais de 400 inquéritos e 30 processos foram abertos e em apenas um dos processos judiciais a condenação de sete acusados resultou na condenação à 154 anos de prisão e à devolução de R\$ 8 milhões ao erário.

Segundo registrado pela imprensa, a atuação da CGMSP investigando servidores envolvidos no caso cruzou as linhas partidárias. Segundo um dos procuradores envolvidos a denúncia, Roberto Bodini, é "impossível que esse grupo tenha operado e tenha agido durante todo esse tempo sem que tivesse o apoio político para que isso funcionasse", se referindo ao possível suporte político da gestão de Gilberto Kassab (PSD) que precedeu a gestão de

---

<sup>123</sup> O TCM-SP foi criado em 1969 para auxiliar no controle externo do poder executivo. A criação de novos tribunais de contas municipais foi vedada pela CF/88 e atualmente apenas São Paulo e Rio de Janeiro possuem tais órgãos.

Fernando Haddad (PT) (“Membros da máfia do ISS são condenados a penas que somam 154 anos de prisão em SP”, 2018).

O caso teria sido também fonte de atrito entre Haddad e o PT. Segundo noticiado, o partido temia que se as investigações avançassem sobre a gestão de Gilberto Kassab (PSD) na prefeitura, o PSD saísse da base do apoio de Dilma no Congresso (“Haddad enfrenta embates e sofre intervenções do PT desde 2004”, 2018). Além disso, o secretário de governo de Haddad, o vereador Antônio Donato (PT) aparecia entre os investigados levando a imagem no partido de que “Haddad não estava nem aí para quadros tradicionais do partido” (“Haddad enfrenta embates e sofre intervenções do PT desde 2004”, 2018).

#### **4.4.4 Disputa política, reformas e desenho institucional**

Todos os governos que sucederam aquele no qual a CGMSP foi criada consideraram alterar características institucionais do órgão. Mais recentemente, o Coordenador da CGMSP, Gustavo Ungaro, pediu demissão após discordar de medidas que alteravam competências da controladoria. Gustavo Ungaro pede demissão da CGMSP em 30 de março de 2020 após o prefeito Bruno Covas (PSDB) sancionar a Lei nº 17.335/2020, que tira poder da CGMSP ao criar uma instância acima da CGMSP. A Emenda que desagradou o ex-coordenador foi acrescentada por Eduardo Tuma (PSDB), presidente da Câmara de Vereadores de São Paulo, à lei que permite maior flexibilidade na alocação de verbas para o combate ao coronavírus. Segundo o presidente da Câmara de Vereadores de São Paulo, “tem como objetivo garantir ampla defesa aos administradores públicos neste momento de enfrentamento da pandemia do coronavírus” (“Após Covas tirar poder de órgão anticorrupção, controlador pede demissão em SP”, 2020). O vereador José Police Neto (PSD) definiu a lei como “lamentável”, pois segundo ele “A medida nada tem a ver com as ações emergenciais que a Prefeitura precisava aprovar para facilitar o combate ao coronavírus, mas foi incluída no pacote, criando uma instância acima da CGM para que servidores processados por corrupção possam recorrer da punição”.

Segundo Ungaro, a emenda que teria sido um “jabuti”<sup>124</sup> incluído no projeto de lei encaminhado pelo executivo: “O prefeito Bruno Covas encaminhou um projeto de lei com medidas para o enfrentamento da crise. Surpreendentemente, de carona numa emenda sobre

---

<sup>124</sup> No folclore que ronda o processo legislativo brasileiro “jabuti” designa informalmente uma emenda cujo teor é alheio à peça legislativa na qual foi inserido. Diz-se que “jabuti não sobe em árvore” e, se por acaso lá for encontrado, é porque alguém lá o colocou.

benefícios a agentes de saúde, embutiu-se descabida alteração na Lei da Controladoria-Geral do Município, enfraquecendo o controle interno num momento em que a Prefeitura se destaca por ser a que mais aplica a Lei Anticorrupção e implementa um efetivo programa de compliance" ("Controlador-geral de SP critica lei que enfraquece órgão anticorrupção e se demite", 2020). Conforme relatado na imprensa, havia a expectativa de que o prefeito vetasse o artigo incluído na Câmara, e a sanção surpreendeu o ex controlador.

#### **4.4.5 Interpretação dos dados a partir do modelo analítico**

A teoria apresentada no quadro 2 propõe que diferentes tipos de autonomia institucional são explicados por duas variáveis: capacidade coercitiva do principal e das garantias do agente. Utilizando o quadro para pensar a atuação da CGMSP, ele serve tanto como modelo de autonomia -pensando a CGMSP em relação à prefeitura e a outros atores- quanto de capacidade - refletindo os mecanismos de *enforcement* e *answerability* à disposição da CGMSP.

A consolidação de um quadro próprio de servidores, com garantias normais aos servidores estatutários, permitiu à CGMSP evitar a subordinação à prefeitura.

O quadro 3 sugere que padrões de mudanças institucionais são favorecidos por duas variáveis: características da institucionalização da burocracia e da competição política. Como visto, os diferentes governos que se sucederam em São Paulo, inclusive pertencentes a mesma chapa eleita no caso de João Doria e Bruno Covas, tinham visões distintas para a CGMSP. Entendo que as reformas que tentam retirar autonomia e capacidade coercitiva da Controladoria como tentativas de deslocar a CGMSP do insulamento (quadro IV) em direção à captura pelo governo (quadro I), o processo esbarra não só na institucionalização da burocracia, fortalecida internamente e com suporte social após a atuação em casos de repercussão midiática, mas também na alternância de poder, pela falta de consenso inclusive dentro do mesmo partido.

Nesse sentido, convém notar que como a CGMSP faz parte da administração direta do município de São Paulo, sem orçamento reservado, mandatos fixos e proteções especiais além daquelas que os servidores públicos municipais detêm, as disputas envolvendo tentativas de reformar o órgão envolvem um movimento entre as células II e I do quadro 2. A vinculação da CGMSP a outra secretaria, ou a criação de outra instância recursiva para agentes públicos não alteram a autoridade da prefeitura. Dilui, contudo, a capacidade da CGMSP determinar o curso de um processo, já que suas atividades enfrentam mais revisões de instâncias superiores.



## 5 CONCLUSÃO

Numa sala estão sentados três grandes homens, um rei, um sacerdote e um homem rico com o seu ouro. Entre eles está um mercenário, um homem pequeno, de nascimento comum e sem grande inteligência. Cada um dos grandes pede a ele para matar os outros dois. “Faça isso”, diz o rei, “pois eu sou seu governante por direito”. “Faça isso”, diz o sacerdote, “pois estou ordenando em nome dos deuses”. “Faça isso”, diz o rico, “e todo este ouro será seu”. Agora, diga-me: Quem sobrevive e quem morre?

(George R. R. Martin, *A Clash of the Kings*)

A famosa charada contada pelo personagem ficcional Varys em *A Clash of the Kings*, segundo livro da série *A Song of the Ice and Fire* (ASoIaF), reflete na ficção o dilema fundamental sobre o exercício do poder no mundo real: quem manda e com que fundamento? Dinheiro, fé e tradição são respostas possíveis. A delegação de funções importantes para que sejam executadas por outros, mesmo que ao custo de certa imprevisibilidade, ou de ruído na transmissão de informação através da cadeia de comando, é um mecanismo central do funcionamento de organizações em geral, e de governos democráticos em particular. Em última instância, porém, o que realmente define uma democracia não é se há ou não delegação, mas sim a existência de processos pelos quais quem a recebe presta contas ou justifica seus atos a um ente que possui tal direito ou prerrogativa.

A criação de regras e organizações dedicadas a demandar explicações e aplicar sanções de agentes públicos é praticamente sinônimo de democracia - que no fim, é tanto sobre limitar o exercício do poder quanto sobre permitir que o cidadão vote e seja votado. Dentro desses mecanismos um aspecto pouco estudado é aquele que visa a manter a atuação da burocracia do governo dentro do escopo legal. Diferentemente de instituições clássicas, mecanismos de *accountability* burocrático são dependentes por natureza do governo de turno e seus agentes não gozam das mesmas proteções que outros membros de poder.

O modelo apresentado buscou teorizar sobre o processo de institucionalização e desinstitucionalização de mecanismos de *accountability* a partir de quatro eixos: a) o caráter peculiar do exercício de *accountability* legal, especificamente do tipo burocrático; b) o caráter relativo dos processos de *accountability*, exemplificado nas duas tipologias introduzidas; c) a necessidade de pensar autonomia como um conceito composto de múltiplas dimensões e alguns fatores explicativos e d) a necessidade de compreender melhor o papel agências locais no

controle da corrupção e na prática de *accountability*. Mais do que concluir o assunto, acredito que um dos ganhos desse trabalho seja justamente destacar a necessidade de entender melhor processos de mudanças institucionais que envolvem aumentar ou diminuir a capacidade de manter agentes públicos *accountable* e controlar a corrupção. Se Democracias são desmanchadas por dentro, a partir das próprias instituições democráticas, gradualmente, e se instrumentos de *accountability* são os blocos constitutivos de regimes democráticos, convém entender processos de mudança institucional e institucionalização nos marcos de sua relevância de médio e longo prazo para a democracia.

O trabalho possui uma contribuição sobretudo teórica ao desenvolver duas tipologias a partir do caso da CGMSP. O argumento central é que mecanismos e instrumentos de *accountability* são condicionados pelo contexto político e funcionam de acordo com características de desenho institucional.

Dadas as limitações do estudo de caso, desenvolvimentos posteriores devem lidar com problemas como a construção de indicadores para as tipologias que permitam a comparação entre poucos e muitos casos.

Uma vez criadas, estruturas de controle podem ser enfraquecidas. A “web of *accountability*”, mais do que uma “rede”, como é traduzido com frequência o conceito com origem na língua inglesa, consiste em uma “teia” formada por diferentes estruturas. Teia tecida fio a fio, e que uma vez de pronta pode se desfazer, seja pelo vento forte ou pela força da presa que, fatalmente enredada, se debate até perecer levando junto as estruturas que a aprisionam.

## REFERÊNCIAS

A Theory of Gradual Institutional Change. *In: Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 1–37.

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e a experiência brasileira. *In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIBEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, 2018, p. 23–58.

Acordo de cooperação técnica nº 17. 2016. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/39462>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

ALSTON, Eric; ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo; *et al.* **Institutional and Organizational Analysis: Concepts and Applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James B. **The Pursuit of Absolute Integrity: how corruption control makes government ineffective**. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

ANECHIARICO, Frank. Protecting integrity at the local level: the role of anticorruption and public management networks. **Crime, Law and Social Change**, v. 53, n. 1, p. 79–95, 2010. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/s10611-009-9216-y>>. Acesso em: 7 jan. 2021.

ANG, Yuen Yuen. **China's Gilded Age: the paradox of economic boom and vast corruption**. Cambridge, United Kingdom ; New York, NY: Cambridge University Press, 2020.

Após Covas tirar poder de órgão anticorrupção, controlador pede demissão em SP. **Folha de São Paulo**, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/03/apos-covas-tirar-poder-de-orgao-anticorruptao-controlador-pede-demissao-em-sp.shtml>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ARANHA, Ana Luiza Melo. Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212017000200205&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000200205&lng=en&tlng=en)>. Acesso em: 2 jan. 2020.

ARCHER, Margaret; BHASKAR, Roy; COLLIER, Andrew; *et al* (Orgs.). **Critical Realism: essential readings**. London ; New York: Routledge, 1998.

As contradições de Lula no Combate à Corrupção. **Piauí**, 2016. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/as-contradicoes-de-lula-no-combate-a-corrupcao/>>.

ASHWORTH, Scott. Electoral Accountability: Recent Theoretical and Empirical Work. **Annual Review of Political Science**, v. 15, n. 1, p. 183–201, 2012. Disponível em:

<<http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-031710-103823>>. Acesso em: 24 dez. 2019.

Auditoria aponta perda potencial de R\$ 591 mi com PPP da luz. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/auditoria-aponta-perda-potencial-de-r-591-mi-com-ppp-da-luz.shtml>>.

**Avaliação da presidente Dilma Rousseff**. São Paulo: Datafolha, 2015. Disponível em: <[http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/30/avaliacao\\_dilma.pdf](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/30/avaliacao_dilma.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2020.

**Avaliação da presidente Dilma Rousseff**. São Paulo: Datafolha, 2016. Disponível em: <[http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/02/29/avaliacao\\_dilma\\_rousseff.pdf?\\_ga=2.263282441.463500113.1585924914-969406023.1577889939&\\_mather=6c942bc387611b8b](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/02/29/avaliacao_dilma_rousseff.pdf?_ga=2.263282441.463500113.1585924914-969406023.1577889939&_mather=6c942bc387611b8b)>. Acesso em: 26 abr. 2020.

**Avaliação da presidente Dilma Rousseff**. São Paulo: Datafolha, 2016. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/04/11/avaliacao-presidente-dilma.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

**Avaliação do Presidente Jair Bolsonaro**. São Paulo: Datafolha, 2019. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/12/23/57102c2d2b4f095adbec95cb335c7066abc.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

**Avaliação do presidente Michel Temer**. São Paulo: Datafolha, 2018. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/06/22/6daa046c8426b5973edadda13b72e38f.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

**Avaliação do presidente Michel Temer**. São Paulo: Datafolha, 2018. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/01/03/4ad661bf31d5880195877403e2f4769at.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

AVIS, Eric; FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians. **Journal of Political Economy**, v. 126, n. 5, p. 1912–1964, 2018. Disponível em: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/699209>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BABBIE, Earl R. **The Practice of Social Research**. Boston: Cengage Learning, 2016.

BALKIN, Jack M. Constitutional Hardball and Constitutional Crises. **Quinnipiac Law Review**, v. 26, 2008. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1141538>>.

BATES, Robert H.; GREIF, Avner; ROSENTHAL, Jean-Laurent; *et al.* **Analytic Narratives**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1998.

BATISTA, Mariana. Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 87–106, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092013000200006&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092013000200006&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BENDOR, J.; GLAZER, A.; HAMMOND, T. Theories of Delegation. **Annual Review of Political Science**, v. 4, n. 1, p. 235–269, 2001. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.235>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

BENDOR, Jonathan; MEIROWITZ, Adam. Spatial Models of Delegation. **The American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 293–310, 2004. Disponível em:

<[www.jstor.org/stable/4145313](http://www.jstor.org/stable/4145313)>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (Orgs.). **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. Disponível em:

<<http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781139858472>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105–124, 2017. Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/publication/299355425\\_State\\_Capacity\\_Bureaucratic\\_Politicization\\_and\\_Corruption\\_in\\_the\\_Brazilian\\_State](https://www.researchgate.net/publication/299355425_State_Capacity_Bureaucratic_Politicization_and_Corruption_in_the_Brazilian_State)>. Acesso em: 3 dez. 2020.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M.; *et al.* Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. In: CENTENO, Miguel A.; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. (Orgs.). **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 157–183.

Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/publication/325868312\\_Bureaucratic\\_capacity\\_and\\_political\\_autonomy\\_within\\_national\\_states\\_Mapping\\_the\\_archipelago\\_of\\_excellence\\_in\\_Brazil](https://www.researchgate.net/publication/325868312_Bureaucratic_capacity_and_political_autonomy_within_national_states_Mapping_the_archipelago_of_excellence_in_Brazil)>.

Acesso em: 4 dez. 2020.

BEVIR, Mark. **Governance: a very short introduction**. First edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2012.

BLAKE, Charles H.; MORRIS, Stephen D. (Orgs.). **Corruption & democracy in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009.

BLONDEL, Jean. About Institutions, Mainly, but not Exclusively, Political. In: BINDER, Sarah; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert (Orgs.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008. Disponível em:

<<http://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001/oxfordhb-9780199548460-e-36>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Disponível em:

<<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001/oxfordhb-9780199641253>>. Acesso em: 20 maio 2020.

BOVENS, Mark. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.

**European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447–468, 2007. Disponível em: <[10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x)>. Acesso em: 1 nov. 2020.

BOVENS, Mark. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 946–967, 2010. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2010.486119>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M; BRADY, Henry; COLLIER, David (Orgs.). **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2008.

BOYER, William W. Political Science and the 21st Century: From Government to Governance. **PS: Political Science and Politics**, v. 23, n. 1, p. 50, 1990. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/419778?origin=crossref>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BRANDSMA, G. J.; SCHILLEMANS, T. The Accountability Cube: Measuring Accountability. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 4, p. 953–975, 2013. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jpart/article-lookup/doi/10.1093/jpart/mus034>>. Acesso em: 1 set. 2020.

Brasil. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BUENO DE MESQUITA, Bruce (Org.). **The Logic of Political Survival**. Cambridge: MIT Press, 2003.

BUENO DE MESQUITA, Ethan. **Political Economy for Public Policy**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

BUKOVANSKY, Mlada. Corruption rankings: Constructing and contesting the global anti-corruption agenda. In: COOLEY, Alexander; SNYDER, Jack (Orgs.). **Ranking the World: Grading States as a tool of global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 60–84. Disponível em: <[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781316161555%23CN-bp-3/type/book\\_part](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781316161555%23CN-bp-3/type/book_part)>. Acesso em: 28 mar. 2020.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, Eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. (Orgs.). **Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, p. 229–250, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos—uma revisão da literatura recente. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração**, p. 1–17, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>>.

CHAVES, Ricardo. Os primórdios da charge na Província Gaúcha. **Zero Hora**, 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/cultura-e-lazer/almanaque/noticia/2017/08/os-primordios-da-charge-na-provincia-gaucha-9874017.html>>.

CHAYES, Sarah. **Thieves of State: why corruption threatens global security**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2016.

CHEN, Jidong; XU, Yiqing. Why Do Authoritarian Regimes Allow Citizens to Voice Opinions Publicly? **The Journal of Politics**, v. 79, n. 3, p. 792–803, 2017. Disponível em: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/690303>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

COLLIER, David; LAPORTE, Jody; SEAWRIGHT, Jason. Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. **Political Research Quarterly**, v. 65, n. 1, p. 217–232, 2012. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1065912912437162>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

COLLIER, David; LAPORTE, Jody; SEAWRIGHT, Jason. **Typologies: Forming Concepts and Creating Categorical Variables**. Oxford: Oxford University Press, 2009. Disponível em: <<http://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199286546.001.0001/oxfordhb-9780199286546-e-7>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 04, p. 823–830, 2011. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S1049096511001429](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1049096511001429)>. Acesso em: 17 jan. 2021.

Colombo Commentary on the Jakarta Statement on Principles for Anti-corruption Agencies. 2020. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/20-00107\\_Colombo\\_Commentary\\_Ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/20-00107_Colombo_Commentary_Ebook.pdf)>.

Controlador-geral de SP critica lei que enfraquece órgão anticorrupção e se demite. **Estado de São Paulo**, 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,controlador-geral-de-sp-critica-lei-que-enfraquece-orgao-anticorruptao-e-se-demite,70003256922>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

Controladoria-Geral da União. Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. 2006.

COOLEY, Alexander. How International Rankings Constitute and Limit Our Understanding of Global Governance Challenges: The Case of Corruption. *In*: MALITO, Debora Valentina; UMBACH, Gaby; BHUTA, Nehal (Orgs.). **The Palgrave handbook of indicators in global governance**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. Disponível em: <<https://www.palgrave.com/gp/book/9783319627069>>.

Covas devolve autonomia à Controladoria-Geral do Município. **Estado de São Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,covas-devolve-autonomia-a-controladoria-geral,70002470995>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

CROTTY, Michael. **The Foundations of Social Research: meaning and perspective in the research process**. London ; Thousand Oaks, Calif: Sage Publications, 1998.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew M. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 2, n. 89, 2019. Disponível em: <[http://anpocs.com/images/BIB/n89/Luciano\\_Matthew\\_BIB\\_0008903\\_RP.pdf](http://anpocs.com/images/BIB/n89/Luciano_Matthew_BIB_0008903_RP.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2021.

DA ROS, Luciano. Accountability legal e Corrupção. **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, p. 1251–1275, 2019. Disponível em: <[https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/index](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index)>. Acesso em: 10 nov. 2020.

DA ROS, Luciano. **Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil**. thesis, University of Illinois at Chicago, Chicago, 2014. Disponível em: <[https://uic.figshare.com/articles/Mayors\\_in\\_the\\_Dock\\_Judicial\\_Responses\\_to\\_Local\\_Corruption\\_in\\_Brazil/10951241](https://uic.figshare.com/articles/Mayors_in_the_Dock_Judicial_Responses_to_Local_Corruption_in_Brazil/10951241)>. Acesso em: 28 nov. 2019.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Newsletter Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil**, v. 2, n. 9, 2015. Disponível em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>>.

DAVIS, Lance E.; NORTH, Douglass C. **Institutional Change and American Economic Growth**. Dig. print. version 2008.-1. publ. 1971. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DE GRAAF, Gjalt; VON MARAVIĆ, Patrick; WAGENAAR, Pieter (Orgs.). **The Good Cause**. 1. ed. Opladen; Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 2010. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/j.ctvbj7k5p>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (Orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social sciences: a pluralist perspective**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2008.

DRYZEK, John S.; DUNLEAVY, Patrick. **Theories of the Democratic State**. Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan, 2009.

ELMAN, Colin. Explanatory Typologies in Qualitative Studies of International Politics. **International Organization**, v. 59, n. 2, p. 293–326, 2005.

ENCCLA. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br>>.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Orgs.). **Bringing the State Back In**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/product/identifler/9780511628283/type/book>>. Acesso em: 3 ago. 2020.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological**

**Review**, v. 64, n. 5, p. 748, 1999. Disponível em:

<<http://www.jstor.org/stable/2657374?origin=crossref>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

**Evolução da avaliação do prefeito de São Paulo - Fernando Haddad**. São Paulo:

Datafolha, 2016. Disponível em:

<[http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/07/15/avaliacao\\_prefeito\\_sao\\_paulo.pdf?\\_ga=2.210001746.631796258.1604341430-](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/07/15/avaliacao_prefeito_sao_paulo.pdf?_ga=2.210001746.631796258.1604341430-726926110.1603201182&_mather=cf63be436c470429)

[726926110.1603201182&\\_mather=cf63be436c470429](http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/07/15/avaliacao_prefeito_sao_paulo.pdf?_ga=2.210001746.631796258.1604341430-726926110.1603201182&_mather=cf63be436c470429)>. Acesso em: 6 fev. 2020.

**Expectativa do presidente Jair Bolsonaro**. São Paulo: Datafolha, 2018. Disponível em:

<<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/01/03/c3e4643c982063ec0e9b2b92f16e47c8eb.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2008.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. **American Economic Review**, v. 101, n. 4, p. 1274–1311, 2011. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.101.4.1274>>.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes \*. **Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008. Disponível em: <<https://academic.oup.com/qje/article-lookup/doi/10.1162/qjec.2008.123.2.703>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito: Instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2011.

FOCCO. Protocolo de intenções. 2013. Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Protocolo\\_de\\_Intencoes\\_FOCCO\\_SP.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Protocolo_de_Intencoes_FOCCO_SP.pdf)>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Ação para extinguir Tribunal de Contas une partidos aliados de Doria: Vereadores de São Paulo criticam altos gastos e atuação do órgão fiscalizador. **Folha de São Paulo**, Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/03/acao-para-extinguir-tribunal-de-contas-une-partidos-aliados-de-doria.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Aliados de Covas tiram poderes de órgão criado para combater corrupção: Câmara aprova projeto que cria entraves para decisões da Controladoria de SP. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/aliados-de-covas-tiram-poderes-de-orgao-criado-para-combater-corrupcao.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Após rebaixamento status da CGM, servidora de carreira assume órgão. **Folha de São Paulo**, 2016. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/11/1837066-apos-rebaixar-status-da-cgm-doria-poe-laura-mendes-para-chefiar-orgao.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Concessão de cemitérios prevê velório virtual e enterro de pets em SP. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/concessao-de-cemiterios-preve-velorio-virtual-e-enterro-de-pets-em-sp.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Controladoria aponta irregularidade em gráfica da campanha de Dilma. **Folha de São Paulo**, 2015. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1682216-controladoria-aponta-irregularidade-em-grafica-da-campanha-de-dilma.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Covas veta esvaziamento da Controladoria de SP e desfaz medidas de Doria: Reforma devolve status de secretaria à Controladoria e cria pasta de Turismo. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/covas-veta-proposta-da-camara-e-fortalece-controladoria-de-sp.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Doria demite controladora para colocar nome alinhado à gestão. **Folha de São Paulo**, 2017. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1910680-doria-demite-controladora-para-colocar-nome-alinhado-a-gestao.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Ex-controlador diz haver sistema estruturado para corrupção na Prefeitura de SP Guilherme Mendes ficou oito meses no cargo e investigou a PPP da iluminação. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/ex-controlador-diz-haver-sistema-estruturado-para-corrupcao-na-prefeitura-de-sp.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Gestão Haddad inclui cláusula anticorrupção em contratos. **Folha de São Paulo**, 2015. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/11/1710263-gestao-haddad-inclui-clausula-anticorrupcao-em-contratos.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Haddad ataca Doria e cita “desmonte” em órgão de combate à corrupção. **Folha de São Paulo**, 2017. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1910989-haddad-ataca-doria-e-cita-desmonte-em-orgao-de-combate-a-corrupcao.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Justiça anula PPP da iluminação pública em São Paulo. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/12/justica-anula-ppp-da-iluminacao-publica-em-sao-paulo.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. ONGs pró-transparência se queixam a Doria por mudança na Controladoria. **Folha de São Paulo**, 2016. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2016/11/1831756-ongs-pro-transparencia-se-queixam-a-doria-por-mudanca-na-controladoria.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Painel. **Folha de São Paulo**, Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2019/02/o-pior-e-que-moro-acredita-que-vai-dar-certo-diz-miguel-reale-jr-sobre-projeto-anticrime.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Perda de status de Controladoria na gestão Doria provoca apreensão. **Folha de São Paulo**, 2016. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/11/1830637-perda-de-status-de-secretaria-da-controladoria-em-sp-gera-apreensao.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. PMDB não cumpre acordo em São Paulo, diz Haddad. **Folha de São Paulo**, 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/dw/2015/10/1699193-pmdb-nao-cumpre-acordo-em-sao-paulo-diz-haddad.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Principal assessor de Doria na prefeitura fala em traição e declara voto em França. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/principal-assessor-de-doria-na-prefeitura-fala-em-traicao-e-declara-voto-em-franca.shtml>>.

FOLHA DE SÃO PAULO. Vereador Camilo Cristófaró obtém liminar e continuará no cargo em SP. **Folha de São Paulo**, Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/03/camara-de-sp-decreta-cassacao-do-mandato-do-vereador-camilo-cristofaro.shtml>>.

FOX, Jonathan A. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? **World Development**, v. 72, p. 346–361, 2015. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0305750X15000704>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

FRANCE, Guilherme. Brazil: Setbacks in the legal and institutional anti-corruption frameworks. 2019. Disponível em: <[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/brazil\\_setbacks\\_in\\_the\\_legal\\_and\\_institutional\\_anti\\_corruption\\_frameworks](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/brazil_setbacks_in_the_legal_and_institutional_anti_corruption_frameworks)>. Acesso em: 4 jan. 2020.

FUKUYAMA, Francis. American Democracy Depends on the ‘Deep State’. **Wall Street Journal**, 2019. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/american-democracy-depends-on-the-deep-state-11576855549>>. Acesso em: 26 dez. 2019.

FUKUYAMA, Francis. **Political Order and Political Decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy**. First edition. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

FUKUYAMA, Francis. **The Origins of Political Order: from prehuman times to the French Revolution**. 1. paperback ed. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012.

FUKUYAMA, Francis. What Is Governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, 2013. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/gove.12035>>. Acesso em: 3 dez. 2020.

GAILMARD, Sean. Accountability and Principal–Agent Theory. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 90–105. Disponível em: <[DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0016](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0016)>.

GAILMARD, Sean. Multiple Principals and Oversight of Bureaucratic Policy-Making. **Journal of Theoretical Politics**, v. 21, n. 2, p. 161–186, 2009. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0951629808100762>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

GEHLBACH, Scott. **Formal Models of Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Disponível em: <<http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781139045544>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

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

GERRING, John. What Is a Case Study and What Is It Good for? **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341–354, 2004. Disponível em: <[https://www.cambridge.org/core/product/identifer/S0003055404001182/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifer/S0003055404001182/type/journal_article)>. Acesso em: 18 maio 2020.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. **A Tale of Two Cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

GOERTZ, Gary. **Social Science Concepts: a user's guide**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 29–43, 2005. Disponível em: <[https://www.cambridge.org/core/product/identifer/S0003055405051476/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifer/S0003055405051476/type/journal_article)>. Acesso em: 2 jan. 2020.

GUSTAVO UNGARO. Tempo de controle, transparência e participação. **Folha de São Paulo**, 28/12/2018. ed. . Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/12/tempo-de-controle-transparencia-e-participacao.shtml>>.

Haddad enfrenta embates e sofre intervenções do PT desde 2004. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/haddad-enfrenta-embates-e-sofre-intervencoes-do-pt-desde-2004.shtml>>.

Haddad promete “reinventar” São Paulo se for eleito. **Valor Econômico**, 2012. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2012/01/19/haddad-promete-reinventar-sao-paulo-se-for-eleito.ghtml>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

Haddad propõe controladoria em SP. **Valor Econômico**, 2012. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2012/06/13/haddad-propoe-controladoria-em-sp.ghtml>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Haddad suspende licitação por suspeita de favorecimento. **Valor Econômico**, 2013. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2013/03/26/correcao-haddad-suspende-licitacao-por-suspeita-de-favorecimento.ghtml>>. Acesso em: 28 set. 2020.

HADDAD, Fernando. São Paulo, grau de investimento. **Folha de São Paulo**, 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/11/1711140-sao-paulo-grau-de-investimento.shtml>>.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 20 maio 2020.

HAMILTON, Alexander J.; HAMMER, Craig. **Can We Measure the Power of the Grabbing Hand ? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2018. (Policy Research Working Paper). Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/113281515516828746/Can-we-measure-the-power-of-the-grabbing-hand-a-comparative-analysis-of-different-indicators-of-corruption>>.

HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford, Calif: Stanford University Press, 2006.

HOLMES, Leslie. **Corruption: a very short introduction**. First edition. Oxford: Oxford University Press, 2015.

HUBER, John D.; MCCARTY, Nolan. Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform. **American Political Science Review**, v. 98, n. 3, p. 481–494, 2004. Disponível em: <[https://www.cambridge.org/core/product/identifler/S0003055404001297/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifler/S0003055404001297/type/journal_article)>. Acesso em: 15 dez. 2019.

HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. **Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/product/identifler/9780511804915/type/book>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Atica, 1994.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's Third Wave. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 2, p. 12–34, 1991.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies. 2012. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art\\_6\\_Preventive\\_anti-corruption\\_bodies/JAKARTA\\_STATEMENT\\_en.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf)>.

JEPPELSON, Ronald. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. *In*: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul (Orgs.). **The New institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 143–163.

João Doria terá Bruno Covas como vice em disputa pela Prefeitura de SP. **G1**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2016/noticia/2016/07/joao-doria-tera-bruno-covas-como-vice-em-disputa-pela-prefeitura-de-sp.html>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

JOHNSTON, Michael. **Corruption, Contention, and Reform: the power of deep democratization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

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

KARKLINS, Rasma. **The System Made me do it: corruption in post-communist societies**. Armonk: M.E. Sharpe, 2005.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZY, Massimo. **The Worldwide Governance Indicators : methodology and analytical issues**. Washington, D.C.: The World Bank, 2010. (Policy Research Working Paper). Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/3913>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KLITGAARD, Robert. **Addressing Corruption Together**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>>.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption**. California: University of California Press, 1988.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Lei nº17.335 de 27 de março de 2020. Disponível em: <<https://app-plpconsulta-prd.azurewebsites.net/Forms/MostrarArquivo?ID=2360&TipArq=1>>. Acesso em: 10 maio 2020.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **How Democracies Die**. New York: Crown, 2018.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682–693, 1971. Disponível em: <[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S000305540013641X/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S000305540013641X/type/journal_article)>. Acesso em: 18 jan. 2021.

LIPSET, Seymour Martin. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. **American Political Science Review**, v. 53, n. 1, p. 69–105, 1959. Disponível em: <[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055400000034/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055400000034/type/journal_article)>. Acesso em: 28 mar. 2020.

LOFGREN, Mike. **The Deep State: the fall of the constitution and the rise of a shadow government**. New York: Viking, 2016.

LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando; OLIVIERI, Cecília; *et al.* Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>>.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. Designing Bureaucratic Accountability. **Law and Contemporary Problems**, v. 57, n. 1, p. 91, 1994. Disponível em:

<<https://www.jstor.org/stable/1191988?origin=crossref>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

LUPION, Bruno. Qual é o impacto de transformar a CGU, o órgão anticorrupção do governo, em um ministério. **Nexo Jornal**, 2016. Disponível em:

<<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/05/26/Qual-é-o-impacto-de-transformar-a-CGU-o-órgão-anticorrupção-do-governo-em-um-ministério>>. Acesso em: 20 maio 2018.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas (1787 - 1788)**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Orgs.). **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Disponível em: <<http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9780511806414>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Orgs.). **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 1–37.

MAHONEY, James. After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. **World Politics**, v. 62, n. 1, p. 120–147, 2010. Disponível em:

<[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0043887109990220/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0043887109990220/type/journal_article)>. Acesso em: 19 jan. 2021.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MALITO, Debora Valentina; UMBACH, Gaby; BHUTA, Nehal (Orgs.). **The Palgrave handbook of indicators in global governance**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

MANUEL DE ARAÚJO, Porto Alegre. A Campanha e o cujo. Disponível em:

<[http://acervo.bndigital.bn.br/sophia/index.asp?codigo\\_sophia=36650](http://acervo.bndigital.bn.br/sophia/index.asp?codigo_sophia=36650)>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MARAVALL, José María; SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (Orgs.). **Controlling Governments: voters, institutions, and accountability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MARAVALL, José María. Accountability and the Survival of Governments. *In*: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2009, v. 1, p. 910–939. Disponível em:

<<http://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199566020.001.0001/oxfordhb-9780199566020-e-37>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

MARÇOLA, Célia. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 1, p. 75–87, 2014. Disponível em:

<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/62>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

MARCOS, Alvarez Diaz; MICHAELA, Saisana; VALENTINA, Montalto; *et al.* **Corruption Perceptions Index 2017 Statistical Assessment**. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2018. Disponível em:

<<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>>.

MARINGONI, Gilberto. **Angelo Agostini: a imprensa ilustrada da corte á Capital Federal, 1864-1910**. 1a edição. São Paulo: Devir Livraria, 2011.

MARQUETTE, Heather; PEIFFER, Caryn. **Corruption and Collective Action**.

Birmingham: University of Birmingham, 2015. (DLP Research Paper). Disponível em:

<<https://www.u4.no/publications/corruption-and-collective-action>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MAURO, Paolo. The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis. *In*: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **Corruption and the Global Economy**. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997, p. 83–107.

MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 3, n. 2, p. 243–277, 1987. Disponível em:

<<https://academic.oup.com/jleo/article/3/2/243/859002>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

MCMILLAN, John; ZOIDO, Pablo. How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru. **Journal of Economic Perspectives**, v. 18, n. 4, p. 69–92, 2004. Disponível em:

<<http://pubs.aeaweb.org/doi/10.1257/0895330042632690>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1217–1244, 2009. Disponível em:

<<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414009331732>>. Acesso em: 22 maio 2020.

Membros da máfia do ISS são condenados a penas que somam 154 anos de prisão em SP. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/integrantes-da-mafia-do-iss-sao-condenado-a-mais-de-100-anos-de-prisao.shtml>>.

MERRY, Sally Engle; DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict (Orgs.). **The Quiet Power of Indicators: measuring governance, corruption, and rule of law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MILLER, Gary J.; WHITFORD, Andrew B. **Above Politics: Bureaucratic Discretion and Credible Commitment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

MITNICK, Barry M. Origin of the Theory of Agency: An Account By One of the Theory's Originators. **SSRN Electronic Journal**, 2011. Disponível em:

<<http://www.ssrn.com/abstract=1020378>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

MOE, Terry M. Political Control and the Power of the Agent. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 22, n. 1, p. 1–29, 2006. Disponível em:

<<http://academic.oup.com/jleo/article/22/1/1/938734/Political-Control-and-the-Power-of-the-Agent>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

MOISÉS, José Alvaro (Org.). **O Congresso Nacional, os Partidos Políticos e o Sistema de Integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. Disponível em: <<https://www.kas.de/de/web/brasilien/publikationen/einzeltitel/-/content/o-congresso-nacional-os-partidos-politicos-e-o-sistema-de-integridade1>>.

MONCRIEFFE, Joy. **Relational Accountability: complexities of structural injustice**. London: Zed Books, 2011.

MONTAGNES, B. Pablo; WOLTON, Stephane. Mass Purges: Top-Down Accountability in Autocracy. **American Political Science Review**, v. 113, n. 4, p. 1045–1059, 2019. Disponível em: <[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055419000455/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055419000455/type/journal_article)>. Acesso em: 11 jan. 2020.

MULGAN, Richard. “Accountability”: An Ever-Expanding Concept? **Public Administration**, v. 78, n. 3, p. 555–573, 2000. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1467-9299.00218>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

MULGAN, Richard. **Holding Power to Account**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1057/9781403943835>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

MÜLLER, Wolfgang C.; BERGMAN, Torbjörn; STRØM, Kaare. Introduction. *In*: **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2003. Disponível em: <<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/019829784X.001.0001/acprof-9780198297840>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina; HARTMANN, Till. Corruption and Development: A Reappraisal. *In*: MUNGIU-PIPPIDI, Alina; HARTMANN, Till (Eds.). **Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance**. Oxford: Oxford University Press, 2019. Disponível em: <<https://oxfordre.com/economics/view/10.1093/acrefore/9780190625979.001.0001/acrefore-9780190625979-e-237>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: how societies develop control of corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento buracrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

NYE, J. S. Corruption and Political Development : A Cost-Benefit analysis. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 2, p. 417–427, 1967. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1953254>>.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 27–54, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200003&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&nrm=iso)>.

O que faz a Controladoria Geral paulistana e quais os planos de João Doria para o órgão. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/11/22/O-que-faz-a-Controladoria-Geral-paulistana-e-quais-os-planos-de-João-Doria-para-o-órgão>>.

O que faz a Controladoria Geral paulistana e quais os planos de João Doria para o órgão. **Jornal Nexo**, 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/11/22/O-que-faz-a-Controladoria-Geral-paulistana-e-quais-os-planos-de-João-Doria-para-o-órgão>>.

OLIVIERI, Cecilia. Combate à Corrupção e Controle Interno. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 3, p. 99–109, 2011.

OLSEN, Johan P. Accountability and Ambiguity. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas; *et al* (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 106–123. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001/oxfordhb-9780199641253-e-013>>. Acesso em: 20 maio 2020.

OLSEN, Johan P. **Democratic Accountability, Political Order, and Change: exploring accountability processes in an era of European transformation**. First edition. Oxford: Oxford University Press, 2017.

PANEBIANCO, Angelo. **Political Parties: organization and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

PERSSE, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem: Why Anticorruption Reforms Fail. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 449–471, 2013. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

PERSSE, Torsten; TABELLINI, Guido Enrico. **Political economics: explaining economic policy**. Cambridge: MIT Press, 2005.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo - Brasília: Editora Unesp - ENAP, 2010.

PETERS, B. Guy. The challenge of policy coordination. **Policy Design and Practice**, v. 1, n. 1, p. 1–11, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

PETERS, Guy B. Accountability in Public Administration. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001/oxfordhb-9780199641253>>. Acesso em: 20 maio 2020.

PHILP, Mark. Defining Political Corruption. **Political Studies**, v. 45, n. 3, p. 436–462, 1997. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-9248.00090>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

PHILP, Mark. Delimiting Democratic Accountability. **Political Studies**, v. 57, n. 1, p. 28–53, 2009. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x>>.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 22 maio 2020.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIBEIRA, Vanessa Elias (Orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.

PLATTNER, Marc F.; SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; *et al.* Traditions of Accountability. *In: The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienne Publishers, Inc., 1999.

POLLITT, Christopher; TALBOT, Colin; CAULFIELD, Janice; *et al.* **Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005. Disponível em: <<http://link.springer.com/openurl?genre=book&isbn=978-1-349-51656-8>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

POLLITT, Christopher. **Public Management Reform: a comparative analysis - into the age of austerity**. Fourth edition. New York: Oxford University Press, 2017.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul (Orgs.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew MacLeod (Orgs.). **Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. (From the Helen Kellogg Institute for International Studies).

PPP da luz proposta por Haddad é alvo de 11 ações no TCM e pode não sair neste ano. **Estado de São Paulo**, 2015. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,ppp-da-luz-proposta-por-haddad-e-alvo-de-11-acoes-no-tcm-e-pode-nao-sair,1754726>>. Acesso em: 29 set. 2020.

PRING, Coralie; VRUSHI, Jon. **Global Corruption Barometer Latin America and The Caribbean: Citizen's Views and Experiences of Corruption**. Berlim: Transparency International, 2019. (Global Corruption Barometer). Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

Procuradoria e TCM recomendam suspensão de PPP da luz de São Paulo: A parceria é investigada por suspeita de fraude. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/procuradoria-e-tcm-recomendam-suspensao-de-ppp-da-luz-de-sao-paulo.shtml>>.

Projeto de Lei do Executivo nº 237 de 23 de abril de 2013. Disponível em:

<<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-camara-municipal-237-de-24-de-abril-de-2013>>. Acesso em: 19 set. 2020.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan Carol; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

QUAH, Jon S. T. **Anti-Corruption Agencies in Asia Pacific Countries: An Evaluation of their Performance and Challenges**. Singapura: Transparency International, 2017.

Disponível em:

<[https://www.transparency.org/files/content/feature/2017\\_ACA\\_Background\\_Paper.pdf](https://www.transparency.org/files/content/feature/2017_ACA_Background_Paper.pdf)>.

QUAH, Jon S. T. **Anti-Corruption Agencies in Asia Pacific Countries: An Evaluation of their Performance and Challenges**. Singapura: Transparency International, 2017.

Disponível em:

<[https://www.transparency.org/files/content/feature/2017\\_ACA\\_Background\\_Paper.pdf](https://www.transparency.org/files/content/feature/2017_ACA_Background_Paper.pdf)>.

QUAH, Jon S. T. Anti-corruption Agencies in Four Asian Countries: a comparative Analysis. **international Public Management Review**, v. 8, n. 2, p. 76–96, 2007. Disponível em:

<<https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/34/34>>. Acesso em: 7 jan. 2020.

QUAH, Jon S.T. Defying institutional failure: learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries. **Crime, Law and Social Change**, v. 53, n. 1, p. 23–54, 2010. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/s10611-009-9213-1>>. Acesso em: 7 jan. 2021.

RESENDE, João Francisco. **Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas), Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em:

<<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-25062018-124118/pt-br.php>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

RICO, Bruno. O Papel da GCU no Combate à Corrupção: dez anos de atividade. **Ponto-e-vírgula**, v. 12, p. 165–193, 2013. Disponível em:

<<https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/view/12886>>.

RICO, Bruno. O Papel do Controle Interno no combate à Corrupção: a experiência da Controladoria-Geral da união no executivo federal brasileiro. *In*: MOISÉS, José Alvaro (Org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, RJ: [São Paulo, Brazil]: Konrad Adenauer Stiftung; NUPPs, Núcleo de Pesquisa de Políticas da Universidade de São Paulo, 2014.

RIOS-FIGUEROA, Julio; STATON, Jeffrey. An Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 30, n. 1, p. 104–

137, 2014. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jleo/article-lookup/doi/10.1093/jleo/ews029>>. Acesso em: 3 dez. 2020.

ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. **Making Sense of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

ROTHSTEIN, Bo. Anti-corruption: the indirect ‘big bang’ approach. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 2, p. 228–250, 2011. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692291003607834>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

SÃO PAULO. Decreto nº 54.794. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54794-de-28-de-janeiro-de-2014>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

SÃO PAULO. Decreto nº 55.107. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55107-de-13-de-maio-de-2014/consolidado>>. Acesso em: 20 maio 2020.

SÃO PAULO. Decreto nº 56.130. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/d\\_56130\\_1432738091.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/d_56130_1432738091.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2020.

SÃO PAULO. DECRETO Nº 56.633, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2015. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=54UQKN9KT92H5e2PM3HKOC4JDE5&PalavraChave=anticorrupt%E7%E3o>>.

SÃO PAULO. Lei nº 15.764, de 25 de maio de 2013. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15764-de-27-de-maio-de-2013/detalhe>>. Acesso em: 14 set. 2020.

SÃO PAULO. Lei nº 16.193, de 5 de maio de 2015. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/qpgg\\_lei\\_16193\\_e\\_a\\_nexos\\_1431092241.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/qpgg_lei_16193_e_a_nexos_1431092241.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2020.

SÃO PAULO. Open Government Partnership (OGP) Plano de Ação da cidade de São Paulo (2016-2017). 2016. Disponível em: <[https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/06/Sao-Paulo\\_Subnational\\_Action-Plan2016\\_POR.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/06/Sao-Paulo_Subnational_Action-Plan2016_POR.pdf)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

SÃO PAULO. Portaria nº 130. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria\\_geral/Portaria%20120-2016%20CGM%20-G.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Portaria%20120-2016%20CGM%20-G.pdf)>.

SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033–1053, 1970. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1958356>>.

SCHATTSCHEIDER, E. E. (Elmer Eric). **Two Hundred Million Americans in Search of a Government**. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1969.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. *In*: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (Orgs.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: Lynne Rienne Publishers, Inc., 1999, p. 13–28.

SCHLEITER, Petra; VOZNAYA, Alisa. Party System Institutionalization, Accountability and Governmental Corruption. **British Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 315–342, 2018. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/party-system-institutionalization-accountability-and-governmental-corruption/26C58E45EE78F5242FD9A35916192CEF>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>>. Acesso em: 20 maio 2020.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. **European Political Science Review**, v. 2, n. 01, p. 1, 2010. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S175577390999021X](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S175577390999021X)>. Acesso em: 20 maio 2020.

SCHMITTER, Philippe C; KARL, Terry Lynn. What Democracy Is. . . and Is Not. **Journal of Democracy**, v. 2, n. 3, p. 75–88, 1991. Disponível em: <[http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal\\_of\\_democracy/v002/2.3schmitter.pdf](http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v002/2.3schmitter.pdf)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA/ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Conhecendo o TCU. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/conhecendo-o-tcu-7-edicao.htm>>. Acesso em: 1 jan. 2020.

SELZNICK, Philip. Institutionalism “Old” and “New”. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 270, 1996. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2393719?origin=crossref>>. Acesso em: 20 maio 2020.

SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (Orgs.). **Rethinking Political Institutions: the art of the state**. New York: New York University Press, 2006.

SIMON, Roberto; AALBERS, Geert. **The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index: Assessing Latin America’s ability to detect, punish and prevent corruption amid covid-19**. New York: Americas Society/Council of the Americas/Control Risks, 2020. Disponível em: <[https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc\\_report\\_2020.pdf](https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc_report_2020.pdf)>.

SMITH, Andy. Governança de Múltiplos Níveis: o que é e como pode ser estudada. *In*: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo - Brasília: Editora Unesp - ENAP, 2010, p. 619–635.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Henrique. Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.).

**Democratic Accountability in Latin America.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

Disponível em:

<<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199256373.001.0001/acprof-9780199256372>>. Acesso em: 25 dez. 2019.

SNYDER, R. Scaling Down: The subnational comparative method. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 1, p. 93–110, 2001.

SP retoma PPP da iluminação e promete instalar 5 mil pontos de luz por mês. 2019.

Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/09/05/sp-retoma-ppp-da-iluminacao-e-promete-instalar-5-mil-pontos-de-luz-por-mes.ghtml>>. Acesso em: 30 set. 2020.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática.** Thesis, FGV, São Paulo, 2016. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17601>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C.; BERGMAN, Torbjörn. **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

STRØM, Kaare. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 3, p. 261–290, 2000. Disponível em:

<<http://link.springer.com/10.1023/A:1007064803327>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Superior Tribunal de Justiça resgata PPP da iluminação pública de São Paulo. **Folha de São Paulo**, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/stj-resgata-ppp-da-iluminacao-publica-de-sao-paulo.shtml>>.

TETLOCK, Philip E. Accountability and Complexity of Thought. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 45, n. 1, p. 74–83, 1983. Disponível em:

<<http://doi.apa.org/getdoi.cfm?doi=10.1037/0022-3514.45.1.74>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

TETLOCK, Philip E. The Impact of Accountability on Judgment and Choice: Toward A Social Contingency Model. *In: Advances in Experimental Social Psychology.* [s.l.]: Elsevier, 1992, v. 25, p. 331–376. Disponível em:

<<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0065260108602877>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

TREISMAN, Daniel. What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? **Annual Review of Political Science**, v. 10, n. 1, p. 211–244, 2007. Disponível em:

<<http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa nº 71.

TUSHNET, Mark V. Constitutional Hardball. **The John Marshall Law Review**, v. 37, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:12916580>>. Acesso em: 4 dez. 2020.

UHR, John. Accountable Civil Servants. *In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (Orgs.). The Oxford Handbook of Public Accountability.*

Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 227–241. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001/oxfordhb-9780199641253>>. Acesso em: 20 maio 2020.

UN GENERAL ASSEMBLY. United Nations Convention Against Corruption. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>.

VALDIR MOYSÉS SIMÃO, Leandro Daiello Coimbra. A Lei Anticorrupção pegou? **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/01/1953789-a-lei-anticorrupcao-pegou.shtml>>.

VAROUFAKIS, Yanis. **Adults in the Room: my battle with Europe's deep establishment**. London: The Bodley Head, 2017.

VOGL, Frank. **Waging War on Corruption: inside the movement fighting the abuse of power**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2016.

WARREN, Mark. Accountability and Democracy. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 39–54. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001/oxfordhb-9780199641253-e-018>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

WARREN, Mark. What Does Corruption Mean in a Democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 328–343, 2004. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0092-5853.2004.00073.x>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

WEBER, Max. **Economia Y Sociedad**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1944.

WEINGAST, Barry R. The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the SEC). **Public Choice**, v. 44, n. 1, p. 147–191, 1984. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/BF00124821>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

WILLEMS, Tom; VAN DOOREN, Wouter. Coming to Terms with Accountability: Combining multiple forums and functions. **Public Management Review**, v. 14, n. 7, p. 1011–1036, 2012. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2012.662446>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

WILSON, James Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. New York: Basic Books, 2000.

WOLFENSOHN, James D. **Voice for the World's Poor: selected speeches and writings of World Bank president James D. Wolfensohn, 1995-2005**. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

WORLD BANK. **Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank**. Washington, D.C: The World Bank, 1997. (Poverty Reduction and Economic Management).

Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

WRIGHT, Erik Olin. To Control or to Smash Bureaucracy: Weber and Lenin on Politics, the State, and Bureaucracy. **Berkeley Journal of Sociology**, v. 19, p. 69–108, 1974. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/41035214](http://www.jstor.org/stable/41035214)>. Acesso em: 12 out. 2019.

YURDUSEV, A. Nuri. “Level of Analysis” and “Unit of Analysis”: A Case for Distinction. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 22, n. 1, p. 77–88, 1993. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/03058298930220010601>>. Acesso em: 18 maio 2020.

## ANEXOS

### ANEXO A - Avaliação do problema da corrupção na América Latina e no Caribe (2019)

Question: How much of a problem, if at all, is corruption in the government in this country? Is it..

						<b>No Problem / Small Problem</b>	<b>A big Problem</b>
Argentina	1%	5%	41%	52%	1%	<b>6%</b>	<b>93%</b>
Brazil	1%	2%	32%	58%	7%	<b>3%</b>	<b>90%</b>
Chile	2%	12%	48%	37%	1%	<b>15%</b>	<b>85%</b>
Colombia	1%	4%	43%	51%	1%	<b>5%</b>	<b>94%</b>
Costa Rica	12%	5%	34%	48%	0%	<b>17%</b>	<b>82%</b>
Dominican Republic	1%	6%	54%	39%	1%	<b>7%</b>	<b>93%</b>
El Salvador	1%	5%	46%	47%	0%	<b>7%</b>	<b>93%</b>
Guatemala	3%	7%	49%	41%	0%	<b>10%</b>	<b>90%</b>
Honduras	3%	5%	44%	46%	1%	<b>8%</b>	<b>91%</b>
Jamaica	5%	13%	28%	50%	4%	<b>18%</b>	<b>78%</b>
Mexico	3%	5%	49%	41%	1%	<b>9%</b>	<b>90%</b>
Panama	5%	4%	48%	42%	0%	<b>9%</b>	<b>90%</b>
Peru	0%	3%	40%	56%	1%	<b>3%</b>	<b>96%</b>
Trinidad & Tobago	2%	10%	24%	62%	3%	<b>12%</b>	<b>85%</b>
Venezuela	2%	4%	26%	68%	2%	<b>5%</b>	<b>93%</b>
Guyana	8%	28%	21%	38%	5%	<b>36%</b>	<b>59%</b>
Barbados	11%	27%	28%	25%	9%	<b>38%</b>	<b>53%</b>
Bahamas	5%	12%	23%	57%	3%	<b>17%</b>	<b>80%</b>
Regional avg	<b>4%</b>	<b>9%</b>	<b>38%</b>	<b>48%</b>	<b>2%</b>	<b>13%</b>	<b>85%</b>

Fonte: Transparency International. Elaboração própria.

## ANEXO B - Frequência na compra de votos na América Latina e no Caribe (2019)

Question: How often, if at all, do you think that voters are paid money or offered a special favour to vote in a particular way? Do you think it happens...?

Country	Rarely	Occasionally	Frequently	Very frequently	Never	Don't know	At least occasionally
Argentina	7%	13%	38%	27%	10%	5%	79%
Brazil	7%	7%	46%	34%	3%	3%	87%
Chile	17%	20%	27%	12%	20%	3%	60%
Colombia	9%	8%	35%	38%	9%	2%	80%
Costa Rica	23%	14%	22%	13%	26%	2%	50%
Dominican Republic	6%	7%	32%	48%	6%	2%	86%
El Salvador	14%	10%	28%	22%	22%	3%	60%
Guatemala	17%	9%	32%	27%	12%	2%	69%
Honduras	10%	9%	32%	33%	13%	3%	74%
Jamaica	9%	15%	28%	35%	6%	8%	77%
Mexico	16%	17%	34%	22%	9%	1%	74%
Panama	17%	15%	31%	20%	14%	3%	66%
Peru	16%	14%	34%	19%	13%	4%	67%
Trinidad & Tobago	12%	19%	32%	16%	15%	7%	66%
Venezuela	6%	14%	33%	34%	10%	4%	81%
Guyana	16%	14%	19%	14%	22%	15%	47%
Barbados	6%	21%	35%	29%	4%	6%	85%
Bahamas	5%	12%	30%	40%	8%	5%	82%
Regional avg	12%	13%	32%	27%	12%	4%	72%

Fonte: Transparency International. Elaboração própria.

ANEXO C - Envolvimento do governo local com corrupção na América Latina e no  
Caribe (2019)

How many of the following people do you think are involved in corruption or haven't you heard enough about them to say: Local government councilors

Country	None	Some of them	Most of them	All of them	Don't know/ Haven't heard	None or some	Most or all
Argentina	4%	47%	29%	17%	3%	51%	45%
Brazil	2%	34%	36%	25%	3%	35%	62%
Chile	3%	47%	32%	17%	1%	50%	49%
Colombia	4%	48%	28%	17%	3%	52%	45%
Costa Rica	5%	56%	28%	10%	1%	61%	38%
Dominican Republic	8%	42%	27%	19%	4%	50%	46%
El Salvador	5%	49%	25%	18%	3%	54%	43%
Guatemala	5%	41%	32%	22%	1%	46%	54%
Honduras	8%	49%	24%	17%	3%	56%	41%
Jamaica	3%	57%	20%	17%	3%	60%	37%
Mexico	2%	34%	37%	26%	1%	36%	63%
Panama	2%	48%	26%	22%	2%	51%	48%
Peru	2%	35%	37%	23%	2%	37%	60%
Trinidad & Tobago	4%	50%	24%	15%	6%	54%	39%
Venezuela	1%	15%	32%	49%	2%	17%	82%
Guyana	9%	56%	16%	9%	11%	65%	24%
Barbados	11%	52%	9%	6%	22%	62%	15%
Bahamas	11%	55%	14%	9%	11%	66%	22%
Regional avg	5%	45%	26%	19%	5%	50%	45%

Fonte: Transparency international. Elaboração própria.

ANEXO D - Pagamento de propina na América Latina e no  
Caribe (2019)

Country	Total Bribery Rate - excluding No Contact		Total Bribery Rate		
	Had contact, Didn't pay a Bribe	Paid A Bribe	No contact	Had contact, Didn't pay a Bribe	Paid A Bribe
Argentina	87%	13%	20%	69%	10%
Brazil	89%	11%	22%	69%	8%
Chile	87%	13%	15%	74%	11%
Colombia	80%	20%	30%	56%	14%
Costa Rica	93%	7%	15%	79%	6%
Dominican Republic	77%	23%	21%	61%	18%
El Salvador	86%	14%	19%	69%	12%
Guatemala	75%	25%	33%	50%	17%
Honduras	72%	28%	22%	57%	22%
Jamaica	83%	17%	23%	64%	13%
Mexico	66%	34%	35%	43%	22%
Panama	82%	18%	29%	58%	13%
Peru	70%	30%	30%	49%	21%
Trinidad & Tobago	83%	17%	21%	66%	13%
Venezuela	50%	50%	23%	39%	38%
Guyana	73%	27%	19%	59%	21%
Barbados	91%	9%	29%	64%	7%
Bahamas	80%	20%	20%	64%	16%
Regional avg	79%	21%	24%	61%	16%

Fonte: Transparency international. Elaboração própria.

ANEXO E - Pagamento de propina para policiais na América Latina e no Caribe  
(2019)

In the past 12 months have you had contact with the police? How often did you have to pay a bribe, give a gift, or do a favour for a police officer in order to get the assistance you needed, or to avoid a problem like passing a checkpoint.

Country	Once or twice	A few times	Often	Never	Don't know	Refused	Paid a bribe
Argentina	9%	4%	1%	86%	0%	0%	14%
Brazil	5%	5%	3%	88%	0%	0%	12%
Chile	6%	2%	1%	92%	0%	0%	8%
Colombia	14%	7%	5%	74%	0%	0%	26%
Costa Rica	3%	2%	0%	95%	0%	0%	5%
Dominican Republic	25%	9%	13%	53%	0%	0%	47%
El Salvador	12%	6%	6%	76%	0%	0%	24%
Guatemala	23%	8%	7%	62%	1%	0%	37%
Honduras	19%	8%	10%	62%	1%	0%	37%
Jamaica	10%	5%	4%	80%	1%	1%	18%
Mexico	33%	8%	11%	48%	0%	0%	52%
Panama	18%	6%	4%	70%	1%	0%	29%
Peru	21%	9%	5%	64%	1%	0%	35%
Trinidad & Tobago	4%	3%	2%	89%	3%	0%	9%
Venezuela	41%	13%	9%	37%	0%	1%	62%
Guyana	18%	8%	14%	60%	0%	1%	40%
Barbados	1%	0%	1%	98%	0%	0%	2%
Bahamas	7%	3%	3%	87%	0%	0%	13%
Regional avg	14%	5%	5%	75%	0%	0%	24%

Fonte: Transparency international. Elaboração própria.