



PUC-SP – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Thaís Grencевичius

**ARGENTINA E BRASIL: CHECKS AND BALANCES E BRECHAS PARA
CORRUPÇÃO.**

**SÃO PAULO
2021**

Thaís Grencevicius

**ARGENTINA E BRASIL: CHECKS AND BALANCES E BRECHAS PARA
CORRUPÇÃO.**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, sob orientação da Prof.^a Dra. Vera M. Chaia.

SÃO PAULO

2021

ARGENTINA E BRASIL: CHECKS AND BALANCES E BRECHAS PARA CORRUPÇÃO.

RESUMO:

O presente trabalho traz como intuito investigar como se estruturam os *checks and balances* presentes no Brasil e na Argentina, dois dos estados democráticos mais importantes da América Latina. A intenção é averiguar se a maneira como estes sistemas de freios e contrapesos funciona atualmente nestas democracias tem se mostrado satisfatório no que tange a finalidade de mitigar não apenas a supremacia de um dos poderes, mas também a corrupção que potencialmente possa existir nas relações entre entes estatais, sejam eles pertencentes a um ou mais poderes. Averigua-se também a cobertura da mídia para os escândalos de corrupção de cada país, bem como seu impacto perante a percepção da corrupção entre as sociedades argentina e brasileira.

PALAVRAS CHAVES:

Checks and balances, accountability, divisão de poderes, Executivo, Legislativo, Judiciário, corrupção, escândalo político-midiático, Brasil, Argentina.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

AGRADECIMENTOS

Ao querido Alexis, pelo amor, ensinamentos e desafios que só um rapaz quatro anos pode prover. A razão de tudo isso foi você, e eu só agradeço.

À minha mãe pelo apoio incondicional e à minha irmã, Renata, pelo companheirismo onipresente.

À minha família (avós, tias e tios, primas e primos) que mesmo distantes fizeram com que seu carinho chegasse a mim.

Aos meus amigos de perto e de longe, que transitam e amparam-me ao longo de décadas de amizade. Meu agradecimento especial a Stella Khayat, Patricia dos Anjos e Bruna Sortino, que nos estudos e na vida seguem ombro a ombro comigo com todo carinho.

À professora Vera Chaia, pelas orientações preciosas, pelo conhecimento e generosidade comigo e com os alunos do programa.

LSTA DE TABELAS

Tabela 1: Supreme Court Judges Tenure (Argentina)	p. 42
Tabela 2: Controles existentes entre os três Poderes (Brasil).....	p.47
Tabela 3: Reportagens do jornal Estadão de Junho a Dezembro de 2005.....	p.76
Tabela 4: Reportagens do jornal Folha de S. Paulo de Junho a Dezembro de 2005.....	p. 78
Tabela 5: Comparação entre o número de notícias classificadas como “Corrupción K”	p. 85
Tabela 6: Menções diretas ao nome ou à <i>tag</i> “Cristina Kirchner” nos títulos das reportagens classificadas como “Corrupción K”	p. 87
Tabela 7: Notas de Argentina e Brasil nos CPIs (Corruption Perception Index) de 2004 a 2019.....	p. 94
Tabela 8: GCB 2019 – Percepções de Argentina e Brasil.....	p. 97

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: “Série Histórica da preferência pela democracia no Brasil e na Argentina”	p.69
GRÁFICO 2: “Confiança nas instituições políticas”	p.70
Grafico 3: Número de ocorrências dos principais nomes do mensalão no título das matérias do <i>Estadão</i>	p. 80
Grafico 4: Número de ocorrências dos principais nomes do mensalão no título das matérias da <i>Folha de S. Paulo</i>	p. 80
Grafico 5: Menções ao nome de Cristina Kirchner no <i>Clarín</i>	p. 88
Gráfico 6: Menções ao nome de Cristina Kirchner no <i>La Nación</i>	p.89

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1: Estrutura de Reporte da Oficina Anticorrupción p. 57

Organograma 2: Estrutura de Reporte da Controladoria Geral da União..... p. 58

LISTA DE ABREVIATURAS

AAC: Agência Anti Corrupção

AGN *Auditoría General de la Nación*:

CF: Constituição Federal

CFK: Cristina Fernandez de Kirchner

CGU: Controladoria Geral da União

CPI: *Corruption Perception Index*

DNU: Decreto de Necessidade e Urgência (Argentina).

EPM: Escândalo político midiático

FMI: Fundo Monetário Internacional

GCB: *Global Corruption Barometer*

Mp: Medida provisória

MP: Ministério Público

MPF: Ministério Público Federal

OAA: *Oficina Anticorrupción Argentina*

OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA: Organização dos Estados Americanos

ONG: Organização Não-Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

PGR: Procuradoria Geral da União

SCC: Secretaria de Combate à Corrupção

TCU: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

Introdução.....	p. 11
Capítulo I – Sobre a corrupção e instituições democráticas.....	p. 14
1.1 – Visões sobre a corrupção.....	p. 14
1.2 – Democracia, corrupção e <i>accountability</i>	p. 21
1.3 – Estruturas de controle.....	p. 26
Capítulo II – Democracias: Brasil e Argentina.....	p. 31
2.1 – A América Latina e as democracias delegativas.....	p. 31
2.2 – Argentina: Constituição e <i>checks and balances</i>	p. 37
2.3 – Brasil: Constituição e <i>checks and balances</i>	p. 46
2.4 – Instituições de Controle: O “Escritório Anticorrupção” argentino e a “Controladoria Geral da União” do Brasil.....	p. 54
2.5 – Adoção de leis anticorrupção no Brasil e na Argentina.....	p. 62
Capítulo III – Sobre comparações.....	p. 67
3.1 – Sobre escândalos de corrupção.....	p. 67
3.1.1 – Brasil.....	p. 73
3.1.2 – Argentina.....	p. 82
3.2 – Percepções sobre corrupção segundo a Transparência Internacional.....	p. 92
Capítulo IV – Considerações finais.....	p. 102
Bibliografia.....	p. 116

Introdução

A existência da corrupção se faz presente em diferentes tipos de governo desde a Antiguidade. Autores clássicos como Platão já tratavam de sua ocorrência não apenas entre os homens políticos, mas também entre os homens comuns, pois a corrupção é tida como manifestação do próprio caráter humano. Hobbes, por exemplo, versa que a natureza humana é notoriamente direcionada aos lucros, à busca de segurança e de boa reputação; mas que é na busca de lucros ou de segurança que as brechas para o comportamento corruptível aparecem. Maquiavel e Montesquieu colocam a corrupção como inerente ao homem e à moral de governantes e governados. A corrupção, segundo tais autores, constitui a degradação de estruturas sociais, nas quais o corpo político – envolvendo governantes e população – está inserido.

O contexto latino-americano suscita algumas questões que podem, historicamente, ter levado à ocorrência da corrupção nos governos locais. Heranças coloniais, regimes caudilhistas e coronelistas, populismos e ditaduras militares estão entre alguns dos fatores que causam ou aprofundam a corrupção na região, notadamente marcada pela falta de transparência em seus governos ao longo dos séculos. As redemocratizações dos países latino-americanos, ocorridas em sua maioria na década de 80 – como nos casos sob análise, Brasil e Argentina – mantiveram, *a priori*, práticas e estruturas que permitiam que a corrupção perpetrasse nos novos governos instaurados.

O intuito do presente trabalho é averiguar como a corrupção pode ser combatida por meio de reforço no *accountability* horizontal, conforme conceituado por O'Donnell (1994). Para análise, conforme supramencionado, traz-se os casos de Brasil e Argentina, países vizinhos com histórias que se inter cruzam, e que padecem com a corrupção nas entranhas de suas instituições democráticas. Para ambos, a redemocratização trouxe desafios na esfera política, jurídica e social no que se refere ao controle da corrupção nas instâncias governamentais.

A ideia com a qual se busca trabalhar é a de que melhores mecanismos de *checks and balances* poderiam evitar que a corrupção se entremeasse no

exercício da política. Supõe-se que, para tal, tais mecanismos estivessem formalmente definidos nas Constituições Nacionais de Argentina e Brasil, bem como delineados e ativos por meio de instituições governamentais suplementares, como Controladorias e órgãos vinculados ao Judiciário de cada país.

As perguntas que se colocam, olhando para o cenário atual de tais países, são: há uma falha no estabelecimento de *checks and balances*? Como se estabelecem tais freios e contrapesos entre os poderes, e como eles de fato têm evitado que potenciais interferências gerem situações corruptivas? Além disso, quais são as instituições governamentais suplementares que visam estabelecer transparência e cercear possibilidades de ocorrência de corrupção, e como atuam em cada país alvo da pesquisa? Para a investigação que a resposta a tais perguntas pressupõe, algumas etapas fazem-se necessárias.

No Capítulo I, toma-se como base a análise de autores clássicos e de autores contemporâneos acerca da pluralidade semântica do termo “corrupção”, trazendo a conceituação de tal termo para parâmetros mais atuais. Explora-se também o vínculo entre os conceitos de democracia, corrupção e *accountability*, tal qual trabalhados por autores como Guillermo O’Donnell e Robert Dahl, além trabalhar a definição de estruturas de controle e seu impacto no *accountability*.

O Capítulo II traz a apreciação das Constituições Nacionais e instituições de controle de Argentina e Brasil, para a compreensão de como o *accountability* horizontal se estabelece de fato em cada país, e de como os *checks and balances* democráticos estão definidos em cada um. Ainda, trata-se nesse capítulo das instituições de controles presentes em Argentina e Brasil, ademais da adoção de leis anticorrupção em ambos os países.

Por fim, no Capítulo III objetiva-se tratar da percepção acerca da corrupção, seja pelo olhar da mídia ou pelo olhar dos cidadãos dos países em questão. Considerou-se para tal propósito o exame de escândalos de corrupção veiculados na mídia dos dois países – os casos de corrupção no governo Kirchner na Argentina, e o caso do Mensalão no Brasil. O capítulo também traz uma reflexão acerca de relatórios publicados anualmente pela organização não-

governamental Transparência Internacional, intitulado Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perception Index*), bem como o Barômetro Global da Corrupção (*Global Corruption Barometer*), índice publicado pela mesma organização em bases bianuais.

Não se objetivou a realização de nenhuma pesquisa de campo acerca do tema ao longo da realização deste trabalho, sendo este, portanto, um trabalho cuja metodologia envolveu análise bibliográfica em seus dois primeiros capítulos. Além disso, a análise de notícias de jornal foi relevante para a composição do Capítulo III, no qual os escândalos de corrupção nos dois países são tratados. Para a realização de tal análise, optou-se por dois jornais de circulação nacional (*Folha de S. Paulo* e *Estadão*), e três agências de notícia internacionais (*Deutsche Welle* da Alemanha, e os jornais *Clarín* e *La Nación*, da Argentina).

As considerações finais ponderam as conclusões obtidas por meio deste trabalho, relatando eventuais percalços nas apreciações pretendidas e supradescritas.

Capítulo I – Sobre a corrupção e instituições democráticas

1.1 – Visões sobre a corrupção

O tema da corrupção dos homens de governo não é um tema novo para os filósofos e cientistas políticos. A literatura clássica traz inúmeros casos de autores que analisam a corrupção dos homens e dos governos. Newton Bignotto (2009) esclarece que, assim como o debate sobre o melhor regime, a cidadania e felicidade, a corrupção era tema constante nas análises dos filósofos na Antiguidade (BIGNOTTO, 2009, p. 103). Aristóteles, Platão, Maquiavel, Hobbes são alguns exemplos de autores que buscaram analisar a natureza humana e sua vinculação com a forma de governo vigente por meio de atitudes corruptas.

Aristóteles e Platão compartilham a visão de que a corrupção é inerente a todas as coisas, e por consequência, a todos os governos. Há na corrupção e na regeneração dos governos um caráter cíclico, que precisa ser contornado por meio da construção de regimes fortes que sobrevivam ao longo do tempo (BIGNOTTO, 2009, p. 103). Aristóteles destaca que uma das características de um regime que podem frear a corrupção e a decadência do mesmo é o controle das disputas em relação ao sentimento de igualdade e desigualdade entre os cidadãos (*ibid*, p. 103). Falando sobre *Política*, de Aristóteles, Bignotto (2009) ressalta:

“O sentimento de desigualdade entre os cidadãos é, para ele (*Aristóteles*), um dos motores mais poderosos das transformações que alteram os corpos políticos. A resistência a elas depende da existência de um corpo capaz de conter razões, muitas vezes insignificantes, das discórdias, e não apenas a mistura de aspectos formais dos diversos regimes. A corrupção afeta os sentimentos dos cidadãos, mas, antes de mais nada, destrói as leis essenciais das cidades”. (BIGNOTTO, 2009, p.104).

As leis essenciais de um Estado – ou como cita Aristóteles, de uma cidade-Estado – são também tratadas por Maquiavel em *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. Maquiavel entende a corrupção como um problema cosmológico, ao qual todas as coisas estão submetidas (ADVERSE, 2009, p. 31). Inevitavelmente, o Estado também é submetido à corrupção dos

homens que a governam, que eventualmente podem escolher o bem privado em detrimento do bem comum, desrespeitando as instituições e as leis (ADVERSE, 2009, p. 33).

Assim, se para garantir que o funcionamento do Estado preserve a liberdade de seus cidadãos, leis que restrinjam ações indevidas dos governantes devam ser criadas; é de igual importância que haja por parte do povo a vigilância sobre os homens o governam. Para Maquiavel, é de responsabilidade dos cidadãos evitar que a corrupção, enquanto impedimento da liberdade política, se instale no interior do Estado pelas mãos de seus governantes, pois isso poria fim ao que ele chama de *virtù cívica* (2009, p. 38). Corrompida a *virtù* dos homens que compõem o corpo político, o povo veria margens para que sua própria corrupção fosse posta em prática. Conforme expõe Adverse (2009):

“Em termos institucionais, isso significa que o fato de os governantes desrespeitarem com frequência as leis termina por induzir o mesmo comportamento (*modo*) no povo, fazendo-o perder a virtude cívica (*virtù*)”. (ADVERSE, 2009, p. 34).

Hobbes, em *Leviatã*, trata sobre a corrupção como um desvio de caráter inerente ao ser humano. Um dos exemplos utilizados pelo autor é frequente corrupção e parcialidade dos juízes e da justiça (2003, p. 236), ou mesmo citando alegorias bíblicas ou da Antiguidade Clássica para ilustrar sua argumentação. A corrupção, portanto, existe não apenas na sociedade, mas em instâncias superiores pertencentes aos governos e às instituições, independentemente da forma de governo. Tal corrupção, é, para Hobbes, uma questão moral que impacta as dinâmicas sociais e do Estado, pois chega inclusive a incentivar outros crimes, principalmente por parte dos mais ricos. Versa o autor:

“Assim, acontece muito que os que se avaliam pela importância da sua fortuna se aventuram a praticar crimes com a esperança de escapar ao castigo, mediante a corrupção da justiça pública ou a obtenção do perdão em troca de dinheiro ou outras recompensas”. (HOBBS, 2003, p. 251).

Especificamente sobre a corrupção na democracia, Montesquieu dedica parte de sua obra *O Espírito da Leis* à análise da corrupção em diversas instâncias da sociedade. Trazendo exemplos da Antiguidade clássica elucidados por Plutarco e Aristóteles, Montesquieu inicia o Livro VIII esclarecendo que “a

corrupção de cada governo começa quase sempre pela dos princípios” (2002, p. 124), e trata ao longo de seu texto da má atitude tanto dos governantes e magistrados, quanto os efeitos por ela causados diretamente na postura adotada pelo povo. Diz Montesquieu (2002):

“Corrompe-se o espírito da democracia não só quando se perde o princípio da igualdade, mas também quando cada qual se apodera do espírito da igualdade ao extremo, pretendendo ser igual àquele que escolhe para governá-lo. Desse modo, o povo, não podendo suportar o próprio poder que escolheu, quer fazer tudo por si só: quer deliberar pelo senado, executar pelos magistrados, e destituir todos os juízes”. (MONTESQUIEU, 2002, p. 124).

Nesse contexto, segundo Montesquieu, a corrupção passa a ser fruto tanto da ação dos governantes, mas também dos governados, pois “o povo cai nessa desgraça quando aqueles em quem confia, querendo ocultar a própria corrupção, procuram corrompê-lo” (2002, p. 125). Com isso, o autor adverte:

“A democracia tem, portanto, dois excessos a evitar: o espírito de desigualdade, que leva à aristocracia; e o espírito de igualdade extrema, que leva ao despotismo de um só, assim como o despotismo de um só acaba pela conquista” (MONTESQUIEU, 2002, p.125).

Tocqueville traz uma abordagem que segue a linha historiográfica similar à de Montesquieu (JASMIN, 2005, p. 204). Sua análise sobre a democracia americana traz como objetivo elencar características gerais comuns às democracias. Assim, ao tratar sobre a corrupção, o autor trabalha com o conceito de corrupção como sendo a corrosão dos princípios (JASMIN, 2009, p. 62), mas principalmente com uma perspectiva mais pragmática, conceituando a corrupção como apropriação do bem público (TOCQUEVILLE, 2005, p. 256). Marcada pela igualdade entre os cidadãos, a democracia oferece maiores chances de ascensão às camadas menos abastadas, que vem na carreira dentro do Estado maiores chances de enriquecimento próprio (JASMIN, 2009, p. 65). É diferente daquilo que Tocqueville denota acontecer nas aristocracias, por exemplo, onde os governantes, por já serem ricos, corrompem-se pela ânsia por poder (JASMIN, 2009, p. 65).

Trazendo o pensamento sobre o que caracterizaria a corrupção para autores mais modernos, O'Donnell (2008), cita a corrupção como a “obtenção de

vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela” (O’DONNELL, 1998, p. 46). Para o autor, a autoridade política vem de todos e cada um que compõem o *demos*, e que assim sendo, aqueles que ocupam os cargos governamentais dentro de uma democracia – sejam por rodízio, sorteio ou eleição – “estão a cargo das questões políticas devem tomar suas decisões tendo em vista o bem de todos (O’DONNELL, 1998, p. 46).

Verifica-se dessa forma que, tanto ao longo da filosofia política clássica, quanto seguindo a vertente de autores mais recentes, desenvolveu-se uma polissemia de sentidos atribuídos à corrupção e às práticas políticas a ela vinculadas (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 13). Segundo Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras (2011), o conceito de corrupção enquanto ação do corpo político está vinculado a atitudes que ferem aquilo que for considerado interesse ou bem público. Dizem os autores:

“Dessa forma, práticas como clientelismo, patronagem, nepotismo, malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno, prevaricação e outras práticas mais podem ter um sentido de corrupção à medida que seja considerada uma ação ilegítima em contraposição ao interesse público” (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 13).

Avritzer e Filgueiras elucidam, ainda, que a introdução da categoria “público” permitiu um enfoque mais amplo em relação aos problemas que compõem as práticas corruptas presentes em sociedades democráticas (2011, p. 13). Os autores elencam cinco razões para a ampliação dessa abordagem:

“Em primeiro lugar, porque estabelece uma tensão entre o conceito de corrupção e os valores políticos fundamentais de uma ordem democrática. Em segundo lugar, porque permite transcender a ideia, por si restrita, de que a corrupção esteja referida apenas ao uso indevido de dinheiro público ou ao suborno. Em terceiro lugar, porque assume que o efeito da corrupção esteja não apenas no aspecto gerencial do Estado, mas no problema da legitimação da ordem democrática como um todo. Em quarto lugar, porque permite absorver a ideia de que o controle da corrupção envolve uma concepção mais ampla, assentada em uma concepção aberta de cidadania e de *accountability*. Em quinto lugar, porque permite perceber que o enfrentamento da corrupção não envolve apenas o ajuste das instituições a sistemas de incentivo, mas compromissos de sociedades inteiras, tendo em vista aspectos que são sociais,

econômicos, culturais e políticos”. (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 13).

Percebe-se que Avritzer e Filgueiras (2011) recuperam e utilizam os conceitos de corrupção delimitados pelos filósofos clássicos e os entrelaçam de maneiras complementar: a corrupção, desse modo, não é vista como natural nem cíclica, nem é inerente a um tipo de regime ou apenas à classe política, nem se refere apenas a um único tipo de ação. A corrupção é sim, um conceito amplo, que passa a se relacionar com ações que ferem as leis e convenções adotadas como comuns a determinada sociedade, e tomadas pelos indivíduos em favor de si mesmo (ou dos seus).

Avritzer *et al.* (2012) explicam essa mudança de percepção decorre da modernidade e do “abandono das concepções cíclicas da temporalidade” (AVRITZER *et al.*, 2012, p.15). A partir do momento em que a corrupção deixa de ser vista como algo submetido aos ciclos da natureza – e portanto, inerente a todo tipo de processo, inclusive aos regimes políticos – ela passa a ser vinculada aos conceitos contratualistas e com isso, definida como uma forma de quebra do contrato social existente entre o Estado e os cidadãos (AVRITZER *et al.*, 2012, p.15). Outrossim, dizem Avritzer *et al.* (2012), que a democracia desempenhou um importante papel para o aprofundamento dessa organização institucional do Estado e de seu relacionamento com seus cidadãos, reforçando, por consequência, a conceituação da corrupção como infringência às instituições.

Nesse contexto, é importante ressaltar o último ponto tratado pelos autores: para suplantar a corrupção em qualquer Estado democrático, é necessário não apenas a implementação de controles e sistemas de incentivos pelas instituições democráticas, mas envolve sim compromissos de toda a sociedade em seus múltiplos aspectos. Esse engajamento da sociedade é o que garantirá, ao longo prazo, o reforço dos valores políticos da democracia, a rediscussão e renovação da legitimidade de sua ordem, e o funcionamento do *accountability* de forma eficaz.

Seguindo um viés focado na questão das instituições democráticas, Huntington coloca a corrupção como “uma medida da ausência de

institucionalização política eficiente” (HUNTINGTON, 1975 *apud* FILGUEIRAS, 2006). Segundo o referido autor, a modernização dos estados leva a situações em que a institucionalização dos mesmos se dá de forma falha ou insuficiente, abrindo brechas para a ocorrência da corrupção e por consequência, da instabilidade política. Filgueiras (2006), analisando a teoria de Huntington, coloca: “Nestes termos, a corrupção pode levar à saída pretoriana para se estabelecer a ordem política por meio do uso da força” (FILGUEIRAS, 2006, p. 2).

É também relevante observar que a corrupção pode gerar impactos negativos no desenvolvimento político e econômico do país como um todo. Nye (1967) ressalta que tais impactos negativos são observados principalmente em países em desenvolvimento. Apesar de ressaltar que a corrupção não é uma exclusividade do eixo Américas-Ásia-África, Nye (1967) coloca que comportamentos considerados corruptos tendem a ser mais proeminentes em países menos desenvolvidos dado uma série de fatores, tais como:

“(...) their underdevelopment-great inequality in distribution of wealth; political office as the primary means of gaining access to wealth; conflict between changing moral codes; the weakness of social and governmental enforcement mechanisms; and the absence of a strong sense of national community”. (NYE, 1967, p. 282).

Ainda referenciando o trabalho de Joseph Nye, Arellano, Hernández e Lepore (2015) expressam que para o autor, corrupção se relaciona com o desvio de função de determinado papel ou cargo público com o objetivo de adquirir benefício privado. Entretanto, ditos autores ressaltam que quando um desvio de função é, na verdade, uma prática generalizada e diferentes setores tanto do governo quanto da sociedade estão inseridas em tal prática, o que se tem são redes de corrupção organizadas, capazes de evitar sua detecção e trabalhar de modo a permanecerem impunes. É o que os autores chamam de “corrupção sistêmica” (ARELLANO, HERNÁNDEZ, LEPORE, 2015). Tal qual a citação de Nye (2002), justamente em situações de grande desigualdade como as que ocorrem em países em desenvolvimento é que a corrupção do tipo sistêmica ganha espaço.

Nye (2002) ainda vincula a existência de corrupção aos potenciais impactos socioeconômicos que a mesma possa gerar nas democracias, vertente de pensamento essa que ganhou adeptos principalmente no âmbito das organizações internacionais. Tem-se como exemplo disso o Banco Mundial, que na década de 90 lança o estudo intitulado “O Estado num mundo em transformação” acerca do tema, dentre outros relatórios particularmente enfáticos à ideia de que a corrupção é nociva aos Estados a medida que aumenta seus custos de funcionamento e gera desconfiança por parte dos investidores internacionais, prejudicando a economia dos países (CHAIA e TEIXEIRA, 2001). Outras organizações internacionais, como a OCDE e a própria ONU também se mostraram adeptas dessa vertente de pensamento, corroborando para a consolidação internacional da ideia de corrupção como um problema a ser combatido (ARELLANO, HERNÁNDEZ, LEPORE, 2015).

Dada a relevância da corrupção e de seus efeitos, inúmeras organizações internacionais, tais quais as supramencionadas, optaram por adotar uma perspectiva racional-instrumental preconizando uma “agenda de recomendações para prevenir, investigar, castigar e reduzir a corrupção” (ARELLANO, HERNÁNDEZ, LEPORE, 2015, p.81). Sob tal ótica, recomendava-se aos Estados a criação de uma série de órgãos vinculados aos governos nacionais e mecanismos adjuntos com o intuito de atuarem como “entes vigilantes” e promotores de melhores práticas.

Entretanto, Arellano, Hernández e Lepore (2015) problematizam esse tipo de perspectiva preconizado pelas instituições internacionais, pois a consideram insuficiente, homogeneizante e reducionista em termos de soluções propostas e resultados passíveis de obtenção. Tais problemas decorrem do fato de que as complexidades acerca da dinâmica da corrupção dentro dos países não são contempladas pelo modelo racional-instrumental, e fazem com que essa simplicidade atue de maneira falha ao identificar as origens dos atos corruptivos, bem como seu vínculo com o entorno político e social. Maiores detalhes acerca desse enfoque serão trazidos mais adiante ao se tratar de órgãos de controle.

1.2 – Democracia, corrupção e *accountability*

Apesar de se encontrarem sob a mesma categoria denominativa, as democracias ao redor do mundo apresentam características diversas entre si. Estabelecer uma tipologia das democracias tem sido um esforço presente entre os cientistas políticos, principalmente após a onda de democratizações ocorridas na América Latina, Portugal e Espanha, países que ao longo de décadas estiveram sob regimes ditatoriais. Ainda, os países do leste europeu que passaram por um processo de democratização após o fim da URSS também se tornaram foco de análise.

Trazendo uma teoria institucionalista da democracia, Robert Dahl trata de como ela é um objetivo a ser buscado, além de abordar como o funcionamento do sistema democrático deve ocorrer. A classificação como “democracias” – ou “poliarquias”, conforme a terminologia do autor – pressupõe uma série de características em comum aos regimes dos países. São elas:

- “1) Autoridades eleitas;
- 2) Eleições livres e justas;
- 3) Sufrágio inclusivo;
- 4) direito de se candidatar a cargos eletivos;
- 5) liberdade de expressão;
- 6) informação alternativa; e
- 7) liberdade de associação” (DAHL, 1989 *apud* O'DONNELL, 1998, p.27).

Citando seu próprio trabalho datado de 1996, O'Donnell (1998) adiciona às características supramencionadas outros três itens propostos que auxiliarão na caracterização de poliarquias:

- “8) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição;
- 9) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas;

10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante” (O’DONNELL, 1998, p. 27).

características, o autor passa a analisar as “novas poliarquias” de países recém-democratizados nas décadas de 80-90, para verificar como estes se estruturam em termos de controle das ações estatais por parte da sociedade, chamado *accountability*.

O termo *accountability* em si é refere-se a ideia de prestação de contas por parte de determinado agente, vincula-se à obrigatoriedade de responsabilização das ações tomadas por ele. Akutsu (2009), citando Ana Maria Campos (1990), apresenta a seguinte definição de *accountability* proposto pela autora:

“Enquanto a responsabilidade objetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, ‘acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho.’ (CAMPOS, 1990 *apud* AKUTSU, 2009).

Miguel (2005) traz a seguinte definição sobre o termo:

“A *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo”. (MIGUEL, 2005, p. 28).

Akutsu (2009) ainda faz uma considerável análise bibliográfica para estabelecer os critérios e limites presente no conceito de *accountability*. Suas observações acerca dos critérios que caracterizam o referido termo apresentam-se da seguinte maneira:

- Pressupõe a delegação de responsabilidade para uma segunda parte que fica responsável por gerir recursos, ao mesmo tempo que essa segunda parte tem a obrigação de prestar contas a quem lhe encarregou da atividade, comprovando o bom uso de ditos recursos (AKUTSU, 2009, p. 79);

- Preconiza que o indivíduo/entidade que delegou sua responsabilidade a uma segunda parte fica ainda como responsável final pelas ações tomadas por seu delegado (*ibid*, p. 79);
- Requer indispensável transparência em relação a resoluções e atitudes tomadas pelos gestores em termos de economia (custo) eficiência e honestidade, não sendo suficiente o mero cumprimento de formalidades burocráticas (*ibid*, p. 80);
- Requer a prestação de contas por parte dos administradores e responsáveis por “dinheiros, por bens e por valores públicos” a mecanismos de controle interno e externo, citando como exemplo a determinação presente na Constituição brasileira de 1988, artigos 70 e 71 (*ibid*, p. 81);
- Por fim, ressalta que o *accountability* só pode ser garantido por meio do exercício da cidadania ativa (*ibid*, p. 82), cuja prerrogativa é justamente sua existência dentro da democracia (*ibid*, p.83).

Apesar de bastante vinculado a critérios financeiros/econômicos, os elementos que compõem o conceito de *accountability* trazido por Akutsu (2009) enunciam, de modo geral, as características de responsabilização e responsividade dos administradores e governantes perante seus governados, e que sua ocorrência pressupõe a inserção desses entes (governantes e governados) em um regime democrático.

Seguindo esse viés, O'Donnell (1998) divide o conceito de *accountability* em duas linhas: o *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Sobre o *accountability* vertical, o conceito está vinculado à vigilância dos cidadãos em relação ao Estado, e tem como principal prerrogativa a existência de eleições livres, além de “reinvindicações sociais que possam ser normalmente proferidas” e cobertura regular de uma imprensa livre (O'DONNELL, 1998, p. 28). Para *accountability* horizontal, o conceito se relaciona à capacidade do próprio Estado de se autocontrolar por meio de freios e contrapesos (*checks and balances*) que mantenham a moderação, a vigilância e a prestação de contas entre os três poderes (O'DONNELL, 1994).

A formação das poliarquias modernas tem como base a combinação de três vertentes, segundo O'Donnell (1998): o liberalismo, o republicanismo e a democracia. A convergência entre estas três correntes se dá, segundo O'Donnell, em um dos mais importantes aspectos que caracterizam a poliarquia: o império da lei (O'DONNELL, 1998, p.33). o Estado constitucional, que com a poliarquia deve coexistir, é reforçado pela democracia “por seus impulsos de igualação”, pelo liberalismo devido ao “seu compromisso com a proteção das liberdades”, e pelo republicanismo, dada à sua “severa visão das obrigações daqueles que governam apoiam” (O'DONNELL, 1998, p.33). A submissão ao império da lei, segundo O'Donnell (1998), se dá da seguinte maneira:

“Todos os cidadãos têm direitos iguais de participar da tomada de decisões coletivas, dentro do quadro institucional existente; uma declaração democrática à qual se acrescenta o preceito republicano de que ninguém, inclusive aqueles que governam, deve estar acima da lei; e a salvaguarda liberal de que certas liberdades e garantias não devem ser infringidas”. (O'DONNELL, 1998, p.33).

É justamente nesse império da lei que o *accountability* vertical das poliarquias analisadas por O'Donnell encontra-se galgada, pois ela exerce especificamente o papel de garantir que os cidadãos possam participar da escolha de seus governantes por um período pré-estabelecido por lei, além de poderem manifestar seus posicionamentos e reivindicações livremente (O'DONNELL, 1998, p.30).

O *accountability* horizontal, por sua vez, vai além da existência do império da lei: para “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”, não só o aparato legal é requerido, mas a própria estruturação das instituições dentro da poliarquia de modo a definir limites de ação de cada uma e parâmetros de transparência a serem adotados como prática, minimizando as possibilidades de ocorrências de práticas corruptas e/ou ilegais (O'DONNELL, 1998, p.40).

De certo, a forma como cada poliarquia se estruturará difere caso a caso. Uma série de fatores históricos e conjunturais determinam a configuração de cada uma, e as peculiaridades devem ser consideradas nas análises comparativas, para que mudanças de cenário sejam devidamente contempladas (O'DONNELL, 1998, p. 35). Mas suas similaridades, o conjunto de características que as definem como poliarquias não deve ser colocado em segundo plano se pensarmos em melhores práticas para o funcionamento do *accountability* horizontal.

O'Donnell ressalta que os elementos que compõem a poliarquia (liberalismo, republicanismo, democracia e Estado) se combinam de maneira muito complexa. O que o autor observa, de modo geral, é que essas combinações que deram origem às instituições no interior do Estado, se deram de forma mais fluída em países como Inglaterra, Estados Unidos e França, onde os modelos de instituições estatais foram estruturados (O'DONNELL, 1998, p. 37-38). Para países da América Latina, essas instituições estatais que comporão a poliarquia chegam no século XIX como “pacotes fechados”, “escolhidos em função dos impérios a que formal ou informalmente esses países pertenciam” (O'DONNELL, 1998, p. 38).

Seja como for, a existência de leis e regulamentações que viabilizem a atuação de agências estatais que supervisionem, controlem, punam e corrijam ações advindas do instituições ou agentes do próprio Estado (O'DONNELL, 1998, p. 42) e que possam prejudicar as relações entre esferas pública e privada, entre os eleitores e o exercício de seus direitos (principalmente o direito ao voto), de modo a garantir a prestação de contas eficaz por parte do Estado a seus cidadãos, devem ser presentes e devidamente prescritas nas legislações de cada país poliárquico. Como ressalta O'Donnell (1998), “a maior parte das leis foi produzida e/ ou é sustentada pelo Estado”, e por isso, “o sistema legal é uma das dimensões constitutivas do Estado” (O'DONNELL, 1998, p. 36). Ainda, diz o autor, “outra face do Estado, suas burocracias, são sedes cruciais dos recursos de poder que se mobilizam quando questões de *accountability* horizontal estão em jogo” (O'DONNELL, 1998, p. 36).

A maneira como a estruturação de tais agências e controles se dá nas poliarquias será tratada a seguir.

1.3 – Estruturas de controle

Estruturas de controle tem por objetivo viabilizar a *accountability* horizontal. São elas que ordenarão as regras, metodologias e mecanismos de reporte que serão utilizadas para evitar interferências entre instituições, poderes democráticos e responsabilidade de seus entes, bem como potenciais punições aplicáveis em casos de infringência em termos de regras ou condutas.

Estabelecer tais estruturas sobre as instituições que compõem uma democracia/poliarquia tem por finalidade garantir o funcionamento adequado de cada um de seus componentes. Manin (1994) destaca que a divisão entre três poderes preconizada pelos Federalistas produziu uma superposição parcial de autoridade entre os poderes (MANIN, 1994 *apud* O'DONNELL, 1998). Com isso, estruturas de controle visam assegurar que responsabilidades de cada instituição não se entrecruzem de forma equivocada.

Ademais, em termos de *accountability* horizontal, a existência de controles por parte de agências que inspecionem as atividades das instituições poliárquicas garantem que este tipo de *accountability* se dê de forma efetiva. Segundo O'Donnell (1998):

“(...) para que esse tipo de *accountability* 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. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.” (O'DONNELL, 1998, p. 42-43).

O autor ainda observa que deve haver nas agências supervisoras o caráter de rede para que o *accountability* horizontal ocorra de forma efetiva, pois

seria essa interconexão entre agências “que o sistema constitucional ‘se fecha’ mediante decisões últimas”, sendo esse “fechamento” significando “que todas as decisões das autoridades do Estado devem ser tomadas de acordo com a lei e controladas em última instância por normas constitucionais, inclusive a criação de leis e regulações” (O’DONNELL, 1998, p. 43).

Seguindo essa mesma visão, Peruzzotti (2012), ao tratar da dimensão legal do conceito de prestação de contas, reforça a necessidade de dividir o Estado em uma série de jurisdições legais circunscritas, de modo a regular o uso do poder público para fins pessoais por parte dos funcionários públicos (sejam eles ocupantes de qualquer nível hierárquico). Para tal, faz-se necessária a existência de agências de nível estatal que atuem com independência e imparcialidade de modo a exercer de modo eficaz as capacidades de fiscalização e de sanção. Tais agências podem atuar tanto no controle referente à prestação de contas (*accountability*) quanto na manutenção de procedimentos legais e/ou constitucionais (PERUZZOTTI, 2012, p. 403).

O’Donnell (1998) preconiza que o arranjo institucional vise a prevenção de ilicitudes e transgressões entre os poderes e regras, e que caso tais atos ocorram mesmo assim, sejam estabelecidas punições aplicáveis. Ou seja, há uma limitação extra ao agir de alguém. As instituições necessitam ter fronteiras que delimitem sua atuação, devem ter reconhecimento de sua importância e delimitações, além de serem “respeitadas por outros atores relevantes, devendo haver ainda atores dispostos a defender e se necessário reafirmar essas fronteiras se elas forem transgredidas” (O’DONNELL, 1998, p. 44). Com isso, a autonomia das instituições estaria garantida.

Nesse sentido, ressalta-se que o caráter eletivo do Executivo pode levar o mesmo a aderir à uma lógica monista do *demos*, fazendo com que esse poder, visando atender à opinião pública, presuma ter a delegação daqueles por quem foi eleito e passe a tentar maximizar seu poder “eliminando ou negando a validade de outras instituições e poderes sociais que possam ser potencialmente controladores” (O’DONNELL, 1998, p. 45). No entanto, O’Donnell adverte que, vindo a autoridade política de todos os membros do *demos*, todas as decisões do governo devem ser públicas, “no duplo sentido de que o processo leva a elas

está aberto à participação ampla e de que o conteúdo das decisões é acessível a todos”, o que consolida a demanda por transparência, “o que tem ao menos potencialmente uma implicação anticorrupção” (O’DONNELL, 1998, p. 46-47).

Assim, diz O’Donnell (1998) que apesar de não ser óbvio “quais devam ser os incentivos de outras agências estatais para resistir ou punir ações ilícitas do Executivo” (O’DONNELL, 1998, p. 45-46) ou outra instituição, é possível garantir a efetividade do *accountability* horizontal, que deve ser assegurado com uma rede de agências que inclui tribunais comprometidos com esse tipo de *accountability*, evitando aquilo que o autor vê como algo pior que a corrupção: usurpação de um poder pelo outro.

A necessidade de se estabelecer melhores e mais amplos controles institucionais e políticos tem sido alvo de estudos a partir da década de 90. Conforme mencionado na seção anterior, tem-se o caso do Banco Mundial, que passa a incentivar pesquisas que identifiquem possíveis focos de corrupção dentro dos Estados, além de preconizar reformas políticas e institucionais nos mesmos, não só como forma de reforçar o *accountability* (horizontal), mas também para cercear e mitigar os focos de corrupção nas instituições (CHAIA E TEIXEIRA, 2001, p. 63) .

Chaia e Teixeira (2001) exemplificam mais amplamente outras instituições e autores que demonstraram interesse pelo tema da corrupção nas democracias desde a década de 90 ao início dos anos 2000. De modo geral, os exemplos de bibliografia acerca do tema trazidos pelos dois autores priorizam o conceito de corrupção como desvio de conduta que vise o consequente desvio de dinheiro público, e os custos dessas ações para o desenvolvimento dos países (em especial o Brasil). Nesse aspecto, nota-se uma redução no significado do termo corrupção, pois a usurpação dos poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) uns pelos outros, tal qual cita O’Donnell, só seria contemplada como corrupta se fosse feita com propósitos financeiros.

Há de se salientar uma importante questão decorrente das colocações feitas por Chaia e Teixeira (2001): *accountability* difere de visibilidade acerca da corrupção. Conforme o conceito exposto nas palavras de O’Donnell,

accountability é a prestação de contas por parte dos governos e instituições à sociedade, com base em parâmetros estabelecidos por estruturas de controle. Isso difere por exemplo de visibilidade referente à corrupção obtida pelos cidadãos por meio das notícias de jornais ou revistas. O fenômeno do escândalo político, conforme tipifica Thompson (2002), em particular dos escândalos envolvendo corrupção, tem se tornado cada vez mais comum nas democracias. Tal fenômeno não é, entretanto, uma forma de prestação de contas por parte do governo para com a sociedade; é sim uma exposição perante à mídia das falhas do Estado e daqueles que dele participam.

Essa exposição pode gerar impactos na opinião da população e afetar o *accountability* vertical, de modo que o eleitorado escolha não mais conceder seu voto a políticos envolvidos em escândalos, punindo aqueles que são acusados ou culpados por crimes de corrupção (sejam eles quais for). Assim, o escândalo político ganha importância como forma de informar a população acerca de fatos desviantes, mas não é de maneira alguma a forma como os Estados e governos devem prestar contas a seus cidadãos. Isso deve ser feito por meios de mecanismo de transparência, controle e rastreabilidade de cada poder e/ou instituição que componha o Estado democrático.

A visão institucionalista acerca do desenho democrático e do combate à corrupção, tal qual preconizada pelos autores apresentados, passou a ter contrapontos apresentados mais recentemente nas Ciências Humanas, à medida que a existência de instituições não se demonstrou suficiente para mitigar a existência da corrupção nos países estudados.

No artigo intitulado “Annus Horribilis – El fin de la tercera ola de democracias”, a diretora da Corporação Latinobarómetro, Marta Lagos (2018), promove a análise dos resultados da pesquisa promovida pelo Latinobarómetro sobre o apoio às democracias, e identifica que ditas democracias da América Latina, caracterizadas como “democracias de terceira onda” (conforme conceito a ser tratado no Capítulo II), chegaram ao seu fim. Segundo Lagos (2018), o esgarçamento de tais democracias deveu-se ao fato de que as instituições democráticas – incluindo as instituições de controle – não foram eficazes ao longo dos últimos trinta anos em suscitar nas sociedades latino americanas o

surgimento e ascensão de novas lideranças que pudessem promover a alternância de poder entre elites. Segundo a autora:

“Perpetuarse em el poder es uno de los males más perversos de las democracias latino-americanas, con estados débiles como los de la región, corren riesgo de la corrupción y deterioro de la democracia, como se há comprobado em vários casos” (LAGOS, 2018, p. 9).

Ainda, o papel desempenhado atualmente pelas instituições de controle é passível de discussão em uma série de aspectos. Conforme já exposto, Arellano, Hernández e Lepore (2015) tratam sobre de que a criação de instituições de controle foi comumente impulsionada por uma razão racional-instrumental.

Convém também pontuar a presença de interesses internos presentes em cada instituição de controle, em cada país. A existência de uma camada burocrática, composta pelos trabalhadores vinculados a cada instituição, pode suscitar interesses próprios nos trabalhadores a elas vinculados e desencadear embates entre atribuições e hierarquias dentro dos próprios órgãos (ARANTES, 2019). Soma-se a isso a potencialidade de embates entre a burocracia e a camada política – em especial, a liderança do Executivo (OLIVIERI, 2009).

Dadas tais características, é possível questionar se a complexidade da atuação e dos desafios das instituições de controle é contemplada em sua totalidade, não apenas pela literatura existente, mas principalmente pela seu desenho e funcionamento cotidiano, o que é extremamente relevante para que se analise os resultados e efetividade de suas atuações em cenários diversos em cada país.

O Capítulo III tratará de alguns casos em que a corrupção ganhou espaço de destaque na mídia, tanto no Brasil quanto na Argentina. Por hora, segue-se no Capítulo II com a análise acerca dos modelos democráticos adotados na Argentina e no Brasil, bem como as instituições de controle que os compõem.

Capítulo II – Democracias: Brasil e Argentina

2.1 – A América Latina e as democracias delegativas.

As democracias da América Latina, incluindo Brasil e Argentina, são fruto daquilo que Huntington (1990) define como a “terceira onda de democratização”. Huntington caracteriza essa terceira onda como sendo as democratizações ocorridas a partir de 1974 até 1990 em 30 países no mundo. Tais democratizações sucediam períodos autoritários de duração variada em cada um dos 30 países, mas para os casos de Argentina e Brasil, tais períodos se iniciaram na década de 60, com a ascensão dos militares ao poder.

A onda de democratização descrita por Huntington (1990) ocorreu na Argentina a partir de 1983, e no Brasil a partir da abertura em 1987 e posteriormente com as primeiras eleições pós regime militar em 1989. A característica comum aos dois casos, segundo o autor, é que essa terceira onda de democratização nos dois países é mais uma parte do ciclo de oscilações entre governos democráticos e governos autoritários. Diz Huntington (1990):

“Sob um regime democrático, o radicalismo, a corrupção e a desordem alcançam níveis inaceitáveis e os militares derrubam-no, com considerável alívio e aclamação da população. No entanto, no devido momento, a coalizão que sustenta o regime militar se desfaz, este deixa de tratar efetivamente dos problemas econômicos do país, os oficiais com inclinação profissional ficam alarmados com a politização das forças armadas e, mais uma vez para grande alívio e aclamação da população, os militares se retiram ou são expulsos do governo. Em tais países, a mudança de regime desempenha, assim, a mesma função que a mudança de partido num sistema democrático estável. O país não alterna entre sistemas políticos democráticos e autoritários; a alternância entre democracia e autoritarismo é o sistema político do país.” (HUNTINGTON, 1990, p. 50).

Assim como fez Huntington, um estudo das redemocratizações ocorridas na América Latina foi realizado por O'Donnell (1994) após o fim dos regimes autoritários que mantiveram o poder na região por décadas. Diz o autor que a consolidação institucional das democracias latino-americanas ainda era, até a década de 90, bastante baixa. A transição dos governos autoritários para

governos democráticos havia se passado há pouco tempo, sendo que estes regimes autoritários proclamavam estar lá para o bem do povo, estando desobrigados a desobedecer a lei para conseguir cumprir essa finalidade de protetor.

Convém salientar que, na América Latina, há na memória histórica das populações a ideia de democracia vinculada ao processo eleitoral (*accountability* vertical). A visão de fortalecimento de instituições democráticas e da interação do Executivo com o Congresso e o Judiciário muitas vezes não se faz presente nas mentes dos cidadãos como formas fundamentais para consolidação democrática de modo a se colocarem como poliarquia (O'DONNELL, 1998, p.40). O baixo grau de *accountability* horizontal se dá pois existem escarços mecanismos de *check and balances*, já que a institucionalização dessas democracias – classificadas por O'Donnell como delegativas – também é baixo.

O'Donnell esclarece que as democracias delegativas não são democracias “consolidadas ou institucionalizadas”, no sentido de que não se vislumbra nelas um avanço em direção à efetiva representatividade da população via instituições democráticas (O'DONNELL, 1994, p. 56). O autor também coloca que apesar dos riscos de retorno a um regime autoritário serem baixos, a crise econômica e social presente nesses países como herança dos regimes antecessores potencializa a consequência de determinadas práticas que levam essas democracias a serem delegativas ao invés de representativas (*ibid*, p.56).

O'Donnell (1994) expõe em seis pontos as razões pelas quais considera tais democracias (boa parte latino-americanas) como delegativas. Em primeiro, o autor diz que a instalação da democracia por meio de uma transição de um governo autoritário para um governo democraticamente eleito abre caminho para uma “segunda transição”. (O'DONNELL, 1994, p. 56).

Como segundo ponto de seu argumento, o autor diz que essa segunda transição deve ser de um “governo democraticamente eleito” para um regime democrático de fato, uma democracia consolidada e institucionalizada. (O'DONNELL, 1994, p. 56).

O terceiro ponto do argumento de O'Donnell (1994) é de que nada garante que essa segunda transição será feita de forma breve: ela pode inclusive sequer acontecer; a consolidação de um governo democraticamente eleito não garante que a evolução para uma democracia institucionalizada ocorra. (O'DONNELL, 1994, p. 56).

O quarto argumento trazido pelo autor é de que, para a segunda transição mencionada ocorrer, é crucial que se construa, dentro do governo democrático, instituições que se tornem pontos de decisão no fluxo do poder político. (O'DONNELL, 1994, p. 56).

O'Donnell (1994) diz, no quinto ponto de seu argumento, que essa institucionalização só é possível a partir de políticas governamentais e estratégias políticas envolvendo diversos entes com o interesse comum de consolidar a democracia institucional como regime. Essa coalizão de interesses comuns por parte de entes políticos também é necessária para a superação de situações socioeconômicas críticas herdadas dos regimes autoritários. (O'DONNELL, 1994, p. 56).

Por fim, o autor diz que os países mencionados por ele (grande parte da América Latina, além de Filipinas, Coreia do Sul e algumas ex-repúblicas soviéticas) não atingiram nem o progresso institucional nem a efetividade governamental em lidar com seus problemas socioeconômicos, e que por isso, não conseguiram desenvolver esse trabalho conjunto de institucionalizar a democracia de modo a torna-la representativa, e que por isso, tais países são classificados por O'Donnell como democracias delegativas. (O'DONNELL, 1994, p. 56).

É importante conceituar aquilo que o autor estabelece como sendo uma "instituição democrática". O'Donnell (1994) estabelece que instituições democráticas são aquelas que tem estão diretamente vinculadas à prática da política, como tomada de decisões, agentes e canais de instâncias decisórias. As instituições também podem estar presentes em democracias em diferentes estágios, e podem variar em termos de continuidade. O autor cita o exemplo de eleições limpas, que ocorrem de acordo com determinada periodicidade em cada

democracia, sendo portanto, uma instituição democrática intermitente; ao passo que instituições vinculadas aos entes que compõem a democracias (Executivo, Legislativo, Judiciário, partidos políticos) são contínuas (O'DONNELL, 1994).

As instituições políticas funcionam com base na delimitação de seu escopo de ação, agentes participantes, instâncias decisórias, regras e padrões a serem seguidos para o exercício de sua atividade e para o reporte dos resultados dela. O'Donnell (1994) ressalta que, mais importante do que a forma como estão estruturadas, é a eficácia de seu funcionamento, se são realmente relevantes dentro do processo político como um todo e quais as consequências podem trazer a ele. (O'DONNELL, 1994).

Com isso, seguindo em sua exposição, O'Donnell (1994) caracteriza as democracias delegativas como sendo aquelas em que existe um paternalismo presente na figura do vencedor das eleições presidencial. O vencedor entende ter recebido autorização para governar o país da forma que julgar mais adequada segundo suas próprias intenções. Não há, portanto, o intuito de representação dos interesses nacionais por meio da escolha dos governantes; há sim, uma delegação feita ao vencedor do pleito presidencial de que este defina quais são os interesses que ele tratará como "nacionais", "de interesse comum". (O'DONNELL, 1994).

As forças políticas, nesse contexto, devem superar divisões partidárias e apoiar o chefe do Executivo em seus projetos, pois opor-se a ele seria o mesmo que opor-se aos interesses da nação. Nota-se que há uma contraposição, nesse sentido, ao que Schumpeter (1942) define como "teoria clássica da democracia": o "bem comum", enquanto propósito da democracia, não é uma conceituação que emana do povo nem está representada pelos seus eleitos; mas sim emana dos interesses do líder do Executivo nas democracias delegativas (SCHUMPETER, 1942 *apud* HUNTINGTON, 1990).

Essa caracterização é relevante para que se possa entender o tema da governabilidade do presidente em tais democracias. A partir do momento em que o líder do Executivo recebe um cheque em branco para agir em prol da nação, mas de acordo com suas próprias ideias, Congresso, Judiciário e partidos

políticos não só ganham papel secundário no desempenho da política nacional, como também ao se considerar a baixa institucionalização dessas democracias, não se encontram suficientes *checks and balances* que garantam a total imparcialidade de ação dos poderes em relação às determinações do Executivo – tendo-se em conta principalmente a necessária separação entre Executivo e Judiciário (O'DONNELL, 1994).

Além disso, considerando o severo cenário de crise econômica herdada dos períodos militares em tais países, recai sobre o presidente a obrigação de solucionar tais crises e suas decorrentes consequências sociais. No entanto, conforme aclara O'Donnell (1994), a delegação recebida pelo presidente para agir como o “salvador da nação” centraliza nele a figura de planejador e principal responsável pela execução de políticas públicas que mitigarão tais crises; e nisso esbarra tanto as burocracias requeridas para colocar tais planos em prática quanto o requerido apoio de outros entes e poderes políticos. Como consequência, tem-se o desgaste gerado à imagem do Executivo e a corrupção das relações entre os segmentos que compõem as democracias (O'DONNELL, 1994).

Nesse cenário, Avritzer e Filgueiras (2011) enunciam que o combate à corrupção deve ser feito por meio de controles democráticos, e com base nisso, estabelecem uma tipologia de controle assentada em três vértices:

1) controle administrativo-burocrático: estabelecido com o intuito de vigiar e conter a ação de agentes públicos, garantindo que sua ação se desenrole dentro da legalidade por meios de “processos de auditorias, controles de contas, correição, averiguação de cumprimento dos deveres funcionais e resultados de políticas e decisões de governo” (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 19);

2) controle judicial: elucubrado como responsável por despolitizar disputas e estabelecer regras que cumpram com os requerimentos estabelecidos pelo campo do Direito (neutralidade e universalidade), o controle judicial visa cercear práticas de corrupção por meio de duas esferas: a esfera cível, que através do direito administrativo controla ações de entes do

Estado; e a esfera criminal, que pune os autores de ações corruptas cometidas com a aplicação do direito criminal (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 18);

3) controle público não estatal: exercido pela sociedade civil, pressupõe a publicidade das ações discursivas e deliberativas do Estado, de modo que “o cidadão comum seja capaz de controlar a ação dos agentes públicos com base nos princípios e nos valores morais da democracia”, atendendo ao interesse público (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 20).

Segundo os autores, o funcionamento de tais controles supramencionados deve se dar de forma integrada, de modo a atender os vértices horizontais e verticais do conceito de *accountability* exercido por O'Donnell. Sem dita integração entre os três tipos de controle, não é possível refrear a ocorrência da corrupção, o que pode desencadear um processo de descrença ou de deslegitimação em relação à política (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 16).

Ao pensarmos em nossos dois países de análise, podemos identificar que os controles administrativos-burocráticos de cada um ficarão descritos em suas constituições, responsáveis por circunscrever as divisões e responsabilidades entre poderes, bem como órgãos de controle adicionais vinculados ao poder federal – é o caso da Controladoria Geral da União (CGU) para o caso do Brasil, e seu correspondente argentino, o Escritório Anticorrupção. Tais órgãos são responsáveis pela promoção de medidas anticorrupção, bem como por investigações que possam levar à responsabilização penal de agentes estatais cuja conduta se comprove desviada. Conta-se ainda com o apoio de tribunais de contas – Tribunal de Contas da União (TCU) para o caso do Brasil, e a Auditoría General de la Nación (AGN) para a Argentina – que integradamente avaliam as contas públicas de modo a averiguar sua acuracidade.

Os controles judiciais, por sua vez, ficarão por conta das jurisprudências cíveis e por vezes, penais, inerentes ao Direito de cada um dos dois países, conforme já descrito por Avritzer e Filgueiras (2011). Qual esfera do Direito (se

a esfera cível ou penal) deverá ser acionada ficando a critério das magistraturas incumbidas de analisar caso a caso.

Por fim, o controle público não-estatal se dará por meio do exercício do voto pela população. A sociedade fica com a incumbência de vigiar seus governantes, e analisar suas ações durante o exercício do governo. Ferramentas de transparência referente a decisões governamentais, prestações de contas, divulgação de resultados de investigações, dentre outros reportes acerca da atividade de controle do governo sobre si mesmo, passam a ser disponibilizados pelos órgãos de controle dos países, ampliando a visibilidade dos cidadãos acerca das ações do Estado.

Visto que não é intuito deste trabalho tratar de temas específicos ao Direito, traz-se na sequência a maneira como estão estruturados os controles administrativo-burocráticos de Argentina e Brasil. Tais controles são o que se considera neste trabalho como os controles “gatilho”, que acionarão tanto o controle judiciário, quanto influirão no exercício do controle público não-estatal por parte da sociedade a partir dos resultados apresentados.

Parte dos controles administrativo-burocráticos estão estruturados na própria Constituição de cada país. Outros, por sua vez, encontram-se alocados sob a responsabilidade de órgãos de controle. A análise acerca de cada um deles será feita em seguimento.

2.2 – Argentina: Constituição e *checks and balances*

A primeira constituição da República Argentina data de 1853, quase quarenta anos após a declaração de independência do país (ocorrida em 1816), após uma série de entraves e batalhas para fazer com que o país recém-emancipado adotasse um caráter federativo.¹

¹ Segundo o documento “Antecedentes y Reformas da Constitución Argentina”, presente na Compilação das Constituições dos países do Mercosul.

A primeira reforma constitucional foi realizada em 1860, seguida de novas reformas menores nos anos de 1866 e 1898, e uma reforma profunda em 1949. Em 1957, o governo de Juan Perón derrubou a Constituição reformada em 1949 e restabeleceu a versão vigente em 1898. Até a redemocratização do país, em 1983, a versão de 1898 foi a oficial, tendo passado por reformas apenas no ano de 1994, onze anos após o fim do regime militar.

As modificações de 1994 visavam, de modo geral, diminuir tempos de mandato tanto presidencial quanto dos senadores, além de adequar o processo eleitoral ao sistema de dois turnos (*ballotage*). Algumas medidas também foram adotadas e possuíam potencial influência nos *checks and balances*. Foram elas:

- Possibilidade do Poder Executivo ditar decretos de necessidade e urgência;
- Criação do posto de Chefe de Gabinete;
- Criação do Conselho de Magistratura (“Consejo de la Magistratura”);
- Criação do “Jurado de Enjuiciamiento”, descrito no preâmbulo da Constituição como “la Auditoria General de la Nación como órgano de contralor de la administración y presidida por un representante del primer partido opositor”;
- Necessidade de maiorias legislativas específicas para projetos que visem alterar o regime de partidos político e regras eleitorais.

Analisando a Constituição Argentina, nota-se que a relação entre o Executivo e o Legislativo se encontra bem delineada e não parece abrir brechas legais para a intervenção espúria do chefe do Executivo, ao menos segundo a letra da lei. Edgardo Mocca (2005) ressalta que a reforma feita à Constituição em 1994 “havia consagrado um conjunto de modificações no capítulo dedicado ao modo de conformação e exercício da autoridade política, inspiradas no propósito de moderar o presidencialismo, dar mais estabilidade ao sistema democrático e facilitar a cooperação entre as forças políticas” (MOCCA, 2005, p. 54).

Sem dúvida, a dinâmica política apresenta entraves de negociação entre os interesses dos dois Poderes, e não necessariamente os debates se resolvem com rapidez. A criação de uma importante figura na relação entre Executivo e Legislativo, a do Chefe de Gabinete, tinha como objetivo facilitar a negociação entre Executivo e Legislativo, que "em épocas de crise de governabilidade, pudesse ser utilizado para produzir mudanças na fórmula de governo sem o risco de ruptura institucional" (MOCCA, 2005, p.54).

Entretanto, Mocca (2005) reforça que o papel do Chefe de Gabinete nem sempre é devidamente desempenhado, citando como exemplo a crise institucional pela qual a Argentina passou em 2001 com a renúncia do presidente Fernando De La Rúa, e dizendo que na ocasião, nenhum papel foi desempenhado pelo Chefe de Gabinete (MOCCA, 2005, p.54). Tal crise, inclusive, pode ser vista como exemplo de um problema que parece fugir ao alcance das reformas constitucionais: o suborno de parlamentares para que votem a favor do governo (*ibidem*, p. 52). Com isso, conclui Mocca (2005):

"O regime político argentino oscila entre um presidencialismo decisório exercido na lógica da emergência permanente, quando a popularidade do presidente é alta, e um parlamentarismo que expressa a complexa e fragmentada estrutura federal, em épocas de crise e deterioração da figura presidencial." (MOCCA, 2005, p. 54).

García-Mansilla (2004) vai mais além em sua análise sobre os *checks and balances* presentes na Constituição Argentina. O referido autor avalia que há uma crise na separação de poderes no país, decorrente de seis fatores:

- A fraca ação do Congresso Nacional em controlar as ações do presidente;
- A adoção da "doutrina de facto" pela Suprema Corte após o golpe de 1930 que destituiu o presidente Yrigoyen, no qual a Corte abdicou de contrapor a prática (golpe de Estado) com as leis vigentes e declarou válido o governo Uriburu (GARCÍA-MANSILLA, 2004, p. 350). A validação de práticas ou situações existentes, sem contrapô-las às leis, acabou por ocorrer em outros períodos históricos também;

- A influência da Constituição Continental Europeia no redesenho da constituição feito em 1994;
- A tolerância ao uso abusivo de medidas emergenciais adotadas pelo poder Executivo durante os anos de 1930 a 1989;
- O reconhecimento judicial do poder do presidente em utilizar (indiscriminadamente) as chamadas DNUs (decretos de necessidade e urgência);
- A própria reforma constitucional feita em 1994. (GARCÍA-MANSILLA, 2004, p. 319)

García-Mansilla (2004) esclarece que a adoção de vieses do Direito Público Europeu levou em 1994 à inclusão na Constituição de uma forma má interpretada do uso das DNUs pelo poder Executivo argentino. O fato é que o Direito Público Europeu foi desenhado para servir a um sistema parlamentarista; ele permite o uso de medidas similares às DNUs, porém, antes o presidente deve ter o aval do Congresso. Ao “importar” do Direito Europeu esse tipo de medida, promoveu-se uma distorção: o presidente pode emitir decretos com base em seu próprio julgamento sobre o grau de “necessidade e urgência” envolvendo a situação, sem que o Congresso deva dar seu aval antes do decreto entrar em vigor. De forma bastante similar, tem-se no Brasil o uso da “medida provisória”, bastante utilizado pelo Poder Executivo – com especial destaque para o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001).

Há de se considerar um ponto importante acerca do uso das DNUs: a Constituição de 1853, vigente até a reforma de 1994, não compreendia em seu texto esse tipo de medida, sendo ela, em teoria, uma medida inconstitucional. García-Mansilla (2004), no entanto, ressalta que a prática de uso de DNUs pelo Executivo data de meados de 1930, constituindo o que a Suprema Corte considerou, em 1990, como “doutrina de facto”, ou seja, prática vigente. Com isso, o reconhecimento das DNUs pela Suprema Corte legalizou seu uso, e em 1994, ele foi incorporado à Constituição como prática válida. Esse reconhecimento e posterior incorporação das DNUs à Constituição fez com que dito recurso passasse a ser indiscriminadamente utilizado pelos presidentes –

com especial destaque para o presidente Menem – para desviar-se do poder de decisão do Congresso (GARCÍA-MANSILLA, 2004; CELENTANO, 2014).

Outrossim, no que se refere à relação Executivo-Judiciário, percebe-se a peculiaridade de que o chefe do Executivo é responsável por escolher os juízes que comporão a Suprema Corte. Há, no entanto, a possibilidade de que o presidente destitua os juízes de seus cargos. Essa possibilidade é também prevista como ação do Congresso; entretanto, historicamente vê-se que a destituição de juízes tem sido feita majoritariamente pelo Poder Executivo, conforme demonstram Alston e Gallo (2005). Os autores elencam as mudanças ocorridas na Suprema Corte de 1863 a 2003, segundo tabela reproduzida abaixo. Fez-se nela um recorte de tempo na cronologia apresentada pelos autores, circunscrevendo-a ao período pós democratização (1983).

Tabela 1: Supreme Court Judges Tenure (Argentina)

Year	Change	President	Political Regime
1983-89	The new democratic government replaces all five Justices.	Alfonsín (1983-89) (UCR)	Democracy
1989-2001	In 1990 President Menem added four new Justices to the Supreme Court in order to get a favorable majority. ²	Menem (1989-95) (Justicialista) Menem (1995-99) (Justicialista) De La Rúa (1999-2001) (UCR)	Democracy
2001-2003	Congress started impeachment to the justices that named Menem. Duhalde forced resignation of one Justice.	Primero Dec 21-Dec 23 2001 (Justicialista) Rodríguez Saa Dec 23-Dec 31 (Justicialista) Segundo Jan 1-Jan 2 2002 (Justicialista) Duhalde Jan-2002- June 2003 (Justicialista).	De La Rúa ousted, 4 Presidents in 14 days. Duhalde provisional President
2003-	Congress continued with impeachment. One justice impeached, other two forced to resign. ³	Kirchner (2003-) (Justicialista)	Democracy

FONTE: ALSTON & GALLO, 2005, p. 26 (excerto selecionado pela autora).

Conforme demonstram Alston & Gallo (2005), a manipulação dos membros da Suprema Corte começa no governo Perón, com o impeachment de quatro dos cinco membros da Corte. Os casos mais notórios de interferência do Executivo no Suprema Corte ao longo dos períodos classificados como

² Aumento no número de juízes de cinco para nove compondo a Corte.

³ Durante o governo Kirchner, em 2006, também se deu a diminuição no número de juízes de nove para cinco novamente, segundo informações oficiais presentes no site da própria Suprema Corte: <<https://www.csjn.gov.ar/institucional/historia-de-la-corte-suprema/los-jueces-de-la-corte>>.

democráticos se deram durante o governo do presidente Menem (1990), em que os membros da Corte foram trocados de modo a conceder maioria às propostas do Executivo; e durante o governo de Néstor Kirchner (ainda vigente durante o estudo dos autores), em que membros da Corte sofreram impeachment ou foram forçados a se afastar por serem contrários às ideias do presidente. (ALSTON & GALLO, 2005).

O impacto negativo gerado por tal atitude é que, para manter os cargos, os juízes tendem a votar questões em congruência com os posicionamentos do Executivo, o que compromete a independência da atuação do Judiciário na defesa dos interesses dos cidadãos, das instituições e dos *checks and balances* que compõem a democracia. Sai fortalecido o Poder Executivo, cujo poder de agenda e de interferência a seu favor passa a atuar desmedidamente. (GARCÍA-MANSILLA, 2004; MANZETTI, 2014), alterando o eixo de forças entre os três poderes.

Além do estabelecimento da Suprema Corte desde a primeira versão da Constituição Argentina, a reforma ocorrida em 1994 estabeleceu um órgão adicional intitulado Conselho de Magistratura (*Consejo de la Magistratura*) atuando em âmbito federal. Não se trata, porém, de um poder adicional: tal órgão se encontra vinculado ao Poder Judiciário, estando abaixo da Suprema Corte. O Conselho possui caráter permanente, e tem seu escopo e funcionamento regidos pelo artigo 114 da Constituição e pela lei 24.937.

O intuito de sua criação foi estabelecer uma instância responsável pela administração do sistema judicial e por recrutar e alocar juízes de instâncias inferiores à Suprema Corte. Não obstante, era intenção que, mesmo respondendo ao Judiciário, o órgão tivesse composição variada que refletisse diversos âmbitos da sociedade: três juízes, seis legisladores, dois advogados reconhecidos pelo órgão federal de representação da classe, um membro da academia, e um membro do Executivo, totalizando treze membros. De acordo com o artigo 114 da Constituição Argentina, a formação do Conselho busca “el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matricula federal. Será integrado, asimismo. por otras personas del ámbito

acadêmico y científico en el número y la forma que indique la ley” (CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ARGENTINA DE 1994, artigo 114).

Manzetti (2014) analisa que a ideia inicial ao se criar o Conselho de Magistratura era restringir a ação do Executivo na seleção e gerenciamento do Judiciário através de uma instituição independente que manejasse tais atividades. Entretanto, salienta o autor que o poder responsável por determinar a estrutura do Conselho era o Legislativo, e que com isso, o partido majoritário na ocasião, o Partido Peronista, conseguiu atrasar em três anos a criação do órgão. Com isso, só quando os peronistas perderam a maioria no Congresso, em 1997, a lei 24.937 que regulamenta e estrutura o Conselho de Magistratura pode ser aprovada, para que, finalmente, em dezembro de 1998, o Conselho estivesse em plena operação (MANZETTI, 2014, p. 182).

O autor afirma ainda que mesmo tendo melhorado a independência e os padrões de recrutamento e operação profissional do Judiciário (cumprindo justamente com o que era esperado com sua criação) o órgão não esteve livre de sofrer, mais uma vez, interferência advinda de outro poder: em 2006, durante o governo Néstor Kirchner, o número de juízes foi diminuído de vinte para treze membros após o presidente ter conseguido aprovação do Congresso para tal, declarando como justificativa para a diminuição uma performance vergonhosa do Conselho, sem entrar em detalhes.

Com isso, o Executivo novamente conseguiu politizar a atuação do Conselho de Magistratura agindo em seu favor, à medida que tal diminuição acarretou na circunscrição e permanência no Conselho daqueles juízes que se alinhavam às ideias do governo. Citando a análise de outros autores, diz Manzetti (2014):

“Since the most important decisions (judges’ recruitment, sanctions, and impeachment) must reach a two-thirds majority, government backers had enough votes to block any initiative that the executive opposed (Rose-Ackerman, Desierto, and Volosin 2011). At a more general level, although the 1994 amendments had been proposed with good intentions, in practice things still worked out in favor of the executive” (MANZETTI, 2014, p. 182).

Nota-se, portanto, que a presença de estruturas constitucionais não tem refreado a interferência de poderes na atuação uns dos outros na democracia argentina. Tais estruturas, apesar de bastante delineadas no texto constitucional, parecem não endereçar de fato a necessidade de separação entre os poderes. Os espaços para melhoria seguiriam, de modo geral, a necessidade de diminuir a concentração de poder nas mãos do Executivo, seja através de um redesenho constitucional que permitisse maior controle dos demais poderes sobre este, seja pela instauração de órgãos independentes sobre os quais o Executivo não tivesse poder de decisão ou escolha dos membros. Como consequência, diminuir-se-ia a capacidade do Executivo em interferir ou corromper outros poderes a seu favor, e acima de tudo, a favor de seus membros.

Segundo García-Mansilla (2004), o modelo de separação entre poderes seguido pela legislação argentina não é a mais adequada para barrar tentativas de interferência de um poder no outro e a corrupção decorrente de tais interferências: pautando-se na análise das DNUs, o autor argumenta que a Constituição Argentina seria mais eficaz em mitigar as interferências, principalmente se seguisse o modelo norte-americano ao invés de estruturar-se pelos modelos do Direito Europeu. Isso porque, segundo esclarece o autor, no modelo constitucional norte-americano, é necessário que o Congresso Nacional analise se a “urgência” em emitir o decreto realmente existe, gerando, portanto, um controle adicional que evitaria que o Executivo burlasse o Congresso e tentasse implementar medidas sem sua devida apreciação.

Ademais, ao se recuperar a tipologia estabelecida por Avritzer e Filgueiras (2011), nota-se que o Judiciário argentino não consegue desempenhar seu papel com a autonomia que lhe é requerida. Recuperando as indicações propostas por Bourdieu (2005), Avritzer e Filgueiras ressaltam que o controle democrático exercido pelo Judiciário segue o que Bourdieu chama de “linguagem jurídica”, e que deve “convergir neutralidade e universalização pela despolitização dos conflitos, tendo em vista uma pretensa autonomia do direito diante da política” (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 18). Como decorrência, a autonomia do direito e seu monopólio de investigar e dizer a verdade acaba restrita, pois sua racionalização, dada pela exclusiva linguagem da legalidade, acaba permeada

pelo exercício de influência de outros poderes ou agentes fora do Judiciário (*ibidem*, p.18).

Assim, o que se pode verificar no caso argentino sobre tal aspecto é que existe uma desarticulação entre as esferas propostas por Avritzer e Filgueiras (2011): a esfera administrativa-burocrática é negativamente impactada pela ação do Poder Executivo, que com seus poderes ampliados pela reforma constitucional de 1994, conseguiu contornar as possíveis sanções a seus agentes por meio de obtenção adicional de ação perante ao Congresso e ao Judiciário. O mesmo acontece com a esfera referente ao controle judiciário em si: o poder do Executivo interferir nos agentes dos Judiciário garantiu aos presidentes tanto a capacidade de formar maiorias que estivessem de acordo com sua agenda, quanto a potencialidade de substituir aqueles que eventualmente não estivessem.

Analisa-se agora como os *checks and balances* estão estruturados na Constituição e instituições democráticas do Brasil.

2.3 – Brasil: Constituição e *checks and balances*

A atual Constituição brasileira foi escrita e passou a vigorar no período posterior à redemocratização do país, com o fim do regime militar. O estabelecimento de uma comissão Constituinte, responsável por escrever e aprovar o texto constitucional, se deu em 1986, tendo a versão final da Constituição sido aprovada e promulgada em 1988. Apelidada de “Constituição cidadã”, a Constituição de 1988 estabeleceu o Estado democrático de direito como modelo de Estados brasileiro, bem como determinou princípios fundamentais a regerem o país, no Título I, sobre “Princípios Fundamentais”⁴.

A Constituição de 1988 buscou estabelecer controles sólidos para garantir tanto o cumprimento da função constitucional de cada um dos poderes, sem que haja na (ao menos na letra da lei) a prevalescência de um sobre o outro, bem como a vigilância mútua de um poder sobre o outro (MALDONADO, 2003). Além

⁴ “Antecedentes de la Constitución Federativa de Brasil” – Constituições do Mercosul.

de controles uns sobre os outros, a Constituição prevê também que dois poderes juntos podem estabelecer controles sobre um terceiro.

Os controles existentes na Constituição brasileira versam majoritariamente sobre a proposição e aprovação de leis, bem como sobre a constitucionalidade das mesmas. A tabela na página a seguir demonstra de que maneira esses controles ocorrem.

Tabela 2: Controles existentes entre os três Poderes (Brasil)

Controle exercido pelo	Sobre	Como
Executivo	Legislativo	Por meios dos artigos 66 e 84 da Magna Carta, que tratam sobre o poder de veto do Executivo à elaboração legislativa. O artigo 84 também traz pontos em que os dois Poderes devem estar em concordância - como por exemplo, a declaração de paz. Além disso, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão pertencente ao Poder Legislativo.
	Judiciário	Por meio do §4 do artigo 103, o Executivo pode propor uma "ação declaratória de constitucionalidade" caso haja algum tipo de controvérsia judicial, ou seja, o presidente pode pedir ao STF que determinado tema seja considerado constitucional caso as instâncias judiciais inferiores não tenham chegado a um acordo. Ainda, por meio do artigo 84, o Executivo pode vetar leis propostas pelo Judiciário.
	Legislativo	Controla a constitucionalidade das leis produzidas por meio do artigo 102. Além disso, de forma cooperativa, Judiciário e Legislativo podem juntos alterar, a pedido do Judiciário, o número de organizações judiciárias inferiores, a forma como se organizam a instâncias, e o número de membros que os compõem (Art. 96, II da CF).

Judiciário	Executivo	Refere-se ao controle de constitucionalidade dos decretos do Executivo. Pelo artigo 103, caso de alguma inconstitucionalidade seja verificada, o STF pode revogar o ato do Executivo, determinando o retorno dos órgãos administrativos à antiga regra dentro de 30 dias.
Judiciário e Legislativo	Executivo	De acordo com o artigo 52, o Senado pode processar o presidente da República e/ou o vice-presidente em caso de crimes de responsabilidade. Isso implica no julgamento do caso de impeachment pelo Poder Legislativo, devendo a Câmara admitir a denúncia para que o Senado Federal a julgue. A decisão deverá ser proferida pelo presidente do STF. Para que o impeachment seja aprovado, é necessário que 2/3 do Senado vote a favor da saída do ente do Executivo.
Legislativo	Judiciário	Pode processar e julgar os Ministros do STF, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União nos crimes de responsabilidade, segundo a emenda constitucional no. 23/99.
	Executivo	Além de controle por meio da possibilidade de processar o Executivo e determinar seu impedimento, existem vários consentimentos em relação às ações do Executivos que só o Legislativo pode dar (Art. 49). Como exemplo, tem-se a necessidade de autorização do Legislativo para que o Executivo declare guerra (Art. 49, II da CF). Soma-se a isso a possibilidade do Legislativo sustar os atos do Executivo que exorbitem os limites de poder constitucional, ademais de ser o Legislativo o responsável por julgar as contas do presidente e apreciar os relatórios emitidos pelo poder Executivo referentes ao andamento dos planos de governo.

Fonte: Elaboração própria com base em MALDONADO, 2003.

Nota-se que a Constituição brasileira de 1988 possui freios e contrapesos bem delimitados e bem detalhados ao longo de seu texto. As possibilidades de interferência entre poderes parecem estar bastante restritas, contrapondo-se ao

exemplo da Argentina, em que a possibilidade de interferência do Executivo no Judiciário é presente.

Ainda, em contraposição à Constituição Argentina, a Constituição brasileira de 1988 apresenta alto nível de independência na atuação do Poder Judiciário. Não apenas o Judiciário exerce seu poder analisando e deliberando acerca de temas que lhe são trazidos – sendo o principal deles, a análise acerca da constitucionalidade das medidas adotadas pelos demais poderes, exercida pela figura do Supremo Tribunal Federal – mas também trouxe a possibilidade do Judiciário propor ação direta de inconstitucionalidade (art. 103). Teixeira Nunes Jr. (2008) faz uma análise acerca do papel do Judiciário e da judicialização da política, e cita outros exemplos de atuações do Judiciário, como a possibilidade da impugnação de mandato (competência da Justiça Eleitoral), ou mesmo o envolvimento em interesses como a proteção do patrimônio público, marcam a redefinição do papel de Poder com a Constituição de 1988 (TEIXEIRA NUNES JR., 2008, p. 165).

O Poder Executivo, por sua vez, parece seguir bem o intuito de ter seu poder refreado pelos demais poderes, mas tem sua atuação reforçada com a possibilidade de legislar por meio de medidas provisórias e decretos presidenciais, além de pautar-se na cultura política do país para estabelecer sua preponderância mediante articulações políticas com os demais poderes, em especial com o Legislativo. Entra aqui a característica das democracias delegativas tratadas por O'Donnell, já que sendo o presidente eleito tido pela população como o principal responsável pelo sucesso e destino do país, o líder do Executivo tem a seu favor a ideia de que, caso suas propostas de governo não sejam aprovadas pelos demais poderes, recai sobre esses poderes (principalmente sobre o Legislativo), e não sobre o Executivo, a responsabilidade pelo insucesso do projeto do país (O'DONNELL, 1994).

O Legislativo, por outro lado, teve seus poderes alocados na Constituição de 1988 de modo a garantir que o Executivo necessitasse de seu apoio para governar. É por exemplo, competência exclusiva do Legislativo autorizar o presidente a declarar guerra, bem como é ele o responsável por julgar as contas do Executivo. Esse balanço entre o Poderes Legislativo e Executivo, a

necessidade de negociação entre ambos, estão pautados na possibilidade de utilização do veto do primeiro em relação aos atos do segundo, e de acordo com Maldonado (2003), segue o modelo “*King in Parliament*”, atuando como instrumento de cooperação (MALDONADO, 2003, p. 20). As articulações e coalisões políticas, nesse contexto, são fundamentais para o funcionamento do governo em vigência.

Se, de modo geral, os *checks and balances* na Constituição brasileira mostram-se bem estruturados, alguns autores apontam que justamente as articulações políticas presentes no presidencialismo multipartidarista parecem ser um dos principais vieses que permitem o surgimento de casos de corrupção para o caso do Brasil.

Mello e Spektor (2018), referenciando autores como Juan Linz e outros que trataram de forma positiva o multipartidarismo do sistema presidencialista adotado no Brasil e em outras democracias emergentes ao longo da década de 1980, preconizam que uma revisão nessa abordagem seja feita, contemplando o fato de que a dinâmica observada em presidencialismos multipartidaristas é marcada por articulações políticas de cunho clientelista, com grupos de interesse que buscam troca de favores entre Legislativo e Executivo, e que, por consequência, estão mais propensos a adotarem práticas corruptas para atenderem interesses próprios. Os resultados desse cenário, segundo os autores, são três: desequilíbrio nas relações entre Executivo e Legislativo, dominância de grupos de interesse e má governança (MELLO, SPEKTOR, 2018, p. 115).

Ainda, aponta-se como outra questão acerca dos *checks and balances* no combate à corrupção o tema das reformas na administração pública e reforços em termos de transparência (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011). Referenciando Abrucio (2007), Avritzer e Filgueiras destacam ser necessário um reforço em quatro eixos centrais na Administração Pública, sendo eles “ i) profissionalização da burocracia brasileira, especialmente nos cargos considerados estratégicos; ii) eficiência dos serviços prestados; iii) efetividade das políticas públicas; e iv) accountability e reforço da transparência nas relações entre Estado e sociedade” (ABRUCIO, 2007 *apud* AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 24). Os autores se

posicionam no sentido de fortalecer as dimensões referentes à eficiência dos serviços prestados pela administração pública, bem como pela efetividade das políticas públicas, pois as instituições burocráticas de controle à corrupção já estariam suficientemente estruturadas na democracia brasileira (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 24).

Em termos institucionais, Przeworski (2001) ressalta a figura do que chama de *unchecked checker*, ou seja, instâncias controladoras que não são controladas por nenhum dos poderes democráticos. Segundo o autor, essa não é uma situação que fuja aos *checks and balances* democráticos, apesar de bastante incomum. Um exemplo de *unchecked checker* a ser citado é o Ministério Público brasileiro (PRZEWORSKI, 2001, p. 330), regulamentado pelo artigo 127 da Constituição de 1988, e que funciona como uma espécie de “quarto poder”, centralizando alguns dos mecanismos de controle presentes na democracia brasileira.

Arantes (2013) ressalta o fato de que a Constituição de 1988 trouxe uma abertura para novos ordenamentos jurídicos, e que tais ordenamentos visavam atender a novas situações de hipossuficiência advindas da sociedade. Em decorrência da demanda pela correção dessa hipossuficiência, teve-se a ampliação do “leque de possibilidades de atuação do Ministério Público” (ARANTES, 2013, p. 500), que vão desde a fiscalização do cumprimento das leis até a promoção de ações penais e expedição de recomendações, sempre visando a manutenção daquilo que a Constituição considera como interesses sociais e individuais⁵.

Sobre os princípios de organização do Ministério Público, denota-se que estes coincidem com os do Poder Judiciário, dividindo-se em estaduais e da União (SADEK, 2012). Maria Tereza Sadek (2012) reitera a visão de Przeworski (2001) ao ressaltar a unicidade dessa instituição e de sua configuração:

“Sua configuração é ímpar entre seus pares, quer na América Latina, quer em comparação com os ministérios públicos de países com longa experiência democrática. A instituição brasileira combina as atribuições de promotoria pública com

⁵ Conforme informações presentes na página oficial da instituição:
<<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/ministerio-publico>>.

capacidade de agir na área penal, possuindo o monopólio da ação penal - com as atribuições de investigar, denunciar e atuar em questões que envolvam os direitos constitucionais” (SADEK, 2012, p. 455).

Hagino e Kerche (2019) avaliam o Ministério Público brasileiro sob a perspectiva de dois critérios: *accountability* do MP e seus promotores em relação aos demais Poderes, e a discricionariedade em relação às possibilidades penais. Os autores avaliam o Ministério Público como sendo um modelo independente de órgão, à similaridade apenas ao da Itália, com baixo grau de *accountability* em relação aos três Poderes, aos políticos, ao governo, órgãos estatais e cidadãos. Ainda, reconhece-se um nível de discricionariedade mais elevado, justamente pela sua possibilidade de atuação no âmbito penal (HAGINO, KERCHE, 2019, p. 11-12).

Sadek (2012) observa que a atuação do Ministério Público tem se aperfeiçoado, tanto nos ramos estaduais quanto no federal, considerando dois aspectos importantes: a especialização, com a criação de promotorias ou grupos de apoio referente a diversos temas; e a cooperação entre instituições, com a criação de forças tarefas. A referida autora menciona justamente o destaque a investigações de casos relacionados a corrupção, que gerem danos probidade administrativa e moralidade pública. A discricionariedade do MP verificada por Hagino e Kerche (2019) reforça essa abordagem de atuação, já que por determinação do Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público recebe a autorização para conduzir investigações criminais de forma independente a partir de 2015, ademais de garantir a possibilidade aos promotores de negociarem penas e acordos de leniência com os acusados (HAGINO, KERCHE, 2019, p.12).

O modelo argentino de Ministério Público demonstra similaridades em relação ao brasileiro. Instituído como órgão autônomo, autárquico e independente dos poderes do Estado Argentino pelo artigo 120 da Constituição de 1994, o que lhe garantiu o status de quarto poder, o Ministério Público Argentino se divide em duas frentes: o Ministério Público Fiscal e o Ministério Público da Defesa. É o Ministério Público Fiscal que desempenha o papel de Ministério Público propriamente dito, já que concentra e coordena a ação dos

procuradores da República, incluindo o Procurador-Geral. Ao Ministério Público da Defesa cabe a função de coordenar os membros da defensoria pública (MARCHISIO, 2011). A adoção de um modelo independente de Ministério Público – ao menos em sua estrutura, não necessariamente de fato – é regulamentado pela Constituição da Argentina, e pode sugerir uma influência do próprio desenho de MP advindo da Constituição brasileira (HAGINO, KERCHE, 2019).

O Ministério Público argentino traz em sua estrutura a independência do Procurador-Geral da República em relação aos três poderes: o PGR é escolhido pelo presidente, e posteriormente é submetido à aprovação do Senado. Em situações de mau desempenho ou cometimento de crime ou delito no exercício de suas funções, o PGR argentino pode sofrer impeachment por parte da Suprema Corte mediante aprovação do Senado. Caso situações desviantes como estas não ocorram, o cargo é vitalício. Os promotores do MP são subordinados ao PGR, e ingressam no MP por meio de concurso público e envolvimento do Executivo e do Legislativo. De modo geral, isso denota que existe uma independência em termos de *accountability* que é mais *de jure* (ou seja, mais como desenho institucional) do que *de facto*, pois nota-se uma subordinação indireta aos poderes, em especial ao Executivo, pois o mesmo é responsável por aprovar a entrada de novos promotores, dentre outras atribuições (HAGINO, KERCHE, 2019).

Acerca do aspecto da discricionariedade, existe a possibilidade de atuação do MP argentino no âmbito penal, excepcionalmente. Isso significa que o modelo argentino prioriza as vias penais normais para casos denunciados, aplicando punições pelo próprio Ministério Público apenas em casos bem específicos. Tampouco é permitido legalmente que o Ministério Público negocie penas (HAGINO, KERCHE, 2019).

Apesar das diferenças no aspecto de discricionariedade, ambos os Ministérios Públicos de Argentina e Brasil tem desenvolvido trabalhos em conjunto com outras instituições de controle presentes nos países. Falando especificamente do caso do Brasil, Avritzer et al. (2012) reconhece que tal conjunto de controles são imprescindíveis ao dizer que “Ministério Público, tribunais de conta,

comissões parlamentares de inquérito, controle externo, controle interno, correição e quarentena” são marcos institucionais no combate à corrupção. (AVRITZER *et al.*, 2012, p. 17-18). A mesma visão pode ser estendida ao caso argentino: se no Brasil o Ministério Público, em inúmeras investigações de corrupção, trabalha em associação com a Controladoria Geral da União (CGU), para o caso da Argentina, o Ministério Público tem como ponto de apoio o Escritório Anticorrupção.

Nesse sentido, o reforço no controle da administração pública proposto por Avritzer e Filgueiras (2011), pautados da visão de Abrucio (2007), volta-se não ao âmbito da corrupção em geral, mas sim preconiza um “tipo de controle da corrupção derivado da existência de agências especializadas, capazes de averiguar, vigiar e corrigir a eventual ação ilegítima praticada pelos agentes públicos, no exercício de suas funções, conforme a legalidade que define o conteúdo da ação legítima”.

Será tratado a seguir como se estruturam as instituições anticorrupção na Argentina e no Brasil, e como a adoção de leis anticorrupção em ambos os países se deu nos últimos anos.

2.4 – Instituições de Controle: O “Escritório Anticorrupção” argentino e a “Controladoria Geral da União” do Brasil

Em adição aos *checks and balances* estabelecidos nas Constituições argentina e brasileira, ocorreu ao longo das décadas de 90 e 2000 um movimento em ambos os países no sentido de estabelecer mecanismos suplementares de controle.

Conforme mencionado no Capítulo I, o entendimento da corrupção como um fenômeno cujos impactos resultam em custos econômicos e sociais aos Estados foi bastante adotado por uma série de organismos internacionais ao longo da década de 90. Destacamos entre elas a visão do FMI (Fundo Monetário Internacional) acerca do tema da corrupção, e da necessidade de reformar e controlar melhor as instituições dentro da democracia – em 1996, o Banco

Mundial, instituição ao qual o Fundo se vincula, publica o estudo “O Estado num mundo em transformação” tratando justamente das necessidades de reforma nos Estados (CHAIA E TEIXEIRA, 2001, p. 63).

Convém ressaltar que durante os anos 80, 90 e 2000, Argentina e Brasil mantiveram relações bastante próximas com o FMI e como o Banco Mundial, já que o Fundo foi responsável por emprestar dinheiro aos dois países durante momento críticos de suas economias. As recomendações destes e de outras instituições internacionais parecem ter influenciado relevantemente a decisão de se criar agências especializadas nesse tipo de controle administrativo-burocrático.

Assim, agências especializadas de controle foram estabelecidas tanto na Argentina quanto no Brasil após o processo de redemocratização como forma de cercear e investigar ações de agentes públicos que possam ser consideradas corruptas. O enfoque principal do conceito de “corrupção” utilizado por cada instituição refere-se majoritariamente ao uso de recursos públicos e potenciais danos ao erário, além de atividades como tráfico de influência por parte de funcionários públicos. Segundo Avritzer e Filgueiras (2011):

“A partir de agências especializadas, cria-se uma lógica de vigilância sobre a atuação dos agentes públicos, conforme a legalidade que define a legitimidade da ação do Estado. Sendo realizadas na dimensão de agências especializadas, difundem-se, no âmbito da máquina administrativa do Estado, formas de controle externo e interno, fundamentando uma concepção de accountability horizontal, balizada na divisão dos Poderes do Estado” (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p. 16-17).

Ainda, de acordo com Arellano, Hernández e Lepore (2015), existem algumas características que diferenciam as agências de controle – ou agências anticorrupção (AAC), conforme nomeiam os autores – de outros tipos de órgão governamental. Dizem os autores:

“Según los supuestos estándar, las AAC se diferencian de otras organizaciones públicas porque generalmente tienen, primero, um ámbito de independencia (autonomía de mando y presupuestaria) que posibilita el cumplimiento de su misión; segundo, tienen poderes y competencias especiales para investigar y procesar/encauzar los casos; tercero, poseen una fuerte inclinación a establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (horizontal y vertical); y cuarto, procuran

procedimientos para colaborar con otros organismos de control y poderes judiciales (ARELLANO, HERNÁNDEZ, LEPORE, 2015, p. 84).

Na Argentina, o órgão federal responsável por esse tipo de vigilância é o Escritório Anticorrupção Argentino (*Oficina Anticorrupción Argentina - OAA*). Instituído pela lei 25.233 de 1999, inicialmente vinculado ao Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos⁶, a atuação do órgão se dá na investigação de denúncias de casos de corrupção que partam dos próprios cidadãos ou de investigações internas, podendo inclusive encaminhar denúncias ao âmbito do Direito Penal. A ideia ao se estruturar a OAA foi tomar uma abordagem de combate à corrupção sistêmica.

O Escritório Anticorrupção atualmente reporta-se diretamente à Presidência da República Argentina, conforme organograma abaixo. Sua atuação se dá por meio da promoção de métodos de transparência na gestão pública, análise de casos de incompatibilidade de responsabilidades ou mesmo de acúmulo de funções nos setores públicos. Além disso, é responsável por efetuar ações positivas por meios de programas de prevenção à corrupção⁷, o que consolida seu papel como ferramenta de contínua reformulação de estratégias contra a corrupção sistêmica (ARELLANO, HERNÁNDEZ, LEPORE, 2015). Tais funções são exercidas por duas subsecretarias que compõem a *Oficina: a Subsecretaria de Integridad y Transparencia*, e a *Subsecretaria de Investigaciones Anticorrupción*.

⁶ Segundo informações dos registros de legislação argentina, disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=61394>>.

⁷ Segundo informações disponíveis na página oficial do Governo Argentino: <<https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/que-hacemos>>.

Organograma 1: Estrutura de Reporte da *Oficina Anticorrupción*.

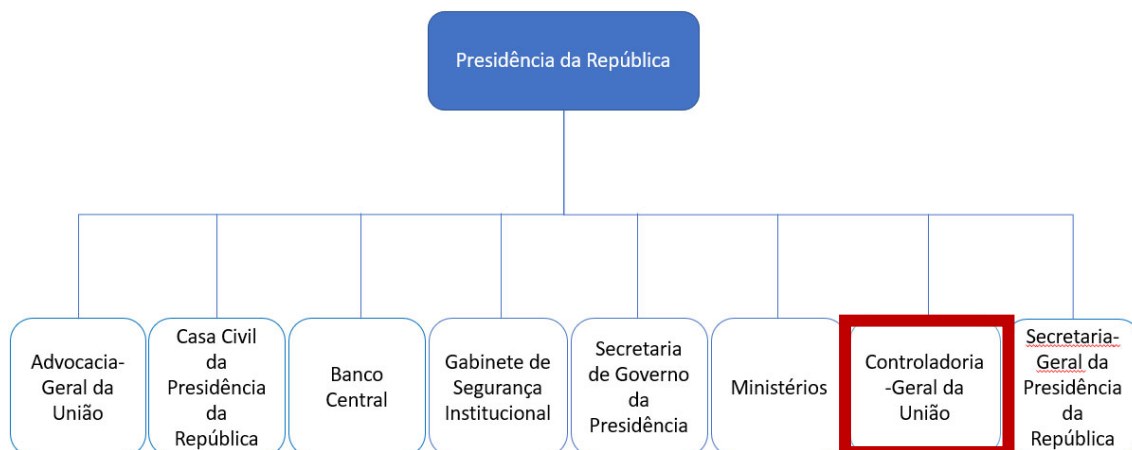


Fonte: < <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/000.pdf> >.

Similarmente a Argentina com o Escritório Anticorrupção, o Brasil possui a Controladoria-Geral da União (CGU), também pertencente ao âmbito federal. A CGU representa uma inovação no âmbito institucional brasileiro, pois ela centralizou e organizou a atuação de uma série de secretarias de controles internos, antes alocadas em inúmeros ministérios, em um órgão único com status ministerial (LOUREIRO *et al.*, 2012). A centralização se deu em 1994, e foi seguida de uma ampliação das políticas públicas vigentes até o momento em termos de controles, bem como a fiscalização de tais políticas. (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 55). Em 2003 por meio da lei no. 10.683, a CGU incorporou às suas atividades o escopo que já era exercido pela Corregedoria Geral da União, instituída pela Medida Provisória no. 2.143-31 de 2001⁸. Seu atual reporte se dá diretamente ao Poder Executivo, sendo a Controladoria diretamente vinculada à Presidência da República, segundo demonstrado no organograma abaixo.

⁸ Segundo descrição presente no site oficial da CGU: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>>.

Organograma 2: Estrutura de Reporte da Controladoria Geral da União.



Fonte: elaboração própria com base em <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-federal-reduz-de-29-para-22-de-ministerios>>.

Segundo a descrição oficial do órgão, a CGU é “responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria”⁹. Soma-se a isso a função de exercer a supervisão sobre as secretarias que compõem o órgão e sobre ouvidoria do Poder Executivo Federal. Em janeiro de 2019, adicionou-se à Controladoria mais uma secretaria, denominada Secretaria de Combate à Corrupção (SCC), cuja responsabilidade é a de sistematização e padronização de práticas referentes a acordos de leniência e operações da CGU¹⁰.

Tem-se com isso a consolidação do papel da CGU como órgão de “promoção da qualidade da gestão, indo além, portanto, do clássico controle da legalidade.” (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 55). A ideia buscada sobre a atuação da CGU, nesse aspecto, era a de que ela deveria:

“(…) consubstanciar a busca da plenitude da cidadania e do Estado Democrático de Direito, ou seja, romper com a tradição do exercício do controle como instrumento de imposição pelos governantes de ‘normas conservadoras e relações excludentes’

⁹ Segundo descrição disponível no site oficial: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>.

¹⁰ Segundo informação disponível em site oficial: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>>.

e associar a atividade de controle às demandas e princípios democráticos: bom uso de dinheiro público e transparência” (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 58).

Arellano, Hernández e Lepore (2015), ressaltam a necessidade de definir uma estratégia que molde a maneira como será coordenada a atividade das agências anti corrupção e das demais estruturas dentro do contexto democrático. Para o caso da CGU, tais moldes auxiliaram não apenas as diretrizes adotadas pela própria instituição, mas também influenciando aquelas adotadas por governos estaduais (em concomitância ao âmbito federal), tendo se tornado a principal agência anticorrupção brasileira em termos de visibilidade no período de sua criação até meados de 2011. Isso denota um aspecto presente tanto na CGU quanto na OAA: a visibilidade obtida por tais instituições perante a opinião pública.

Sobre a visibilidade da CGU e os efeitos de sua visibilidade na sociedade civil, esclarecem Loureiro *et al.* (2012):

“(…) a CGU passou a atuar como órgão indutor e fortalecedor do controle social, ou seja, da participação da sociedade civil no controle da administração pública, contribuindo decisivamente para a institucionalização desse processo através de várias iniciativas, como a formação técnica de conselheiros e a iniciativa da organização de conferências sobre controle social.” (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 56).

Sobre o impacto na transparência e na sociedade civil que a OAA visava suscitar em sua criação, De Michelle (2001) esclarece:

“Rule-making procedures put into practice by the Office gather information and opinions on legislation that has a direct impact on transparency and corruption, such as the new procurement legislation, the Lobby Act and the Freedom of Information Act. The underlying idea is to encourage participation in the process of public decision-making and to increase transparency in the process itself.” (DE MICHELLE, 2001, p. 19).

Assim, percebe-se que a ideia inicial de ambas as agências está diretamente vinculada à necessidade de dar mais transparência às ações do Estado, de modo a reestabelecer a confiança que a sociedade tem neste.

Para tal, tanto a CGU quanto a OAA seguem e fazem parte de convenções internacionais de combate à corrupção, como a Convenção Interamericana

Contra a Corrupção, parte da OEA (Organização do Estados Americanos), e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Argentina e Brasil também são membros da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. (DE MICHELLE, 2001; CGU).

É importante ressaltar que estas convenções internacionais preveem a cooperação entre órgãos dos países participantes, o que facilita a disseminação de melhores práticas, eventuais investigações conjuntas e até mesmo aplicações de leis penais similares (como por exemplo, a apreensão de bens e extradição¹¹). De fato, instituições internacionais como a OCDE, Transparência Internacional, Banco Mundial e FMI, tem promovido ao longo dos anos 90 e 2000 uma agenda de combate à corrupção por meio de recomendações para “prevenir, investigar, castigar e reduzir a corrupção” (ARELLANO, HERNANDEZ, LEPORE, 2015, p. 81). Não cabe às organizações internacionais detentoras de tais convenções punir ou denunciar responsáveis por práticas corruptas; a aplicação de sanções continua sendo uma responsabilidade de foro nacional.

Tanto para o caso da OAA quanto para o caso da CGU, verifica-se sua subordinação ao Poder Executivo da Argentina e do Brasil, respectivamente. Suscita-se com isso o questionamento acerca da real capacidade de proceder com suas atividades com efetiva independência em relação aos interesses políticos de tal poder.

Para o caso da OAA, contudo da agência ser um organismo autárquico e descentralizado, não só a agência não tem capacidade para intervir no funcionamento da administração (governo e cargos) como também acaba sendo afetado pelas mudanças no Executivo a cada eleição, comprometendo a legitimidade e a confiança pública da instituição (ARELLANO, HERNANDEZ, LEPORE, 2015, p. 96), pois apesar de bem estruturada, a agência acaba por ter

¹¹ Conforme descrito na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, presente no site: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>.

seu quadro de funcionários trocado a cada governo, ou mesmo sua linha de reporte - passando do reporte a um ministério para o reporte direto à presidência.

Já referente a CGU, a situação é um pouco diversa: as mudanças de governo alteram majoritariamente a estrutura de reporte da instituição ou mesmo seu nome, mas seus membros acabam se mantendo. É o caso por exemplo do atual Ministro da CGU, Wagner dos Campos Rosário, que ocupa o cargo desde 2017, não tendo sofrido substituição dada a ascensão do novo governo após o pleito de 2018¹². Sua atuação se dá de maneira bastante vinculada à da Polícia Federal e à do Ministério Público¹³, porém desde a Operação Lava Jato, estes têm ganho maior destaque e o nome da CGU tem sido menos ventilado. Sua atribuição na definição de diretrizes e políticas de atuação ética, bem como o perfil promoção dessas diretrizes por meio de medidas educativas em diversos âmbitos da sociedade e combate à corrupção continua a mesma.

Para ambas as organizações, percebe-se que sua importância passada em definir diretrizes de combate à prática de corrupção, suas atuações em si acabam por estar vinculadas à de outros mecanismos de Estado (polícias, Ministérios Públicos, sistemas judiciários atuar de modo punitivo perante denúncias).

Nenhuma das duas instituições tem sido relevante num cenário atual em pautar junto à sociedade civil uma agenda de combate à corrupção, nem a direcionar de maneira mais pujante as eventuais denúncias – para o caso da CGU, por conta da atuação de outros braços do Estado; para o caso da OAA, por conta da desconfiança em relação à mesma perante a opinião pública argentina.

Em tal cenário, impõe-se como repto a tais agências demonstrar sua relevância aos cidadãos de cada país. Isso deve se dar não só por meio de portais de transparência e divulgação de dados acerca da utilização de dinheiro

¹² Informação disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/composicao/ministro>>.

¹³ Informações disponíveis em: <<http://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias>>.

público, ou mesmo espaço na mídia por conta de suas determinações e dados divulgados, mas principalmente em iniciativas que envolvam a população na definição de prioridades no combate à corrupção e o modo de fazê-las de maneira estruturada, e não somente punitiva. A necessidade de trazer uma constante “pedagogia cidadã” (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 65) que efetivamente conscientize os cidadãos da necessidade de se discutir como prevenir as causas da corrupção, e não apenas sanar suas consequências faz-se desafiador (LOUREIRO *et al.*, 2012; ARELLANO, HERNANDEZ, LEPORE, 2015).

Além disso, requer-se que essa relevância seja demonstrada não apenas em um ou outro momento, mas sim de maneira constante e consistente, independentemente do ocupante do cargo de Presidente no Poder Executivo ou qualquer outro viés que pudesse indicar o “uso político” de tais agências (LOUREIRO *et al.*, 2012). O risco de cair em esquecimento ou descrédito caso tais mudanças não ocorram será algo determinante para a continuidade dos trabalhos dessas instituições.

2.5 – Adoção de leis anticorrupção no Brasil e na Argentina

Concomitantemente aos controles constitucionais e às instituições de controle, existem leis adicionais que visam endereçar a punição a agentes públicos e a entes jurídicos que pratiquem corrupção se valendo da relação Estado-empresas.

Entre os dois países de nosso estudo, o primeiro a adotar uma lei anticorrupção é o Brasil. A lei no. 12.846, sancionada em 2013, estabeleceu “a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (Lei 12.846, Art. 1º). O intuito da lei é regulamentar as penalizações apenas para as empresas, não estando inclusos em seu texto potenciais responsabilizações a entes públicos que estejam envolvidos no caso de corrupção juntamente com a empresa.

A lei determina que, pelo lado da responsabilização administrativa, caberá “à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” instaurar e julgar o processo contra a pessoa jurídica (Art. 8º). Caso a ilicitude averiguada impacte também a administração pública estrangeira, a investigação, a instauração de processo e o julgamento do ente jurídico envolvido ficarão a cargo da Controladoria-Geral da União (CGU) (Art. 9º). Ainda, acerca dos atos a serem considerados como “lesivos”, o Art. 5º traz as seguintes tipificações:

“Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato

convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

§ 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.” (LEI 12.846, ART. 5º.).

A exemplo do Brasil, a Argentina adotou, em 2017, a lei 27.401, também chamada “Lei anticorrupção”. Tal lei visa mitigar e punir desvios de conduta – e consequentemente, de dinheiro – que envolvam a relação entre os setores público e privado, mantendo, portanto, o foco na punição de pessoas jurídicas por meio de interface com o código penal argentino. Muñoz (2018) traz o escopo da referida lei:

“La ley 27.401 establece responsabilidades en cabeza de las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con participación estatal o sin ella, por los siguientes delitos:

- cohecho y tráfico de influencias, nacional y transnacional, previstos por los arts. 258 y 258 bis del cód. penal;
- negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, previsto por el art. 265 del cód. penal;
- concusión¹⁴, contemplado en el art. 268 del cód. penal;

¹⁴ O crime de “concusión”, ou concussão em português, refere-se a conduta indevida de um funcionário público visando o enriquecimento ilícito, seja seu ou de terceiros. As punições para

– enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, previsto en los arts. 268 (1) y (2) del cód. penal, y

– balances e informes falsos agravados, contemplado en el art. 300 bis del cód. penal.” (MUÑOZ, 2018, p. 01).

Muñoz (2018) aclara o aspecto positivo da lei, que é justamente a inovação decorrente da imputação penal aplicada a entes jurídicos em situações em que se constata a ocorrência de corrupção na relação público-privado. No entanto, a autora também elucida que existem inúmeros desafios a serem superados referente a controle envolvendo entes do Estado e pessoas jurídicas, mas relacionados ao âmbito público. Dito isso, Muñoz (2018) ressalta o papel do Escritório Anticorrupção na definição de regras, além da atuação assertiva do Judiciário em interpretar e aplicar as regras aos casos que venham a ser tramitados (MUÑOZ, 2018, p. 02-03).

De igual maneira, a lei brasileira também contém aspectos questionados por juristas. Patrícia Toledo de Campos, em seu artigo com considerações sobre a lei 12.846/2013, levanta algumas contradições acerca dessa lei. A principal delas se refere ao intuito da criação da lei *versus* a maneira como a lei vincula a aplicação das sanções às empresas infratoras. Segundo Campos (2015), as sanções previstas na lei denotam o intuito de averiguar se a empresa teve a intenção de causar dano à administração pública, o que contraria a finalidade de sua criação, que era garantir a punibilidade da empresa envolvida em corrupção independentemente de sua intenção em causar dano à administração pública ou não. O impacto prático dessa contradição é que as sanções aplicadas podem ser exacerbadas, ferindo o princípio da razoabilidade do Direito.

A autora ainda salienta que, de acordo com sua visão, o devido cumprimento da lei só se dará com a aplicação de medidas fiscalizatórias por parte do poder público, inibindo as empresas na adesão a práticas ilícitas. Ao longo prazo, essa inibição tenderia a fomentar nas empresas a necessidade de

dito crime variam de acordo com a gravidade das ações do funcionário, considerando o poder e influência do cargo que exerce, e se encontram descritas no artigo 268 do Código Penal Argentino.

implementação de políticas e práticas de controle interno e *compliance*, o que denotaria o caráter pedagógico da lei (CAMPOS, 2015, p. 174).

Convém reiterar que tanto para o caso da Argentina quanto para o do Brasil, a adoção de tais leis anticorrupção empresarial fazem parte de um corolário de práticas preconizadas por organizações internacionais nas quais ambos os países estão inseridos, com destaque para a Convenção para o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, que trata de forma mais direcionada a questão da corrupção envolvendo empresas e agentes públicos.

Capítulo III – Sobre comparações

3.1 – O Escândalo político – mídia e corrupção

A divulgação de casos de corrupção pela mídia tem gerado um capítulo a parte no tema da corrupção. O papel da mídia na divulgação de casos de corrupção tanto na Argentina quanto no Brasil tem ganhado espaço no período após redemocratização no que se refere ao aspecto da vigilância: após um longo período de regimes militares, em que a liberdade de imprensa pode ser no mínimo, questionada, a mídia assumiu um papel de divulgar para a população aquilo que consideram como interesse público (LIMA, 2012).

Para entendermos a que exatamente se refere o conteúdo daquilo que a mídia considera como relevante para divulgação, convém recuperarmos a definição de “escândalo” proposta por Thompson (2000). O referido autor define que “escândalo se refere a ações ou acontecimentos que implicam certos tipos de transgressões que se tornam conhecidos de outros e que são suficientemente sérios para provocar uma resposta pública”. Thompson (2000) detalha aquelas que considera ser as cinco características básicas do escândalo:

- “1) Sua ocorrência ou existência implica a transgressão de certos valores, normas ou códigos morais;
- 2) Sua ocorrência ou existência envolve um elemento de segredo ou ocultação, mas elas são conhecidas ou firmemente cridas como existentes por outros indivíduos que não os envolvidos (chamaria a esses indivíduos de *não-participantes*);
- 3) Alguns *não-participantes* desaprovam as ações ou acontecimentos e podem sentir-se ofendidos pela transgressão;
- 4) Alguns *não-participantes* expressam sua desaprovação denunciando publicamente as ações ou acontecimentos;
- 5) A revelação e condenação das ações e acontecimentos podem prejudicar a reputação dos indivíduos responsáveis por eles (embora isso não seja sempre, ou necessariamente, o caso [...]).” (THOMPSON, 2000, p. 40).

As dimensões que compõem o conceito de escândalo são importantes para entender o que está por trás do intuito da mídia ao dedicar esforços das coberturas jornalísticas em denunciar as transgressões morais que ocorrem nos governos: a questão de denunciar publicamente acontecimentos buscam atender um interesse de informar a população acerca das ações dos governos e dos governantes, alimentando a opinião pública com informações que concernem corrupção e abusos de poder (LIMA, 2012). A mídia e os jornalistas atuam, desse modo, como uma “guardiões do interesse público” ao estabelecer uma dinâmica de fiscalização sobre os governos e seus entes participantes. (LIMA, 2012, p. 442).

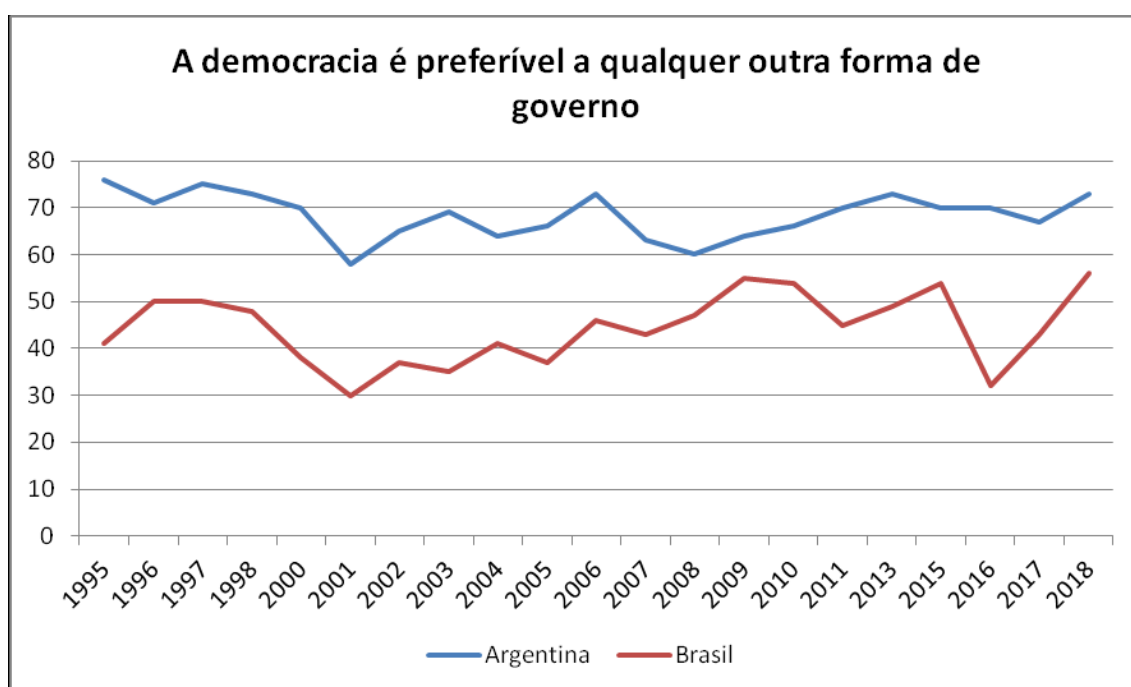
A ênfase em casos de corrupção tem alimentado o jornalismo investigativo, fazendo surgir um tipo mais específico de escândalo, o escândalo político midiático. Lima (2012) define esse tipo de escândalo como aquele que envolve indivíduos ou ações que se situam em um *campo político*, sendo este último o “campo da ação e interação que está ligado à aquisição e ao exercício do poder político através do uso, dentre outros, o poder simbólico” (LIMA, 2012, p. 443). Assim, não apenas está em jogo o capital simbólico do político – sua reputação, no caso – mas também a visão que os cidadãos têm do sistema democrático nos quais estão inseridos.

Para o caso brasileiro, ao que tange o apoio às instituições democráticas, Moisés (2010) apura que, apesar da adesão dos brasileiros às instituições democráticas ser notória, a desconfiança em relação à democracia e às suas instituições também se faz igualmente presente. No Brasil, tal desconfiança está voltada mais especificamente para os partidos políticos, Congresso Nacional e o sistema judiciário (MOISÉS, 2010). A desconfiança em relação a tais instâncias de poder não é sem fundamento pois, justamente após a redemocratização, os cidadãos viram uma série de casos de corrupção passando a ser noticiados, envolvendo membros de todos os Poderes, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

De fato, ao comparar os dados averiguados pela instituição Latinobarómetro ao longo da última década, nota-se que não só essa desconfiança em relação à democracia se faz presente no caso brasileiro, mas

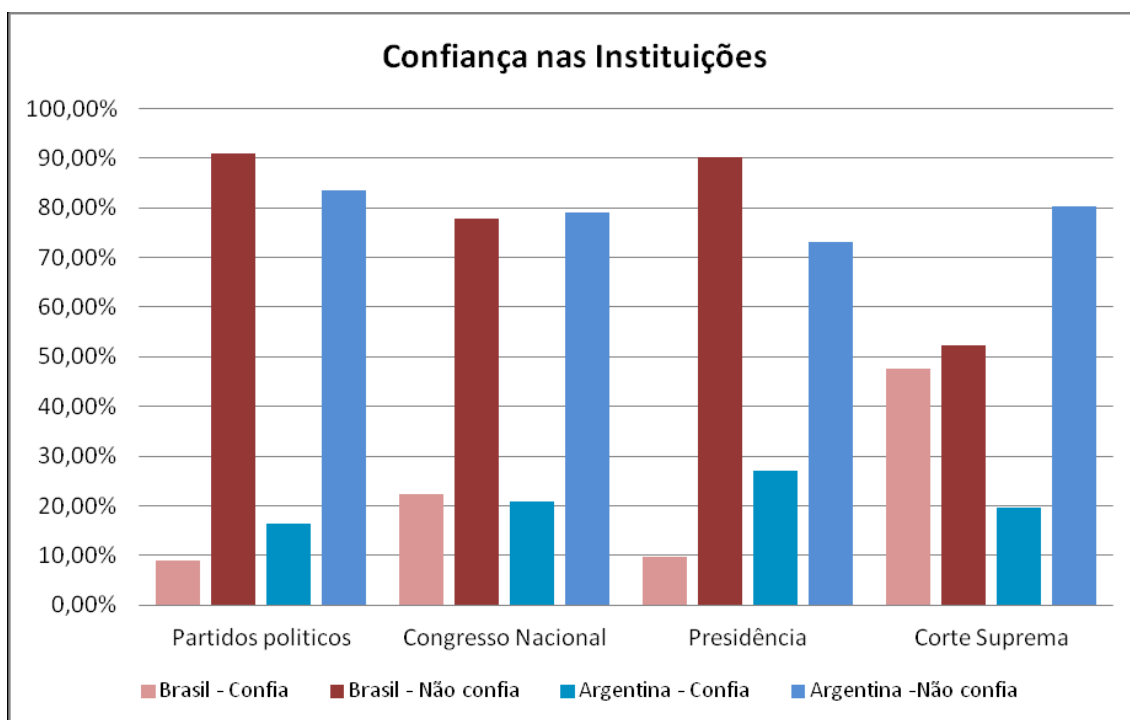
também que ela é maior do que a desconfiança que os argentinos apresentam em relação às suas instituições democráticas. Avritzer (2019) traz uma comparação entre dados divulgados pelos Latinobarómetro de 2018, colocando em perspectiva comparada os dois países. O gráfico abaixo demonstra o apoio à democracia, segundo a perspectiva de argentinos e brasileiros.

GRÁFICO 1: “Série Histórica da preferência pela democracia no Brasil e na Argentina”



FONTE: Latinobarómetro (1995-2017), A Cara da Democracia no Brasil (2018), La Cara de la Democracia en Argentina (2018) in AVRITZER (2019).

Ainda, retomando a categorização de Moisés (2010) ao analisar a confiança separada por cada instituição democrática, os resultados trazidos por Avritzer (2019) com base no reporte do Latinobarómetro publicado em 2018 mostram em detalhes que a desconfiança dos brasileiros é maior que as dos argentinos.

GRÁFICO 2: “Confiança nas instituições políticas”

FONTE: AVRITZER (2019).

Sem dúvida os escândalos políticos midiáticos envolvendo casos de corrupção nos dois países (bem como em toda América Latina) foram fatores impactantes para os resultados obtidos pela Corporação Latinobarómetro. O Brasil tem se destacado na região com casos envolvendo políticos e empresas desde o escândalo do Mensalão, ainda no primeiro governo do ex-presidente Lula. A Argentina apresenta uma situação não tão diversa: escândalos envolvendo os ex-presidentes Nestor e Cristina Kirchner ainda se propagam na mídia, e foram responsáveis, dentre outros fatores, pela eleição de Mauricio Macri em 2016, findando os doze anos da chamada “Era Kirchner”.

Lagos (2018), em sua análise sobre os resultados obtidos pelo Latinobarómetro, ressalta que os resultados de apoio das populações dos países latino americanos à democracia obtidos pela pesquisa de 2018 atingiram os níveis mais baixos desde o início das mensurações, feitas desde 1995. Diz Lagos (2018):

“La corrupción ha penetrado profundamente los presidentes, parlamentos, miembros del poder ejecutivo en muchos países, minando la imagen de la democracia, confundiendo a la

población. Un régimen corrupto no puede ser una democracia.” (LAGOS, 2018, p. 06).

Traz-se a seguir um breve sumário sobre os casos de corrupção mencionados – o “mensalão” brasileiro, deflagrado em 2005; e as acusações sobre os Kirchner, na Argentina, deflagradas após a morte de Néstor Kirchner em 2010 mas que possuem as investigações ainda em curso.

Conforme já mencionado, visa-se por meio de análise de notícias de jornal e de bibliografia vinculada aos casos de corrupção apresentados verificar como se deu o posicionamento da mídia ao tratar dos fatos e de seu desenrolar. Para tal, optou-se pela utilização de dois jornais de circulação nacional (*Folha de S. Paulo* e *Estadão*), e três agências de notícia internacionais (a *Deutsche Welle* da Alemanha, e os jornais *La Nación* e o *Clarín*, da Argentina).

Assim sendo, a utilização dos jornais se dividiu da seguinte maneira:

- Para o caso brasileiro: utilizou-se as publicações dos jornais *Folha de S. Paulo* e *Estadão*, com datas a partir de 01/07/2005, mês em que foi publicada a entrevista com o então senador Roberto Jefferson denunciando um suposto esquema de pagamento de mesadas à membros da base governista no Legislativo, até 31/12/2005.
- Para o caso argentino: a pesquisa abrangeu notícias dos jornais argentinos *Clarín* e o *La Nación*. Foram consideradas todas as reportagens que continham a classificação “*Corrupción K*”, termo criado pela imprensa argentina para designar os escândalos de corrupção vinculados ao nome dos Kirchner. Essa abordagem permitiu verificar o tom do tratamento dado a cada situação envolvendo os ex-presidentes Nestor e Cristina Kirchner que foram sendo deflagrados ao longo dos anos.

É importante ressaltar, para o caso do Brasil e do mensalão, que há uma discrepância entre o número de publicações obtidas do jornal Estadão e da Folha de S. Paulo. Isso deveu-se às limitações do mecanismo de busca do *website* do Estadão, que permitiu trazer como resultado consistente de busca apenas

reportagens do jornal físico publicadas sobre o caso Mensalão. Por outro lado, foi possível obter todas as publicações da Folha de S. Paulo no mencionado período, o que resulta num volume muito maior de notícias e editoriais analisados.

Em termos do caso da Argentina e dos escândalos Kirchner, optou-se pela busca de notícias listadas sob a seção “*Corrupción K*” do jornal *Clarín*, já que a busca simplesmente pelos termos “Kirchner” ou “Cristina Kirchner” era demasiado abrangente. Ainda assim, na seção “*Corrupción K*”, foram selecionadas as reportagens que tratavam diretamente dos Kirchner, já que há uma série de reportagens correlatas que não necessariamente relacionam-se com os Kirchner diretamente, mas utilizam a *tag* “Kirchner” ou “Cristina Kirchner” para promover a publicação dentro do próprio *website*.

Para ambos os casos, a cobertura dos veículos de comunicação em relação aos fatos ocorridos e ao desenrolar das situações mostra-se bastante típica daquilo que Lima (2012) identifica como a autoimagem típica da imprensa nos regimes democráticos: a de que são “mandatários da missão de fiscalizar os governos e denunciar publicamente seus desvios”, atuando como guardiões da democracia e do interesse público (LIMA, 2012, pp. 442). Com isso, segundo o autor, instaura-se como prática a publicação de denúncias de corrupção tanto pelo aspecto de fiscalização, quanto pela auto legitimação das ações e interesses da própria imprensa como porta vozes da opinião pública.

Dessa forma, a cobertura da imprensa foca nos personagens e em sua super exposição dos entremeios dos casos de corrupção sendo tratados. Sem dúvida, é inquestionável a importância da imprensa e sua liberdade de investigação e de veiculação daquilo que se apura como notícia. Mas o aspecto potencialmente bastante lucrativo do escândalo político midiático leva a imprensa, ao menos nos casos estudados, a apegar-se a cada detalhe e casos de menor relevância e vincular à uma linha mestra, a uma *tag*, que diante da opinião pública soará como mais um caso de corrupção ligado ao poder Executivo da nação.

Um bom exemplo disso, além do caso supramencionado da Argentina e dos Kirchner: para o caso mensalão, sob o mesmo caderno intitulado “Crise no governo Lula”, o jornal Estadão chegou a noticiar os valores da negociação de uma das deladoras do esquema (a ex-secretária de Marcos Valério, Fernanda Karina Somaggio) com uma revista masculina. Parece absurdo, mas tem-se com isso um superdimensionamento das notícias sobre a crise, cadernos especiais tratando do tema com mais folhas, mais *hashtags* online, dando a impressão de que a situação é ainda mais grave.

Para o caso de jornais internacionais que tratam da situação nos países, analisou-se, de forma pontual, algumas reportagens do portal de notícias da *Deutsche Welle Brasil*, tratando das notícias de Brasil e Argentina. Também se tomou a atuação os jornais do *Folha de S. Paulo* e *Estadão* ao trazerem notícias sobre a Argentina. É possível perceber, para todos os casos, que o volume de reportagens sobre o mensalão e os escândalos Kirchner é bem menor do que os dos jornais locais, por óbvio. Também, o tom das reportagens, apesar de severo, é menos crítico do que os dos jornais nacionais.

Por se tratarem de veículos internacionais, percebe-se que o intuito da atuação midiática nesse cenário é trazer linhas mais gerais do panorama nos países. A severidade das situações parece ser balizada pelo tom dos próprios jornais locais ou mesmo pela percepção dos jornalistas correspondentes *in loco*, mas o enfoque é de trazer explicações mais simples ao leitor “estrangeiro”, que não está imerso naquela sociedade.

Uma explicação mais breve sobre cada escândalo midiático e os posicionamentos dos jornais em cada um segue nos próximos tópicos.

3.1.1 – Brasil: o caso “mensalão”

O “mensalão” consolidou-se como um dos maiores escândalos político-midiáticos pós redemocratização no Brasil. Apesar de escândalos de corrupção serem uma realidade bastante frequentes no país, o “mensalão” teve papel de destaque graças à postura e cobertura ostensiva dos veículos de mídia

(MIGUEL, COUTINHO, 2007) – juntou-se a tal seara, mais recentemente, os casos e a cobertura jornalística envolvendo a Operação Lava-Jato.

O caso, deflagrado em 2005 durante primeiro governo Lula, teve início com uma denúncia envolvendo um dos partidos da base do governo e a gestão dos Correios. No mesmo ano, em entrevista ao jornal Folha de S. Paulo, o parlamentar Roberto Jefferson, à época deputado federal pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), revelou o pagamento de mesadas por parte do governo a deputados, utilizando dinheiro público, para que voltassem as emendas propostas a seu favor¹⁵ (MIGUEL & COUTINHO, 2007; BIROLI & MANTOVANI, 2014). O enunciado esquema foi chamado por Roberto Jefferson de "mensalão", termo pelo qual ficou conhecido desde então.

À medida que as denúncias e as investigações foram se aproximando do alto escalão do governo e envolveram dois ministros (José Dirceu, da Casa Civil, e Antônio Palocci, da Fazenda), empresários (com destaque para Marcos Valério) e a cúpula do PT (José Genoíno, presidente do partido, e Delúbio Soares, tesoureiro do PT)¹⁶, a cobertura da mídia sobre o caso tornou-se cada vez mais ostensiva, e passou a adotar o tom de cobrança de punição aos responsáveis (MIGUEL & COUTINHO, 2007). O alegado desconhecimento do então presidente Lula em relação ao esquema também foi tratado com desconfiança pelos veículos de comunicação, bem como as possíveis tentativas do governo em proteger os envolvidos.¹⁷ Num panorama geral, segundo Biroli e Mantovani (2014):

“O ‘mensalão’ tornou-se o principal assunto da cobertura jornalística ao longo de 2005 e permaneceu em evidência durante a disputa eleitoral de 2006 (apesar disso, Lula foi reeleito

¹⁵ Informações presentes em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69402.shtml>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69403.shtml>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69404.shtml>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69465.shtml>>.

¹⁶ Presente em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20050615-40783-spo-8-pol-a8-not/tela/fullscreen>>.

¹⁷ Informações presentes em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20050718-40816-spo-7-pol-a7-not/tela/fullscreen>>; <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20051225-40976-spo-6-pol-a6-not/tela/fullscreen>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69434.shtml>>.

com mais de 60% dos votos válidos e em 2010 reelegeria sua sucessora, Dilma Rousseff). Foi, também, o principal tópico no noticiário político entre agosto e novembro de 2012, quando a Ação Penal 470 foi julgada no Supremo Tribunal Federal (STF), com a condenação de 25 pessoas, entre as quais José Dirceu, ex-ministro da Casa Civil, considerado o principal articulador político na condução do PT ao Planalto e no primeiro governo Lula, José Genoíno, presidente do PT na época em que foram feitas as denúncias, e Delúbio Soares, ex-tesoureiro do partido, responsabilizado, juntamente com o publicitário Marcos Valério, também condenado, pela operacionalização de desvios de recursos”. (BIROLI & MANTOVANI, 2014, p. 02).

Ainda durante o ano de 2005, deu-se a abertura de duas CPIs para investigação do tema – uma para investigar a corrupção nos Correios, outra para investigação acerca da compra de votos de parlamentares¹⁸ (MIGUEL & COUTINHO, 2007, p. 03). além de indiciados os responsáveis pelo esquema, o julgamento aconteceu já no primeiro governo Dilma Rousseff, em 2012. A cobertura, mais uma vez, ganhou ampla cobertura e o tom de punitivismo aos culpados, com os principais veículos de comunicação do país – incluindo os jornais selecionados nessa pesquisa, *Folha de S. Paulo* e *Estadão* – declaradamente fazem uma cobertura “não-posicionada” sobre os fatos (BIROLI & MANTOVANI, 2014).

Traz-se a seguir o número de matérias publicadas nos dois jornais citados que incluíam expressamente o termo “mensalão”. A busca compreendeu os meses de junho a dezembro de 2005.

Para o caso do *Estadão* especificamente, foram consideradas para a análise apenas as reportagens com o termo “mensalão” que fizessem parte dos cadernos de Política, Opinião e Editoriais. Tal recorte foi adotado visto que, ao longo do período analisado, o termo “mensalão” figurou em reportagens de quase todos os cadernos do jornal – similarmente ocorrido também com a *Folha de S. Paulo* – o que não traria um resultado qualitativo relevante para o propósito desse trabalho.

¹⁸Presente em: < <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69454.shtml>>; <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69456.shtml>>.

Tabela 3: Reportagens do jornal Estadão de Junho a Dezembro de 2005.

Meses	Quantidade de Matérias
Junho/05	74
Julho/05	115
Agosto/05	109
Setembro/05	84
Outubro/05	88
Novembro/05	46
Dezembro/05	47
Total	563

Fonte: Acervo Estadão – 01/06/2005 a 31/12/2005. Elaboração própria.

É importante ressaltar que, para o caso do *Estadão*, as reportagens em que o termo “mensalão” aparece explicitamente colocado não compreendem a totalidade de reportagens sobre o tema. O jornal manteve por alguns meses uma sessão chamada “Crise no governo Lula”, como se fosse uma subclassificação dentro do próprio caderno de Política, e que se mostrou muito mais abrangente do que as notícias diretamente vinculadas ao termo “mensalão”.

Considerar a totalidade das notícias vinculadas à classificação “Crise no governo Lula” traria problemas metodológicos a esse trabalho referentes à rastreabilidade do critério utilizado para o recorte do universo de análise, visto que a investigação por “crise no governo Lula” não retorna resultados coerentes na ferramenta de busca do próprio jornal. Ademais, por volta do mês de Setembro de 2005, essa subclassificação deixou de ser utilizada pelo jornal, passando as notícias a serem contabilizadas normalmente do caderno de Política.

Tal tipo de questão não foi verificada nas publicações do jornal *Folha de S. Paulo*, que manteve durante todo o período analisado na sessão “Poder” (de política brasileira), sem nenhuma subclassificação ou separação em caderno especial. Ainda, foram incluídos na análise os editoriais da coluna “Pensata”, que traziam visões mais autorais sobre o escândalo do mensalão.

Essa diferença na classificação e no enfoque das notícias dada pelos dois jornais faz-se importante pois ela pode ajudar a entender a discrepância entre o número de reportagens publicadas entre *Folha* e *Estadão*. Incluir o termo “mensalão” como parte dos textos das reportagens ou mesmo como *tag* no mecanismo de busca de seu site fez com que o número de reportagens publicadas pela *Folha de S. Paulo* fosse aparentemente muito maior; ao passo que no *Estadão*, que nem sempre utilizou o termo “mensalão” no texto de suas reportagens e optou por criar uma subclassificação chamada “Crise no governo Lula” e não “mensalão” fez com que o universo de notícias sobre o tema pareça menor do que realmente é. Isso não denota uma conduta do *Estadão* em tentar diminuir a importância do tema nem em tentar “desinflar” o número de reportagens publicadas. Apenas fez com que a totalidade de notícias sobre o tema fosse mais difícil de rastrear.

Os dados acerca das reportagens da *Folha* são apresentados na seguinte tabela, comprovando a discrepância aparente entre o número de publicações dos dois jornais.

Tabela 4: Reportagens do jornal Folha de S. Paulo de Junho a Dezembro de 2005.

Meses	Quantidade de Matérias
Junho/05	327
Julho/05	430
Agosto/05	510
Setembro/05	283
Outubro/05	217
Novembro/05	120
Dezembro/05	85
Total	1972

Fonte: Folha Online – 01/06/2005 a 31/12/2005. Elaboração própria.

Avaliando as reportagens dos dois jornais sob uma ótica mais qualitativa, é possível perceber que a tratativa dada por ambos os jornais analisados ao longo do decorrer das denúncias é de atribuição de culpa aos envolvidos/ réus mesmo sem qualquer tipo de julgamento ou investigação em curso. O destaque vai para o caso do ex-ministro da Casa Civil, José Dirceu. Sua renúncia ao cargo de Ministro da Casa Civil foi vista como o reconhecimento de sua responsabilidade perante os fatos denunciados. Foi também, pelo lado do governo, uma tentativa de isolar a crise e fazer com que ela afetasse o menos possível a imagem do então presidente Lula, que ao longo de todo o escândalo negou ter conhecimento sobre os fatos e sobre o envolvimento de seus correligionários.

Às denúncias de corrupção vindas do ex-deputado Roberto Jefferson passaram a se somar a uma série de outras denúncias menores ou pontuais acerca de temas referente à corrupção em outros órgãos ou mesmo a governos

locais, e que estariam, de alguma forma, ligados às ações de Marcos Valério (apontado como operador do esquema do mensalão), e por consequência, vinculados ao governo Lula e ao PT. Com isso, as publicações conseguiram aumentar o volume compilado de notícias. Casos diversos passaram a fazer parte dos cadernos principais jornais sob a ótica é como se estivessem diretamente vinculados àquele governo e a seus membros.

Além disso, é relevante ressaltar que alguns dos editoriais e reportagens do período vinculam as denúncias em curso com outros escândalos da democracia que culminaram no *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, numa tentativa de equiparar as situações¹⁹. De modo geral, os efeitos disso foram tais que o escândalo de corrupção – que de fato, era grande e complexo por si só – parecia ainda maior, conforme fora posteriormente averiguado por meio das CPI e de julgamentos na justiça.

É interessante pensar que justamente a complexidade do esquema de operação do “mensalão” foi o que trouxe aos olhos da opinião pública o nome de uma série de pessoas envolvidas nele, gerando, portanto, um enorme impacto midiático. No entanto, por mais que essa diversidade de nomes tenha sido noticiada pelos jornais, a recorrente citação de alguns nomes é notável. Mesmo sem ter seu nome vinculado à participação no esquema do mensalão, o ex-presidente Lula, por exemplo, é sempre um dos mais citados nos títulos das matérias de ambos os jornais analisados. Dirceu, Jefferson, Valério – estes sim, investigados e punidos – também foram nomes de grande destaque nos títulos das reportagens publicadas.

Abaixo tem-se o número de citações aos nomes do mensalão, contabilizados por suas ocorrências nos títulos das reportagens.

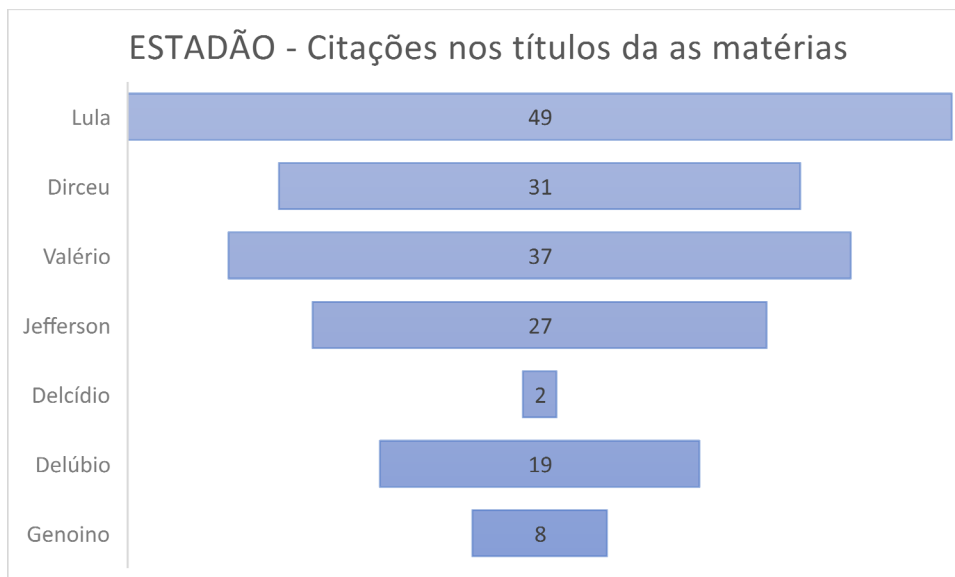
¹⁹ Pode-se citar como exemplo as reportagens abaixo:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u72463.shtml>>;

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u71079.shtml>>;

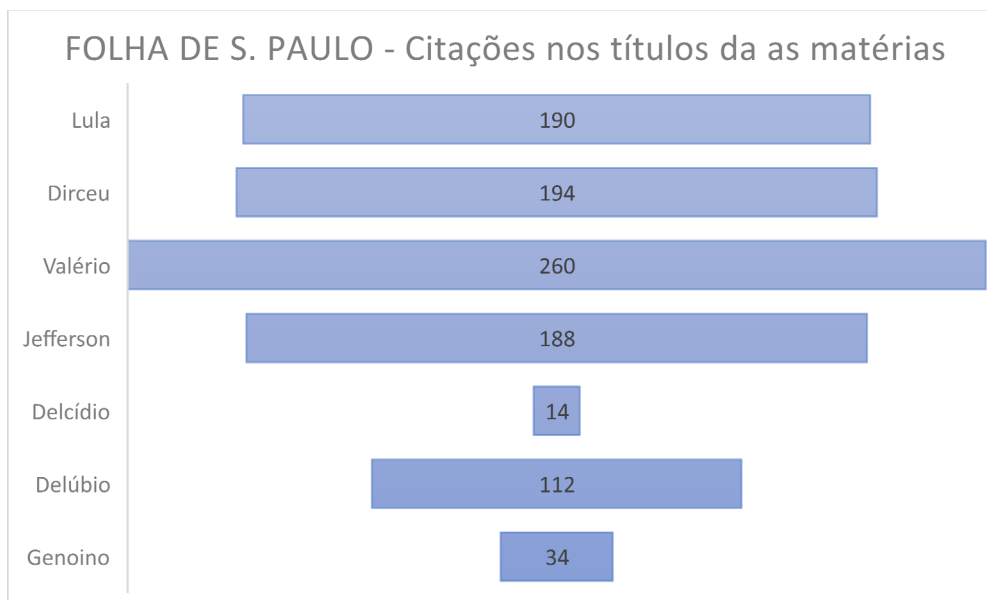
<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20050710-40808-spo-10-pol-a10-not/busca/mensal%C3%A3o>>.

Grafico 3: Número de ocorrências dos principais nomes do mensalão no título das matérias do *Estadão*.



Fonte: Acervo Estadão – 01/06/2005 a 31/12/2005. Elaboração própria.

Grafico 4: Número de ocorrências dos principais nomes do mensalão no título das matérias da *Folha de S. Paulo*.



Fonte: Folha Online – 01/06/2005 a 31/12/2005. Elaboração própria.

Não há dúvidas de que o mensalão foi um caso de corrupção bastante impactante para história do país. Entretanto, o escândalo midiático que se gerou em torno das denúncias e seus personagens naquela ocasião de sua deflagração contribuiu para formar uma correlação importante entre corrupção e a imagem do Partido dos Trabalhadores perante a opinião pública, associação essa ainda bastante presente na memória dos brasileiros.

Nota-se que a exposição do nome de Lula tinha também esse intuito: por mais que o escândalo tenha ocorrido em seu governo – e por isso, seja bastante natural que seu nome fosse ventilado pela mídia – o que se vê no caso do *Estadão*, por exemplo, é que seu nome lidera o *ranking* de citações. Ele é mais citado do que réus efetivamente condenados por crimes de corrupção decorrentes do mensalão. No caso da *Folha de S. Paulo*, Lula é quase tão citado quanto José Dirceu, que teve seu mandato cassado devido ao escândalo. A tônica das reportagens também é um relevante indicativo de como o escândalo midiático foi ampliado e fortalecido perante a visão da população: as declarações de Roberto Jefferson e Marcos Valério ganhavam repercussão estrondosa muito antes de terem sua veracidade averiguada nas CPIs instauradas (Correios, Mensalão). Há ainda inúmeros editoriais questionando ou mesmo duvidando que Lula, ao contrário do que declarou, não soubesse do esquema.

Apesar do desgaste à imagem do partido e de membros do governo, obteve-se de fato um relativo isolamento da figura de Lula em relação a uma possível participação sua no escândalo. Restava o questionamento sobre o impacto do escândalo nas eleições seguintes, em que Lula tentaria a reeleição.

Em pesquisa publicada por Rachel Meneguello em 2007, foi realizada uma análise que tomou como base as eleições de 2006 e a opinião pública acerca da corrupção, considerando que aquele seria o primeiro pleito para o governo federal a ser realizado posteriormente ao escândalo do mensalão. Acerca dos resultados obtidos, a autora apresenta sua interpretação de que apesar do impacto do mensalão não ter sido sentido tão fortemente nas urnas em 2006 – já que Lula alcançou a reeleição e cumpriu mais quatro anos de governo e posteriormente conseguiu, em 2010, fazer com que sua candidata, a ex-ministra Dilma Rousseff se elegesse presidente – o escândalo mostrou-se

relevante para o amadurecimento da ideia de que a corrupção é o maior problema do Brasil, segundo seus cidadãos, bem como o ensejo de mudança.

Ainda com uma visão pautadas nos acontecimentos de 2006, Meneguello (2007) deixa uma importante pista sobre a importância da opinião pública no contexto “democracia X corrupção”:

“Os dados (*da pesquisa realizada*) indicam uma zona nublada, na qual reside um juízo normativo sobre a corrupção que não afeta de forma significativa o comportamento político mais imediato do eleitor ou a avaliação e o apoio ao sistema político. Essa área parece ser o nó entre o impacto da corrupção e as bases de adesão democrática – como diminuir a distância entre a percepção, o juízo moral e a prática política”. (MENEGUELLO, 2007, p. 78).

De fato, a pauta da corrupção tornou-se cada vez mais presente no debate político dos últimos anos, inspirando atos públicos e movimentações do setor político e criminal para combatê-la. As percepções acerca de sua ocorrência se tornaram ainda mais relevantes na sociedade brasileira. No tópico 3.2, será avaliado o impacto das percepções sobre a corrupção no estudo realizado anualmente pela ONG Transparência Internacional, o Índice de Percepção de Corrupção.

3.1.2 – Argentina: os escândalos Kirchner

Os anos Kirchner na presidência da Argentina se iniciam em 2003, com a ascensão de Néstor Kirchner à presidência, no lugar do presidente interino Eduardo Duhalde. Sua presidência foi até 2007, quando sua esposa, Cristina Fernández Kirchner (CFK), é eleita para o cargo. Cristina Kirchner, por sua vez, permaneceu na presidência da Argentina até 2015, tendo cumprido dois mandatos (2007-2011 e 2011-2015).

Segundo Mocca (2005), a retórica política de Néstor Kirchner foi construída “em torno de um eixo central: a superação do passado menemista, identificado com a abertura indiscriminada da economia, a exclusão social, a corrupção e a deterioração institucional”. Apesar de tal retórica, os casos de

corrupção do kirchnerismo passaram a eclodir no segundo mandato de Cristina Kirchner.

As acusações de corrupção que recaem sobre o casal Kirchner seguem majoritariamente duas frentes. A primeira é a de favorecimento ao empresário Lázaro Báez durante a presidência de Cristina Kirchner, por meio do direcionamento de licitações de obras públicas à Austral Construcciones, empreiteira do empresário²⁰. As irregularidades nas licitações teriam começado na gestão presidencial de Néstor Kirchner. Ainda, recai sobre CFK e seus filhos a acusação de lavagem de dinheiro por meio de sua rede de hotéis na Patagônia, o Hotesur.²¹

A segunda acusação que recai sobre os Kirchners envolve o chamado “caso dos Cadernos”. O caso consiste na descoberta de oito cadernos com anotações de um ex-motorista vinculado a funcionários de confiança dos Kirchner, onde se detalham as entregas e recebimento de dinheiro de propina, pagas por empresários argentinos ao casal Kirchner e altos funcionários do governo para obtenção de benefício em licitações públicas. A ocorrência de tais entregas também se iniciou no governo de Néstor, e se estendeu pelos governos de Cristina Kirchner. Os pagamentos envolvem nomes conhecidos do empresariado argentino, incluindo Ángel Calcaterra, primo do ex-presidente Maurício Macri.²²

As acusações de corrupção contra os Kirchner chegaram ao Judiciário argentino e uma série de processos foram instaurados. O foco das investigações recaiu sobre Cristina Kirchner e ex-membros de governo, pois Néstor Kirchner

²⁰ Presente em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/11/in5ternacional/1549905938_315880.html>;
<<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,julgamento-de-cristina-kirchner-por-corrupcao-e-adiado-para-maio,70002726495>>.

²¹ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/09/cristina-kirchner-e-indiciada-por-corrupcao-na-argentina.shtml>>; <<https://www.lanacion.com.ar/politica/piden-la-indagatoria-de-cristina-kirchner-nid1856621>>; <<https://www.dw.com/pt-br/christina-kirchner-%C3%A9-alvo-de-processo-por-lavagem-de-dinheiro/a-38302615>>.

²² Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,primo-de-presidente-da-argentina-diz-ter-pago-propina-a-kirchneristas,70002434511>>.

faleceu em 2010, antes da descoberta dos eventos. No total, CFK responde a doze processos e tem cinco pedidos de prisão preventiva, nenhum cumprido dada a sua imunidade parlamentar como senadora da República.²³

Somado a tais casos, Cristina Kirchner ainda teve o nome envolvido na polêmica morte do promotor Alberto Nisman. Nisman apresentou denúncia contra Cristina Kirchner à Justiça Argentina, acusando-a de tentar acobertar e libertar os acusados pelo atentado à organização judaica AMIA, ocorrido em 1994, beneficiando a imagem do Irã, então parceiro comercial argentino. Nisman foi encontrado morto em seu apartamento, e a primeira hipótese confirmada por Cristina Kirchner foi a de suicídio. No entanto, as investigações que se seguiram levaram conclusão de que Nisman houvera sido assassinado, e que serviços de inteligências poderiam estar envolvidos em sua morte. Apesar da denúncia oferecida por Nisman contra CFK ter sido rechaçada pela Justiça Argentina, a imagem de Cristina Kirchner saiu abalada dada a ostensiva cobertura midiática.²⁴

Os escândalos políticos midiáticos envolvendo os Kirchner começaram ainda no governo de CFK, uma das razões pelas quais a ex-presidente, em seu segundo mandato, passa a adotar uma postura mais dura em relação aos meios de comunicação, em especial ao Grupo Clarín, detentor de um dos principais

²³ Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,antes-de-julgamento-cristina-kirchner-usa-redes-sociais-para-defender-se-de-acusacoes,70002837430>>; <<https://www.dw.com/pt-br/justi%C3%A7a-argentina-confirma-processo-de-cristina-kirchner-por-corrup%C3%A7%C3%A3o/a-46827500>>; <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,cristina-kirchner-sera-julgada-por-corrupcao-pela-segunda-vez-na-argentina,70003018289>>.

²⁴ Disponível em: <<https://www.politicaexterior.com/actualidad/argentina-dividida-por-la-muerte-de-nisman/>>; <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/02/internacional/1456939591_188345.html>; <<https://www.dw.com/pt-br/morte-de-nisman-foi-homic%C3%ADdio-afirma-procurador-argentino/a-19076168>>; <<https://www.dw.com/pt-br/justi%C3%A7a-argentina-rejeita-den%C3%BAncia-contra-kirchner/a-18344762>>; <<https://www.dw.com/pt-br/justi%C3%A7a-argentina-rejeita-den%C3%BAncia-contra-kirchner/a-18344762>>; <<https://www.lanacion.com.ar/politica/el-dedo-acusador-nisman-sigue-apuntando-cristina-nid2324687>>.

jornais de circulação nacional (SERRAFERRO, 2015). Contudo, as denúncias contra a ex-presidente foram surgindo majoritariamente após o término de seu mandato, fazendo com que ela, de fato, nunca saísse do foco de atenção da população argentina. O papel da mídia nesse sentido, foi crucial: dada a quantidade de denúncias, a gravidade delas, o número de agentes envolvidos (empresários, ex-funcionários do governo e familiares, dentre outros), e os valores financeiros, a figura de CFK tem se colocado sempre presente nas grandes publicações, muitas vezes com tanto destaque quanto as ações do governo Macri, sucessor ao seu.

Abaixo apresenta-se o número de reportagens publicadas nos jornais *Clarín* e *La Nación* sob a classificação do termo “Corrupción K” – referindo-se justamente aos casos de corrupção ligados aos Kirchners. Os dados consideram o total de reportagens desde 2011 (quando o *Clarín* publicou a primeira reportagem sob tal alcunha) até o dia 31/12/2019.

Tabela 5: Comparação entre o número de notícias classificadas como “Corrupción K”.

ANO	CLARÍN	LA NACIÓN
2011	2	--
2012	7	--
2013	16	--
2014	26	--
2015	37	--
2016	273	926
2017	705	531
2018	784	302
2019	491	172
Total:	2341	1931

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que o jornal Clarín começou trazendo, em pequenas quantidades, reportagens que tratariam sobre questões de corrupção envolvendo os Kirchner quando Néstor Kirchner já havia falecido e CFK estava no fim de seu primeiro mandato. No entanto, as reportagens trazem situações envolvendo não apenas o período presidencial de Cristina (iniciado em 2007), mas também situações que teriam ocorrido nos tempos anteriores em que Néstor era governador da província de Santa Cruz. Também, nota-se que o pico de reportagens se deu na ocasião não das primeiras descobertas de denúncias de corrupção, mas sim a partir do indiciamento de Cristina perante o Judiciário, ocorrido entre 2017 e 2018.

O jornal *La Nación*, por outro lado, não teve reportagens marcadas sob a *tag* “corrupción K” até o ano de 2016. Esse, no entanto, foi o ano de maior publicação de notícias relacionadas ao tema: o foco do jornal foi esmiuçar as denúncias que começaram a surgir contra os Kirchner. Nota-se também um grande esforço do veículo em publicar reportagens com base em declarações do então presidente Macri sobre as denúncias que recaiam majoritariamente sobre Cristina ao longo de todo o período analisado. Tais declarações – e por consequência, as reportagens – traziam um tom condenatório, destacando que os tempos de impunidade e corrupção haviam acabado na Argentina, atribuindo isso aos esforços de sua própria gestão²⁵. O ano de 2019 em especial foi marcado pela cobertura das idas de Cristina aos tribunais e seus pronunciamentos de defesa, o que também geraram um grande volume de matérias.

Ainda acerca das reportagens, pode-se verificar o número de casos em que o nome de Cristina Kirchner é diretamente citado nos títulos ou nas marcações do *site* (chamadas *tags*). Com isso, é possível perceber que as notícias diretamente relacionadas a CFK são bem menores que o universo de

²⁵ Pode-se citar como exemplo dessa conduta do ex-presidente Macri as declarações presentes nas reportagens abaixo:
<<https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-todos-tienen-que-saber-que-no-hay-mas-impunidad-nid1916129/>>;
<<https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-inauguro-centro-infantil-hecho-plata-valija-nid2178293/>>;
<https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-dijo-que-con-su-gestion-se-acabo-la-etapa-de-la-impunidad-y-corrupcion-nid2041997/>.

reportagens vinculados à classificação “Corrupción K” adotada por cada um dos jornais. A comparação entre o Clarín e La Nación sob esse aspecto segue abaixo. O período considerado também vai de 2011 a 2019.

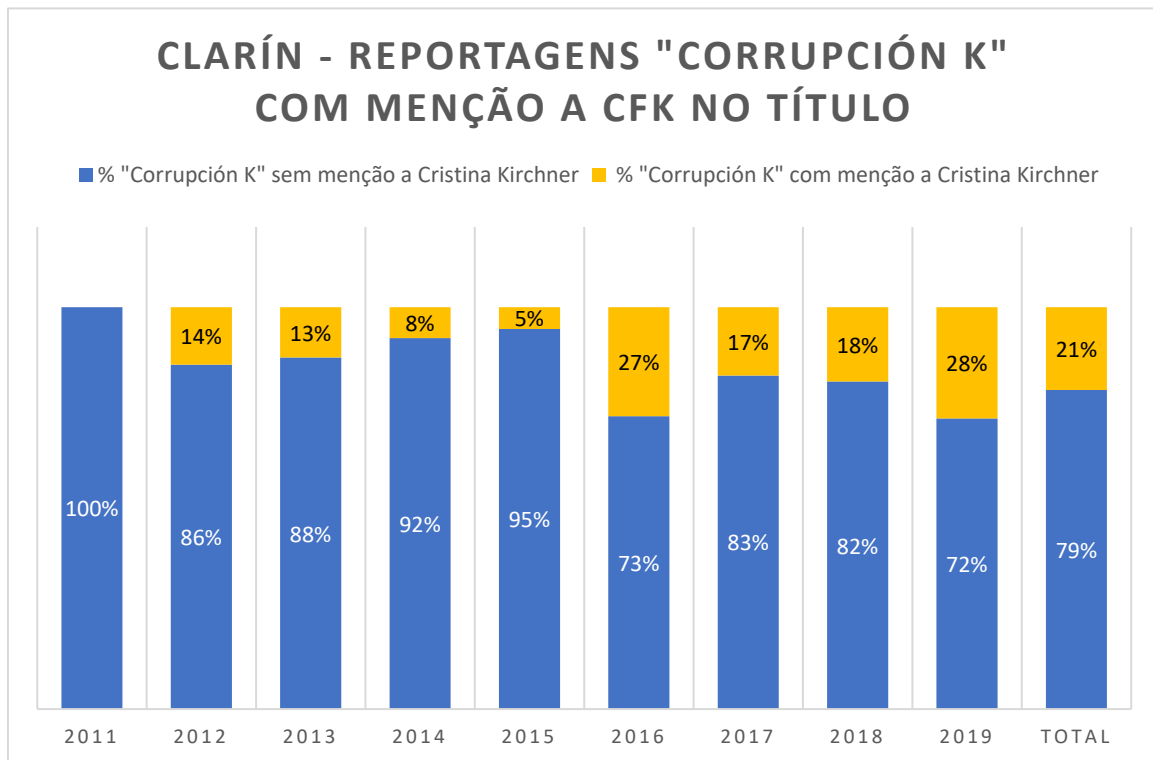
Tabela 6: Menções diretas ao nome ou à tag “Cristina Kirchner” nos títulos das reportagens classificadas como “Corrupción K.

ANO	CLARÍN	LA NACIÓN
2011	--	--
2012	1	--
2013	2	--
2014	2	--
2015	2	--
2016	74	322
2017	120	121
2018	145	129
2019	136	88
Total	482	660

Fonte: Elaboração própria.

Por uma perspectiva gráfica, pode-se ver o quanto dessas reportagens envolvendo diretamente o nome de Cristina Kirchner representam no total de reportagens listadas como “Corrupción K”. Para o caso do *Clarín*, o total de reportagens que efetivamente se referem a Cristina Kirchner é de 21% ao longo do período.

Grafico 5: Menções ao nome de Cristina Kirchner no Clarín.



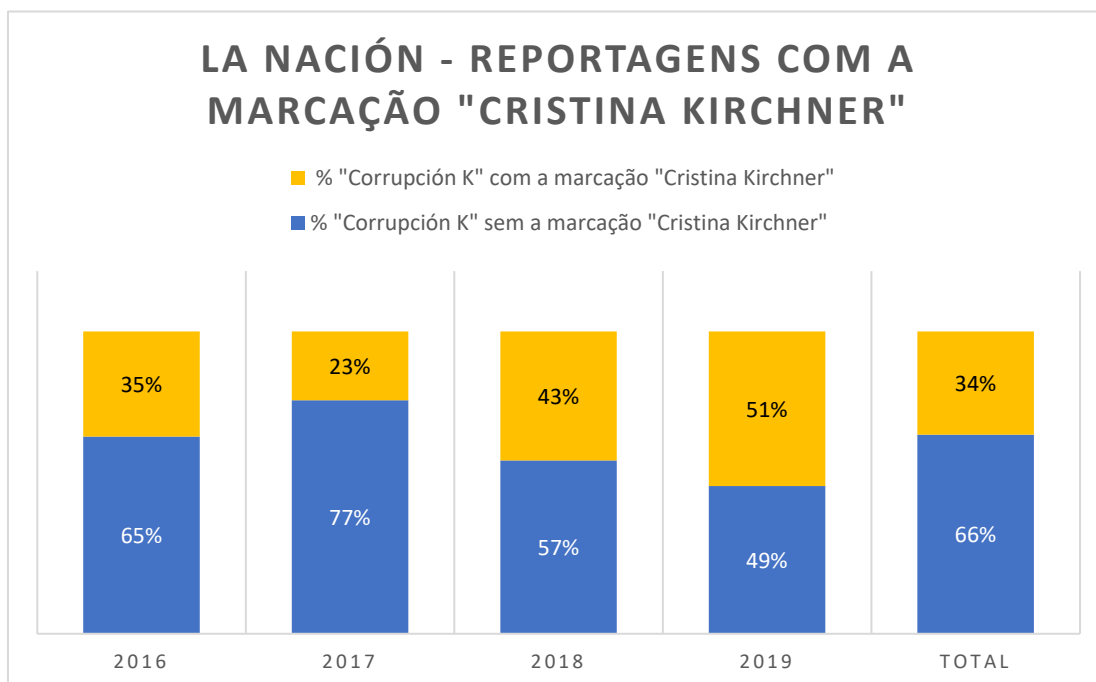
Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que até 2016, o percentual de notícias vinculadas diretamente ao nome da ex-presidente não chegou nem perto de 30%. Ou seja, a esmagadora maioria das reportagens do Clarín listam o nome dos Kirchner sem que necessariamente elas se refiram a atos, denúncias ou outros temas imediatamente ligados a Cristina em si. Isso denota um inchaço na quantidade de notícias que indiretamente se relacionam a seu nome, que alimentam o tamanho dos escândalos midiáticos nos quais CFK está inserida. Quanto ao ex-presidente Néstor, há uma visível limitação em relação a explorar sua figura ostensivamente: ao contrário do que acontece com sua viúva, não é possível mobilizar equipes para cobrir suas entradas e saídas de tribunais, suas declarações de defesa ou mesmo as de seus advogados, dado que Néstor Kirchner já é falecido.

No jornal La Nación, o percentual de notícias classificadas como "Corrupción K" e que estão vinculadas à tag "Cristina Kirchner" chega a 34% no total. Conforme já exposto, o jornal criou a classificação "Corrupción K" apenas

em 2016. O mecanismo de busca do *site* do La Nación permite a seleção de marcações (*tags*) dentro de um determinado tema. Com isso, foi possível selecionar dentro da classificação “Corrupción K” as reportagens que estavam diretamente relacionadas a CFK.

Gráfico 6: Menções ao nome de Cristina Kirchner no *La Nación*



Fonte: Elaboração própria.

Aqui, percebe-se que os percentuais de notícias vinculadas a Cristina são menos discrepantes em comparação ao Clarín, chegando a equilibrar com demais notícias classificadas como “Corrupción K” em 2019 – ocasião da cobertura das audiências judiciais de CFK. Ainda assim, conforme mencionado previamente, há de se considerar que há uma série de citações do nome de Cristina por parte de parlamentares e do próprio ex-presidente Macri que também somam-se a esses percentuais que compõe a *tag* “Cristina Kirchner”.

Analisando o cenário de maneira mais ampla, traz-se a reflexão apresentada por Chaia e Teixeira (2001) em seu texto ao afirmarem que “existe uma complementaridade dos campos político e midiático. A alimentação dos escândalos políticos também se deve à concorrência política” (CHAIA,

TEIXEIRA, 2001, p. 74). Esse parece ser exatamente o caso da Argentina com os escândalos Kirchner. Teve-se como uma das consequências de tais escândalos político midiáticos na Argentina um cenário eleitoral em 2019 que começa amplamente marcado pela oposição entre Cristina Kirchner e Mauricio Macri. Kirchner optou por sair como candidata à vice-presidente, deixando o posto principal da candidatura a Alberto Fernández, seu ex-ministro e correligionário²⁶. No entanto, a polarização que se dava entre os dois candidatos possui um viés muito claro: é a disputa do kirchnerismo *versus* a direita liberal.

Além disso, a mídia argentina continuará exercendo um papel bastante ruidoso e relevante tanto na apuração de casos de corrupção quanto no mandato de Cristina Kirchner como vice-presidente. Os grupos Clarín e La Nación, que sofreram com a austeridade de CFK durante seus mandatos²⁷, terão a tarefa de seguir cobrindo não apenas os escândalos de corrupção dos Kirchner, mas também os dos potenciais escândalos do governo Macri (a quem a priori, apoiavam), além dos problemas econômicos que o país enfrenta e que a direita liberal não conseguiu sanar. Isso implica na necessidade de gerir escolhas: ou amenizar o tom das críticas contra a ex-presidente, ou aplicar o mesmo tom ao governo que acaba de terminar. A opção por um panorama ou outro poderá definir não apenas o relacionamento da imprensa com o governo Fernández, mas também a alcunha de “imparcialidade” dos jornais perante a opinião pública argentina.²⁸

Similarmente ao caso brasileiro, nota-se no exemplo argentino que o veio de “jornalismo denúncia” é forte nos veículos de comunicação analisados, como visto. É indiscutível a necessidade de existência de uma imprensa livre nas democracias, mas o papel de incitar o debate acerca das origens dos problemas que se verificam, bem como quais outras soluções institucionais (que vão além

²⁶ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/10/na-argentina-45-acreditam-que-cristina-e-quem-vai-governar-em-caso-de-vitoria.shtml>>.

²⁷ Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,achados-na-casa-de-cristina-kirchner-relatorios-sobre-o-clarin-e-juiz-que-a-investiga,70002477438>>.

²⁸ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/09/parcial-midia-argentina-se-adapta-a-nova-cena.shtml>>.

da punição dos culpados) possam ser redesenhadas para que a reincidência nestes tipos de problemas seja evitada demonstra-se bastante limitado.

Tal limitação ao debate acerca do regime político em si, sem que se esclareça ao público como as votações são feitas, como são feitas as licitações, como foram os juízes em casos em que o Executivo deve ter suas decisões submetidas a o Judiciário, dentre outros entremeios da práxis política são práticas bastante adotadas pela mídia presentes e pouco questionadas Brasil e na Argentina. Dessa falta de explicações decorre a ideia de que sempre há algo errado ou ilícito ocorrendo nos altos escalões da democracia, trazendo consigo a visão de que a corrupção é e será sempre presente nas democracias e sociedades argentina e brasileira.

Ainda, mais especificamente sobre Cristina Kirchner, é importante ressaltar que, ao que tudo indica, CFK é fonte rentável de notícia. A própria imprensa Argentina se dá conta disso ao por exemplo colocá-la em maior grau de evidência do que o atual presidente Alberto Fernández e que o presidente anterior, Mauricio Macri.

Cristina Kirchner tem seu nome envolvido não apenas em diversos escândalos de corrupção. Ela também é citada pelos jornais argentinos em inúmeros tópicos referentes a gestões anteriores (sejam suas ou de Néstor Kirchner) e à atual gestão da República. Também, viu-se que não necessariamente tudo que se noticia sobre “Corrupción K” tem seu envolvimento imediato, mas parece ser bastante conveniente conglomerar todas essas notícias e aliá-las à sua figura. A super exposição à que é submetida, seja pelos escândalos midiáticos nos quais está diretamente ou não envolvida, seja pelos processos jurídicos ao qual responde, apenas corroboram para a consolidação da imagem de CFK como a de mulher mais poderosa da política Argentina atual.

A super exposição da figura de Cristina traz seus inconvenientes: as alegações de perseguição a si e à sua família são queixas muitas vezes apresentadas pela atual vice-presidente, inclusive para se defender de seus opositores. Entretanto, ela também traz seus frutos: em não escassas ocasiões, CFK se pronunciou em um palanque tendo em suas costas a figura de Eva

Perón, ícone do peronismo que perpetra a política argentina. As citações incessantes de seu nome pela imprensa também atuam como fortalecedor de seu marketing pessoal, e por consequência, da força política que exerce ao ser, desde Evita, uma das figuras femininas mais fortes da política do país.

De tudo, tem-se o inegável: a postura da mídia ao levar à risca o dito “fale bem ou fale mal, mas fale dela” apenas evidencia a força política de Cristina Kirchner, mesmo que ela não esteja em nenhum cargo eletivo. Não é possível ainda averiguar quais serão os efeitos de médio e longo prazos dessa postura midiática para a democracia argentina. O que se tem ao certo é que Cristina Kirchner vende jornal, rende cliques, e por consequência, gera audiência. Não à toa, os casos de corrupção que começam a aparecer envolvendo o período Macri não ganharam uma alcunha de “corrupción M”, mas as páginas ligadas à “corrupción K” em ambos os veículos analisados seguem sendo alimentados.

3.2 – A percepção da corrupção

A percepção da situação da corrupção em cada país poderia ser um bom termômetro sobre a opinião pública ao se pensar os efeitos práticos dos escândalos político midiáticos sobre as populações. Infere-se que quanto maior o número de EPMS veiculados pela imprensa, pior seria a percepção da corrupção pelas pessoas.

Visando averiguar os impactos da corrupção na opinião pública, uma série de pesquisas são organizadas por diversas organizações. Pensando em um espectro global, em que fosse possível comparar os resultados obtidos em diversos países, a organização não-governamental Transparência Internacional realiza anualmente um estudo que justamente tem por objetivo mensurar a sensação da corrupção nos países analisados.

Sobre a Transparência Internacional, trata-se de uma ONG fundada em 1993 com o objetivo de “combater a corrupção através da difusão de valores globais de transparência, responsabilidade social, *accountability* e *good governance*” (FOUNTOURA, SOARES, 2012, p. 416). Apesar de sua atuação

independente, a ONG recebe apoio financeiro do FMI (Fundo Monetário Internacional), do BID (Banco Internacional de Desenvolvimento), e do Banco Mundial.

Destaca-se sobre a atuação da Transparência Internacional a produção de indicadores e relatórios que objetivam prover informações a governos, empresas, Estados e à sociedade civil como um todo acerca de níveis de corrupção pelo mundo. Dentre os produtos da Transparência Internacional, a produção de *rankings* tem especial atenção da mídia, sendo o que maior proeminência o Índice de Percepções de Corrupção (CPI). A classificação dos países analisados é divulgada anualmente, sendo aquele de maior nota o menos corrupto, e aqueles com notas mais baixas os percebidos como mais corruptos (FOUNTOURA, SOARES, 2012, p. 418).

Convém ressaltar que o tipo de corrupção verificado por esse *ranking* é a corrupção no setor público e a maneira como ela é percebida por um setor da população formado por empresários e analistas. Ou seja, não é uma pesquisa ampla que trabalha com a opinião pública dos países como um todos, é sim algo bastante setorizado. Ao todo, em 2019, foram 180 países pesquisados.

Até o ano de 2011, as notas de percepção eram contabilizadas de zero a dez, sendo zero o nível mais negativo de percepção das pessoas em relação à corrupção em seu país, e dez o nível mais alto de percepção acerca da corrupção – em um modelo ideal, um país nota dez seria aqueles em que a corrupção não é verificada. A partir de 2012, a escala foi alterada para seguir um modelo que vai de zero a cem, seguindo os mesmos critérios anteriores para a classificação dos países – zero em países onde a corrupção é mais sentida; cem onde a corrupção não é sentida ou não existe segundo sua população.

A série histórica de 2004 a 2019 aparece compilada abaixo, comparando ano a ano as notas de Argentina e Brasil e suas posições no *ranking*.

Tabela 7: Notas de Argentina e Brasil nos CPIs (Corruption Perception Index) de 2004 a 2019

Ano	Argentina		Brasil	
	Posição	Nota	Posição	Nota
2004	108	2.5/10	59	3.9/10
2005	97	2.8/10	62	3.7/10
2006	93	2.9/10	70	3.3/10
2007	105	2.9/10	72	3.5/10
2008	109	2.9/10	80	3.5/10
2009	106	2.9/10	75	3.7/10
2010	105	2.9/10	69	3.7/10
2011	100	3.0/10	73	3.8/10
2012	102	35/100	69	43/100
2013	104	34/100	72	42/100
2014	107	34/100	69	43/100
2015	106	32/100	76	38/100
2016	95	36/100	79	40/100
2017	85	39/100	96	37/100
2018	85	40/100	105	35/100
2019	65	45/100	106	35/100

Fonte: Transparência Internacional – Relatórios anuais de CPI (*Corruption Perception Index*). Compilação de elaboração própria.

Para o caso Brasil, em termos de percepção da corrupção governamental, percebe-se pelos resultados divulgados pela ONG referentes aos anos de 2005 e 2006 que houve uma queda na nota brasileira – passou de 3,7 para 3,3 numa escala de 0 a 10. É possível entender que a queda a nota brasileira como um

reflexo da deflagração do caso mensalão, e que o grupo pesquisado entendeu o setor público como mais corrupto devido a esse escândalo. No entanto, em termos práticos, nem a percepção sobre a corrupção nem o mensalão em si tiveram impacto direto nas urnas (ao menos não naquele momento), dado que em 2006 o presidente Lula conseguiu sua reeleição.

Ainda sobre o caso brasileiro, apesar da queda na nota ocorrida em 2006, até o ano de 2011 os resultados seguiram em ascensão, mas sempre com valores muito baixos. A partir de 2012, com a mudança no padrão das notas, percebe-se que a alteração positiva no resultado brasileiro foi mantido nos dois anos consecutivos, até que em 2015 o índice de percepção sofre uma nova queda, uma leve melhora em 2016 e posteriores pioras em 2017, 2018 e 2019. De fato, as notas de 2018 e 2019 são as mais baixas desde o início das medições, em 2003. Considerando as informações providas pelo Latinobarómetro em sua análise de 2018 (já explicitadas neste trabalho) e as considerações acerca do resultado providas pela própria Transparência Internacional, a queda na nota brasileira segue um padrão cada vez profundo de desconfiança em relação às instituições democráticas. Os rumos tomados pelo outro grande escândalo político midiático mais recente do Brasil – a Operação Lava-Jato – também pode ser um dos fatores que impactaram negativamente a nota do país.²⁹

Pensando no caso argentino, o que se vê é que a variação ao longo dos anos foi mais acentuada, mas num sentido de progresso. Considerando o início do governo de Cristina Kirchner como presidente em 2007, nota-se que o CPI argentino se manteve quase imutável até 2011. As notas seguiram as mesmas, mas a posição do país no ranking foi se alterando ao longo do tempo: nesse aspecto, é importante reiterar a que a posição dos países no *ranking* pode variar segundo o número de países pesquisado e pelo desempenho de cada um comparado entre si, o que faz com que a posição seja mais suscetível de sofrer mudanças de ano para ano,

²⁹ Transparência Internacional – “Retrospectiva Brasil 2019”. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/75:tibr-retrospectiva-brasil-2019?stream=1>>.

A partir de 2012, quando a Transparência Internacional implementa uma nova metodologia de medição, o índice sofre um impacto mais perceptível. Seu decréscimo de 2012 a 2015 pode ter uma explicação enraizada nos escândalos deflagrados em relação aos Kirchner – em especial a CFK, que governou o país justamente até 2015. O índice argentino começa a apresentar melhora significativa a partir de 2016, quando Mauricio Macri, opositor de Cristina, ascende à presidência. Convém analisar o impacto da figura de Cristina Kirchner em anos porvir, já que seu retorno ao poder Executivo se deu justamente ao fim de 2019 no cargo de vice-presidente.

Daquilo que se pode afirmar para os dois países, ressalta-se o fato de que, oscilações à parte, as notas de ambos são historicamente muito baixas. Por certo há uma desconfiança muito grande em relação às práticas de corrupção por parte de entes públicos, costumeiramente tão noticiadas. Mas deve-se também se ater ao fato de que o CPI traz como vantagem comparativa em relação a outros estudos o fato de ser um *ranking*, cuja metodologia permite uma comparação entre países. Porém, é um *ranking* feito com base não na opinião pública da sociedade dos países como um todo, mas uma parcela da população, formada por empresários.

Sobre estudos que captam a percepção de corrupção nos países utilizando um público mais amplo, a Transparência Internacional desenvolve um estudo chamado *Global Corruption Barometer* (Barômetro da Corrupção Global), realizado em bases bianuais. A comparação feita não se dá entre diferentes países, no entanto, mas sim entre resultados do mesmo país em relação à pesquisa anterior, metodologia essa que não se baseia em atribuir uma nota ao país de modo a elencá-lo em posições.

Para o caso do GCB, a pergunta principal feita aos entrevistados é se, de acordo com a própria percepção, a corrupção melhorou ou piorou nos últimos dois anos. Como resultados para o GCB de 2019, tem-se os resultados discriminados abaixo em relação à pesquisa de 2017:

Tabela 8: GCB 2019 – Percepções de Argentina e Brasil

Percepções sobre a corrupção em relação aos últimos dois anos*	Argentina	Brasil
Aumentou muito	33%	42%
Aumentou um pouco	15%	11%
Diminuiu um pouco	14%	13%
Diminuiu muito	3%	3%
Segue igual	32%	29%
Não sabe	2%	1%
Total	100%	100%

*2019 em relação a 2017. Fonte: Global Corruption Barometer – 2019 Report³⁰.

Assim, considerando a opinião dos entrevistados em cada um dos países, a percepção na Argentina é de que para 33% dos entrevistados, a corrupção aumentou muito em relação a 2017; 15% disseram que a corrupção aumentou um pouco em relação aos dois anos anteriores. Para um total de 17% dos argentinos entrevistados, a corrupção diminuiu no período considerado.

Para o caso do Brasil, a percepção de que a corrupção aumentou em relação a 2017 foi de 53% dos entrevistados, somando os percentuais de respostas de que “aumentou muito” e “aumentou um pouco”. A resposta é interessante se se pensar que em 2018 e 2019, os anos de governo Bolsonaro já haviam se iniciado e a Lava Jato já estava em curso.

³⁰ Disponível em: < <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019/results/arg>>.

Pode-se supor que o caso brasileiro tenha sofrido influência de uma crescente midiática das ações de combate à corrupção. Apesar do impacto do Mensalão não ter sido sentido tão fortemente nas urnas em 2006 – já que Lula conseguiu se reeleger e cumprir mais quatro anos de governo e posteriormente conseguiu, em 2010, fazer com que sua candidata, a ex-ministra Dilma Rousseff se elegeisse presidente – o escândalo mostrou-se relevante para o amadurecimento da ideia de que a corrupção é o maior problema do Brasil (MENEGUELLO, 2007). Seguiu-se ao escândalo do mensalão todo o desenrolar da Operação Lava Jato, iniciada em 2012 e que perdura até os dias atuais.

O fato é que a publicidade que ambos os casos obtiveram e seguem obtendo pode ter ocasionado a piora na percepção da corrupção. Tal percepção também sofre um impacto à medida que ocorreu um deslocamento do combate à corrupção, indo este da esfera cível à esfera criminal. Com o gradativo aumento do papel da Polícia Federal nas investigações sobre casos de corrupção, operações que visam a produção e qualidade de provas tornaram-se costumeiras, culminando em apreensão de documentos, dinheiro, prisão de acusados, etc. (ARANTES, 2019). E aqui, mais uma vez, a mídia desempenha um papel importante, dado que o desvelar das operações da PF em conjunto com outras instituições são cada vez mais frequentes e ganham cada vez mais destaque nos meios de comunicação.

Esta, no entanto, é apenas UMA das possibilidades que podem ter acarretado a percepção de que a corrupção no Brasil aumentou em 2019. É possível elencar uma série de outros fatores que, combinados, potencialmente levaram ao aumento dessa percepção. Dentre eles, pode-se citar discursos que alimentam a desconfiança nas instituições democráticas, vindos, inclusive, de governantes. Alguns outros tópicos, como o fenômeno das *fake news* e manipulação de grupos e de publicações em mídias sociais são outros fatores que se somam ao cenário, e alimentam a descrença da população na democracia. O exercício de entender como o cenário da comunicação em rede somado ao *approach* de mídias convencionais é um tema que apresenta bastante espaço para aprofundamento.

Para o caso argentino, o aumento dos percentuais de percepção parece coincidir com o retorno do kirchnerismo ao poder, com Cristina Kirchner retornando como vice-presidente. Ainda, a cultura jornalística argentina, que assim como a brasileira se pauta num espectro de “jornalismo denúncia”, tem sem dúvida seu impacto: basta considerar, como se viu anteriormente, o número de reportagens vinculadas às audiências dos julgamentos de Cristina Kirchner. Por mais que a investigação de um crime de corrupção e o julgamento de seus réus seja uma tentativa de corrigir o erro cometido, fica para a população um ar de desconfiança sobre a própria democracia, que em teoria “permitiu” que tais crimes ocorressem – vide os índices de confiança na democracia na América Latina como um todo.

Por outro lado, ainda tratando do caso argentino, é relevante notar que o cenário político do país passava (e ainda passa) por uma divisão entre kirchneristas e macristas. Assim, para aqueles que sejam apoiadores de Cristina Kirchner, paira também a desconfiança de que os escândalos envolvendo CFK estivessem sendo instrumentalizados pelo então governo Macri, em que a lógica de midiaticização das denúncias e das investigações seja utilizada como maneira de ataque aos rivais políticos. Em termos práticos, isso também se traduz numa desconfiança acerca do uso indevido das instituições democráticas, o que constitui, também, uma forma de corrupção.

Retornando aos estudos da Transparência Internacional, uma consideração relevante a ser feita sobre as diferenças entre os dois estudos é que o GCB é feito de forma mais abrangente, com um número muito maior de pessoas, envolvendo questões mais direcionadas, como o pagamento de suborno para uma série de instituições e práticas democráticas (como as eleições, a liberdade de expressão, etc.) e de órgãos públicos dentro dos países (como escolas, serviços de saúde, polícia, etc.). A comparação entre países se dá com base em cada tópico. Não há um resultado final que os possa elencá-los.

O CPI, por outro lado, traz resultados que não são tão detalhados nem tão amplos, mas que permitem uma visão global sobre os países pesquisados. Em termos que pesquisa e de *business intelligence*, ambos os estudos são

conduzidos com metodologias que visam trazer resultados e explicações relevantes para o entendimento do cenário de cada país.

O que se suscita como questionamento, entretanto, é: a quem servem estes relatórios. Eles são utilizados de fato por governos em entidades civis para a tomada de decisões que possam impactar seus resultados? Ou eles são apenas utilizados para corroborar com discursos de governos, da classe política, da mídia, de outros *players* sociais sobre o impacto da corrupção nas sociedades, sem que de fato nenhuma ação seja tomada com base na inteligência que tais reportes trazem?

De fato, o que parece ser verídico é que ao invés da leitura de tais relatórios ser feita em perspectiva, analisando a conjuntura da situação em cada um dos países, tem-se a divulgação de um dado ou de um reporte apenas pode ser utilizada para justificar argumento X ou Y sobre qualquer assunto. A complementaridade do Índice de Percepção de Corrupção e do Barômetro de Corrupção Global nem sempre é levada em conta por aqueles que os utilizam como fonte – inclusive, como fonte de notícia.

Um exemplo bastante simples: a nota do Brasil no CPI de 2019 é a mais baixa da série histórica, como pode-se ver. Isso significa que, ao se pensar em corrupção de órgãos públicos, de acordo com uma parcela da população (empresários e funcionários públicos), é a mais alta já vista. No entanto, a percepção da corrupção na sociedade aos olhos da população como um todo aumentou, mas não em níveis tão altos como se comparados aos resultados de 2017. Há uma contradição nos resultados? Não. Pode ter ocorrido um aumento da corrupção nos órgãos públicos que ainda não tenha sido notada pela população? Sim. A percepção de corrupção por parte da população pode passar por um viés de aumento de conservadorismo na sociedade e rechaço do partido que anteriormente ocupava o poder? Sim, também pode.

De igual maneira se dá o caso argentino, com uma série de indagações a serem respondidas pela análise dos dados dos próximos anos. A ascensão de Cristina Kirchner como vice-presidente trará impactos à percepção de corrupção por parte da população, dada a quantidade de processos que CFK responde?

As medidas do governo – que, ressalta-se, não é capitaneado por Cristina, mas sim por Alberto Fernández – trarão uma percepção de estabilidade e combate à corrupção? Como ficará a atuação da *Oficina Anticorrupción* estando diretamente sob a Presidência? Como é percebido pela população e por agentes públicos o fato de que o mecanismo de maior destaque ao combate à corrupção do país responde diretamente ao poder Executivo, e que tem uma série de investigações em curso contra a vice-presidente?

As respostas para os dados obtidos e para as dúvidas que se impõem passam invariavelmente por uma análise robusta dos resultados obtidos pelas pesquisas feitas pela Transparência Internacional. Por mais vendável que seja a formulação de *rankings*, seja por uma perspectiva de *marketing* ou de mídia, não se pode perder de vista que o real entendimento da situação de cada país deve ser norteadada pela análise das conjunturas políticas e sociais mais amplas.

Capítulo IV – Considerações Finais

O tema da corrupção transpassa uma série de aspectos da vida política e da sociedade. A teorização sobre sua existência nos governos e sua manifestação como algo inerente à natureza humana em diversas maneiras acompanha a trajetória das Ciências Políticas ao longo de séculos.

De igual maneira, os estudos sobre formas de evitar sua ocorrência da nos governos faz-se presente ainda em dias atuais, à medida que a corrupção toma formas mais complexas de ocorrências nas democracias e ao se pensar em um cenário mundial globalizado, com fluxo de informações e de capital mais fluídos como nunca antes na História. O propósito apresentado por este trabalho seguiu esse enfoque mais atual, buscando trazer uma análise sobre brechas nas Constituições e nas instituições de Brasil e Argentina que pudessem facilitar a ocorrência da corrupção nos países.

O tema da corrupção não é nenhuma novidade para ambos os países. A América Latina, de modo geral, é vista como um continente um tanto “problemático”, para se dizer o mínimo, no que se refere ao tema – pode-se tomar como exemplo disso o fato dos países da região estarem costumeiramente com baixas classificações em índices internacionais como o *Corruption Perception Index (CPI)* e o *Global Corruption Barometer (GCB)*, ambos mensurados pela ONG Transparência Internacional. Além disso, Argentina e Brasil, cujas redemocratizações ocorreram na década de 1980, têm vivido desde então uma série de escândalos de corrupção que abalaram a imagem de seus governos e, de certa forma, de suas instituições democráticas.

Justamente por se tratar de democracias recém transicionadas, a preocupação inicial deste trabalho foi averiguar quais possíveis lacunas nas Constituições de ambos os países que pudessem permitir a ocorrência de interferência entre poderes, e por consequência, situações de corrupção decorrentes dessa situação. Além disso, outras instituições que compõem a democracia – Ministério Público, agências regulatórias etc. – foram também foco de análise, seguindo o mesmo intuito. Prezou-se pela avaliação de como os

checks and balances de cada país foram estabelecidos na ocasião de suas redemocratizações.

A análise das Constituições de Argentina e Brasil permite colocá-las em perspectiva comparada para averiguar quais freios e contrapesos estão presentes em cada uma, de modo a conter intervenções entre poderes que possam dar margem à ocorrência de corrupção. Somam-se às Constituições dos dois países as instituições que, adjuntamente a elas, estruturam em cada país o poder de agência no combate à corrupção.

Acerca do caso brasileiro, pode-se afirmar que os *checks and balances* estão bem definidos na Constituição. O fato do país ter optado por fazer uma nova Constituição após sua redemocratização foi crucial para que se documentasse as escolhas referentes ao funcionamento dos freios e contrapesos no país (ALSTON, MELO, MUELLER & PEREIRA, 2016, p. 140). Como efeito, tem-se uma possibilidade menor do Poder Executivo influir no Judiciário em comparação ao caso da Argentina. Apesar do presidente da República ser o responsável por indicar um ministro novo no Supremo Tribunal Federal quando um dos juízes se aposenta, por exemplo, Przeworski (2001) cita o Brasil como um dos casos em que o desenho constitucional permitiu a independência quase absoluta do Judiciário (PRZEWORSKI, 2001, p. 330).

Sobre a interação entre o Executivo e o Congresso brasileiro, nota-se que ela é mais marcada pela influência cruzada entre esses poderes, havendo alguns líderes políticos agindo em nome do presidente buscando apoio na base aliada que ajudou a elegê-lo. O chamado presidencialismo de coalizão, em que o Executivo necessita da articulação junto ao Legislativo para garantir as bases de sua governabilidade, é muito presente e tido como um modelo tipicamente brasileiro (ABRANCHES, 1988). Sem dúvida, dentro de um espectro democrático, essa interação é esperada e faz parte dos debates e negociações inerentes à dinâmica governamental. O que tem se demonstrado problemático, ao menos quando se analisa o caso do Mensalão e tantos outros casos de corrupção que se seguiram, é como são feitas tais negociações: quais são as promessas, os cargos, as somas de dinheiros que muitas vezes entram como contrapartida (e que não deveriam) pelo apoio. Não é, portanto, uma “falha” na

estrutura dos *checks and balances*, mas sim é uma questão acerca da maneira como as relações entre os membros dos Poderes ocorre.

Em termos de desvios de conduta e de dinheiro, a corrupção governamental se depara com instâncias regulamentadoras e investigativas, como a CGU e o próprio Ministério Público. Ainda assim, há espaço para ações referente a tráfico de influência e suborno de entes governamentais. A lei anticorrupção, implementada em 2015, visa regulamentar as relações entre empresas e governo e mitigar brechas para a ocorrência de subornos e/ou obtenção de vantagens ilícitas tanto por parte das empresas quanto para os membros do escopo governamental. Cabe ressaltar também a atuação do TCU (Tribunal de Contas da União), órgão responsável pela auditoria das contas e gastos governamentais, reconhecidamente forte por organizações internacionais como a OCDE (ALSTON, MELO, MUELLER & PEREIRA, 2016, p. 141). A atuação do TCU merece destaque, mas não foi objeto de pesquisa deste trabalho dada a sua especificidade, o que requereria mais conhecimento e atenção sobre seus detalhes.

Majorou-se a percepção desta acerca do aumento da corrupção no Brasil nos últimos anos, bem como seus efeitos danosos à democracia – apesar de a profundidade desses danos não ser algo mensurável em termos qualitativos – e da importância de criação de uma agenda de combate a ela (MENEGUELLO, 2007). A pesquisa, publicada por Rachel Meneguello em 2007, tomou como base as eleições de 2006 e a opinião pública acerca da corrupção na ocasião, considerando que aquele seria o primeiro pleito para o governo federal a ser realizado posteriormente ao escândalo do mensalão.

Do mensalão aos dias atuais, vê-se uma série de outros escândalos de corrupção amplamente ventilados pela mídia, que acabam por impactar a opinião pública. Pesquisas vinculadas ao Latinobarómetro demonstraram que a desconfiança dos eleitores em relação às instituições democráticas é grande, mas o reconhecimento por parte do eleitorado da corrupção como sendo um dos principais fatores que geram tal desconfiança e como um dos principais problemas a serem combatidos no país tem se refletido em novas formas de mobilização da sociedade civil em relação ao Estado. Tais mobilizações vão

além da participação no próprio processo eleitoral. A exemplo disso, tem-se o surgimento de novos movimentos sociais e a ascensão de uma nova direita, que se organizaram a priori em torno de um discurso pró-impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e posteriormente adotaram uma postura de defesa da luta contra a corrupção nas instituições democráticas e na classe política, aprofundando um cenário de polarização no país.

O caso da Constituição Argentina apresenta uma situação um tanto diversa daquela que se percebe em relação à Constituição Brasileira. Seus *checks and balances* estão definidos de maneira bem menos clara, o que permite a interferência tanto pela dinâmica política existente na democracia, quanto pela interferência entre poderes, sendo o mais crítico e notório, a possibilidade de interferência do Poder Executivo no poder Judiciário. O Poder Legislativo argentino, de modo geral, não apresenta grande resistência às proposições do Executivo (MOCCA, 2004; CELENTANO, 2014).

Convém ressaltar que, ao contrário do Brasil (que ao transicionar para o regime democrático novamente na década de 1980, elaborou uma nova Constituição) a Argentina segue com o mesmo texto constitucional desde a independência do país: a alteração mais relevante para os propósitos deste trabalho, foi a reforma constitucional de 1994. Apesar dessa alteração de 1994 ter sido de grande importância, na Constituição Argentina, ainda foram mantidas (e até mesmo aprofundadas) estruturas que permitem a sobrepujança do Poder Executivo em relação aos demais poderes.

Assim como no caso do Brasil, a Argentina tem estruturadas algumas instituições de controle anexas, além do próprio Ministério Público, que à semelhança do caso brasileiro, também atua no país como um quarto poder, apesar de suas subseções diferirem do MP brasileiro. Dentre as instituições de controle que se somam ao Ministério Público Argentino, destaca-se o Escritório Anticorrupção (*Oficina Anticorrupción*), que atua na disseminação de melhores práticas para prevenir e combater a corrupção entre sociedade e entes públicos e no reforço a políticas de transparência nos setores públicos, principalmente.

O que se pode averiguar, comparando as instituições de ambos os países, é que os dois possuem instituições bem azeitadas. A questão é: a quem servem

essas instituições? A eficácia no combate à corrupção é verificada de fato, ou é apenas uma questão retórica?

Para ambos os países, viu-se a presença de organizações de controle que seguem moldes estabelecidos por agências internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, e que firmaram parâmetros para o combate a formas de corrupção governamental e na interação de entes terceiros com o Estado. Ainda, mais recentemente ocorreu a implementação de leis anticorrupção tanto na Argentina quanto no Brasil, visando regulamentar relações que envolvam primordialmente o Estado e o setor empresarial.

Sem dúvida, implementar melhores práticas e controles contra corrupção, bem como ter estruturado meios claros que evitem a interferência entre poderes, são medidas de extrema relevância para garantir que o funcionamento da democracia se dê da maneira mais límpida possível. Ocorre que, na prática, por melhor estruturadas que estejam as instituições democráticas e os *checks and balances*, ainda assim ambas as repúblicas sofrem de escândalos de corrupção subsequentes. Dos escândalos midiáticos analisados nesse trabalho, tanto o mensalão quanto os casos envolvendo os Kirchner (principalmente CFK) ocorreram após a implementação das agências/instituições regulatórias nos países.

Antes que precipitadamente se conclua que as instituições democráticas não se mostraram suficientes para combates a corrupção, deve-se ponderar duas situações:

- Existe uma notória influência da mídia na cobertura dos casos de corrupção em ambos os países, conforme tratado no capítulo anterior. A cobertura não é feita sem o peso de um julgamento do grupo de comunicação que a veicula, não é algo absolutamente neutro, livre de opiniões. E isso não é uma crítica à liberdade de imprensa: é puramente o reconhecimento de que o caráter investigativo do jornalismo, a concepção de “jornalismo denúncia”, que visa fiscalizar a democracia, acaba por vezes a inflar o tamanho do escândalo e impacta a opinião pública, levando-a crer que a corrupção está invariavelmente presente na política, podendo estar mais presente em determinado grupo ou partido;

- A ocorrência de cenários internos de polarização política, tanto por parte daqueles que exercem carreira política em ambos os países, quanto pela sociedade. Esse tem sido um fator relevante ao se pensar nas consequências que a bipolaridade “kirchnerismo X macrismo” pode trazer à sociedade argentina, em que a desconfiança entre os apoiadores de um lado ou de outro pode levar a medidas extremas. De igual maneira, no caso do Brasil, vivenciou-se o racha eleitoral entre PT e PSDB ao longo de décadas desde a redemocratização. O esgarçamento das relações entre esse eixo levou à ascensão de uma direita mais radicalizada, que inclusive incentiva discursos que descredibilizam a democracia.

Os dois cenários acima devem ser considerados ao se pensar no impacto em relação à descrença na democracia que se gera na sociedade, bem como situações aliadas à própria corrupção *per se*.

Tomando-se como referência os dois escândalos político midiáticos analisados, o que se vê é que existe uma cobertura superdimensionada dos eventos. Acima de tudo, há uma atribuição de responsabilidade prévia, que se vincula aos nomes de maior destaque da república, sem que necessariamente estes estejam sob o foco da investigação da corrupção.

É o que aconteceu por exemplo com o ex-presidente Lula, que não foi indiciado, nem investigado, nem estava diretamente envolvido no caso mensalão. Ainda assim, seu nome foi o mais citado nos títulos das notícias do *Estadão*. A própria classificação dada pelo jornal às notícias envolvendo o mensalão – que por certo período ficara sob a subclassificação “Crise no Governo Lula” – denota o intuito de colocar todo um escândalo extremamente complexo sob o vínculo a um único nome. Além disso, os editoriais e matérias de opinião frequentemente traziam críticas ao que foi considerado “despreparo” por parte do então presidente em exercer o cargo e questionamentos sobre se Lula realmente não sabia do esquema. Ainda, as críticas diretas a Dirceu, tido como braço direito do então presidente e Ministro da Casa Civil, foram extremamente duras, reforçando a ideia de que se Dirceu estava envolvido na

corrupção do mensalão, Lula sabia³¹. No caso do jornal *Folha de S. Paulo*, a cobertura do caso mensalão trazia também um tom de crítica. O foco, conforme visto, foi colocado mais sobre Marcos Valério, tido como o “financiador” do mensalão. Mas Dirceu, Jefferson e Lula quase empatam em segundo lugar com as citações de seus nomes nos títulos das notícias. Ainda, pode-se destacar alguns artigos que traziam opinião de figuras políticas brasileiras sobre o caso, como o ex-presidente FHC, o então governador de São Paulo, Geraldo Alckmim, e Thereza Collor, expoente do caso de impeachment do ex-presidente Collor³² - sempre ressaltando o caráter negativo da crise política e questionando o real nível de envolvimento de Lula na situação.

O caso argentino com os escândalos Kirchner segue a mesma linha de superexposição. A quantidade de notícias vinculadas principalmente ao nome de Cristina Kirchner é imensa, conforme demonstrado no Capítulo III. O tom de crítica tampouco é ameno: o próprio termo criado pela imprensa, “corrupción K”, como se os escândalos de corrupção tivessem um único sobrenome, já denota a responsabilização dos Kirchner antes de qualquer apuração. Cristina Kirchner foi condenada em 2018 por envolvimento no caso do atentado contra a AMIA, absolvida de outras acusações de corrupção, segue sendo ré em outros processos. As críticas ao seu foro privilegiado como vice-presidente, as crônicas sobre sua primazia sobre o presidente Alberto Fernández, os ataques ao

³¹ Como exemplo, pode-se citar os artigos “A divina tragédia” (disponível em : <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20050731-40829-nac-2-opi-a2-not/busca/mensal%C3%A3o>>); “A lama da corrupção” (disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20050621-40789-nac-2-opi-a2-not>>); e “Em estado de alienação” (disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20050722-40820-nac-3-edi-a3-not/busca/mensal%C3%A3o>>.).

³² Cita-se como exemplo: “Alckmin cobra explicações de Lula sobre ‘mensalão’” (disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69433.shtml>>); “Alckmin diz que crise atual é a mais grave que já acompanhou” (disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u70786.shtml>>); “Crise ‘encurta’ governo Lula, diz Alckmin” (disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69847.shtml>>); “Alckmin nega que PT tenha acabado” (disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u71886.shtml>>); “FHC e Serra ironizam ‘Lula, o descobridor’ ” (disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u73803.shtml>>); “FHC faz apelo para PT ‘defender a própria história’ ” (disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u71880.shtml>>); “Lula é omissivo diante da crise, diz FHC” (disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u71500.shtml>>); “Thereza Collor diz que Lula também pode ter dois ‘éles’ em seu nome” (disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u72463.shtml>>).

governo atual e à sua figura desferidos por seus opositores, acabam por inflar seu protagonismo perante os feitos e mal feitos da política do país.

Ao longo do tempo, os efeitos causados por sucessivos escândalos de corrupção, bem como sua contínua hiper valorização como fenômeno midiático, começaram a aparecer. Viu-se sobre o caso do mensalão que, de imediato, os efeitos pareciam ter sido contornados – afinal, Lula chegou a se reeleger e o PT ainda saiu vitorioso em outros dois pleitos presidenciais, com a eleição de Dilma Rousseff. Na Argentina, apesar das denúncias de corrupção, das fortes críticas da mídia sobre si, CFK seguiu até o fim de seu mandato em 2015, tendo sido derrotada quando já não podia concorrer ao cargo de chefe do Executivo. Seu candidato, Daniel Scioli, então governador da província de Buenos Aires, acabou perdendo o pleito eleitoral no segundo turno para Maurício Macri. Entretanto, Macri não consegue a reeleição, e perde em 2019 para a aliança que traz Cristina como vice-presidente.

O que se vê ao analisar o cenário em Argentina e Brasil é o desgaste que as denúncias de corrupção acabaram por gerar ao longo dos anos na sociedade destes países. Não é um problema novo, por certo, mas alguns fatores contribuíram para torná-lo mais visível. Um deles é o próprio posicionamento dos grupos de comunicação nos países, que sutilmente ou nem tanto, acabam por escolher lados e apontar culpados, conforme já exposto. Isso influencia – e muito – na percepção que a população tem sobre a corrupção. Isso é bastante emblemático no caso brasileiro: como o mensalão, e posteriormente a Operação Lava Jato se desenrolaram ao longo dos anos em que o PT esteve no poder, existe uma culpa atribuída a Lula, Dilma e também ao partido pela corrupção no país que se tornou notória a partir dos atos de junho de 2013. De maneira muito similar, os Kirchner, tendo ocupado a presidência de 2003 a 2015, também se tornaram a “cara da corrupção” na Argentina. Curiosamente, o peso dos escândalos que recaiu sobre o Partido Justicialista é bem menor do que aquele que recaiu sobre os ombros do PT; vinculou-se a corrupção na Argentina muito mais às imagens de Néstor e de Cristina.

Também, ainda tratando sobre veículos de comunicação, tem-se a crescente democratização da internet desde os anos 2000, fazendo com que as

peças possam não apenas acompanhar o telejornal ou informarem-se por meio de jornais impressos; as notícias passaram a estar a um clique de distância e em enormes quantidades, em diversos *sites*. Paralelamente às mídias tradicionais, tem-se também a partir dos anos 2000 o surgimento e crescimento das mídias sociais (*Orkut, Facebook, Twitter, Instagram*, dentre outras tantas), que passam a ganhar força entre os usuários da internet e tornam-se um espaço no qual as notícias dos meios tradicionais começam a reverberar – até o ponto de se tornarem espaços onde notícias são “criadas” como acontece com as chamadas *fakenews*.

Por óbvio, outros problemas também emergiram ao longo das últimas duas décadas, e acabam por se somar a tal desgaste. Tem-se como exemplo as questões econômicas, que são sempre um tema na América Latina. Brasil, e principalmente a Argentina, não fogem à regra de terem períodos de crises mais severas, cuja responsabilidade acaba sendo atribuída, em parte, aos governantes. Num cenário em que a corrupção é sempre um tema em pauta, o descontentamento em relação à economia dos países leva a uma atribuição de responsabilidade adicional à forma como os governos e os governantes lidam com a situação, já que vinculada à economia, estão as condições sociais, como desemprego e desigualdades entre a população.

Além disso, a questão da polarização política nos dois países é bastante presente. No caso argentino, a ascensão de Néstor Kirchner se deu com o apoio do à época presidente, Eduardo Duhalde, numa disputa eleitoral contra Carlos Menem, cuja política tinha vieses mais neoliberais (SERRAFERRO, 2015). De Néstor a Cristina, os anos de kirchnerismo promoveram uma série de mudanças mais vinculadas aos ideais de esquerda da política argentina, o que não necessariamente privilegiava a economia do país. Com isso, discursos políticos de direita voltados às ideias do liberalismo econômico ganharam força novamente, culminando na eleição de Macri em 2015. Convém ressaltar não apenas o aspecto da vitória de Macri por si só, mas sim a disputa: a eleição em primeiro turno foi ganha por Scioli, o candidato governista, mas vencida em segundo turno por Macri com 51,4% dos votos³³, o que demonstra o quão

³³ <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/11/1709614-veja-os-resultados-oficiais-da-eleicao-presidencial-na-argentina.shtml>.

dividido estava o país. Da mesma forma, o retorno do Partido Justicialista ao poder apenas quatro anos depois, em 2019, também evidencia a cisão entre grupos na sociedade argentina. A diferença é que o percentual de votos obtido por Alberto Fernández foi um pouco mais amplo que o da eleição anterior: 48% de Fernández *versus* 40,5% de Macri.³⁴

Sobre o cenário brasileiro, as rachaduras provenientes da polarização política passaram a dar sinais mais evidentes a partir de 2014, com a reeleição de Dilma Rousseff com uma margem apertada sobre o candidato da oposição, Aécio Neves. Foram as últimas eleições em que a disputa PT X PSDB se fez presente no segundo turno do pleito presidencial. As fragmentações na sociedade brasileira, as denúncias de corrupção, o acirramento de discursos e posturas extremistas, o surgimento de grupos de direita mais radicais, aliadas a interesses políticos, culminaram em 2016 no *impeachment* de Dilma. Tal polarização da sociedade e da política se mostrou ainda mais evidente em 2018 com a eleição de um candidato de extrema direita considerado um *outcast* do sistema.

Todo o desdobramento dos cenários acima leva ao imbricamento de uma situação em que a percepção acerca da corrupção e a confiança nas instituições democráticas sejam diretamente afetadas em ambos os países. Vê-se nos relatórios de pesquisa da Transparência Internacional que as notas de Argentina e Brasil são historicamente bastante baixas em relação à avaliação obtida de outros países no *ranking* de o Índice de Percepções de Corrupção (CPI). De fato, esse é um estudo bastante setorizado, conforme explanado no capítulo interior. Tem-se ainda o estudo referente à Percepção Global de Corrupção em relação aos dois anos anteriores, em que a Transparência Internacional avalia como os cidadãos vêem a corrupção (se aumentou ou diminuiu) em relação aos dois anos anteriores.

Por mais que se possa criticar tal tipo de estudo levantando o ponto, por exemplo, de que eles seguem propósitos de garantir visibilidade e rentabilidade à ONG que o divulga, ou mesmo que os governos não os utilizam para fazer mudanças práticas que garantam melhoria de suas notas/colocações nos

³⁴ https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/27/internacional/1572188885_484061.html.

rankings ou estudos, ou ainda que a metodologia não é ideal, o que se pode dizer ao certo é que tais tipos de investigações acabam por ser um termômetro daquilo que se passa nas sociedades. Não à toa, a desconfiança gerada pela corrupção acabou por se refletir no relatório do Latinobarómetro sobre a confiança das populações em suas democracias, e trouxe resultados preocupantes para a América Latina. Desde 2018, a organização Latinobarómetro não publicou nenhum reporte que atualiza a situação da região. Mas é de se esperar que as situações de corrupção que tenham vindo a público em 2019 e 2020, bem como todo o panorama de pandemia e seus efeitos socioeconômicos venham a contribuir negativamente para a confiança dos cidadãos de Argentina e Brasil em suas instituições democráticas e em seus governantes.

A questão do controle sobre a ocorrência da corrupção não é, portanto, apenas um tema relacionado à força das instituições democráticas: a corrupção chega para além de qualquer lacuna que pudesse existir nessa estrutura, seja naquelas que tem um corpo mais robusto e detalhadamente estruturado como o caso brasileiro; sejam aquelas que ainda apresentam espaço considerável para melhorias, como o caso argentino.

Os controles existentes em uma democracia são sim de suma importância para evitar que situações de corrupção ocorram dentro dos governos, entre os entes e agências governamentais, entre os Poderes que compõem as repúblicas, entre governo e empresariado. Não se pode prescindir da lei, esteja ela documentada por meio das Constituições nacionais, texto base para a estruturação das democracias; seja por meio de regras e atuação de outras agências adjuntas, como corregedorias, controladorias, órgãos anticorrupção, tribunais de contas, etc.

Entretanto, o enredamento da situação se dá de forma bem mais complexa. Não há – e sendo a corrupção um tema tão diverso e intrincado a tantos fatores, nem poderia haver – como atribuir a existência de corrupção nas democracias a um único fator. Este trabalho buscou tratar, por meio da análise das constituições de Argentina e Brasil e da atuação de órgãos de controle em ambos os países, como as intervenções entre Poderes e intentos corruptivos

poderiam ser mitigados por uma perspectiva institucional. O que se vê, de fato, é que para além de regras e instituições sólidas, a corrupção é algo a ser combatido no âmbito das crenças e comportamentos em diferentes níveis da sociedade, inclusive no âmbito político. Segundo Alston e Gallo (2005), em seu estudo sobre democracias emergentes:

“The lesson from our study for emerging democracies today is that adherence to the rule of law requires more than a constitution; it also requires the cultivation of a belief structure in which both the elites and citizens refrain from short-run opportunistic behavior.” (ALSTON, GALLO, 2005, p. 03).

A consciência de que corrupção é um mal para os governos – em especial, para as democracias, que passam a ser questionadas enquanto modelo – deve emergir de uma mudança nas crenças de cada governo e sociedade. A sociedade parece estar ciente disso, ao menos segundo os resultados obtidos nas pesquisas da *Transparência Internacional*. É preciso também de um maior engajamento da classe política no tema. Proteger a democracia foi uma preocupação da Constituinte brasileira, por exemplo, ao escrever uma Constituição forte e tão detalhada. A Argentina não fez os mesmos esforços na ocasião de sua redemocratização, mas sentiu a necessidade de um texto constitucional mais atual e adequado para sua realidade em 1994, quando as alterações em sua Constituição entraram em vigor. Ambos os países entendem o peso imposto por regimes autoritários, pois ambos passaram décadas sob o comando de governos militares. Mas a democracia deve ser fortalecida em diferentes níveis nos dois países.

Pensando em termos desse fortalecimento das democracias, pode-se pensar no modelo descrito por Alston, Melo, Mueller & Pereira (2016), em que a promoção de mudanças de *mindset* nas democracias é descrita por etapas que se complementam mutuamente. Os autores esclarecem que as crenças de uma camada dominante (*dominant network*) são as responsáveis por moldar as instituições no nível constitucional nas democracias (*Constitutional level institutions*), e por consequência, os demais níveis legais (*laws and enforcement e incremental changes*). Outras instâncias da sociedade acabam também por se adequar a tal *mindset*, e com isso os resultados políticos e econômicos obtidos

alinham-se aos interesses das camadas dominantes (*economic and political outcomes*).

A ideia por trás do modelo proposto pelos autores é explicitar a existência de um fluxo em termos de crenças na sociedade. Esse fluxo não se dá em um único sentido: tomando cada nível listado pelos autores (*Beliefs, Dominant Network, Constitutional Level Institutions, Laws and Enforcement, Incremental Change, Economic and Political Outcomes*) é possível fazer o caminho inverso: as demandas econômicas e políticas que emergem da sociedade são também capazes de influenciar todo o restante da estrutura, chegando em última instância a mudar as crenças da camada dominante.

Alston, Melo, Mueller & Pereira (2016) explicam que o modelo que apresentam funciona comumente na sociedade, a ponto de se tornar algo natural: a definição de interesses e ações se dá de maneira bastante corriqueira, automática. Entretanto, de tempos em tempos, cada país passa por situações de grande impacto, e como consequência, janelas de mudança se abrem para alterar as instituições e o restante dessa estrutura. É assim, segundo os autores, que se dão os avanços na história de cada sociedade.

Pensando nos escândalos político midiáticos vinculados a casos de corrupção na Argentina e no Brasil, eles poderiam ser interpretados como situações de grande impacto, nos moldes descritos por Alston, Melo, Mueller & Pereira (2016). Ambos os casos vistos foram bastante ruidosos, geraram grande cobertura da imprensa, grande mobilização da opinião pública. Poderiam, portanto, ser utilizados como oportunidade de promover mudanças mais profundas no topo da estrutura, nas crenças que permeiam a sociedade, considerando que os níveis institucionais e legais mostram-se bem amparados, conforme visto ao longo deste trabalho.

Mudanças nas crenças da camada dominante de modo a fortalecer a crença nos valores democráticos não se dão de maneira simples. Uma situação de “choque”, que abre uma janela à mudança de um cenário a outro gera instabilidades e resistências por parte da camada dominante – políticos, governos, empresários etc. – principalmente ao se considerar que a mudança venha do cenário econômico e político, mais vinculado à sociedade em geral.

Segundo os autores, o crucial para a ocorrência de mudanças na história dos países, bem como a manutenção destas mudanças de forma consistente, é a atuação da liderança política. Segundo Alston, Melo, Mueller & Pereira (2016):

“Leadership over time is instrumental for institutional deepening because the dominant network needs to be coordinated and rents need to flow to its members under the new belief system. In rare cases, the new beliefs simply emerge as a result of the shock, but in others, leaders can purposefully influence them. Not everyone changes their set of beliefs. But if leaders can exercise cognitive and coordinative roles, a big institutional change affecting the trajectory of a country is possible.” (ALSTON, MELO, MUELLER & PEREIRA, 2016, p. 193).

Desta maneira, conforme apreciado, num panorama em que se visa evitar a ocorrência de corrupção, as lideranças necessitam desempenhar um papel capital, inclusive evitando participar da corrupção em seus países. Conduzir tal processo não é fácil, mas é possível. A forma como isso se dará em cada um dos países analisados tampouco será a mesma, dadas as peculiaridades. Um pensamento de liderança voltado a ponderá-las e instrumentalizar a mudança é fundamental para que esta seja conduzida.

Bibliografia

ABRANCHES, Sergio (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 5-33. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf>. Acesso em 26/08/2020.

AKUTSU, Luiz. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa*. São Paulo: Baraúna, 2009.

ALSTON, Lee & GALLO, Andrés. *The Erosion of Checks and Balances in Argentina and the Rise of Populism in Argentina: An Explanation for Argentina's Economic Slide from the Top Ten*. 2005. Disponível em: <http://works.bepress.com/andres_gallo/25/>. Acesso em 20/02/2019.

ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *BRAZIL IN TRANSITION: BELIEFS, LEADERSHIP, AND INSTITUTIONAL CHANGE*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

ARANTES, Rogério B. *Ações Coletivas*. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Fernando Filgueiras, Juarez Guimarães, Heloisa Starling. (Org.). *Dimensões Políticas da Justiça*. 1ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 495-503.

ARANTES, Rogério B. *Mensalão: um crime sem autor?*. In: Marjorie Correa Marona; Andrés Del Rio. (Org.). *Justiça no Brasil: às margens da Democracia*. 1ed. Belo Horizonte: Arraes, 2018, v. , p. 338-389.

ARANTES, Rogério B. *Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal*. Opinião Pública, vol.25, no.1. Campinas, Jan.- Abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762019000100097>. Acesso em 11/01/2020.

ARELLANO, David; HERNANDEZ, Jesus Fidel; LEPORE, Walter. *Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 61,

Feb. 2015, pp. 75-106, ISSN 1315-2378. Disponível em: <<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/6797/0078500.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 23/05/2019.

ARGENTINA. *Código Penal de la Nación Argentina*. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm#25>>. Acesso em 28/02/2019.

ARGENTINA. *Consejo de la Magistratura – Sobre el Consejo*. Disponível em: <<http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/features/ique-es-el-consejo>>. Acesso em 01/03/2019.

ARGENTINA. *Mapa del Estado*. Disponível em: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/estructura_oescalar.php?n1=005&n1=000&tipo-lista=rb-comp>. Acesso em 15/01/2020.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). 40p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20916>. Acesso em 10/08/2018.

AVRITZER, Leonardo. *A Cara da Democracia no Brasil e na Argentina*. Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação [online]. Abr.2019. Disponível em: <https://www.institutodademocracia.org/single-post/2019/04/23/A-Cara-da-Democracia-no-Brasil-e-na-Argentina>>. Acesso em 07/08/2019.

BIROLI, Flávia; MANTOVANI, Denise. *A parte que me cabe nesse julgamento: a Folha de S. Paulo na cobertura ao processo do "mensalão"*. Opinião Pública, vol.20, no.2., Campinas, Ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762014000200204&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em 06/12/2019.

BRASIL. *Governo Federal reduz de 29 para 22 ministérios*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-federal-reduz-de-29-para-22-de-ministerios>>. Acesso em 12/01/2020.

BRASIL. *LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>.

Acesso em 02/05/2019.

CAMINHA, Marco Aurélio Lustosa. *O Ministério Público no Brasil e na Argentina*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 218, 9 fev. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4800>. Acesso em: 19/02/2020.

CAMPOS, Patrícia Toledo de. *Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei anticorrupção*. Revista Digital de Direito Administrativo. Faculdade de Direito de Ribeiro Preto – Universidade de São Paulo. Volume 2, n. 1, p. 160-185, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/download/80943/pdf_10/>. Acesso em 26/04/2019.

CELENTANO, Deborah C. Pinheiro. *Engenharia Institucional e Relações entre Poderes no Brasil e na Argentina*. Brasília, Repositório da UNB, 2014. Disponível em:

<https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17037/1/2014_DeborahCancellaPinheiroCelentano.pdf>. Acesso em 26/11/2020.

CHAIA, Vera; AZEVEDO, F. A. . O Senado nos editoriais dos jornais paulistas (2003-2004). *Opinião Pública (UNICAMP)*, v. 14, p. 1-32, 2008

CHAIA, Vera; MEDEIROS, Akira. *Narrativas populistas na Argentina do século XXI: do 'peronismo heterodoxo' à consolidação do kirchnerismo*. Aurora (PUCSP. Online), v. 8, p. 5-31, 2015.

CHAIA, Vera e TEIXEIRA, Marco Antonio. *Democracia e escândalos políticos*. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp.62-75. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400008>>. Acesso em 05/01/2019.

CRAIUTU, Aurelian; JENNINGS, Jeremy. *Tocqueville on America After 1840: Letters and Other Writings*. New York: Cambridge University Press, 2009.

CORREA, Paulo; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Political interference and regulatory resilience in Brazil. Regulation and Governance*, Volume 13, Issue 4, December 2019 , pp. 540-560. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/regg.12274>>. Acesso em 04/03/2020.

COUSIN, Karel Maarten Alphons. *Gobierno, Poder Judicial y Corrupción en Argentina*. Leiden University, 2019. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/1887/76517>>. Acesso em 09/11/2020.

DE MICHELLE, Roberto. *The role of anticorruption office in Argentina*. The Journal of Public Inquiry - A Publication of the Inspectors General of the United States. Fall/ Winter 2001. pp. 17-20. Disponível em: <<http://biblioteca.cejamerica.org/handle/2015/5405?show=full>>. Acesso em 17/04/2019.

ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR. Argentina, dividida por la muerte de Nisman. 24 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<https://www.politicaexterior.com/actualidad/argentina-dividida-por-la-muerte-de-nisman/>>. Acesso em 22/10/2019.

FILGUEIRAS, Fernando. *A Corrupção no Brasil e as Instituições Políticas*. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Souza” – Universidade Federal de Juiz de Fora [online]. 2006. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/ACBIP.pdf>>. Acesso em 21/01/2019.

GARCÍA-MANSILLA, Manuel José J. *Separation of Powers Crisis: The Case of Argentina*. Georgia Journal of International & Comparative Law. University of Georgia School of Law. 2004, n. 307. Disponível em: <<https://digitalcommons.law.uga.edu/gjicl/vol32/iss2/3>>. Acesso em 12/10/2018.

HAGINO, Cora; KERCHE, Fabio. O Ministério Público na América Latina: autonomia e discricionariedade. 43º. Encontro Nacional da ANPOCS – Anais dos Encontros, 2019. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st19-8/11740-o-ministerio-publico-na-america-latina-autonomia-e>>

discricionariade?path=43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st19-8>. Acesso em 30/06/2020.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de uma República eclesiástica e civil*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2003*. Disponível em: <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2003/0>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2004*. Disponível em: <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2004/0>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2005*. Disponível em: <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2005/0>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2006*. Disponível em: <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2006/0>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2007*. Disponível em: <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2007/0>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2008*. Disponível em: <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2008/0>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2009*. Disponível em: <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2009/0>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2010*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2010/results#CountryResults>>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2011*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2011/results>>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2012*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2012/results>>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2013*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2013/press>>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2014*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2014/results>>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2015*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2016*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2017*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2018*. Disponível em:

<https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018>. Acesso em 15/04/2019.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perception Index 2019*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>>. Acesso em 30/07/2020.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. Global Corruption Barometer – Latin America and the Caribbean 2017 Report. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-barometer-people-and-corruption-latin-america-and-the-car>>. Acesso em 30/07/2020.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. Global Corruption Barometer – Latin America and the Caribbean 2019 Report. Disponível em: <https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report.pdf>. Acesso em 30/07/2020.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. Global Corruption Barometer 2019 - Brasil. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019/results/bra>>. Acesso em 30/07/2020.

JASMIN, Marcelo Gantus. *Alexis de Tocqueville: a historiografia como ciência da política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

KOURLIANDSKY, Jean-Jecques. *Irã e América Latina: mais perto por uma conjuntura de futuro incerto*. Revista Nueva Sociedad, set. 2013. ISSN 0251-3552. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/ira-e-america-latina-mais-perto-por-uma-conjuntura-de-futuro-incerto/>. Acesso em 07/08/2019.

LAGOS, Marta. *El fin de la tercera ola de las democracias*. Latinobarómetro, 2018. Disponível em: <www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf>. Acesso em 09/09/2019.

LOUREIRO, Maria Rita et al. *Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [S.l.], v. 17, n. 60, jan. 2012. ISSN 2236-5710. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980/2851>>.

Acesso em 15/04/2019.

MALDONADO, Maurílio. *Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no estado brasileiro*. Revista Jurídica "9 de Julho". São Paulo, Imprensa Oficial dEstadão v.2, jul. 2003, p. 235-256.

Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao_de_poderes.pdf>. Acesso em 28/04/2019.

MANZETTI, Luigi. *Accountability and Corruption in Argentina During the Kirchners' Era*. Latin American Research Review. 2014, n. 49, pp. 173-195.

Disponível em:

<https://lasa.international.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol49no2/49-2_173-196_manzetti.pdf>. Acesso em 09/11/2018.

MARTINS, José Antônio. *Os fundamentos da República e sua corrupção nos 'Discursos' de Maquiavel*. Tese de Doutorado em Filosofia apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Outubro de 2007. Disponível em:

<http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/FILOSOFIA/Teses/JOSE_ANTONIO_MARTINS.pdf>. Acesso em 18/08/2018.

MENEGUELLO, Rachel. *O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia*. In: AVRITZER, L; FILGUEIRAS, F. (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. pp. 63-82.

MERCOSUL. *Constituições do Mercosul*. Disponível em:

<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10092?show=full>>. Acesso em 09/11/2018.

MIGUEL, Luis Felipe. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*. Revista de Sociologia e Política [online]. Curitiba, no. 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200004>>. Acesso em 10/02/2019.

MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. *A crise e suas fronteiras: oito meses de "mensalão" nos editoriais dos jornais*. Opinião Pública [online]. Campinas, vol. 13, no. 1, Junho 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762007000100004&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em 04/03/2020.

MOCCA, Edgardo. *O futuro incerto dos partidos políticos argentinos*. Estudos Avançados. Setembro/Dezembro de 2005, vol.19, no. 55. São Paulo, pp. 49-63. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n55/03.pdf>>. Acesso em 28/02/2019.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução da 1ª. Edição (1748). São Paulo: Martin Claret, 2002.

MUÑOZ, Maria del Sol. *Enfoque práctico de la nueva ley 27.401 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas*. El Derecho - Diario de Doctrina y Jurisprudencia. Universidade Catolica Argentina. Buenos Aires, nº 14.411, ed. 277, maio de 2018. Disponível em: <<http://www.elderecho.com.ar/includes/pdf/diarios/2018/05/22052018.pdf>>. Acesso em 27/02/2019.

NYE, Joseph S. *Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis*. American Political Science Review, 1967, vol. 61, Nº 2, pp. 417-427. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/corruption-and-political-development-a-costbenefit-analysis/D5E8F481DE22E6F77FCCB924D502BB9F#>>. Acesso em 25/05/2019.

O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy*. Journal of Democracy. Johns Hopkins University Press. Volume 5, Number 1, January 1994. pp. 55-69. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/225426/pdf>>. Acesso em 10/08/2018.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova [online]. 1998, n.44, pp.27-54. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>. Acesso em 10/08/2018.

PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: AVRITZER, L. [et al.], (org.). 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. Pp. 402-406.

PRZEWORSKI, Adam. *O Estado e o cidadão*. In: PEREIRA, Bresser. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Ed. UNESP-enap, 2001.

ROCHA, Marcus Vinicius Rossi da. *Brasil em transição? A difícil articulação entre crenças, instituições e desenvolvimento*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no.27, Brasília, Setembro/Dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522018000300233>. Acesso em 17/04/2020.

SADEK, Maria Tereza. *Ministério Público*. In: AVRITZER, L. [et al.], (org.). 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. Pp. 454-460.

SERRAFERRO, Mario D. *Doce años de kirchnerismo*. *Revista Política Exterior*, no. 167. Septiembre- Octubre 2015. Disponível em: <<http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/doce-anos-de-kirchnerismo/>>. Acesso em 18/10/2019.

SCHUELETER, Andre. *Review of the book BRAZIL IN TRANSITION: BELIEFS, LEADERSHIP, AND INSTITUTIONAL CHANGE, by Lee J. Alston, Marcus André Melo, Bernardo Mueller, and Carlos Pereira*. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, Vol VII (11), pp 83-84. Junio 2017. Disponível em: <http://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/Revista/Revista_11/ruhe%2011%20-%20schlueter.pdf>. Acesso em 07/03/2020.

THOMPSON, John B. *Political Scandal. Power and visibility in the media age*. Cambridge: Policy Press, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: Leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução de Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia de François Furet. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Jornais utilizados:

CLARÍN: período de 01/01/2003 a 31/12/2019.

DEUTSCHE WELLE BRASIL: período de 01/01/2003 a 31/12/2019.

ESTADÃO: período de 01/06/2005 a 31/12/2005.

FOLHA DE S. PAULO: período de 01/06/2005 a 31/12/2005.

LA NACIÓN: período de 01/01/2003 a 31/12/2019.