

Universidade Federal de Santa Catarina

Centro Socioeconômico

Departamento de Economia e Relações Internacionais

Olívia d'Orsi Junqueira

**Política externa e a agenda de combate à corrupção: uma análise de contexto
da liderança brasileira na Parceria do Governo Aberto**

Monografia

**Florianópolis
25 de Agosto de 2016**

Olívia d'Orsi Junqueira

**Política externa e a agenda de combate à corrupção: uma análise de contexto
da liderança brasileira na Parceria do Governo Aberto**

Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais, como parte dos requisitos ne-
cessários à obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais

Orientadora: Iara Costa Leite

Florianópolis
25 de Agosto de 2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Junqueira, Olívia d'Orsi

Política externa e a agenda de combate à corrupção : uma análise de contexto da liderança brasileira na Parceria do Governo Aberto / Olívia d'Orsi Junqueira ; orientadora, Iara Costa Leite - Florianópolis, SC, 2016.

84 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico. Graduação em Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Combate à Corrupção. 3. política externa. 4. regimes internacionais. I. Costa Leite, Iara. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,0 à aluna Olívia d'Orsi Junqueira na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Iara Costa Leite

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

Prof. Laura Trajber Waisbich

Dedico esse trabalho às pessoas inquietas e incomodadas. Que se apaixonam por algo e perseguem esse objetivo com abandono. Dedico ele também aos funcionários públicos, do setor privado e à sociedade civil que lutam todos os dias contra a corrupção no Brasil e no mundo.

Agradecimentos

Agradeço à professora Iara por toda sua dedicação e orientação, por me apoiar e se empolgar junto comigo sobre esse tema tão fundamental da vida em sociedade.

Agradeço aos meus pais, e continuarei agradecendo a eles por toda minha vida. Foi apenas por causa de seu apoio forte e incondicional durante toda a minha vida que eu consegui atravessar para essa próxima etapa.

Agradeço ao meu amor e companheiro, Gabriel, por seu apoio, abraços e paciência, e por sua disposição para ser meu pato de borracha nas intermináveis vezes em que precisei falar e discutir sobre esse trabalho.

Agradeço aos meus queridos amigos e família, vocês estão sempre em meu pensamento e seu amor e apoio me mantém seguindo em frente.

Agradeço ao corpo diretor UBUNTU da AIESEC em Florianópolis, sua confiança e apoio, e a oportunidade de desenvolvimento pessoal que me proporcionaram foram cruciais para conseguir atacar esse desafio e me manter orientada para soluções.

Agradeço aos funcionários públicos, do setor privado, ativistas da sociedade civil e todos os outros humanos envolvidos no combate à corrupção no Brasil e no mundo.

Resumo

No ano de 2011 o Brasil liderou junto aos Estados Unidos e seis outros países a Parceria do Governo Aberto, que se baseia nos seguintes princípios: Transparência, Prestação de Contas e Responsabilização (Accountability), Participação Cidadã, Tecnologia e Inovação. O objetivo geral deste trabalho é entender o contexto que marcou a liderança brasileira da OGP. Para atingir esse objetivo foram estudados, no âmbito internacional, os choques externos representados pelo fim da Guerra Fria, globalização e interdependência, além da trajetória específica do regime internacional de combate à corrupção. No contexto doméstico, foram abordadas a redemocratização brasileira e as transições em orientação de política externa desde a mesma, além da atuação brasileira em relação aos tratados que compõem o regime internacional de combate à corrupção, e os sujeitos envolvidos diretamente no processo político de combate à corrupção. Utilizaram-se fontes primárias e secundárias. Concluiu-se com esse trabalho que a própria existência da OGP e a liderança brasileira na sua implementação, além de inserirem na trajetória do regime global de combate à corrupção, podem ser entendidas como reflexo do fortalecimento da construção de coalizões por parte da sociedade civil, e conseqüentemente, como um possível enfraquecimento da centralização e controle do Estado no Brasil.

Palavras-chave: Corrupção. Política externa. Regimes internacionais.

Abstract

In 2011, Brazil, the United States and six other countries led the Open Government Partnership, which is based on the following principles: Transparency, Accountability, Citizen Participation and Technology and Innovation. The aim of this study is to understand the context in which the Brazilian leadership of the OGP took place. To achieve this goal the international context comprised the study of external shocks represented by the end of the Cold War, globalization and interdependence, and the trajectory of the international fight against corruption. In the domestic context, were addressed the Brazilian transitions in foreign policy and redemocratization process, as well as Brazil's performance in relation to treaties that make up the international regime to combat corruption, and other actors directly involved in the political process of corruption fighting. Primary and secondary sources were used. It was concluded from this work that the very existence of OGP and Brazil's leadership in its implementation integrate into the trajectory of the global regime to combat corruption, they can be understood as a reflection of the strengthening of coalition building by civil society, and consequently, as a possible weakening of centralization and state control in Brazil.

Keywords: Corruption. Foreign Policy. International Regimes.

Lista de abreviaturas e siglas

APE	Análise de Política Externa
CGU	Controladoria Geral da União
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICP	Índice de Percepção da Corrupção
LAI	Lei de Acesso à Informação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	Open Government Partnership
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
PGA	Parceria Governo Aberto
SPCI	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparency International
UNCAC	Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção
UNDP	United Nations Development Program
USAID	United States Agency for International Development

Sumário

1	Introdução	11
2	Decisões em política externa: das abordagens tradicionais até a APE	18
2.1	Elementos Centrais do Realismo e Liberalismo	19
2.1.1	Neorrealismo	20
2.1.2	Liberalismo	22
2.2	Características gerais da Análise de Política Externa como campo de estudo	24
2.3	O papel dos fatores materiais, estruturais e ideacionais domésticos no processo decisório em política externa	26
2.4	Mudanças externas nas relações internacionais: algumas considerações teóricas	31
2.4.1	Fim da Guerra Fria	31
2.4.2	O processo de globalização e interdependência entre Estados	31
2.4.3	Novos temas nas Relações Internacionais	33
2.4.4	Regimes Internacionais	33
2.4.5	O uso da mídia internacional no processo de negociação internacional	34
2.5	Considerações Finais	35
3	Nível Internacional: origem e expansão do regime internacional de combate à corrupção	37
3.1	Advento da corrupção como um problema global e alterações nas dinâmicas governo-sociedade	38
3.2	Início do regime internacional de combate à corrupção: relações de poder e globalização	43
3.3	A expansão do regime e seus fatores normativos e econômicos	45
3.3.1	Parceria do Governo Aberto	48
3.4	Considerações finais	49
4	Nível Doméstico: atores, instituições e processos políticos presentes na tomada de decisão em política externa brasileira no combate à corrupção	52
4.1	Diagnóstico da corrupção no Brasil	53
4.2	O processo de redemocratização no Brasil e o impedimento do primeiro presidente democraticamente eleito	56

4.3	A incorporação dos atos internacionais de combate à corrupção durante os Governos Cardoso e Lula e a liderança na Parceria do Governo Aberto durante o Governo Dilma	59
4.3.1	A Parceria para Governo Aberto	62
4.4	Construção de coalizões na política externa brasileira: o caso do combate à corrupção	64
4.4.1	Controladoria Geral da União	66
4.4.2	Polícia Federal	69
4.4.3	Ministério Público	69
4.4.4	Tribunal de Contas da União	69
4.5	A “força” do Estado brasileiro e a influência dos fatores domésticos na política externa	75
4.6	Considerações finais	76
5	Conclusão	78
	Referências	81
	ANEXOS	84

1 Introdução

O início da década de 1990 houve a chamada “erupção da corrupção” (NAÍM, 1995). Por todo o mundo percebeu-se uma intolerância sem precedentes de atos de corrupção e sociedades tomando as ruas para protestar e reivindicar punição para políticos corruptos. No Brasil acabava de ocorrer o impeachment do primeiro presidente eleito diretamente após a ditadura militar, Fernando Collor de Mello. No momento de conclusão desta monografia, em agosto de 2016, o país se encontra no meio de um segundo processo de impeachment, também envolvendo acusações de corrupção. A difusão internacional de protestos contra a corrupção trazem à tona um questionamento: por que um problema doméstico e presente durante a maior parte da história humana tornou-se um problema global, e, portanto, um assunto de Relações Internacionais?

Respostas para esse questionamento podem ser encontradas no aumento da globalização e aprofundamento da interdependência entre Estados. Quanto mais envolvidos nos mercados e sociedades uns dos outros, mais compartilhados tornaram-se os problemas antes considerados domésticos. Essa crescente troca de bens, culturas, normas de conduta, instituições e ideais de governança aliada à redução de custos de tecnologia e podem ser entendidas como fatores fundamentais para o aumento da participação política sem precedentes observada nessa época, também chamada de participação transnacional.

Com problemas compartilhados, passou a ser necessário cooperar para resolvê-los. Essa cooperação em torno de problemas como o meio ambiente, direitos humanos e corrupção, em um sistema onde tradicionalmente predominavam considerações sobre segurança conforma o aparecimento dos chamados novos temas na política internacional. Conforma-se também nesse cenário a busca por estabelecer formas de governança global, por exemplo, em redes de instituições, normas e processos - regimes - que giram em torno de um problema, a partir do qual as unidades - Estados e outros atores - se posicionam. Esse novo modo de interação no sistema internacional dá cada vez menos importância para as bases tradicionais de interação, como comunidades, valores, linguagem, orgulho e interesse nacionais. Corrupção é um exemplo clássico de um problema doméstico que foi “exportado” com a globalização, e ao redor do qual conformou-se um regime buscando cooperar para encontrar soluções. (KECK; SIKKINK, 1999; KEOHANE; NYE, 1998; KEOHANE; NYE, 2000; HILL, 2003; HUDSON, 2005; STUART, 2008)

Essa nova forma de organização dos atores no Sistema internacional pode ser entendida como a formação de regimes internacionais, entendidos como

“um conjunto de princípios, normas, regras e processos decisórios, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas de atores convergem em determinadas áreas das relações internacionais. Princípios e normas fornecem as características básicas que definem um regime, enquanto as regras e os processos decisórios representam sua institucionalização e sua operacionalização.”(KRASNER, 1983, p. 1)

Durante o período de transição mencionado acima se observa a emergência do regime internacional de combate à corrupção, através da convergência de diversos governos e atores da sociedade civil em tratados e organizações buscando aprimorar a governança global. Ele é identificado como regime internacional na literatura por caracterizar a internacionalização de autoridade política, preenchendo o “vácuo legal” em que corrupção ocorria internacionalmente até 1999. (RUGGIE, 1982, P. 380; GALTUNG E POPE, 1999 P. 259 APUD KATZAROVA 2010) Tal regime teve seu início num momento de profunda mudança no sistema internacional, com o fim da Guerra Fria e os consequentes movimentos de pluralização política, a emergência de atores globais como a *Transparency International* e diversos outros componentes sub-sistêmicos, domésticos (KATZAROVA, 2010).

Seu início se deu em um momento doméstico peculiar dos EUA, em que uma sanção econômica sobre a criminalização de subornos de agentes de governos estrangeiros começou a ser aplicada às ações de empresas americanas em outros territórios. A partir dessa aplicação, a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) (Lei Sobre Práticas Corruptas no Estrangeiro), empresas americanas buscaram equilibrar novamente as relações econômicas com outros países através da aplicação de legislação equivalente em todos os países do sistema internacional. Para tanto tiveram que superar grande resistência dos outros países, que argumentavam contra um percebido exercício extraterritorial de uma lei doméstica, e superaram essa e outras resistências se utilizando principalmente do poder da mídia internacional com a mensagem normativa de que os países sabiam que corrupção deve ser combatida e estavam se negando a criminalizar um ato repreensível. O resultado da campanha americana na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi o lançamento da Convenção sobre o Combate de Subornos de Funcionários de Governos Estrangeiros em Transações Financeiras Internacionais em 1997.

Em seguida, houve a expansão desse regime com uma série de acordos internacionais multilaterais contendo diretrizes sobre as alterações nas legislações domésticas e internacionais em relação às variadas formas de corrupção identificadas na época. Desde então o Comitê de Assistência de Desenvolvimento da OCDE acordou que todos os contratos de aquisição com auxílio financeiro incluirão provisões anticorrupção. Além disso, a OCDE colaborou e colabora com a União Europeia, a Agência Americana de Cooperação (USAID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco

de Desenvolvimento Asiático e outros organismos internacionais no estabelecimento de normas e padrões de conduta globais de combate à corrupção. Além dos acordos entre governos houve a expansão de redes de advocacia e educação sobre combate à corrupção através de organizações internacionais não governamentais. Com o aumento da quantidade de organizações e complexidade do regime

“mudanças advindas da globalização, da interdependência e das inovações tecnológicas nos meios de comunicação com o que o discurso positivo sobre a instituição de um governo aberto – que tem como base a democracia, o uso de novas tecnologias e a participação cidadã – passaram a atrair governos e instituições” (GUIMARÃES, 2014))

Em 2011 foi lançada a Parceria do Governo Aberto (*Open Government Partnership* - OGP), uma iniciativa voluntária multilateral liderada por Brasil, Estados Unidos (EUA), Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul e Reino Unido com o objetivo de promover a transparência, empoderar cidadãos, combater a corrupção e utilizar novas tecnologias para fortalecer a governança. Para participar da Parceria, cada governo deve endossar a Declaração do Governo Aberto (Anexo 1), apresentar um Plano de Ação (anexos 2 e 3) com propostas concretas e desenvolvido com consulta pública e comprometer-se com o fornecimento independente de relatórios de progresso. Atualmente, o Brasil está elaborando seu terceiro plano de ação. A OGP tem como objetivo a implementação de diversas práticas reconhecidas internacionalmente como estratégias de combate à corrupção, como aumento de transparência, acesso à informação, responsividade e prestação de contas dos governantes.

A OGP pode ser entendida como o resultado mais sofisticado do regime internacional de combate à corrupção, uma vez que une atores governamentais e não governamentais nacionais e internacionais com o objetivo de colaborar para combater a corrupção como problema global. Esses seriam motivos suficientes para justificar a participação brasileira na parceria. No entanto, seguramente há diversos outros fatores internacionais, como os já mencionados, e domésticos que influenciaram a decisão de política externa brasileira de participar da liderança da OGP. No Brasil, o desenvolvimento do tema de combate à corrupção como parte do processo político no âmbito doméstico pode ser observado ao longo das transições políticas no país. Durante suas diversas etapas, algumas latentes, outras em maior evidência, há alterações no nível de tolerância em relação às práticas de mau uso dos bens públicos.

A partir da redemocratização do país, na década de 1980, movimentos sociais em busca da implementação efetiva da democracia fortaleceram-se e difundiram-se. A

Constituição Cidadã, de 1988, definiu a democracia como regime político, os direitos e garantias fundamentados nos Direitos Humanos e estabeleceu “direitos e deveres individuais e coletivos com o propósito de tutelar os indivíduos contra eventuais arbitrariedades cometidas pelo Estado”. (GUIMARÃES, 2014, p. 71)

Também a partir da redemocratização teve início a pluralização de atores envolvidos nos processos decisórios de política externa brasileira. Até então política externa era tratada como prerrogativa quase que exclusiva do Executivo, com apoio do Itamaraty. Ela era executada como se fosse um campo de decisões que só era acessível aos poucos “escolhidos”, os únicos que teriam a capacidade de decidir sobre os rumos do país e preservá-lo em meio à anarquia do sistema internacional (MILANI; PINHEIRO, 2003; PINHEIRO; MILANI, 2011)

Dado o exposto acima esse trabalho tem como objetivo geral identificar e descrever os atores, processos e estruturas, presentes nos contextos doméstico e internacional, ocorridos desde o final da Guerra Fria até o processo decisório que culminou na liderança brasileira da OGP em 2011. Será utilizada a metodologia de níveis analíticos proposta por Milani (2011), em que primeiro serão descritos os choques externos: fim da Guerra Fria, alteração das percepções de *high/low politics* com o aprofundamento globalização e da interdependência, bem como o surgimento de novos temas nas relações internacionais. Depois passar-se-á à identificação dos atores e do processo de expansão do regime de combate à corrupção (FCPA, Convenção OCDE, Convenção OEA, Convenção ONU, OGP). Por fim será descrito o nível doméstico, com as estruturas domésticas e processos de construção de coalizões (redemocratização, liberalização econômica e empoderamento da sociedade civil, interesse midiático e organizações da sociedade civil nacionais e suas parcerias externas).

Serão utilizadas fontes primárias e secundárias para essa pesquisa. Fontes de revisão bibliográfica sobre o tema do combate à corrupção, decisões em política externa, regimes internacionais e fontes primárias de dados sobre o índice de percepção da corrupção e sobre os empréstimos contraídos pelo Brasil no Banco Mundial.

O trabalho será estruturado em três capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo serão apresentados os marcos teóricos, conceitos e visões utilizadas como base para descrever o processo de tomada de decisão, nos níveis internacional e doméstico, que culminou na liderança brasileira na criação da OGP em 2011. Nas Relações Internacionais o estudo das decisões de política externa como resultantes de uma configuração específica de fatores domésticos e internacionais pode ser feito com base na abordagem teórica chamada Análise de Política Externa (APE). Uma vez que ela

objetiva estudar os “fatores que influenciam a tomada de decisão na política externa e os tomadores de decisão da política externa” (HUDSON, 2005, p. 7).”

No segundo capítulo, será descrito o desenrolar do regime internacional de combate à corrupção, pois ele se configura como o pano de fundo global dos processos de tomada de decisão em política externa brasileira objeto deste estudo. Organizado em duas grandes seções, o capítulo se iniciará com o advento da corrupção como um problema global e suas implicações para as dinâmicas governo-sociedade no mundo, passando pelo FCPA, de 1977, até os movimentos políticos e de mídia que deram origem à convenção da OCDE sobre suborno de funcionários públicos estrangeiros em 1997. Nessa seção será descrito o momento inicial do regime, que se estabeleceu a partir da liderança pelos países do Norte global através de negociações e uso da mídia internacional como ferramenta de pressão política. Além disso, dar-se-á ênfase no objeto do regime de alteração das relações de poder político e econômico entre governos e sociedades nas democracias liberais envolvidas na OGP.

Em seguida será descrita a expansão do regime através dos acordos internacionais multilaterais sobre o tema de combate à corrupção, destacando as regras e práticas pelos mesmos estabelecidas com o objetivo de governar as relações econômicas e políticas entre os países signatários desses acordos. A execução dessas regras configura arcabouços legais, financeiros e normativos de combate à corrupção advogados pela União Europeia, ONU, FMI, Banco Mundial, e outras organizações internacionais governamentais e não governamentais. Aqui busca-se destacar como o regime se expandiu para os países do Sul global, através de pressão dos países desenvolvidos por realizar trocas econômicas apenas com países que adotassem estruturas de combate à corrupção, pressão esta exercida tanto pela mensagem normativa difundida por organizações da sociedade civil quanto pelos requisitos de combate à corrupção adotados como condicionais para os empréstimos do Banco Mundial, FMI e outras organizações internacionais. Essa seção será concluída com a descrição da OGP, uma vez que a mesma conforma o resultado mais sofisticado do regime internacional de combate à corrupção.

No terceiro capítulo serão analisados os fatores domésticos que marcaram a decisão brasileira de liderar a OGP em 2011. Para tanto, serão descritas as estruturas domésticas brasileiras e os processos de construção de coalizões relevantes para decisões de política externa no combate à corrupção. Essa abordagem de *middle ground* é comum dentro da área de Análise de Política Externa, uma perspectiva teórica centrada no agente (ou ator, atores) que busca explicar decisões de política externa como resultantes da interação entre atores e instituições domésticos e internacionais.

O Capítulo 3 será dividido em três seções. Na primeira será descrita a estrutura doméstica brasileira relativa a processos de tomada de decisão em política externa no âmbito do combate à corrupção. A estrutura doméstica abrange a natureza das instituições políticas, as funções básicas da sociedade e os arranjos institucionais e organizacionais entre governo e sociedade que são utilizados para encaminhar demandas da sociedade ao processo político. Ou seja, as estruturas domésticas determinam como os sistemas políticos respondem às demandas da sociedade. Essa abordagem distingue Estados “fortes” e “fracos”, sendo essa “força” medida pelo grau de centralização das instituições políticas e da habilidade do sistema político de controlar a sociedade e superar resistência doméstica (RISSE-KAPPEN, 1991, p. 484). A “força” do governo pode ser utilizada para determinar o tamanho e a capacidade das coalizões políticas necessárias para apoiar políticas específicas, além de estabelecer o nível de estabilidade, atividade e compromisso de políticas externas (RISSE-KAPPEN, 1991, p. 485-86). A seção inicia-se com o diagnóstico da corrupção no Brasil, passando-se então à redemocratização brasileira e às transições em orientação de política externa desde a mesma, incluindo a descrição da atuação brasileira em relação aos tratados que compõem o regime internacional de combate à corrupção. . Nesta seção serão destacados os elementos do processo de redemocratização particularmente relevantes para política externa brasileira no combate à corrupção.

Em seguida, na segunda seção, serão destacadas as instituições e organizações - atores - envolvidas diretamente no processo político de combate à corrupção.. A relevância destas instituições e organizações para os processos de construção de coalizões no combate à corrupção foi definida com base na classificação de Milani. Segundo Milani (2011), conforme as decisões de política externa brasileira foram afetando mais diretamente uma parcela maior da sociedade (por conta dos choques externos descritos no Capítulo 1) mais atores passaram a exercer influência direta nesse processo decisório. Esses atores são classificados em governamentais (os três poderes, agências nacionais, regionais e locais, estados e municípios) e não governamentais (ONGs, partidos políticos, mídia e opinião pública, think tanks, organizações religiosas e grupos étnicos). Será também descrita a trajetória de negociação da OGP, destacando a sua natureza dual, que inclui atores governamentais e não governamentais e sua proposta de aproximar esses atores no combate à corrupção no Brasil. Conforme exposto no Capítulo 1, esses atores e sua interação conformam os processos de construção de coalizões em política externa brasileira no âmbito do combate à corrupção.

O Capítulo 3 será concluído com uma breve análise da estrutura doméstica brasileira seguindo o modelo proposto por Kappen, buscando qualificar o nível de influência das estruturas domésticas e dos processos de construção de coalizões brasileiros nos processos de tomada de decisão em política externa com base nas características expostas nas seções

1 e 2.

A realização deste estudo nos moldes propostos se justifica por diversas razões. A principal razão para a importância de se entender o processo decisório que culminou na liderança brasileira na OGP é a singularidade dessa decisão em relação a outras de política externa no campo do combate global à corrupção. Pois, além de ser o desfecho mais sofisticado do regime internacional de combate à corrupção, a OGP é o único acordo internacional ratificado no âmbito do combate a corrupção no qual o Brasil participou da elaboração em posição de liderança. Ele representa, portanto, um ponto de inflexão na atuação brasileira sobre o tema.

2 Decisões em política externa: das abordagens tradicionais até a APE

A liderança brasileira na Parceria do Governo Aberto (OGP, na sigla em inglês) é um marco na política externa brasileira, com repercussões importantes tanto para o próprio campo quanto para os cidadãos brasileiros. Ela representa uma quebra significativa com a tradicional abordagem brasileira a acordos multilaterais internacionais relativos ao combate à corrupção. Nomeadamente, a de esperar até que os acordos ou organizações estejam plenamente operantes para então tornar-se parte deles.

Vista a partir de uma ótica mais abrangente essa mudança por parte do Brasil se encaixa em um cenário maior de mudanças profundas no sistema internacional e na interação entre governo e sociedade em grande parte dos países do mundo. Essa maior interação aconteceu em um contexto marcado pelo final da Guerra Fria, o aprofundamento do processo de globalização e interdependência entre os Estados, o surgimento de novos temas nas relações internacionais e a difusão de regimes internacionais.

O objetivo deste capítulo é apresentar os marcos teóricos, conceitos e visões utilizadas como base para descrever o processo de tomada de decisão, nos níveis internacional e doméstico, que culminou na liderança brasileira na criação da OGP em 2011. A Análise de Política Externa (APE) é o marco utilizado dentro do campo das Relações Internacionais para explorar as decisões de política externa como resultantes da configuração dos fatores domésticos e internacionais. Mais especificamente, ela pretende estudar os “fatores que influenciam a tomada de decisão na política externa e os tomadores de decisão da política externa” (HUDSON, 2005, p. 7).

O estudo de processos decisórios em política externa brasileira dentro da temática de combate à corrupção se beneficia particularmente do instrumental teórico da APE. Isso ocorre por três principais razões: primeiro, o combate à corrupção como tema de Relações Internacionais se encontra fora da esfera tradicional de questões de segurança, e, portanto, fora do escopo da teoria tradicional das Relações Internacionais, o Realismo. A segunda razão é que não é possível entender uma decisão de política externa brasileira sem levar em conta o contexto doméstico, os acontecimentos e história que o antecedem e os atores e estruturas burocráticas envolvidos. Por fim, o tema e período estudados são profundamente influenciados pela globalização e interdependência crescentes, já que quando isso ocorre problemas domésticos são “exportados” junto aos bens, serviços e pessoas. Em suma, a APE é o melhor instrumental teórico para o caso abordado nesta monografia, pois leva em conta os chamados novos temas em RI e dá destaque à importância de uma abordagem

que inclua fatores domésticos e internacionais na análise das decisões de política externa.

Na primeira seção serão descritos os principais elementos das teorias realista e liberal com os quais a APE dialoga - no caso do Realismo, a visão do Estado como único ator relevante no sistema internacional, o Estado como ator unitário, racional e egoísta inserido em um sistema internacional marcado pela anarquia e guerra e consequente comportamento de self-help, a inevitabilidade do conflito e limitações da cooperação; no caso do Liberalismo, a preocupação e foco no indivíduo e sua liberdade, sua natureza propositiva e normativa em sua aplicação às Relações Internacionais, sua visão do Estado como um de vários atores importantes no Sistema Internacional, a ausência de hierarquia clara entre temas políticos como segurança, saúde, meio ambiente, sua visão de que o uso da força não é eficaz como meio de lidar com a natureza anárquica conflituosa do Sistema Internacional.

Na segunda seção, serão listadas e discutidas as características gerais de APE enquanto campo de estudo, seu reconhecimento de que é necessário buscar informações tanto no contexto doméstico quanto no internacional para explicar decisões de política externa, abrindo a caixa preta do Estado, sua orientação pelo agente atuante no processo decisório, sua interdisciplinaridade e sua caracterização como disciplina integrativa.

Em seguida na terceira seção, será explorado o papel dos fatores domésticos nos processos de tomada de decisão em APE. A influência no processo decisório exercida pelo tipo de regime político, pelas mudanças nas relações governo-sociedade com o aprofundamento dos regimes democráticos liberais e pelas estruturas burocrática e instituições atuantes no processo.

Por fim, na quarta seção, serão descritos os fatores externos gerais que influenciam o processo decisório de política externa nas últimas décadas: o fim da Guerra Fria, o processo de globalização, o aprofundamento da interdependência entre os Estados, o surgimento de novos temas nas agendas de relações internacionais, a difusão de regimes internacionais e o uso da mídia internacional no processo de negociação internacional. A partir desses processos será contextualizada a trajetória do regime internacional de combate à corrupção, objeto do Capítulo 2.

2.1 Elementos Centrais do Realismo e Liberalismo

Para se entender o surgimento da disciplina de APE se faz necessária a descrição das teorias Realista e do Liberalismo para as Relações internacionais. Isso porque a APE surgiu em diálogo com essas perspectivas anteriores, e com o objetivo de preencher

suas lacunas teóricas em um momento em que o Realismo e Liberalismo provaram-se insuficientes para explicar os acontecimentos no Sistema Internacional.

2.1.1 Neorealismo

O Neorealismo de Kenneth Waltz é classificado como sistêmico-estruturalista por pressupor que os constrangimentos estruturais do Sistema Internacional, de fora para dentro, seriam os únicos com poder suficiente para influenciar decisões de política externa. Sua variável explicativa fundamental é, portanto, a estrutura do Sistema Internacional, que determina o comportamento das suas unidades, os Estados (WALTZ, 1979, p. 99). Esse sistema ou estrutura é entendido como uma anarquia, onde não há hierarquia entre as unidades, nem um poder maior centralizador.

Para essa perspectiva os Estados, caracterizados como unitários, racionais e egoístas, são os únicos atores a serem considerados no Sistema Internacional. Apesar de Estados não serem os únicos atores presentes, eles seriam os principais, particularmente no caso das grandes potências, já que estrutura não é definida por todos os atores nela contidos, mas sim pelos principais (WALTZ, 1979).

Ainda de acordo com Waltz (WALTZ, 1979, p. 103), “[a] diferença entre política doméstica e externa não reside no uso da força, mas nos modos de organização e estrutura para fazer algo a respeito disso.”

Em um sistema anárquico as unidades são similares e tendem a buscar a independência, e por vezes até a autarquia. A cooperação é algo apenas temporário, em que alianças se formam para combater um inimigo comum e se desfazem quando essa motivação desaparece. Uma vez que não há uma entidade central capaz de emitir regras e punir desvios, a guerra é vista como meio legítimo para atingir objetivos. Nesse contexto, o caminho mais racional seria todos buscarem a própria segurança e sobrevivência, já que ninguém mais pode garantir isso. O meio para tanto é o acúmulo poder, entendido como recursos que se traduzam em capacidade para realizar as tarefas necessárias à sobrevivência.

Nesse sistema anárquico, os Estados respondem a ameaças e oportunidade colocadas pelo sistema. Isso significa, por exemplo, que um regime autoritário e um democrático agiriam da mesma forma, não importando tampouco a configuração dos grupos de interesse domésticos; os Estados agiriam como entidades monolíticas, buscando apenas reagir ao sistema e buscar segurança.. Na visão do Estado unitário, Estado e governo são essencialmente a mesma coisa, não importando quem de fato está no poder em dado momento, o tipo de regime político, nem as dinâmicas domésticas. Um exemplo disso é

encontrado na visão sobre o uso da força. É evidente que um governo não tem monopólio do uso da força, em qualquer Estado, em qualquer tempo, e há aqueles que se utilizarão de força dentro dos Estados. O Estado tem, no entanto, o monopólio da *legitimidade* do uso da força, sendo que legítimo aqui significa que agentes públicos se organizam para prevenir e neutralizar o uso da força por agentes privados. Segundo essa definição, não se diferencia Estados democráticos de estados ditatoriais (WALTZ, 1979, p.104).

Além disso, a visão Neorrealista pressupõe a mesma motivação para todos os Estados, a própria sobrevivência em primeiro lugar. Se o objetivo maior do Estado seria sempre a sua própria sobrevivência, há a homogeneização das ações de quaisquer potenciais governantes. Esse pressuposto é dado como motivação para ações dos Estados, pois os mesmos se encontram em um sistema onde sua segurança e sobrevivência não são garantidas (WALTZ, 1979, p. 95-96). Como todos têm o mesmo objetivo, a eficácia com que atingem esse objetivo dependerá apenas da capacidade de cada Estado em realizar as mesmas tarefas.

Por esses motivos – mesma motivação, mudanças domésticas serem insignificantes, e alterações movidas somente pelas diferenças em capacidade de executar tarefas similares – o Estado Neorrealista é visto como uma caixa preta. Ele também é visto como racional, pois é uma unidade política soberana com potencial e recursos para guerrear, caso seja essa a melhor opção resultante de um cálculo de custo-benefício (LIMA, 2000). A racionalidade é caracterizada pelo pressuposto de que seguir o resultado desse cálculo de custo-benefício é a única possibilidade lógica. Dado que não é possível obter informações sobre as intenções e capacidades dos outros Estados, não há uma autoridade superior capaz de garantir a segurança dos Estados, e o que pesa na balança é a sobrevivência ou extinção. A ótica realista é uma visão de extremos, preto e branco, e de incerteza, esta provida pela caracterização do sistema internacional como uma anarquia povoada por atores auto-interessados disputando recursos escassos.

Finalmente, o Estado é visto egoísta, pois para o realismo num sistema anárquico com recursos escassos todos buscarão sempre o maior benefício próprio, aumentar sua própria capacidade de realizar as tarefas necessárias à sobrevivência, já que não podem contar com apoio de outras unidades. O Estado seria belicoso por natureza, com o objetivo final de alcançar hegemonia total, tornando a guerra inevitável e a paz apenas possível em momentos de equilíbrio de poder bélico entre potências.(FIGUEIRA, 2009, p.21).

O sistema internacional é então entendido como uma mesa de bilhar, onde esses Estados só conseguem enxergar o resultado, ou decisão final, da política externa uns dos

outros, e, como são opacos, só podem presumir que agirão em auto-interesse.

A perspectiva neorrealista dominou a explicação sobre os acontecimentos até a o fim da Guerra Fria. Antes disso, no entanto, já partir dos anos 70 notava-se vácuo analítico deixado pela parca consideração de aspectos econômico, que foi preenchido por pensadores buscando uma compreensão mais aprofundada das transformações econômicas vivenciadas pelos Estados no século XX, assim como sobre o poder e capacidade de mecanismos normativos integrativos criados cooperativamente pelos Estados: regimes internacionais, blocos de integração regional e Organizações Internacionais (FIGUEIRA, 2009, p.22).

Assim, a perspectiva realista foi perdendo força pois não previa, nem explicava o surgimento de cooperação entre Estados em temas e assuntos além daqueles relacionados à guerra. Como colocado por Keohane (1984), se o retrato proposto por Waltz, de unidades políticas auto-interessadas convivendo na ausência de uma autoridade superior e sendo obrigadas a depender apenas dos seus próprios arranjos e capacidades, fosse realidade, então qualquer cooperação seria apenas derivada de outros padrões de conflito. Alianças por exemplo, só existiriam como forma de oposição a um inimigo. E os extensivos padrões de cooperação internacional em temas dos mais diversos, como economia, saúde, meio ambiente e telecomunicações que são observados não existiriam (KEOHANE, 1984, p.7).

2.1.2 Liberalismo

Uma das correntes teóricas que buscou explicações distintas para as relações internacionais foi o Liberalismo. A partir do foco liberalista no indivíduo e sua liberdade e da natureza propositiva dessa corrente teórica, têm-se a visão do Estado como um de vários atores importantes no Sistema Internacional, a ausência de hierarquia clara entre temas políticos como segurança, saúde e meio ambiente, e a visão de que o uso da força não é eficaz como meio de lidar com a natureza anárquica conflituosa do Sistema Internacional.

A teoria liberal das Relações Internacionais é caracterizada pelo pressuposto de que Estados estão inseridos em uma sociedade doméstica e internacional (entendida como um agregado de grupos voluntários e indivíduos) que impõe limites estruturais ao comportamento dos Estados ao formar as preferências subjacentes nas quais política externa é baseada. Desse pressuposto pode-se extrapolar a percepção liberal de que o Estado não é o único ator importante no Sistema Internacional, e que na verdade os atores fundamentais são indivíduos e grupos constituídos de forma privada com preferências autônomas, com governos representando um subconjunto de atores domésticos sociais e o comportamento entre Estados conformado principalmente por preferências dos Estados, não pelo poder deles (MORAVCSIK, 1992, p.2).

Adicionalmente, são marcos do liberalismo representativos do foco no indivíduo e natureza propositiva:

“...a noção progressista e otimista sobre a natureza humana, a confiança no progresso humano, a partilha de responsabilidades comuns em prol da paz, da justiça e da cooperação, bem como a força normativa das instituições multilaterais, dos regimes internacionais e das regras pactuadas entre os povos... “(NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.338)

Nos anos 70 foi veiculada a Teoria da Interdependência Complexa, de Keohane e Nye (1978). Essa teoria explica o comportamento dos Estados diante da sociedade internacional cada vez mais densa e conectada, onde a liberalização econômica e disseminação de tecnologia de telecomunicação evidencia os objetivos comuns e os efeitos de políticas domésticas nas suas contrapartes estrangeiras. Nesse momento pode-se observar a ausência de uma hierarquia clara entre temas de política externa, uma vez que ações econômicas passam a ter efeitos no meio ambiente de outro Estado, por exemplo.

Finalmente, segundo a teoria de interdependência complexa, o uso da força não é mais um meio eficaz e racional de garantir a sobrevivência e obtenção dos objetivos dos Estados. Pois uma vez que os problemas se tornaram compartilhados, as soluções necessitam de ação conjunta e coordenada. O cálculo de custo benefício passa a pender para o lado da resolução de conflitos por meios de diálogo, mediação e sanções econômicas, já que o custo de romper esses laços econômicos e gasto com maquinário de guerra torna-se cada vez maior.

Nesse momento, a caracterização do sistema internacional como anárquico começa a se transformar na complexa e intrincada rede de Estados interdependentes que existe hoje. Pode-se dizer que a abertura dos Estados caixa-preta realizada pelo aprofundamento da interdependência econômica e adensamento de telecomunicações e internet, globalização, revelou uma miríade de processos e sistemas domésticos capazes de influenciar as decisões de política externa. Conforme as populações foram recebendo acesso às informações sobre o que acontecia no resto do mundo, e como isso lhes afetava, foram buscando se apropriar desse processo. Como colocado por Lima (2000), isso ocorreu conforme o aprofundamento da integração entre Estados e globalização tornaram mais perceptíveis seus efeitos distributivos no dia-a-dia dos cidadãos.

Porém, mesmo em seu diálogo transformador com o Neorrealismo, o Liberalismo ainda deixou de incluir a importância de fatores subsistêmicos no processos decisórios que

constituem políticas externas, lacuna que foi preenchida pela Análise de Política Externa (APE), uma abordagem que integra algumas características liberais, questiona com as bases neorrealistas das Relações Internacionais e adiciona os fatores do contexto doméstico à análise.

Diversos estudiosos de APE corroboram a orientação de que a partir do percebido fracasso das teorias sistêmico-estruturalistas em antecipar ou esclarecer o fim do bloco soviético, tornaram-se necessárias abordagens que incluíssem fatores sub-sistêmicos. Dentre esses fatores destacam-se as instituições que compõe o governo, as formas de organização da sociedade civil nacional, e a estrutura hierárquica de poder e acesso à informação que permeia essas estruturas. Diante dessa transformação profunda das relações entre Estados no Sistema Internacional, tornou-se necessário encontrar explicações mais abrangentes do que as tradicionais. A seguir apresentam-se as principais características da APE.

2.2 Características gerais da Análise de Política Externa como campo de estudo

A APE é o marco utilizado dentro do campo das Relações Internacionais para explorar as decisões de política externa como resultantes da configuração dos fatores domésticos e internacionais. Ela se propõe a identificar os “fatores que influenciam a tomada de decisão na política externa e os tomadores de decisão da política externa” (HUDSON, 2005, p.2).”

Há consenso que a APE surgiu efetivamente com o artigo de Snyder, Bruck e Sapin (1954). Eles postulavam uma mudança de perspectiva da pesquisa em Relações Internacionais para longe do Estado-Nação reificada na direção daqueles que têm autoridade política cujos atos são, para todos os efeitos, os atos do Estado. Nas palavras do autor:

“A ação do Estado é a ação realizada por aquele agindo em seu nome, portanto, o Estado é personificado em seus tomadores de decisões” (SNYDER et al., 1954 apud STUART, 2008).

Dessa maneira, a primeira característica da APE é não tratar o Estado como uma caixa preta, mas sim levar em conta as instituições, interesses e pressões políticas que interagem em cada nível do processo de tomada de decisão, tanto no contexto doméstico quanto no internacional, e culminam na estratégia de política externa que será executada pelo Estado. A APE busca, portanto, os motivos, pressões e outros fatores que influenciam o comportamento de atores internacionais, em particular os Estados. Para isso, ela reconhece

que os Estados são uma abstração composta de múltiplos grupos de interesses e atores políticos domésticos, os quais influenciam significativamente os rumos das decisões expressas pelos seus representantes oficiais.

Aqui observa-se a segunda característica da APE, a ênfase na importância de se orientar a análise das políticas externas pelos agentes ou atores que compõem essa abstração chamada de “Estado”. A importância dessa orientação é esclarecida por Hudson (2005), para quem, por a APE ser profundamente específica para cada ator, a mesma permite que as Relações Internacionais retomem plenamente sua habilidade de manifestar a agência humana e sua conseqüente capacidade para mudança, criatividade, *accountability* e atribuição de significado às ações e às normas da vida em sociedade. A característica de orientação pelo agente/ator busca dessa forma trazer as discussões e negociações do sistema internacional das “alturas” políticas abstratas em que normalmente habitam para a realidade humana em que essas decisões serão aplicadas. Isso torna essas discussões mais acessíveis e compreensíveis, permite observar que os indivíduos tomando essas decisões são também seres humanos, sujeitos às mesmas limitações que todos, abrindo assim espaço para a participação e democratização do processo de tomada de decisão em política externa.

Essa característica fornece uma importante contribuição da APE para as Relações Internacionais ao enfatizar que o eixo onde interagem os fatores materiais e ideacionais que determinam o comportamento do Estado não é a abstração do Estado, mas sim os indivíduos e grupos políticos envolvidos no processo de tomada de decisão (HUDSON, 2005). O que Hudson (2005) quis dizer foi que esses seres humanos, nos quais foram depositadas a confiança e legitimidade para o uso do poder em nome do Estado, são efetivamente quem decidirá os rumos desse mesmo Estado. Portanto, é necessário estudar o seu comportamento, suas motivações, e características, em conjunto com as estruturas sociais em que estão inseridos e o sistema internacional como um todo.

Para que seja possível esse complexo estudo é necessário beber de diversas disciplinas do conhecimento humano e social. A terceira característica da APE é, portanto, a interdisciplinaridade. Uma vez que o objeto a ser estudado faz parte de um processo executado por seres humanos, é preciso buscar, por exemplo, na Psicologia, explicações e modelos para a personalidade desses indivíduos; na Sociologia, as teorias de como e por que esses indivíduos agem quando em grupos, redes e associações; na Antropologia, os marcadores culturais e históricos que possam inserir o estudo em questão em uma narrativa humana mais extensa.

Com isso pode se concluir com a quarta característica da APE, a de ser uma

disciplina integrativa, que se utiliza de diversos níveis de análise, tipos de atores e explicações para comportamentos dos agentes nos processos de tomada de decisão (HUDSON, 2005; STUART, 2008).

2.3 O papel dos fatores materiais, estruturais e ideacionais domésticos no processo decisório em política externa

A APE é uma perspectiva teórica centrada no agente e que busca explicar decisões de política externa como resultantes da interação entre atores e processos domésticos e internacionais. Dentre os fatores domésticos que influenciam o processo decisório em política externa destacam-se o tipo de ratificação de tratados internacionais, que depende do tipo de regime político, as dinâmicas governo-sociedade dos regimes democráticos liberais e as estruturas burocráticas e instituições atuantes no processo.

No primeiro caso, é necessário observar que decisões de política externa podem estar sujeitas ao processo de ratificação. O termo “ratificação” é usado para designar qualquer processo que seja necessário para efetivar os acordos realizados internacionalmente, seja sua aprovação pelo Legislativo, ou qualquer medida necessária para sua efetiva execução. Como o acordo deve ser idêntico e ratificado por todas as partes signatárias, qualquer alteração em âmbito doméstico reabrirá as negociações em âmbito externo. Por conta disso, em muitos casos a escolha final não está entre o ideal buscado pelo eleitorado doméstico e o estado atual, mas entre a realidade atual e o que o acordo oferece em termos de avanço (PUTNAM, 1988).

O tipo de processo de ratificação depende das dinâmicas governo-sociedade e do tipo de regime político. Como o período em que ocorreu o processo decisório em estudo é contemporâneo da terceira onda de democratização no mundo, os Estados envolvidos na negociação são, em grande medida, democracias liberais. Além disso, o tema de combate à corrupção tem conexões fundamentais com os mecanismos dos regimes democráticos liberais, razão pela qual parte-se da definição de Hill (2003) de Estado, admitidamente liberalista: o conjunto de instituições representando a vontade pública, ou os elementos de poder legitimados que o governo administra com a confiança do público – justiça, polícia, administração pública, forças armadas e instituições da vida política. Acrescenta-se o conceito de constitucionalismo, ou a atribuição do Estado de obter legitimidade ao agir como guardião da sociedade civil, garantindo igualdade de tratamento e condições, direitos legais, a *accountability*[1] daqueles no poder e o bom uso e proteção de bens e capitais públicos. Por fim, o reconhecimento acordado pelo sistema internacional é indispensável para o Estado, pois, enquanto não ocorrer, está aberta a possibilidade de outros estados contestarem sua soberania territorial, econômica e cultural, seja por meio de conquistas de

terras, de invasões de informação e propaganda avassaladoras ou por sanções econômicas. (HILL, 2003)

Passa-se então ao instrumental teórico que será utilizado na análise das dinâmicas Estado-sociedade enquanto fatores domésticos que influenciam o processo decisório de política externa em democracias liberais.

Dinâmicas Estado-sociedade: estruturas domésticas e processos de construção de coalizões

A influência das dinâmicas governo-sociedade, ou elite política-público em geral, no processo decisório em política externa em democracias liberais podem ser observadas em duas grandes categorias. Segundo a abordagem chamada “*bottom-up*”, a opinião pública tem impacto distinto e mensurável no processo, sendo observada em posição de liderança. Já segundo a abordagem “*top-down*”, o consenso popular é dependente do consenso entre as elites políticas e as divergências entre elites permeiam a opinião pública. Isso por conta da percepção de que temas de segurança e política externa teriam baixa importância e relevância para a população em geral quando comparado com a importância atribuída a temas de política doméstica, por conta de um hipotético baixo grau de conhecimento sobre os assuntos em questão, e por causa da chamada “volatilidade da opinião pública”. (RISSE-KAPPEN, 1991, p.480).

Evidências empíricas falharam em comprovar afirmações centrais de ambas abordagens. No caso da “*Bottom-up*”, elites e massas têm exibido suporte de intensidade parecida à instituições e objetivos de política externa, e fragmentações políticas, religiosas e ideológicas predominam tanto na estruturação da elite quanto da opinião pública em geral. Além disso, houve muitos casos em que decisões cruciais de política externa foram tomadas sem consenso da opinião pública em geral. No caso da abordagem “*Top-down*”, apesar de apenas uma minoria ser vista como politicamente ativa, foi observado que grande parte do público acompanha notícias sobre política externa na mídia regularmente. Além disso, minorias substanciais consideram que a política externa está entre as questões mais importantes para seus países. Finalmente, o próprio fato de as elites políticas tentarem manipular as massas com aparatos de propaganda sofisticados é indicador de que estas encaram o poder das massas com seriedade e se sentem vulneráveis a ele. (RISSE-KAPPEN, 1991, p.480-81)

Além desses problemas empíricos de cada abordagem, ambas sofrem de algumas insuficiências conceituais, cujos efeitos apesar de difíceis de identificar têm potencial de

impacto tão forte quanto o de influências diretas no processo de tomada de decisão. Em primeiro lugar, ambas abordagens tratam as elites e massas como atores unitários, quando seria mais interessante fazer a distinção entre, pelo menos, a opinião pública em geral, o público atento (que demonstra interesse geral nos assuntos em questão) e o público da questão (que é particularmente atento a questões específicas). Também se deveria reconhecer que as elites políticas são fragmentadas em diferentes segmentos e que buscam persuadir públicos diferentes (RISSE-KAPPEN, 1991, p.482).

Em segundo lugar, ambas pressupõem que a opinião pública e grupos de interesse influenciam a política externa igualmente, quando a verdade é que sua influência ocorre de diversas formas e em diversas etapas do processo. Por exemplo, podem alterar diretamente as escolhas disponíveis aos líderes políticos ao alterar os objetivos ou prioridades, diminuindo a gama de opções e os meios de implementação, ou ganhando concessões simbólicas como no caso de mudanças na retórica das elites ao invés de reformas políticas. Além disso, o público influencia o processo de construção de coalizões entre as elites, podendo fortalecer ou enfraquecer as posições de burocracias e atores individuais do governo. As atividades do público em geral podem levar a mudanças e/ou realinhamentos dentro e entre organizações políticas, como partidos (RISSE-KAPPEN, 1991).

Por fim, em terceiro lugar, ambas pressupõem que elites políticas e opinião pública interagem e geram políticas públicas da mesma maneira em diferentes países. Isso não ocorre na realidade, na visão desse autor, entre outros motivos por conta das diferentes posições e capacidades destes no ambiente internacional. Nesse caso, Kappen (1991) dá o exemplo da capacidade nuclear dos EUA versus o da Alemanha, porém, ele também indica que as diferenças em posições e capacidades não são suficientes para explicar as grandes variações em decisões de política externa, e que para melhorar a capacidade explicativa dessas abordagens acima descritas seria necessário combiná-las

Dadas as características e insuficiências dessas abordagens, Kappen (1991) propôs uma abordagem de *middle ground*, como é comum no estudo de processos decisórios em política externa, em que é sugerido que se deve olhar tanto para as estruturas domésticas quando para os processos de construção de coalizões para se entender a influência dos atores e estruturas domésticos nas políticas externas de democracias liberais.

A estrutura doméstica dá conta da natureza das instituições políticas, as funções básicas da sociedade e os arranjos institucionais e organizacionais conectando governo e sociedade para canalizar demandas da sociedade no processo político. Ou seja, as estruturas domésticas condicionam a forma pela qual os sistemas políticos respondem à demandas da

sociedade. Dentro dessa abordagem distingue-se o conceito de Estados “fortes” e “fracos”, medido pelo grau de centralização das instituições políticas e da capacidade do sistema político de controlar a sociedade e superar resistência doméstica. Estados fortes são compostos de instituições políticas centralizadas com burocracias fortes, capazes de resistir a demandas públicas e de preservar um alto grau de autonomia frente à sociedade. Por outro lado, Estados fracos têm instituições políticas fragmentadas que estão abertas a pressões impostas por grupos de interesses e partidos políticos. Sua capacidade de impor políticas na sociedade e extrair recursos da mesma é limitada (RISSE-KAPPEN, 1991, p.484).

Para uma visão mais completa dessa complexa interação é necessário, além de observar as estruturas domésticas, analisar os processos de construção de coalizões dentro das sociedades e sistemas políticos. Através das redes políticas, os mecanismos e processos de representação de interesses pelos partidos e grupos de interesses conectam o ambiente da sociedade ao sistema político, enfatizando a capacidade de atores políticos de construir consenso entre grupos e elites relevantes para apoiar suas políticas. Dessa forma, a estrutura da sociedade e sistema político condicionam o tamanho e a força das coalizões políticas necessárias para apoiar políticas específicas, além de estabelecer o nível de estabilidade, atividade e compromisso de política externa.

Para realizar análises com base na combinação dessas abordagens são enfatizados três fatores:

1. A natureza das instituições políticas e seu grau de centralização. Para tanto se respondem questões como se o Poder Executivo está concentrado nas mãos de um decisor (presidente, primeiro ministro, chanceler), quem controla as disputas internas da burocracia estatal, em que medida o governo tem controle sobre o processo legislativo.
2. A estrutura da sociedade em termos de seu grau de polarização, força da organização social e medida em que pressão social pode ser mobilizada. Para isso se respondem perguntas como quão heterogênea é a sociedade em termos de divisões ideológicas e/ou de classes e quão desenvolvidas são as coalizões e organizações sociais em sua capacidade de expressar reivindicações e demandas.
3. Por fim, a natureza dos processos de construção de coalizões nas redes políticas conectando governo e sociedade:
 - a. Em países com instituições políticas centralizadas, sociedades polarizadas e organizações sociais fracas a rede política tendem a ser dominada pelo Estado. A construção de coalizões relevantes para a política em questão seria mais restrita a elites políticas e excluiria atores sociais e opinião pública do processo.

- b. Países com instituições políticas descentralizadas, sociedades relativamente homogêneas e organizações sociais com grande capacidade de mobilização tendem a ter sua rede política dominada pela sociedade. A construção de coalizões relevantes para a política em questão acontece entre atores sociais, e a opinião pública tem papel relevante processo.
- c. Países com instituições políticas e organizações sociais de forças equilibradas tentem a ser caracterizados pelo corporativismo democrático, em que atores políticos e sociais estão continuamente engajados em processos de barganha com vista a acordo. Políticas de meio termo são esperadas, refletindo o denominador comum da opinião pública (RISSE-KAPPEN, 1991, p.485-86).

Os fatores domésticos selecionados para este trabalho foram as instituições governamentais e da sociedade civil envolvidas na definição de política públicas relativas ao combate à corrupção e na definição de política externa no Brasil. Os fatores ideacionais domésticos foram as normas e padrões estabelecidos por políticas de combate à corrupção e os fatores materiais domésticos foram o estado da economia brasileira durante esse processo.

Por conta dos processos em questão se inserirem no contexto doméstico brasileiro, é importante ressaltar que diversos autores afirmam que em países latino-americanos o Estado tende a ser “forte” e a sociedade “fraca”. Isso por conta da inserção tardia desses países na industrialização e a conseqüente necessidade de crescimento da economia, sua defasagem em relação aos países já industrializados forçaram os governos desses *late-comers* a desempenhar múltiplos papéis, como o de Estado e de iniciativa privada e isso demandava alta concentração de poder e muitas vezes até suprimindo a sociedade, a qual tende a ser passiva. (ROGOWSKI, 1990 APUD OLIVEIRA E MORENO, 2007)

Em suma, os fatores domésticos que influenciam o processo decisório de política externa podem ser de natureza institucional, como o tipo de regime político e processo de ratificação de tratados, de natureza ideacional, como uma cultura de *accountability* por parte dos governantes, e de natureza material, representados em geral pela limitação imposta na alocação de recursos escassos.

Considerando as sociedades cada vez mais globalizadas, a maior penetração do uso de mídias e internet, e o estabelecido ciclo de cada vez maior demanda por transparência por parte da sociedade, esses fatores são inevitavelmente influenciados pelo contexto externo. Em seguida será discutido o papel dessas forças externas no processo decisório em política externa.

2.4 Mudanças externas nas relações internacionais: algumas considerações teóricas

Nessa seção, serão abordadas as mudanças ocorridas no contexto internacional contemporâneo que podem ter afetado significativamente os processos de tomada de decisão nele inseridos. Essas mudanças também podem ser entendidas como choques externos, definidos por Herman (1990) como “acontecimentos de grande escopo, visibilidade e impacto direto que não podem ser ignorados e podem levar a profundas alterações em política externa”.

O fim da Guerra Fria, o processo de globalização e o aprofundamento da interdependência entre os Estados, o surgimento de novos temas nas agendas de relações internacionais e o surgimento de regimes internacionais podem ser entendidos como choques externos que influenciam o combate à corrupção como tema de política externa.

2.4.1 Fim da Guerra Fria

O fim da Guerra Fria representou uma ruptura com um conjunto de ideias e a chegada de novas possibilidades, com o desmonte de uma série de instituições e a destruição de uma grande ideologia transnacional. Segundo Hill (2003), a ideologia de antagonismo comunismo-capitalismo agia em conjunto com o poder da União Soviética e a tensão da ameaça nuclear como uma camisa de força nas políticas externas de muitos países. Sem essa “camisa de força”, houve grande liberação de recursos, tanto materiais quanto humanos, para diversos outros objetivos.

Assim, o fim da Guerra Fria introduziu mudanças qualitativas à política internacional, às quais os Estados tiveram que ajustar suas políticas externas. Se, durante a Guerra Fria, os sistemas políticos e econômicos estiveram engessados na dualidade capitalista-comunista, com seu fim foi aberta uma janela de oportunidade para a reorganização dessas relações. (HILL, 2003; GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997; HUDSON; VORE, 1995) Dentre as mudanças resultantes da reorganização das relações de poder entre países, a de maior impacto nas decisões de política externa para o escopo deste estudo foi, e ainda é, a globalização.

2.4.2 O processo de globalização e interdependência entre Estados

Globalização significa a criação de um mercado mundial capitalista e o arranjo das primeiras conexões e nódulos de uma sociedade civil global, através do desenvolvimento das tecnologias de informação, de viagem e de educação. No âmbito tecnológico, ela só é possível graças ao declínio no custo de utilização das tecnologias de transporte e comunicação,

que permite levar mais informação a mais pessoas, de modo mais rápido. Munidas de informação, as pessoas se sentem empoderadas a agir sobre suas realidades. (HILL, 2003; KEOHANE; NYE, 1998; KEOHANE; NYE, 2000; GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997)

Uma consequência da globalização é a interdependência entre Estados. Com suas economias, sistemas políticos e de mídia abertos e conectados pela internet e pelos transportes, eles passam a depender da prosperidade alheia para prosseguir e a sentir os efeitos de crises em lugares distantes quase que instantaneamente. Suas ações têm consequências em âmbitos diferentes (KEOHANE; NYE, 1998) – decisões econômicas nos EUA têm repercussões sociais na China e ambientais no Brasil, por exemplo.

Os conceitos de globalização e interdependência encontram-se atrelados na sua concepção por Keohane e Nye (2000). Para eles, “globalização” implica que algo esteja aumentando e, portanto, preferem utilizar “globalismo”, uma condição que pode aumentar ou diminuir. Definem o globalismo como um estado do mundo que envolve redes de interdependência em distâncias multicontinentais. As conexões ocorrem através de fluxos de informação, influência, capital, pessoas e ideias. Já a interdependência, segundo os mesmos autores, remete a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países. Assim, globalismo é um tipo de interdependência com duas características especiais: ser composto de redes de conexões, não apenas ligações únicas, e que essas redes envolvam distâncias intercontinentais, para então serem consideradas globais (KEOHANE; NYE, 2000).

Keohane e Nye (2000) referem-se ao que é atualmente chamado de globalização como um adensamento dos globalismos econômico e sociocultural que levaria ao aumento da densidade das redes e ao aumento da participação transnacional. As duas categorias de globalismo descritas pelos autores são: primeiramente, o globalismo econômico, que envolve o fluxo de longa distância de bens, serviços e capital, assim como as informações e percepções que acompanham as trocas no mercado. Em segundo lugar, o globalismo sociocultural, que envolve o movimento de ideias, informação, imagens e pessoas - por exemplo, a difusão do conhecimento científico, bem como a imitação de aspectos socioculturais entre sociedades.

O aumento da densidade das redes é razoavelmente claro: há mais pessoas conectadas umas às outras e mais relacionamentos entre esferas diferentes da experiência humana. Esses relacionamentos cresceram em importância. Esse aumento em densidade significa que mais relacionamentos se intersectam mais profundamente, ou seja, que eventos em uma localização geográfica têm efeitos profundos em outras localizações geográficas e, muitas vezes, em outras dimensões diferentes daquela onde o evento se originou (KEOHANE;

NYE, 2000).Conseqüentemente, a globalização internacionalizou os problemas domésticos, como corrupção, fome e desigualdades socioeconômicas. (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997)

2.4.3 Novos temas nas Relações Internacionais

Na medida em que os Estados se tornaram interdependentes e seus problemas domésticos foram se tornando problemas compartilhados, internacionais, as soluções para tais problemas passaram a demandar cooperação para solucioná-los. Uma das interpretações sobre o tema, é que no contexto de globalização, incluindo economia internacional integrada, não existe mais “outro lugar”. O adensamento das redes de integração econômicas, sociais, tecnológicas e morais possibilitam que fronteiras como economia nacional, identidade nacional, governo nacional sejam cada vez mais porosas. Nesse mundo, as tensões inerentes ao relacionamento entre governo e sociedade são transportadas também para os relacionamentos e processos de tomada de decisão entre países. Sociedades que se abrem umas para as outras trocam não apenas bens materiais e produtos, mas também padrões culturais, normas de conduta, instituições e ideais de governança e do que é ser próspero. Conformam-se, assim, o tema da participação transnacional: os reduzidos custos das tecnologias e o conseqüente aumento na densidade de relacionamentos entre diferentes tipos de atores, países e sobre diferentes questões leva ao aumento da participação em termos políticos como nunca antes encontrado nas sociedades humanas.

O processo acima descrito compreende o chamado surgimento de novos temas na política internacional. Onde antes predominavam considerações sobre poderio militar, se aprofunda, com o fim da Guerra Fria e com a consolidação da globalização, uma tentativa de estabelecer governança global na forma de uma rede de regimes baseados em problemas como o meio ambiente, direitos humanos e corrupção. Nesse novo cenário, unidades tomam posições baseadas nos méritos de um problema, dando cada vez menor importância para conexões baseadas em comunidades, valores, linguagem, orgulho e interesse nacionais (KECK; SIKKINK, 1999; KEOHANE; NYE, 1998; KEOHANE; NYE, 2000; HUDSON, 2005; STUART, 2008).

2.4.4 Regimes Internacionais

Os regimes que compõe a tentativa de governança global acima descrita podem, entre outras opções, ser identificados como regimes internacionais. Segundo Krasner (1983, p.186-87), um regime internacional pode ser definido como

“um conjunto de princípios, normas, regras e processos decisórios, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas de atores convergem

em determinadas áreas das relações internacionais. Princípios e normas fornecem as características básicas que definem um regime”, enquanto as regras e os processos decisórios representam sua institucionalização e sua operacionalização.”

Adicionalmente, um regime internacional é um artefato social humano e, como tal, é identificado tanto por suas características concretas (como os tratados), quanto pelos valores e pela legitimidade atribuídos ao mesmo pelas pessoas afetadas (KATZAROVA, 2010; SANDHOLTZ; GRAY, 2003). Outro aspecto fundamental de regimes internacionais é apresentado no raciocínio de Ruggie (1982) sobre como mudanças no equilíbrio entre “autoridade” e “mercado” transformam fundamentalmente as relações entre Estado e sociedade ao redefinir os propósitos sociais legítimos em busca dos quais é esperado que o poder do Estado seja empregado na economia doméstica. É possível, por exemplo, traçar um paralelo entre mudanças causadas pela internacionalização da autoridade política e econômica britânica, e as mudanças causadas pela internacionalização de autoridade política e econômica efetivada pelos Estados Unidos durante e após a Guerra Fria.(RUGGIE, 1982)

2.4.5 O uso da mídia internacional no processo de negociação internacional

Considerando que a política internacional ocorre em um ambiente de relativa anarquia, há sempre a preocupação de que a cooperação não seja realizada, pois os agentes podem ter forte motivação para trapacear. No entanto, como afirmam Axelrod (1985), Keohane (1985) e outros, a tentação de desfazer acordos diminui quando aumentam as chances de que os atores se encontrem novamente, algo que se torna cada vez mais provável com o adensamento dos regimes acima destacados. Essas afirmações servem para ilustrar o papel das forças externas no processo de barganha, conforme descrito a seguir.

Na prática, negociações internacionais passam por constantes reestruturações, com negociadores buscando alterar as percepções do eleitorado em seu próprio tabuleiro e no tabuleiro estrangeiro – viagens e contatos diplomáticos, uso de mídias internacionais e, mais recentemente, de fóruns internacionais como o da Organização das Nações Unidas (ONU) e de mídia social. Putnam (1998) coloca também que, às vezes, essas ações têm reverberações não intencionais e imprevisíveis. Pode-se inferir, portanto, que é do interesse de um negociador que o poder de barganha de sua contraparte estrangeira seja diminuído, e uma das maneiras de fazê-lo é através do aumento da aceitação das proposições desse negociador pelos constituintes do negociador estrangeiro. Para esse fim, o uso de ferramentas de comunicação e mídia torna-se central. Adiciona-se que a efetividade dessa estratégia está fortemente ligada ao acesso do eleitorado em questão às mensagens do exterior, sendo esse acesso composto do aparato técnico (conexão à internet, televisão e rádio) de conteúdo

(com a divulgação das informações completas nesses meios) e de entendimento (linguagem, idioma, alfabetização do idioma e digital). Sendo assim, pode-se inferir que a globalização, o adensamento das redes de comunicação e o aumento do acesso às mesmas são fatores-chave no poder de barganha em processos decisórios de política externa.

2.5 Considerações Finais

O objetivo desse capítulo foi apresentar os marcos teóricos, conceitos e visões utilizadas como base para descrever o processo de tomada de decisão, nos níveis internacional e doméstico, que culminou na liderança brasileira na criação da OGP em 2011. Foi justificado o porquê de o estudo sobre processos decisórios em política externa brasileira dentro da temática de combate à corrupção se beneficiar particularmente do instrumental teórico da Análise de Política Externa. Foi estabelecido que APE é o melhor instrumental teórico para esse caso, pois leva em conta os chamados novos temas nas relações internacionais, e dá destaque à importância de uma abordagem que inclua fatores domésticos e internacionais na análise de qualquer decisão em política externa.

Na primeira seção foram descritos os argumentos das teorias realista e liberalista com os quais a APE dialoga. No caso do Neorrealismo, foram apresentadas a visão do Estado como único ator relevante no sistema internacional, o Estado como ator unitário, racional e egoísta inserido em um sistema internacional marcado pela anarquia e guerra e consequente comportamento de *self-help*, a inevitabilidade do conflito e limitações da cooperação. No caso do Liberalismo, a preocupação e foco no indivíduo e sua liberdade, sua natureza propositiva e normativa em sua aplicação às relações internacionais, sua visão do Estado como um de vários atores importantes no Sistema Internacional, a ausência de hierarquia clara entre temas políticos, como segurança, saúde, meio ambiente, e sua visão de que o uso da força não é eficaz como meio de lidar com a natureza anárquica conflituosa do Sistema Internacional.

Na segunda seção, foram listadas e discutidas as características gerais de APE enquanto campo de estudo, seu reconhecimento de que é necessário buscar informações tanto no contexto doméstico quanto no internacional para explicar decisões de política externa abrindo a caixa preta do Estado, incluindo a categorização de quais fatores influenciam esse processo, sua orientação pelo agente atuante no processo decisório, sua interdisciplinaridade e sua caracterização como disciplina integrativa.

Em seguida, na terceira seção, foi explorado o papel dos fatores domésticos nos processos de tomada de decisão em APE. A influência no processo decisório exercida pelo tipo de regime político, pelas dinâmicas governo-sociedade com a difusão dos regimes

democráticos liberais e pelas estruturas burocráticas e instituições atuantes no processo.

Na quarta seção, foram descritos os fatores externos que influenciam o processo decisório de política externa segundo a tradição teórica de APE - o fim da Guerra Fria, o processo de globalização, o aprofundamento da interdependência entre os Estados, o surgimento de novos temas nas agendas de relações internacionais, a difusão de regimes internacionais, e o uso da mídia internacional no processo de negociação internacional -, a partir dos quais será contextualizada a trajetória do regime internacional de combate à corrupção. Este é o tema do próximo capítulo.

[1] *Accountability* será entendida como as medidas de regulação legal e social impostas àqueles que devem prestar contas de suas ações a grupos constituintes, sejam eles oficiais do serviço público ou empresários.

3 Nível Internacional: origem e expansão do regime internacional de combate à corrupção

Muito se discutiu no início dos anos 90 sobre por que a corrupção, um problema que sempre existiu nas sociedades humanas, parecia de repente ter-se transformado em um problema coletivo global. Como discutido anteriormente, o fim da Guerra Fria significou um momento de reorganização das sociedades, tanto em relação às dinâmicas domésticas governo-sociedade, quanto nas relações internacionais. Recursos e atenção que foram liberados dos esforços de guerra passaram a ser empregados em outras áreas da vida em sociedade, consolidou-se uma integração socioeconômica global sem precedentes e como consequência disso problemas domésticos passaram a ser “exportados” e compartilhados. Corrupção foi, e continua sendo, um desses problemas, e sua caracterização enquanto problema global se originou na crise de legitimidade enfrentada pelas elites políticas. No início da década de 90, tanto as democracias mais avançadas quanto regimes autocráticos sentiram a balança de poder mudando na direção da governança aberta e democrática (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997; KATZAROVA, 2010; HUDSON, 2005).

Como colocado no Capítulo 1, soluções para problemas compartilhados globais requerem ação coordenada e cooperação, e os esforços postos em prática nesse sentido podem se conformar em regimes internacionais.

Inicia-se este capítulo, então, com a seguinte indagação em mente: quais fatores contribuíram para a transformação da corrupção em um problema global? Para respondê-la, será desenvolvida uma breve análise dos choques externos ocorridos à época e, a partir disso, a discussão será focada na trajetória do regime internacional de combate à corrupção. Com isso, espera-se demonstrar aspectos intrínsecos a esse regime que fizeram do mesmo um fator estrutural importante nos processos decisórios de política externa brasileira no âmbito temático do combate à corrupção.

O objetivo central desse capítulo é, portanto, descrever o desenrolar do regime internacional de combate à corrupção, pois ele teve influência significativa nos processos de tomada de decisão em política externa brasileira objeto deste estudo. Ele será dividido em duas grandes seções. Primeiro será descrito o início desse regime, desde o advento da corrupção como um problema global e suas implicações para as dinâmicas governo-sociedade no mundo, passando pelo *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), de 1977 até os movimentos políticos e de mídia que deram origem à convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre suborno de funcionários públicos

estrangeiros em 1997. Nessa seção será descrito o momento inicial do regime, em que se estabeleceu pelos países do Norte global através de negociações e uso da mídia internacional como ferramenta de pressão política. Além disso, dar-se-á ênfase aos indicadores de que esse regime tem como objeto a alteração das relações de poder político e econômico entre governos e sociedades nas democracias liberais envolvidas na OGP.

Em seguida será descrita a expansão do regime através dos acordos internacionais multilaterais sobre o tema de combate à corrupção, com ênfase no estabelecimento de regras que governam as relações econômicas e políticas entre os países signatários desses acordos. Essas regras são postas em prática através dos arcabouços legais, financeiros e normativos de combate à corrupção adotados pela União Europeia, ONU, FMI, Banco Mundial, e outras organizações internacionais governamentais e não governamentais. Aqui busca-se destacar como o regime se expandiu para os países do Sul global, através de pressão dos países desenvolvidos por realizar trocas econômicas apenas com países que adotassem estruturas de combate à corrupção, pressão esta exercida tanto pela mensagem normativa difundida por organizações da sociedade civil quanto pelos requisitos de combate à corrupção adotados como condicionais para os empréstimos do banco mundial, FMI e outras organizações internacionais.

3.1 Advento da corrupção como um problema global e alterações nas dinâmicas governo-sociedade

Para uma série de autores (GUIMARÃES, 2014; SANDHOLTZ; GRAY, 2003; NAÍM, 1995; GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997; MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, 2009; MARTINI, 2011), o período de transição entre as décadas de 80 e 90 é considerado o início da contemporaneidade em termos de combate à corrupção como problema global. Campanhas contra a corrupção não se originaram nesse momento, mas a década de 90 foi quando surgiu a compreensão da corrupção como um problema político verdadeiramente global, ao qual se devia dar uma resposta política também a nível global.

São citadas como motivações para essa insurgência três cadeias de eventos no sistema internacional que podem ser classificados como choques externos: a chamada “terceira onda de democratização”, a falência e a subsequente abertura econômica do oriente comunista e os desenvolvimentos tecnológicos em transporte e comunicações que impulsionaram a globalização e aceleraram as mudanças em níveis globais. Verifica-se adicionalmente, na literatura ((GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997; KATZAROVA, 2010; HUDSON, 2005), o fato de os líderes políticos terem enfrentado uma crise de legitimidade, a partir da qual tornou-se cada vez mais difícil excluir a sociedade dos processos políticos..

Glynn (1995) postula uma série de motivos para essa alteração, como o progresso das condições econômicas e educacionais e o início da era da informação. Se conformou um ambiente com cada vez mais acesso e consumo a informação, influência da mídia e novidades tecnológicas que enfatizam conhecimento como elemento fundamental da vida econômica. Nesse ambiente, segredos e manipulação da verdade foram ficando cada vez mais difíceis de manter, frente a uma sociedade cada vez mais atenta e empoderadas, e os líderes políticos encontraram-se pressionados para prestar contas de suas ações. Essas pressões foram observadas em diversas formas, desde de protestos nas ruas até mudanças na retórica e resultado de eleições. Houve então, um aumento real e na percepção sobre atividades corruptas em diversos países. Nas palavras de Glynn et al (1997, p.8):

“Em algumas regiões do mundo, mudanças políticas sistêmicas enfraqueceram ou destruíram instituições sociais, legais e políticas, abrindo caminho para novos abusos. Em outros lugares, a liberalização econômica e política simplesmente expôs a corrupção que se encontrava escondida. E o mais importante: por quase todo o mundo percebia-se, naquela época, uma significativa diminuição na tolerância popular de práticas corruptas conduzidas por seus líderes políticos e elites econômicas .”

Corrupção e democracia são conceitos que se relacionam à distribuição de poder nas dinâmicas governo-sociedade. Além disso, estão inescapavelmente conectadas no presente estudo por quatro motivos. Primeiro, porque a definição de corrupção aqui utilizada compreende que uma pessoa no exercício do poder público que lhe foi outorgado pela sociedade utiliza-se do mesmo para ganho particular. Corrupção será, ademais, entendida aqui como um conceito que pode abranger uma miríade de atos ilegais e ilegítimos (como suborno, lavagem de dinheiro, desvio de recursos públicos, atribuição de cargos públicos por meios ilícitos e outros). De acordo com essa definição, a corrupção só é possível em regimes políticos democráticos, uma vez que apenas nesses regimes existem os elementos de poder público outorgado (ou confiado) pela sociedade, cujo uso e limitações são previstos na Constituição e no Código Penal. Assim, para a análise a seguir, corrupção será entendida como um desvio do comportamento esperado dos funcionários públicos. (KATZAROVA, 2010; GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997; NAÍM, 1995; MARTINI, 2011)

O segundo motivo é que a democracia como forma de governo será aqui entendida a partir da definição da Freedom House (2016): ambientes políticos democráticos são aqueles em que os governos prestam contas de suas ações às suas populações, prevalece o Estado de direito e as liberdades de expressão, associação e crença, bem como os direitos das minorias e das mulheres, são garantidos. Essas relações estão intrinsecamente ligadas à identificação do grupo de pessoas implicado como um coletivo, uma sociedade, um Estado ou uma nação,

em que elas se entendam como responsáveis umas pelas outras e pelo que ocorre com seus bens coletivos materiais, como infraestrutura, dinheiro, e imateriais, como saúde, dignidade e liberdade. (Freedom House, 2016) Em outras palavras, democracia será aqui entendida como a forma de governo em que o poder é confiado aos funcionários governamentais para ser utilizado apenas e somente de acordo com condições e objetivos mutuamente acordados com a população através dos mecanismos democráticos de representação política (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997). Essas definições foram escolhidas por serem coerentes tanto com a definição de Estado de Hill (2003) utilizada nesse estudo quanto com a definição de democracia declarada na Constituição brasileira.

O terceiro motivo é a existência de substantiva literatura confirmando que liberdade econômica, estabilidade sociopolítica, tradição da prevalência do Estado de Direito, cultura nacional, transparência e acesso à informação, engajamento cidadão e *accountability* são fatores tanto do fortalecimento de um regime democrático quanto da diminuição da corrupção. Entende-se que as características do regime democrático, quando fortalecidas, combatem a corrupção, e, quando enfraquecidas, abrem espaço para a ocorrência da mesma. (MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, 2009; KATZAROVA, 2010; MORAVCSIK, 2008; GUIMARÃES, 2014)

Corrupção, nesse contexto, é um comportamento desviante, algo que, por definição, precisa ser corrigido. Significa na prática o desvio intencional de recursos compartilhados para ganho privado e vai diametralmente contra o movimento coletivo de se entender como uma democracia liberal. Ao erodir o usufruto dos bens públicos, materiais e imateriais, a corrupção compromete o próprio tecido da sociedade, suas relações de poder e o uso de força. Para corrigir esse comportamento, ou seja, combater a corrupção, faz-se necessário que as características do ambiente político democrático estejam presentes. Quaisquer falhas nas garantias que a democracia oferece - *accountability*, Estado de Direito, liberdades de expressão, associação e crença, direitos das minorias e das mulheres - abrem espaço para que esse comportamento desviante seja concretizado e não seja punido.

O quarto motivo é que o entendimento da corrupção como o mau uso de poder democraticamente outorgado e confiado, voltando-o para benefício privado, contém chaves para explicar as particularidades do regime internacional de combate à corrupção que alteram fundamentalmente os processos de tomada de decisão em política externa (KATZAROVA, 2010). Uma dessas chaves reside no fato de que o poder é *confiado* por alguém. Em se tratando de governos democráticos, isso significa que esse alguém (o cidadão) tem o direito e o dever de reivindicar a prestação de contas do uso desse poder (pelo governo) e, onde esse uso se desviar do propósito anteriormente acordado no processo democrático, há o direito e o dever de punir o desvio e alterar o recipiente do poder confiado. O que significa

que no ponto ideal democrático o poder se encontra nas mãos dos cidadãos, para ser confiado por tempo limitado ao governo para a realização de tarefas previamente acordadas. Também significa que em casos onde essa relação governo-sociedade foi *corrompida* haverá desvios de recursos e desequilíbrio nos processos necessários a manutenção do Estado de Direito. Essa corrupção então pode abrir espaço para concentração de poder decisório em atores governamentais de forma desproporcional ao ideal democrático, distorcendo os processos decisórios em política externa.

Outra dessas chaves é a necessidade de transparência e acesso à informação para que seja possível fiscalizar o comportamento dos agentes políticos e então corrigi-lo quando necessário. O regime de combate à corrupção é pautado no aumento da transparência e acesso à informação. Ele cria um ciclo virtuoso ao empoderar as sociedades, dando-lhes acesso à informação e a processos para fiscalização e punição da corrupção, e então essas sociedades passam a buscar cada vez mais transparência e acesso a informação, retroalimentando o processo.

Dessa forma as políticas de combate à corrupção buscam corrigir desvios nas relações de poder, partindo do pressuposto de que as pessoas querem ser livres, viver em uma democracia, ter voz e poder de decisão sobre seu próprio destino e meios financeiros para realizar esse destino. Ao se entenderem como democracias liberais, os países comprometidos com essas políticas passaram a ter que reestruturar suas instituições para acomodar o acesso à informação, à representatividade política, à liberdade de expressão e movimento e a meios financeiros adequados para a realização de objetivos livremente decididos, pois se entende, nesse regime, que garantir esses acessos dará origem a mecanismos de controle mais eficazes desses desvios de comportamento.

Dada a descrição do potencial impacto do combate à corrupção nas dinâmicas governo-sociedade se dará prosseguimento à descrição dos fatores estruturais – ou choques externos – que influenciaram os processos de tomada de decisão em política externa no âmbito do combate à corrupção como problema global, dando origem ao regime internacional de combate à corrupção.

“Entre 1974 e 1990, pelo menos 30 países completaram sua transição para o sistema político democrático, duplicando a quantidade de democracias existentes no mundo” (HUNTINGTON, 1991, p.12) e conformando a chamada “terceira onda de democratização”. O regime internacional de combate à corrupção tem como tema e *raison d’être* transparência, engajamento da sociedade civil e exigências de responsividade e *accountability* dos governos. Uma vez que essas questões estão no cerne da legitimidade dos estados democráticos – e que

esses governos não podem negar tais reivindicações sob o risco de perderem legitimidade e conseqüentemente se verem destituídos do poder que lhes fora atribuído por seu povo –, a expansão da democracia no mundo abre espaço para o estabelecimento do regime internacional de combate à corrupção.

A partir da época da terceira onda de democratização e concomitante aprofundamento da interdependência, os governos nacionais passaram a sofrer forte pressão questionando a legitimidade de suas relações com suas sociedades nacionais. Segundo Huntington (1991, p.13), os seguintes eventos dessa época ilustram a referida crise de legitimidade:

- 1) O agravamento dos problemas de legitimidade dos governos autoritários em um mundo onde valores democráticos eram comumente aceitos, acompanhado da incapacidade desses regimes de manter a “legitimidade de performance” que havia se constituído como sua principal reivindicação ao poder;
- 2) O crescimento econômico global sem precedentes da década de 60, que aumentou a qualidade de vida e expandiu a classe média em muitos países;
- 4) Mudanças nas políticas externas de atores principais, como a Comunidade Europeia, os EUA e a União Soviética;
- 5) A demonstração do efeito “bola de neve” de transições anteriores ao estimular e prover modelos para os esforços de democratização subsequentes.

O final da terceira onda de redemocratização coincidiu com a rápida integração internacional das economias entre as novas e antigas democracias. A transferência eletrônica de fundos contribuiu para eliminar as distâncias geográficas entre os mercados e os levou a níveis nunca antes vistos de interdependência política.

A busca por tornar realidade os valores democráticos e a prosperidade econômica que parecia acompanhá-los, facilitados pelos desenvolvimentos tecnológicos que diminuam barreiras de comunicação e transporte, tiveram como consequência o aumento da percepção do desvio de comportamento que põe em risco esses ganhos de valores e bens materiais. Na medida em que as populações se percebiam como tendo o direito de viver melhor, mais livres, e ter voz sobre como o seu país e seu dinheiro são utilizados, essas populações passaram a utilizar essa voz na luta para manter o que fora conquistado e aumentar a eficácia dos processos já existentes. Para tanto, era necessário combater a corrupção.

Em termos de política externa, o final da Guerra Fria e subsequente aprofundamento

da interdependência entre Estados trouxe à tona novas agendas e temas para serem tratados em negociações e acordos internacionais. Os antigos problemas domésticos passaram a ser problemas compartilhados e a necessitar de cooperação global para solucioná-los, dessa forma conformaram-se os chamados novos temas em relações internacionais, incluindo tratados sobre meio ambiente, saúde, economia e combate à corrupção.

Dada a contextualização acima descrita, dar-se-á prosseguimento à trajetória do regime internacional de combate à corrupção.

3.2 Início do regime internacional de combate à corrupção: relações de poder e globalização

Como foi visto no capítulo anterior, um regime internacional é um artefato social humano e, como tal, é identificado tanto por suas características concretas (como os tratados assinados em seu nome e as políticas públicas por ele preconizadas), quanto pelos valores e legitimidade atribuídos ao mesmo pelas pessoas afetadas. O regime internacional de combate à corrupção teve início em um momento doméstico peculiar dos EUA, em que uma sanção econômica sobre a criminalização de subornos de agentes de governos estrangeiros começou a ser aplicada às ações de empresas americanas em outros territórios – um autocontrole que mudou, por sua vez, as relações de poder das empresas americanas com suas contrapartes estrangeiras, e fez as empresas americanas buscarem equalizar as regras do jogo

A trajetória do regime internacional de combate à corrupção se iniciou nos anos 70, nos Estados Unidos, com a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), Lei Sobre Práticas Corruptas no Estrangeiro, uma iniciativa que tornou ilegal que pessoas e entidades fizessem pagamentos a funcionários governamentais estrangeiros para facilitar a obtenção ou a continuidade de transações comerciais. Além disso, essa lei proibiu o uso intencional dos correios ou quaisquer outros meios instrumentais de comércio entre Estados para a continuidade de práticas corruptas de quaisquer pagamentos, promessas ou autorização de qualquer coisa de qualquer valor para qualquer pessoa consciente de que todo ou parte desse pagamento seria usado, direta ou indiretamente, para que um funcionário de um governo estrangeiro, no exercício de suas atribuições, agisse em violação de suas obrigações legais em favor da pessoa que efetuara o pagamento.(FCPA, 1977)

Apesar de a FCPA ter sido ratificada em 1977, foi apenas com a administração Clinton, em 1993, que os EUA começaram a efetivamente buscar a internacionalização da proibição de subornar funcionários de governos estrangeiros. Suas primeiras tentativas de passar a Convenção encontraram forte resistência nos delegados negociadores dos outros

países membros da OCDE. Os EUA foram acusados de estar exercitando sua lei doméstica de maneira extraterritorial, ao que seus delegados responderam que a FCPA era uma lei doméstica legítima e que o que os EUA buscavam não era uma lei internacional uniforme, mas sim que os outros países ratificassem leis dentro de seus próprios contextos domésticos que resultassem na criminalização de subornos de funcionários de governos estrangeiros. Além disso, outros países do Norte global argumentaram que a responsabilidade de legislar e de tomar ação legal sobre esses subornos pertenceria aos governos aos quais os funcionários que aceitavam os subornos respondem. (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997)

Confrontados com essas dificuldades em aprovar a Convenção os delegados americanos na OCDE passaram a se valer de diversas estratégias. Em primeiro lugar, o uso estratégico da mídia internacional para politizar o tema entre o eleitorado dos países resistentes. Eles se utilizaram do valor comum de democracia e de uso correto do poder público confiado para instrumentalizar e normatizar comportamentos dessas nações que se entendiam como países desenvolvidos e democráticos. Esse foi o ponto de inflexão que determinou o sucesso americano em passar a Convenção da OCDE de 1995. Durante todas as rodadas de negociação, os EUA puderam sempre contar com o efeito de envergonhar seus adversários, apontando, por exemplo, que esses países estavam usando desculpas esfarrapadas para não criminalizar uma prática que era reconhecidamente corrupta (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997, p.20-21). Isso conforma um exemplo da estratégia delineada por Putnam (1998) sobre o uso de comunicação e mídia para diminuir o poder de barganha do negociador estrangeiro, conforme apresentado no capítulo anterior.

Em segundo lugar, a menção feita pela FCPA sobre o uso dos correios e outros instrumentos de comunicação entre Estados, pois, naquela época, esses meios de comunicação eram em grande parte baseados nos EUA (ou seus cabos passavam por servidores em território americano). Assim, toda comunicação ilegal na perspectiva da FCPA poderia ser interceptada e processada legalmente de acordo com as leis americanas, desde que se estivessem sendo utilizados esses meios que passam por solo americano. (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997)

Em terceiro lugar, a publicação do primeiro *Corruption Perceptions Index*, por 41 países, em 1995. Como se tratava de países que se declaravam democráticos, eles deviam prestação de contas à sua população. O Índice procurava revelar como a população percebia a prestação de contas em seus governos. O ponto chave, aqui, está na palavra “percepção” pois, como se trata da participação na vida política e na tomada de decisões, a consciência das populações sobre o que acontece ao seu redor e entre os países tornou-se um instrumento de pressão e barganha.

Uma vez superadas as reticências e obstáculos colocados pelos outros países à internacionalização da FCPA, as negociações formais sobre uma Convenção sobre o Combate de Subornos de Funcionários de Governos Estrangeiros em Transações Financeiras Internacionais foram iniciadas em 1994. Em 1996 foi lançada a chamada para membros reverem suas políticas de impostos e, onde possível, remover provisões para deduzir subornos de impostos. A Convenção foi finalmente assinada em 1997 pelos membros da OCDE e entrou em vigor em 1999.

Ficam assim identificados os determinantes concretos e normativos da conformação do regime internacional de combate à corrupção, observados nas alterações nas relações de poder no processo histórico da FCPA até a convenção da OCDE. Em primeiro lugar, uma mudança inicial doméstica da sociedade americana impôs uma sanção econômica às empresas americanas com base na sua percepção normativa liberal de que corrupção e subornos devem ser criminalizados. Subsequentemente, expandiram-se esses valores por meio do estabelecimento de uma convenção internacional, um instrumento com força legal, sobre como as leis domésticas dos países envolvidos deveriam ser alteradas para criar um padrão internacional normativo e econômico em relação a esse tipo de corrupção. Em seguida, veio o aprofundamento das percepções desses países sobre corrupção e democracia em relação uns aos outros e as mudanças de paradigma político resultantes possibilitados em grande medida através do uso de mídia internacional.

3.3 A expansão do regime e seus fatores normativos e econômicos

Desde 1992, um número cada vez maior de organizações internacionais governamentais, não-governamentais e mistas têm atacado o problema da corrupção com entusiasmo (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 1997).

A partir da Convenção sobre Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros da OCDE foi firmado uma série de acordos internacionais multilaterais com diretrizes sobre as alterações nas legislações domésticas e internacionais em relação às variadas formas de corrupção identificadas na época. Desde então o Comitê de Assistência de Desenvolvimento da OCDE acordou que todos os contratos de aquisição com auxílio financeiro deveriam incluir provisões anticorrupção. Além disso, a OCDE colaborou e colabora com a União Europeia, USAID, PNUD, Banco de Desenvolvimento Asiático e outros organismos internacionais no estabelecimento de normas e padrões de conduta globais de combate à corrupção. Além dos acordos entre governos houve a expansão de redes de advocacia e educação sobre combate à corrupção através de organizações internacionais não governamentais. Em seguida serão descritos brevemente os principais acordos governamentais multilaterais e iniciativas da sociedade civil com discussões sobre

seu papel de influenciadores econômicos e normativos na expansão do regime internacional de combate à corrupção.

O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) criou, em 1995, uma nova Divisão de Gestão do Desenvolvimento e Governança, que foca seus esforços em programas nacionais para *accountability* e transparência. Mas foi em 1996 que a grande maioria das instituições que compõe o regime de combate internacional à corrupção se solidificou e passou a exercer sua influência direta para além dos países do Norte global. Um passo significativo nessa direção foi a Declaração da ONU sobre transparência internacional, sobre padrões de prestação de contas, eliminação da dedutibilidade de impostos de subornos e cooperação internacional nas investigações de corrupção.

Outras duas instituições internacionais bastante atuantes nesse tema foram o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O Banco Mundial tornou-se a mais importante organização internacional “ensinador de normas” (SANDHOLTZ; GRAY, 2003) com relação ao combate à corrupção. Por grande parte de sua existência, essa instituição não tocou na questão de corrupção, pois se entendia como uma instituição econômica e, na visão de Glynn (1997), também talvez por medo de uma reação do mundo desenvolvido se fosse descoberto que financiava projetos corruptos.

Sendo uma organização na qual os países membros nomeiam um governador para representá-los, é natural que o Banco Mundial busque realizar os objetivos de seus países membros. Isso é evidentemente importante quando se consideram os três fatores que levaram a uma mudança de política nos anos 90. Como colocado por Sandholtz (2003) e Gray (2003), “primeiro, os países industrializados ficaram mais ativos no combate à corrupção. Segundo, um crescente corpo literário, comprovando que havia custos econômicos associados à corrupção, permitiu ao Banco colocar seus programas anticorrupção como prioridades de desenvolvimento e não como cruzadas políticas. Terceiro, o presidente do Banco de 1995, James Wolferson, adotou a causa anticorrupção em sua nomeação.”

Em 1996, foi realizada a Declaração de parceria para crescimento sustentável entre o FMI e o Banco Mundial. A partir de então o FMI seguiu a liderança do Banco Mundial e colocou diretrizes-padrão sobre transparência no setor público e na contabilidade como parte de suas condições-padrão. Publicou também, em 1997, seu novo conjunto de políticas contra corrupção. Isso teve grande impacto no mundo inteiro por causa de sua atuação em empréstimos grandes para diversos países e consequente aplicação das condicionalidades relativas ao combate à corrupção nos referidos contratos de empréstimos.

Na mesma época a Organização Mundial do Comércio (OMC) incluiu na Rodada do Uruguai um adendo voluntário sobre transparência, abertura e procedimento adequado em aquisição. Então, esforços dos EUA para tornar isso obrigatório levaram à criação do *Working Group on Transparency in Government Procurement*.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) passou também sua própria Convenção interamericana contra corrupção, requerendo que os membros signatários adotem legislação razoavelmente equivalente à FCPA.

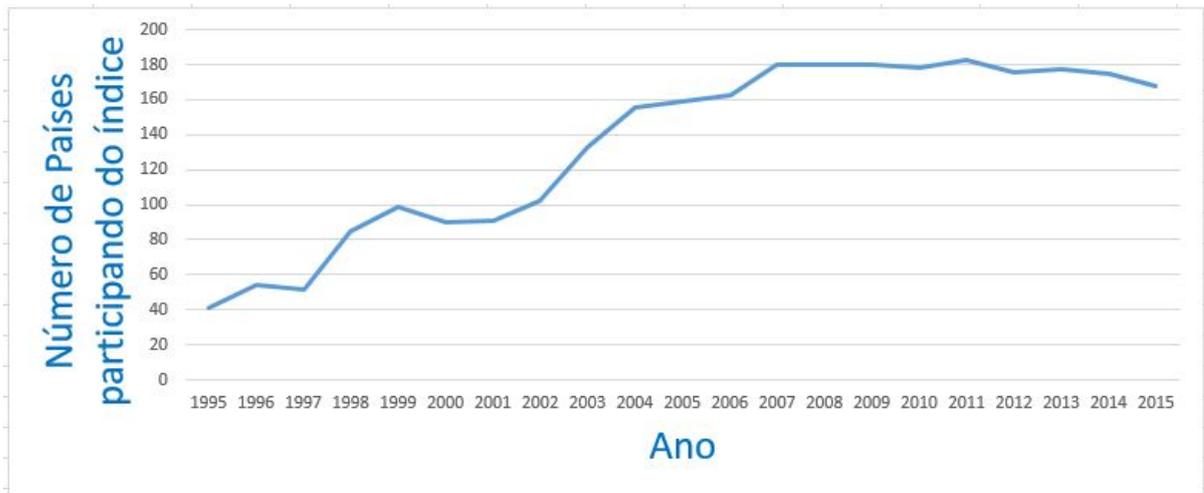
Esse conjunto de acordos internacionais multilaterais conformou a expansão do regime para além do Norte global, alterando as relações de poder governo-sociedade nos países do Sul global de maneira profunda e duradoura.

Atores da sociedade civil global, com o protagonismo da *Transparency International* (TI), também desempenharam papel na expansão do regime. Desde a primeira publicação de seu Índice de Percepção da Corrupção (ICP), em 1995, ela aumentou enormemente sua rede de atuação, passando a incluir 180 dos 192 países reconhecidos pela ONU em seu IPC (Gráfico 1). Além disso, a TI está presente em mais de 100 países através de seus representantes locais e atua globalmente realizando pesquisas, convenções, campanhas e gerando conteúdo online sobre o combate à corrupção no mundo.

Organizações de advocacia como a TI são uma fonte significativa no estabelecimento de padrões internacionais de conduta. Elas trabalham tecendo normas internacionais de combate à corrupção não apenas por causa dos custos econômicos dela, mas também estabelecendo que corrupção é errado. (SANDHOLTZ; GRAY, 2003)

Quadro 1. Número de países participantes do Índice de percepção da corrupção da Transparency International, 1995 a 2015

Figura 1 – Legenda



Fonte: Transparency International

3.3.1 Parceria do Governo Aberto

As primeiras negociações sobre a OGP ocorreram em 2010, com o lançamento do “desafio para governo aberto” pelo presidente Barack Obama. Essa iniciativa foi idealizada pelo governo de Barack Obama em conjunto com seletas organizações não governamentais dos EUA, e seu ponto de partida foi uma reunião na Casa Branca em 2010 envolvendo essas ONGs envolvidas com transparência e controle social, e o Conselho Nacional dos EUA” (HELLER, 2013 APUD GUIMARÃES, 2014). Ainda em 2010 Obama, utilizou seu espaço na 65ª Assembleia-Geral da ONU para estimular países membros da ONU a promover a transparência, combater a corrupção, implementar mecanismos de engajamento cívico e estímulo de novas tecnologias.

Em seguida, o governo de Obama e a ONG *Transparency and Accountability Initiative* se aproximaram de outras instituições e governos potencialmente interessados em constituir uma parceria para governo aberto. Com a sinalização positiva de interesse de algumas ONGs e governos foi realizado um encontro em janeiro de 2011 nos EUA, contando com representações das seguintes organizações: *Global Integrity*, *Open Society Foundation*, *International Budget Partnership*, *National Security Archives* e *World Resources Institute*, dos Estados Unidos); *Twaweza*, da Tanzânia; *Africa Center for Open Governance*, do Quênia; Instituto de Estudos Sócio Econômicos (INESC), do Brasil; *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO), do México; *AidInfo*, da Etiópia; e representantes dos governos dos Estados Unidos e do Brasil (GUIMARÃES, 2014).

A OGP é uma parceria voluntária multilateral internacional que une atores go-

vernamentais e não governamentais para ação conjunta seguindo os seguintes princípios que conformam um Governo Aberto: aumentar a transparência, empoderar cidadãos, combater a corrupção e apropriar-se de novas tecnologias para fortalecer a governança. A transparência é por eles entendida como o aumento da disponibilidade e da acessibilidade a informação sobre atividades governamentais. O empoderamento de cidadãos é levado a cabo pelo apoio à participação cívica nos processos de tomada de decisão e na formulação de políticas públicas, sem discriminação. O combate à corrupção, pela implementação dos mais elevados padrões de integridade profissional por toda a administração, mecanismos de fortalecimento do Estado de direito. A apropriação de novas tecnologias, enfim, visa o fortalecimento da governança por medidas como a oferta e criação de acesso à conectividade na internet e a plataformas on-line de discussão e interação com a formulação de políticas públicas e de orçamento; medidas para a alfabetização e a inclusão digital e fornecimento dos dados em formatos próprios para compreensão por parte de pessoas leigas. Todos esses princípios estiveram presentes no contexto do sistema internacional desde o final da Guerra Fria até o lançamento da OGP, em 2011 (GUIMARÃES, 2014).

Aqui cabe adicionar que a OGP não é um tratado internacional tradicional, como colocado por Maltby (2014) do governo do Reino Unido, o objetivo da OGP não é estabelecer uma coleção de acordos, padrões ou políticas. Sua principal razão de ser é construir redes onde pessoas possam colaborar para decidir sobre políticas públicas nas quais o governo e sociedade trabalham juntos. É um processo diferente do processo multilateral tradicional, e no seu cerne também se encontram o desejo de desafiar o estado atual das coisas e aumentar accountability.

Essa diferença de formação e atuação da OGP se reflete no seu processo de ratificação. Em termos de ratificação formal ela foi estabelecida pela assinatura brasileira da Declaração para Governo Aberto e pelo decreto de 15 de setembro de 2011, que estabeleceu o primeiro Plano de Ação e o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA). Esse decreto não precisou ser aprovado pelo legislativo, uma vez que é competência privativa da presidência “dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;” (BRASIL, 1988)

3.4 Considerações finais

O presente capítulo buscou descrever o desenrolar do regime internacional de combate à corrupção, pois ele teve influência significativa nos processos de tomada de decisão em política externa brasileira objeto deste estudo. Observa-se que iniciativas de

combate à corrupção estão irremediavelmente ligadas a alterações nas relações de poder entre representantes eleitos e seus eleitorados, e entre Estados no sistema internacional. Essas ações têm como objeto e meio o engajamento da sociedade civil, o acesso da mesma à informação e a reivindicação de prestação de contas por parte dos governantes. Em um mundo globalizado e cada vez mais interdependente, os problemas enfrentados por cada país também são exportados e tornam-se compartilhados. No caso do regime descrito acima, padrões culturais, normas de conduta, percepções e expectativas sobre o equilíbrio de poder entre governo e sociedade são transpostos também para os relacionamentos e processos de tomada de decisão entre países.

Uma vez que o regime internacional de combate à corrupção tem como objeto central uma premissa sobre como relações de poder devem ser estruturadas, sua expansão e consolidação necessariamente alterarão as relações de poder estabelecidas entre sociedade civil e governo, entre setor privado e público e entre Estados. Ao alterar suas percepções uns dos outros, serão alteradas as decisões que tomam uns em relação aos outros.

Observou-se, ainda, que as mudanças geradas pelos acordos de combate à corrupção engendraram mais mudanças na mesma direção, e que há uma possível tendência de maior engajamento da sociedade civil global em relação a retomar o poder de exigir prestação de contas e responsividade de seus governos.

As duas etapas de expansão desse regime são fundamentais para esse estudo, pois a adoção de medidas de combate à corrupção – transparência, acesso à informação, responsividade e *accountability* – podem levar a alterações profundas nas relações de poder entre governo e sociedade, e entre Estados no Sistema Internacional. Essas alterações são chave para o entendimento dos processos de tomada de decisão estudados por uma série de motivos. Primeiro porque a OGP é o desfecho mais sofisticado do regime internacional de combate à corrupção, significando que ela é o acordo internacional mais complexo e abrangente tanto em escopo quanto em termos de implementação já realizado no âmbito do combate à corrupção. Depois porque a OGP é a única parceria internacional ratificada pelo Brasil no âmbito do combate a corrupção em cuja elaboração o Brasil participou em posição de liderança. Por fim, porque a decisão brasileira de não apenas participar da elaboração da Parceria, mas também se colocar como líder, é singular na atuação de política externa brasileira sobre o combate à corrupção global.

A análise realizada neste capítulo foi referente à dinâmica que conformaria, de modo geral, o Nível 1 do jogo de dois níveis de Putnam (1998). O capítulo seguinte se debruçará especificamente sobre o caso do Brasil, buscando mapear os fatores domésticos

que antecederam a decisão da política externa brasileira de integrar o grupo de países líderes da OGP.

4 Nível Doméstico: atores, instituições e processos políticos presentes na tomada de decisão em política externa brasileira no combate à corrupção

A liderança brasileira na OGP é um marco na política externa brasileira, com repercussões importantes tanto para o próprio campo quanto para os cidadãos brasileiros. Ela representou uma quebra significativa com a tradicional abordagem brasileira a acordos multilaterais internacionais relativos ao combate à corrupção. Adicionalmente, com o benefício do distanciamento no tempo é possível observar que essa decisão contribuiu de forma significativa para a alteração das dinâmicas de poder governo-sociedade no Brasil, como políticas de combate à corrupção tendem a fazer.

No capítulo anterior foi descrita a trajetória da corrupção como um problema global, através do regime internacional de combate à corrupção. Foram destacadas as potenciais alterações no equilíbrio de poder entre Estados no sistema internacional e entre governos e sociedades domésticas causadas pela expansão e difusão desse regime no mundo. Neste terceiro capítulo busca-se expor fatores domésticos que se constituíram como pano de fundo a decisão brasileira de liderar a OGP, lançando luz sobre um tema complexo e pouco explorado no Brasil. Para tanto, serão descritas as estruturas domésticas brasileiras e os processos de construção de coalizões relevantes para decisões de política externa no combate à corrupção. Como foi visto no primeiro capítulo, essa abordagem de *middle ground* é comum dentro da área de Análise de Política Externa, uma perspectiva teórica centrada no agente que busca explicar decisões de política externa como resultantes da interação entre atores e instituições domésticos e internacionais.

Este capítulo será dividido em três seções. Na primeira será descrita a estrutura doméstica brasileira relativa a processos de tomada de decisão em política externa no âmbito do combate à corrupção. Como exposto no Capítulo 1, a estrutura doméstica abrange a natureza das instituições políticas, as funções básicas da sociedade e os arranjos institucionais e organizacionais entre governo e sociedade que são utilizados para encaminhar demandas da sociedade ao processo político. As estruturas domésticas condicionam como os sistemas políticos respondem às demandas da sociedade. A seção inicia-se com o diagnóstico da corrupção no Brasil, passando-se então à redemocratização brasileira e à trajetória do país desde a mesma em termos de orientações macro de política externa, transições em visão governamental nesse tempo, transições econômicas, incluindo a atitude brasileira sobre os principais acordos internacionais relativos ao combate à corrupção. Nesta seção serão destacados os elementos do processo de redemocratização particularmente relevantes para política externa brasileira no combate à corrupção.

Em seguida, na segunda seção, serão destacadas as instituições e organizações - atores - envolvidas diretamente no encaminhamento das demandas da sociedade para o combate à corrupção a partir da constituição de 1988. A relevância destas instituições e organizações para os processos de construção de coalizões no combate à corrupção foi definida com base na classificação de Milani. Segundo Milani (2011), conforme as decisões de política externa brasileira foram afetando mais diretamente uma parcela maior da sociedade (por conta dos choques externos descritos no Capítulo 1), mais atores passaram a exercer influência direta nesse processo decisório. Esses atores são classificados em governamentais (os três poderes, agências nacionais, regionais e locais, estados e municípios) e não governamentais (ONGs, partidos políticos, mídia e opinião pública, *think tanks*, organizações religiosas e grupos étnicos). Será também descrita a trajetória de negociação da OGP, destacando a sua natureza dual, que inclui atores governamentais e não governamentais e sua proposta de aproximar esses atores no combate à corrupção no Brasil. Conforme exposto no Capítulo 1, esses atores e sua interação conformam os processos de construção de coalizões em política externa brasileira no âmbito do combate à corrupção.

O capítulo será concluído com uma breve análise da estrutura doméstica brasileira seguindo o modelo proposto por Kappen (1991), buscando qualificar o nível de influência das estruturas domésticas e processos de construção de coalizões brasileiros nos processos de tomada de decisão em política externa com base nas características expostas nas seções 1 e 2.

4.1 Diagnóstico da corrupção no Brasil

Como discutido no Capítulo 2, corrupção está intrinsecamente relacionada ao equilíbrio de poder e distribuição de recursos escassos em democracia liberais. Por isso, o diagnóstico da corrupção no Brasil contém informação fundamental para a definição da “força” do Estado e capacidade de mobilização da sociedade brasileira.

Segundo Martini (2011), o Brasil é um Estado particularista competitivo. Um Estado particularista é aquele onde o tratamento (social, educacional e médico) das pessoas e a alocação de recursos são dependentes de status ou situação social. Nesse tipo de Estado não há a expectativa de tratamento igualitário e justo das pessoas por parte do Estado; o que se espera é o tratamento semelhante de pessoas com o mesmo status ou situação social. (MUNGIU-PIPPIDI, 2006)

No Estado particularista

“quanto mais próximo um indivíduo estiver da fonte de poder, seja ela um líder carismático ou um grupo privilegiado, melhor colocado estará para desfrutar de maior status e, portanto, influência. Indivíduos que gozam desses privilégios pertencem a grupos baseados em status, como castas, ordens ou redes e têm muito maior acesso aos bens públicos”(MUNGIU-PIPPIDI, 2006, p.88).

Por isso, no Estado particularista a norma é a cultura do privilégio, em que as pessoas buscam pertencer aos grupos privilegiados ao invés de mudar o sistema (MUNGIU-PIPPIDI, 2006, p.88).

O Estado particularista é definido como o oposto do estado universalista, porém, dificilmente um Estado será puramente um tipo ou outro, e por isso Mungiu-Pippidi (2006) propõe que se entenda essa classificação como um espectro, com universalismo em um extremo e particularismo no outro. No meio encontra-se o Estado particularista competitivo, onde, apesar de existirem as estruturas democráticas formais, a constante competição por pertencimento aos grupos privilegiados resulta na distribuição desigual de recursos. Esse espectro é entendido por Mungiu-Pippidi (2006) como um processo contínuo, considerando que se partiu de monarquias completamente particularistas, passando então a Estados com graus variados de efetiva democracia liberal. No Estado particularista competitivo as sociedades toleram cada vez menos corrupção com as sucessivas alterações de governantes, uma vez cientes de como a democracia deveria funcionar essas sociedades lutam por tornar a mesma realidade.

As características da corrupção no Estado brasileiro, como as destacadas por Martini (2011, p. 4-5) são numerosas e variadas: acesso livre à informação e ao voto garantido formalmente, porém o poder permanece concentrado nas mãos de poucos; processo político marcado por pensamento oligárquico, onde interesses privados suplantam interesses públicos; comportamento de *rent-seeking*[1] generalizado; o Estado está em grande medida vulnerável à captura por vários grupos; dependência de candidatos políticos de financiamento privado das campanhas aumenta o potencial de captura do Estado por esses grupos, uma vez que financiamento tem um papel tão importante nos resultados das eleições; distribuição de bens públicos desigual e injusta.

A trajetória brasileira no espectro contínuo de Mungiu-Pippidi (2006) pode ser observada ao longo da história política brasileira. Como quando do período do Brasil Colônia, até meados do século IX, o objetivo era o extrativismo, “a economia era pequena, e o estabelecimento de sistemas legais e tributários formulados quase que exclusivamente em torno de objetivos extrativistas.” (NARITOMI, 2010 apud MARTINI, 2011, p. 10).

Além disso, o imperador fazia vista grossa à corrupção na colônia desde que obtivesse sua parte dos recursos. (MARTINI, 2011)

Ainda segundo Martini (2011, p. 10) as características de Estado patrimonialista “estado pequeno, recursos limitados e o imperador controlando as elites políticas” duraram até 1930, quando o desenvolvimento de pluralismo político possibilitou a inclusão em certa medida das massas no processo político. Porém, outras características da corrupção no Estado brasileiro, como o clientelismo, nepotismo e o patrimonialismo, permaneceram.

Já sobre a burocracia destaca-se que

“era, no geral, selecionada segundo certo tipo de mérito, baseado num saber generalista. Contudo, não era recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público, nem era profissionalizada em termos de carreira. Na verdade, mesmo na melhor parte da elite burocrática, meritocracia e relacionamentos pessoais de apadrinhamento conviviam na seleção e promoção dos funcionários” (ABRUCIO, 2010, p.31 APUD MARTINI 2011, p.10).

Houve certa mudança quando Getúlio Vargas estabeleceu, durante a República, uma “burocracia federal meritocrática, baseada em universalismo e profissionalismo” (MARTINI, 2011, p.10). Porém

“na prática, ele firmou um pacto com as oligarquias para construir seu projeto de modernização, enquanto parte da administração era governada pelos princípios de meritocracia e profissionalismo, isolada da influência de patronagem e troca de cargos por favores políticos, outra parcela foi mantida sob a patronagem, sendo co-optada por diferentes grupos de interesses e atores que sustentariam o presidente politicamente” (MARTINI, 2011, p.10).

Durante a subsequente ditadura militar observou-se que “a única diferença de verdade era que antes de 64 a corrupção brasileira era caótica e descentralizada, enquanto sob o governo militar ela se tornou metódica e concentrada no topo” (WHITEHEAD, 2002, p. 805 APUD MARTINI, 2011). O governo militar aumentou o tamanho e poder de intervenção do Estado de maneira sem precedentes, incluindo maior descentralização administrativa, autonomia e poder discricionário, sem o estabelecimento de mecanismos de controle (MARTINI, 2011, p.11).

Dado o diagnóstico da corrupção no Brasil e o breve detalhamento da mesma na história do país até a ditadura militar, passa-se à redemocratização brasileira, que aconteceu no âmbito da terceira onda mundial de redemocratização apresentada no Capítulo 2. Será dado destaque ao reaparecimento dos aspectos da sociedade brasileira relacionados a liberdade da mídia, liberdade de expressão, pluralidade política, eleições livres e diretas e acesso à informação (incluindo o acesso à desenvolvimentos tecnológicos que permitem acesso à informação), aspectos esses particularmente relevantes para decisões de política externa brasileira no combate à corrupção, dado o inescapável relacionamento entre corrupção e democracia previamente discutido.

4.2 O processo de redemocratização no Brasil e o impedimento do primeiro presidente democraticamente eleito

A redemocratização brasileira foi “lenta, gradual e segura”, conforme antecipado pelo presidente Geisel, e durou aproximadamente 11 anos, desde Geisel até a eleição direta do presidente Collor. Ela é dividida em três fases, cada uma contendo elementos importantes para a contextualização doméstica da liderança brasileira na OGP em 2011.

A primeira fase de 1975 a 1982, caracteriza-se pela revogação parcial da censura à imprensa, revogação do Ato Institucional número 5 (AI5), aprovação da anistia limitada e extinção da obrigatoriedade do bipartidarismo. Durante essa fase, em que o poder militar ainda era absoluto, houve “[a] revogação parcial da censura à imprensa e os sinais, por parte do governo, de valorização das eleições legislativas daquele ano (1974)” (KINZO, 2001, p.5). Em 1978, foi revogado o AI5, e assim foram reestabelecidos diversos direitos de expressão política e proteção à liberdade individual. Em 1979 foi aprovada a anistia limitada, o que permitiu que diversos políticos exilados e opositores do regime militar retornassem à vida política no Brasil, e foi extinta a obrigatoriedade de bipartidarismo, dando origem à pluralidade partidária. (KINZO, 2001)

A segunda fase, de 1982 a 1985, foi marcada pelo movimento popular “Diretas Já” com o objetivo de reinstaurar eleições presidenciais por voto popular e extinguir as eleições por colegiado.

“O resultado da campanha das “Diretas Já” foi uma impressionante mobilização popular com milhões de pessoas participando de comícios em todo o país. Observando-se aquela mobilização, a impressão era de que a sociedade civil que havia mostrado sua existência nos movimentos sociais surgidos em 1978 tinha decididamente despertado e, finalmente, alteraria o curso da liberalização” (KINZO, 2001, p. 6).

Na última fase, de 1985 a 1990, ocorre a volta do governo civil. Com a morte de Tancredo Neves, José Sarney assume seu governo com um sério déficit de legitimidade e enfrentando uma crise social, além da econômica. Nessa fase a ideia de “legitimidade” do governante e do processo político do qual o mesmo resultou voltou a perpassar o discurso da sociedade brasileira. Esta legitimidade veio como consequência da instituição de condições livres de participação e contestação com a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política e, acima de tudo, a refundação da estrutura constitucional brasileira com a promulgação de uma nova Constituição em 1988” (KINZO, 2001 p. 8).

A Constituição de 1988, também conhecida como “constituição cidadã”, foi elaborada no “mais democrático processo já visto em uma constituição brasileira” (KINZO, 2001, p 8). As seguintes características possibilitaram esse processo: ser uma ordem negociada, em que o grupo de interesses do antigo regime se abriu para críticas do grupo opositor e da sociedade civil; ter sido realizada em processo feito “a portas abertas”, com ampla cobertura midiática e transparência de informação e participação de grupos sociais organizados em diversas etapas; a fragilidade de legitimidade das forças constituintes ter aberto espaço para pressões dos grupos sociais organizados (sociedade civil); e cada votação só ter sido realizada após longas discussões de cada tópico. (KINZO, 2001)

Em relação ao resultado,

“Todos os mecanismos de uma democracia representativa foram garantidos, mesmo aqueles associados à democracia direta, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de proposição de projeto de lei. Além disso, desconcentrou-se o poder em consequência do fortalecimento do poder do Legislativo, do Judiciário e dos níveis subnacionais de governo, bem como da total liberdade de organização partidária. Do âmbito social, a Carta de 1988 significou importantes avanços nos direitos trabalhistas, bem como nos padrões de proteção social sob um modelo mais igualitário e universalista” (CASTRO, 1993 APUD KINZO, 2001, p. 8).

Aqui merece destaque o Artigo 5 da Constituição, em que se instituiu os direitos à liberdade de expressão, de atividade política, ao acesso à informação e diversos outros com o propósito de “tutelar os indivíduos contra eventuais arbitrariedades cometidas pelo Estado” (GUIMARÃES, 2014, p.77).

A partir dos elementos destacados no diagnóstico da corrupção e nas três fases da redemocratização pode-se observar o estabelecimento das garantias legais e instituições

políticas necessárias à implementação de uma democracia liberal no Brasil. Como discutido no Capítulo 2, essas garantias e instituições são as mesmas necessárias ao combate à corrupção, que, por sua vez, tem o potencial de alterar as dinâmicas governo-sociedade e influenciar o processo de tomada de decisão em política externa.

O processo de redemocratização se completou com a eleição do presidente Collor, no ano de 1990 a sociedade brasileira encerrou o hiato de três décadas sem eleições livres democráticas e diretas. A eleição de Collor inicialmente representou o cumprimento das demandas do movimento pela democratização e Diretas Já, no entanto, um volume crescente de acusações de corrupção e gradual perda de legitimidade minaram a capacidade de comando político do presidente. Em 1992 se realizou o processo de impeachment do presidente, com início na acusação e subsequente comprovação do envolvimento do presidente em esquema de corrupção com seu tesoureiro de campanha eleitoral e término em dezembro daquele na, após expressivas manifestações populares. (JR; CASARÕES, 2011))

Collor foi o primeiro presidente eleito diretamente e com as promessas de combater a corrupção e de manter os direitos democráticos recém-estabelecidos pela constituição cidadã. Assim, quando ele falhou em dar concretude a essas propostas a sociedade brasileira mais uma vez se levantou, foi às ruas e retirou o presidente que já não os representava.

Importante mencionar que o primeiro presidente eleito democraticamente também foi o primeiro presidente a sofrer impeachment. Sob acusações de corrupção, veiculadas por uma mídia livre e sustentadas por uma mobilização social ainda maior que a das “Diretas Já”. Os motivos para o impeachment de Collor que interessam ao presente estudo são a discrepância entre o discurso que o elegeu e suas práticas governamentais sempre ultrapassando a linha da legalidade. Assim o impeachment de Collor simboliza o início da força que a sociedade civil e mídia livres passam a exercer sobre os rumos e decisões políticas no Brasil.

Passa-se, nas próximas seções, à exposição de seletos elementos da inserção brasileira no regime internacional de combate à corrupção. Iniciando-se pela integração econômica internacional durante o Plano Real, passando pelas transições em orientações macro de política externa, da “autonomia pela distância”, “autonomia pela integração” e “autonomia pela diversificação” e finalizando a exposição com o histórico da incorporação brasileira dos atos internacionais de combate à corrupção.

4.3 A incorporação dos atos internacionais de combate à corrupção durante os Governos Cardoso e Lula e a liderança na Parceria do Governo Aberto durante o Governo Dilma

Antes de se tornar presidente, em 1995, Fernando Henrique Cardoso atuou como ministro da fazenda de Itamar Franco, que assumiu a Presidência após o impedimento de Collor no fim de 1992. Naquele período, Cardoso liderou a elaboração do Plano Real, executando políticas que lidaram com vários problemas compartilhados por esferas diferentes da vida política e econômica da sociedade brasileira. Dentre elas destacam-se a integração dos mercados dos setores público e privado aos seus correspondentes internacionais e a demarcação de espaços propícios e incentivo da cultura e agendas liberais, nas suas mais variadas formas “entre os agentes de mercado, elites políticas e atores sociais” (IANONI, 2009, p.1).

Durante o Governo FHC, em um contexto mais amplo marcado pela abertura política e econômica brasileira, aconteceu a transição da política externa brasileira da agenda reativa “dominada pela lógica da autonomia pela distância, por uma nova agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.1). A partir dessa nova agenda houve a ampliação da tomada de rédeas dos rumos do país por parte do governo em busca de lidar com os problemas nacionais e tomar parte da elaboração das normas e pautas da governança global.

No caso da agenda de combate à corrupção, diversos instrumentos internacionais apresentados no Capítulo 2 foram ratificados nos últimos anos do Governo Cardoso. É reconhecido, no entanto que a mera assinatura desses tratados não se traduziu em efetiva aplicação prática de suas proposições, uma atitude bastante criticada por diversos autores e agentes da sociedade civil.

Em 1997, o Banco Mundial reformulou suas políticas em relação ao combate à corrupção e publicou o escopo de sua atuação limitando-a ao aconselhamento sobre reformas de políticas econômicas e fortalecimento de capacidade institucional. Procuravam, assim, evitar o espinhoso problema de interferência do Banco na vida política dos países. Cumpre esclarecer que o Brasil tomou empréstados cerca de US\$ 43,5 bilhões desde o seu primeiro empréstimo junto ao Banco Mundial. Só no período desde a implementação das políticas anticorrupção como condicionalidade de empréstimos do Banco até 2011, ano do lançamento da OGP, o país contraiu perto US\$ 17,8 bilhões, corresponde a aproximadamente 40% do total emprestado[2]. Como discutido no Capítulo 2, isso significa que o Brasil teve que concordar com as condicionalidades de combate à corrupção impostas pelos empréstimos .

A convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi ratificada apenas em 15 de julho de 2000 e promulgada pelo Decreto no 3.678, de 30 de novembro de 2000. A Convenção versa sobre questões contábeis e tributárias. Suas regras proíbem “caixa dois” e operações cuja descrição desvie de suas disposições. Além disso, proíbe alguns atos e omissões de funcionários governamentais estrangeiros como o “registro de despesas inexistentes, o lançamento de obrigações tributárias inadequadas de seu objetivo e/ou o uso de documentos falsos por empresas com o propósito de corromper os funcionários públicos” (MEYER-PFLUG, OLIVEIRA 2009, p. 189-90).

Em relação à legislação do Brasil a recomendação da OCDE requer uma reforma que torne empresas diretamente responsabilizadas nos casos de suborno a funcionários governamentais estrangeiros. Após a recomendação da OCDE diversos outros tratados e convenções foram firmados no âmbito do combate à corrupção multilateral internacional, entre eles o da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A Convenção Interamericana contra a Corrupção foi criada em Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996. O Brasil mais uma vez levou vários anos para ratificar uma convenção sobre combate à corrupção, e o fez apenas em 2002. Os objetivos da Convenção da OEA são: “promover e fortalecer o desenvolvimento de mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir, e erradicar a corrupção, além de promover, facilitar e regular a assistência e a cooperação técnica entre os Estados Partes” (MEYER-PFLUG, OLIVEIRA 2009, p. 190-91). Esses objetivos são compatíveis com o que foi definido mais tarde na OGP e é razoável dizer que essa convenção lançou os mecanismos institucionais que possibilitaram a existência da OGP no Brasil.

Suas medidas de combate à corrupção regional são bastante claras e objetivas e necessitam ação e reforma de grande porte no Estado brasileiro:

1 – Criação de normas de conduta para o correto, honrável e adequado cumprimento das funções públicas; 2 – A adoção de sistemas para a contratação de funcionários públicos e para a aquisição de bens e serviços pelo Estado que assegurem a publicidade, equidade e eficiência de tais sistemas; 3 – A criação de órgãos de controle superior, com a finalidade de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, destacar, sancionar e erradicar práticas corruptas (no ano seguinte foi criada a CGU com exatamente essas atribuições); 4 – O estabelecimento de mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e das organizações não governamentais nos esforços para combater a corrupção (os mecanismos aqui referidos foram em grande parte implementados durante o primeiro

plano de ação da OGP); 5 – A instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam a prática de corrupção; 6 – A criação de sistemas para proteger os funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção (BRASIL, 2007, p. 8).

A transição de poder entre os Governo Cardoso e Lula foi uma alternância tanto em termos de qual classe política brasileira passou a dominar, já que o presidente Lula foi o primeiro que não descendia diretamente da classe política dominante anterior, quanto em orientação macro de política externa. Segundo Vigevani (2007), a política externa de Lula pode ser chamada de “autonomia pela diversificação” por sua ênfase na cooperação Sul-Sul com o objetivo de melhorar o equilíbrio de poder com os países do norte globalizado, pelo aumento do protagonismo internacional do país e pela consolidação “de mudanças de programa de política externa”. Foi também partir da transição de governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) para o Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, que iniciou-se a institucionalização do combate à corrupção no Brasil, com a criação da Controladoria Geral da União (CGU), a reforma da Polícia Federal e a criação do Portal da Transparência (MARTINS, 2011), atores estes cujas funções e papel na OGP serão discutidos posteriormente.

Ainda em 2003, foi instituído o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (Decreto 4.293/03). Essa medida foi parte da ratificação efetiva do acordo com a OEA e conta com a participação de representantes de órgãos públicos e da sociedade civil (MEYER-PFLUG, OLIVEIRA 2009). No ano de 2005, em Brasília, ocorreu o IV Fórum Global de Combate à Corrupção, com representantes de mais de cem países debatendo estratégias de combate à corrupção. Já em janeiro de 2006 foi instituída, no âmbito da CGU, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi criada em 2000, porém somente foi ratificada pelo Brasil em Decreto no 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Ela impõe as seguintes diretrizes:

1 – Seu artigo 6 discorre sobre a necessidade de órgãos de prevenção da corrupção nos países signatários; 2 – No artigo sete destaca a importância da eficiência no setor público; 3 – O artigo oito determina a elaboração de códigos de conduta para funcionários públicos; 4 – E o artigo treze fala da “ participação da sociedade civil, das organizações governamentais e das organizações com base na comunidade na prevenção e luta contra a corrupção.” (MEYER-PFLUG, OLIVEIRA 2009, p. 192-93)

4.3.1 A Parceria para Governo Aberto

Conforme foi visto na última seção do Capítulo 2, em 2011, primeiro ano do Governo Dilma, foi realizada nos EUA uma reunião com organizações de diversos países interessadas em constituir uma parceria para o governo aberto. Esta reunião contou com a participação de representantes do governo brasileiro e do INESC. Cumpre ressaltar que o combate à corrupção havia sido eixo prioritário do programa de governo de Dilma na campanha presidencial de 2010. No programa encontra-se, dentro da seção “Democracia, fortalecimento do Estado democrático de Direito e do pacto federativo” diversas diretrizes relativas ao combate à corrupção, declaradas como prioridade, destaca-se aqui as seguintes:

- a) o fortalecimento do Estado, sua democratização[mediante a constituição de um serviço público de alta qualidade;
- b) a constituição de um novo arcabouço jurídico-administrativo[que sem prejuízo à austeridade, probidade e controle sobre os gastos públicos seja coerente e afinado com o Projeto Nacional de Desenvolvimento democrático e popular[bem com a nova realidade mundial, fortalecendo o combate à corrupção e permitindo a todos os entes federativos melhores condições para a recuperação da capacidade do Estado cumprir seu papel perante a sociedade;
- c) o prosseguimento, por meio da Controladoria-Geral da União, da AGU e da Polícia Federal de ações de combate à corrupção;
- (...)
- e) o fortalecimento da participação popular, com maior integração entre mecanismos de democracia participativa locais e estaduais com o sistema nacional, dando ênfase às conferências nacionais para subsidiar políticas públicas e iniciativas do Legislativo;
- f) fortalecimento das empresas estatais e do planejamento estratégico da economia, ampliando as atuais funções do Ministério do Planejamento.(Partido dos Trabalhadores, 2009)

OGP foi lançada no Brasil com o primeiro plano de ação ainda em 2011. Instituiu-se, ainda, o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA) cuja finalidade, no âmbito do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto é: orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do plano; propor ações prioritárias a serem implementadas no curto prazo; promover a articulação intragovernamental necessária à execução das ações conjuntas, troca de experiências, transferência de tecnologia e capacitação; identificar ações de pesquisa e desenvolvimento necessárias (OGP, 2016).

Além disso, compete ao CIGA:

- I - promover a difusão do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto

junto à sociedade e a articulação intragovernamental para a sua implementação e execução;

II - identificar os meios necessários à elaboração, implementação e monitoramento do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto;

III - apreciar as propostas que lhe forem submetidas pelo Grupo Executivo a que se refere o art. 6º;

IV - avaliar os resultados e propor alterações ou revisões ao Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto; e

V - aprovar parâmetros, métodos e práticas para sua implementação, coordenação, execução e avaliação do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, quando necessário. (BRASIL, 2011)

O CIGA é integrado pelos titulares dos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República (coordenação); Secretaria-Geral da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministérios da Justiça, Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Ciência, Tecnologia e Inovação, Comunicações, Relações Exteriores, Educação, Saúde, Esporte, Meio Ambiente, Integração Nacional, Previdência Social, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (BRASIL, 2011).

Adicionalmente, no âmbito do CIGA foi instituído o Grupo Executivo, com os seguintes objetivos: elaborar a proposta do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e submetê-la à apreciação do CIGA, no prazo e condições por este definidos; planejar, executar e coordenar processos de consulta, voltados ao Plano; coordenar a implementação e a execução do Plano; definir procedimentos para realização de estudos e levantamento de dados e informações essenciais para a elaboração, implementação, coordenação e avaliação do Plano; monitorar e avaliar periodicamente a implementação do Plano, sob a orientação do CIGA, e a ele reportar os resultados; coordenar a produção e a disseminação do material de divulgação sobre o Plano e proceder às alterações no Plano ou à sua revisão, e zelar pela adoção dos parâmetros, métodos e práticas, em cumprimento ao disposto nos incisos IV e V do caput do art. 4º (BRASIL, 2011).

O Grupo Executivo é composto pelos Secretários-Executivos dos seguintes órgãos: Controladoria-Geral da União (coordenação); Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Relações Exteriores e Justiça. (BRASIL, 2011)

O que se é possível notar é que, diferentemente dos períodos anteriores, em que o governo brasileiro assumiu compromissos internacionais no âmbito do combate à corrupção, levando anos até a sua ratificação, no caso da OGP houve participação ativa de representan-

tes governamentais e não governamentais brasileiros já no desenho da parceria, o que pode ter facilitado sua rápida incorporação ao âmbito doméstico brasileiro. Esta seção buscou contextualizar as estruturas domésticas brasileiras e seu envolvimento com o combate à corrupção como problema global. Em seguida, na segunda seção, serão destacadas as instituições e organizações - atores - envolvidas diretamente no encaminhamento das demandas da sociedade para o combate à corrupção a partir da Constituição de 1988. Esses atores e sua interação conformam os processos de construção de coalizões em política externa brasileira no âmbito do combate à corrupção. Como colocado no Capítulo 1, para uma visão mais completa da influência dos fatores domésticos no processo de tomada de decisão em política externa é necessário ir além da observação das estruturas domésticas, e enriquecer a análise adicionando os processos de construção de coalizões dentro das sociedades e sistemas políticos. Nessa análise bidimensional a estrutura da sociedade e sistema político determinam o tamanho e força das coalizões políticas necessárias para apoiar políticas específicas, além de estabelecer o nível de estabilidade, atividade e compromisso de decisões de política externa.

4.4 Construção de coalizões na política externa brasileira: o caso do combate à corrupção

Desde meados de 1980, a Política Externa Brasileira e os processos de tomada de decisão a ela associados passaram por uma profunda transformação no sentido de pluralização de atores envolvidos e descentralização do poder. A redemocratização e consequente multiplicação de liberdades civis e de mídia coincidiram com a liberalização econômica, a apropriação da internet como meio de difusão de informação e o surgimento dos novos temas nas relações internacionais. Isso resultou em mais atores e grupos de interesses buscando voz em todas as agendas de política doméstica, desde a saúde, educação, meio ambiente, e até política externa.

Com a pluralização de temas a serem levados em conta na formulação de política externa, ocorreram mudanças de paradigma provenientes do próprio enquadramento. Quando se passa a entender políticas públicas como aquelas que impactam diretamente a sociedade no curto prazo (saúde, educação, acesso à informação, direitos humanos), e esses mesmos temas se tornam parte de agendas internacionais e de mecanismos de governança global, as distinções entre “alta” e “baixa” política, entre políticas pública e externa, se dissolvem. A partir dessa dissolução, conformam-se novas maneiras de formular a intenção, a coordenação, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a adoção de procedimentos de rotina da política externa ((MILANI; PINHEIRO, 2003; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Pinheiro e Milani (2011 p.18) confirmam este fenômeno e relatam que, nas jovens democracias, a implementação recente de programas de liberalização econômica gerou maior número de atores e uma maior gama de interesses, em função da “demanda reprimida por participação em questões internacionais”. No caso brasileiro, a junção da liberalização política com a abertura econômica deu início a uma nova fase da política externa do país: a fase de “integração competitiva” (LIMA 2000, p. 295 APUD PINHEIRO; MILANI, 2011 p.18).

Como colocado por Oliveira e Moreno (2007), a consolidação da democracia altera a situação brasileira relativa a atores em política externa, grupos domésticos tornam-se gradualmente mais ativos e envolvidos em negociações internacionais e cada vez mais influentes na elaboração da agenda de política externa. Esse processo pode ser interpretado como um enfraquecimento do insulamento tradicional do Itamaraty, e, conseqüentemente, como um sinal do enfraquecimento do estado “forte” brasileiro. O aprofundamento desse processo se deu pela demanda de conhecimento técnico específico para lidar com estes novos temas e que não era coberto pelo Itamaraty, forçando-os a buscar parcerias com especialistas, organizações governamentais de diversas áreas e representantes da sociedade civil. Uma vez envolvidos no processo, esses novos atores passaram a reivindicar cada vez maior participação nos rumos da política externa. O quadro a seguir ilustra a pluralidade de atores que passou a se envolver na formulação e na implementação da política externa brasileira nesse novo contexto.

Quadro 2 - Configuração dos atores domésticos envolvidos na formulação e na implementação da política externa brasileira

1o nível — atores governamentais

- Poder Executivo federal
- Agências de primeiro nível de relevância (abrangência nacional)
- Agências de segundo nível de importância (regionais e locais, mas também atuantes no plano internacional)
- Entidades subnacionais (estados federados e municípios)
- Poder Legislativo federal (Senado e Câmara dos Deputados) e Poder Judiciário

1o nível — atores governamentais

2o nível — atores não governamentais

• Partidos políticos (atores *sui generis*, pois podem fazer parte do governo diretamente) • ONGs, organizações empresariais e sindicatos • Meios de comunicação e opinião pública • Think tanks, organizações religiosas e grupos étnicos

Fonte: Milani, 2011

O combate à corrupção como problema global foi dos novos temas surgidos na agenda internacional, conforme especificado no Capítulo 2. A seguir serão apresentados os atores governamentais federais brasileiros envolvidos diretamente no processo de tomada de decisão nesse âmbito temático no Brasil, quais sejam, a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. Em seguida apresentam-se os atores não governamentais e, por fim, a Lei de Acesso à Informação. Isso servirá mais adiante para responder às perguntas sobre interação entre estruturas domésticas e processos de construção de coalizões necessárias para o esclarecimento da influência dos fatores domésticos na decisão brasileira de liderar a OGP em 2011. Ressalta-se, no entanto, que não foi possível, durante a pesquisa realizada no âmbito desta monografia, identificar o papel específico realizado pelas organizações mencionadas a seguir na decisão da política externa brasileira de liderar a OGP. No entanto, é possível inferir que, sem a constituição de uma ampla rede de instituições governamentais e não governamentais no âmbito nacional, a liderança brasileira na OGP, bem como sua rápida implementação em âmbito nacional, não teria sido possível.

4.4.1 Controladoria Geral da União

A Controladoria Geral da União (CGU) foi criada em 2003, incorporando as atribuições da Corregedoria-Geral da União (que havia sido criada em... com o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público). A CGU tem a responsabilidade de auxiliar a Presidência da República em assuntos relacionados à defesa de bens públicos e melhoria da administração e transparência através de atividades de controle interno, auditorias públicas, medidas corretivas e disciplinares prevenção e combate da corrupção e coordenação de atividades de *ombudsman*[3](CGU, 2016).

Uma das maiores críticas à instituição é o fato de que seu dirigente é nomeado pela Presidência. Seus funcionários são, no entanto, selecionados em concursos públicos extremamente competitivos. O seu maior impacto é sua atuação nas medidas de preven-

ção da corrupção, focando em transparência, incentivando controle social[4] e criando instrumentos de empoderamento dos cidadãos (GUIMARÃES, 2014)

Com a implementação da OGP no Brasil, a CGU passou a uma posição de maior destaque na formulação e implementação da agenda brasileira de combate à corrupção. Como já foi visto, a elaboração e a implementação do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto cabe ao Grupo Executivo do CIGA, que é coordenado pelo Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União.

Em termos de seu papel na elaboração da agenda brasileira de política externa no combate à corrupção a CGU tem por atribuição, por meio da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, monitorar e acompanhar a implementação de convenções internacionais de prevenção e combate à corrupção, tanto internamente, quanto junto aos mecanismos desenvolvidos no âmbito de cada organização para monitorar sua efetividade. Além disso, tem como atribuição a promoção da “cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção.”(CGU, 2016)

Adicionalmente, de acordo com Neves (2014) a CGU se envolveu com a OGP pois existe considerável interesse da CGU em qualquer iniciativa a favor da transparência, accountability e integridade. A CGU teria sido escolhida pelo governo americano para o início das discussões sobre a OGP, e a experiência internacional teria sido de grande ajuda para o desenvolvimento dos temas propostos pela OGP. Ele nomeia o caso da LAI, como fruto de muita troca de experiências em ambos sentidos e de forte influência internacional, o Portal da Transparência, referência internacional e pelo volume de conteúdo e escopo das publicações, e enfatiza que uma agenda como a da OGP auxilia a colocação em pauta de certos assuntos de interesse da CGU tanto na pauta nacional quanto internacional.

“ Ter força para discutir não somente no alto escalão como no legislativo discutir questões fundamentais. Não acho que seja coincidência que desde que falamos em OGP, tenhamos passado a LAI, Lei de conflito de interesses, Lei Anti-Corrupção nas Empresas. Isso casado com os próprios compromissos da OGP tem empurrado o governo a fazer uma discussão de governo aberto mais forte. A OGP (todo o processo de construção) colocou esses temas mais fortemente na pauta, não só do executivo, mas do governo como um todo. Isso fez não só que os compromissos da OGP fossem cumpridos e que muita coisa tem acontecido que nem sequer é compromisso.”(NEVES, 2014)

Abaixo pode-se verificar os principais marcos legais relacionados ao tema Governo

Aberto no Brasil

Quadro 3 - Principais marcos legais relacionados ao tema Governo Aberto no Brasil

Instrumento	Objetivos Gerais
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. (BRASIL, 2016)
Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 - Lei Capiberibe	Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2016)
Decreto de 15 de setembro de 2011	Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e o CIGA. (BRASIL, 2016)
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação	Regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, cria mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades do governo e de entidades privadas sem fins lucrativos. (BRASIL, 2016)

Instrumento	Objetivos Gerais
Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013	Lei de conflito de interesses: dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e outras previsões. (BRASIL, 2016)
Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. (BRASIL, 2016) Ficou conhecida como a lei sobre corrupção do setor privado

Fonte: a autora, com base em informações de CGU (2016)

4.4.2 Polícia Federal

A Polícia Federal é administrada pelo Ministério da Justiça e não existem proteções legais contra interferência política em sua atuação. Ela é um órgão permanente desde a Constituição de 1988, o que significa que, apesar de ser subordinada ao Executivo, não pode ser dissolvida pelo governo. Ela também é estruturada em carreiras cujos cargos são preenchidos de acordo com regras e processos baseados em conhecimento técnico (Martini apud Arantes, 2010).

A Polícia Federal tem o poder de investigar, mas colocação de escutas, quebras de sigilo e detenção e prisão devem ser autorizadas por um juiz, e podem ser revisadas por um advogado. A ela são atribuídas as ações de investigação de infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses.

Em relação ao combate à corrupção, a Polícia Federal é a única responsável por apurar crimes relativos ao âmbito da União, como desvio de recursos públicos e crimes políticos. Além disso, é responsável pelo policiamento das fronteiras e das estruturas marítimas e aeroportuárias. Assim, em termos de influência no processo de tomada de decisão em política externa, a Polícia Federal tem o poder de expor ações dos membros do Executivo ao escrutínio da mídia e da sociedade nacional e internacional, o que faz dela uma significativa fonte de pressão e constrangimento dos processos que estejam em questão (MARTINI, 2011; POLITIZE, 2015).

4.4.3 Ministério Público

A partir da Constituição de 1988, o Ministério Público detém autonomia, poder discricionário e uma variedade de atribuições comparáveis às de ombudsman. A única prerrogativa do Executivo é a nomeação do chefe do Ministério. A escolha deve ser feita dentre os profissionais de carreira da instituição e ser aprovada pelo Senado, e o mesmo só pode ser removido do cargo mediante autorização por maioria absoluta no Senado. Os funcionários entram no ministério através de concursos públicos altamente competitivos e estão entre os melhores pagos funcionários públicos (BRASIL, 2016).

4.4.4 Tribunal de Contas da União

Instituições de auditoria têm um papel importante na promoção da boa governança e no combate à corrupção. Essa prerrogativa pertence ao Congresso Nacional, e o mesmo é auxiliado em suas atividades pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Essas instituições de auditoria brasileiras têm o poder de punir diretamente a má conduta através da imposição de multas e banir transgressores das competições como licitações. Há um certo número de cargos do TCU que são nomeações, mas a grande maioria é preenchida por funcionários carreiristas que são selecionados em competitivos concursos públicos (BRASIL, 2016).

Outras considerações sobre os atores governamentais

Além das agências de primeiro e segundo nível de relevância deve-se destacar o papel dos Poderes Judiciário e Legislativo no processos de construção de coalizões. O Poder Judiciário brasileiro é autônomo e independente, determina seu próprio orçamento e as cortes superiores nomeiam os juízes das cortes regionais, o que evita qualquer controle dos outros poderes sobre os processos do Judiciário. A Suprema Corte é composta de 11 juízes nomeados pela Presidência com aprovação do Senado e os cargos são vitalícios, com aposentadoria compulsória aos 70 anos. Segundo Martini (2011) não houve muitas oportunidades para nomeação recentemente, o que dificultou que presidentes nomeiem mediadores a seu favor e diminuiu a influência do Executivo sobre as decisões do Judiciário.

O Legislativo é composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Constituição Federal de 1988 lhe atribuiu o poder de ratificar os tratados internacionais firmados pelo Executivo, e é responsável por toda tramitação legislativa do país. Por lá passam necessariamente todas as medidas legais que serão implementadas resultantes de proposições nacionais ou internacionais (xxx).

Atores não governamentais

Os atores não governamentais encontrados no âmbito do combate à corrupção no Brasil operam principalmente via pressão midiática e elaborando formas de mobilização da opinião pública. Nesse estudo dá-se destaque aos seguintes atores não governamentais por sua influência significativa no combate à corrupção como problema global, e, portanto, influência na agenda brasileira de política externa nesse âmbito temático. Esses atores passaram a interagir também com as organizações da sociedade civil global ao longo da inserção brasileira no regime no regime internacional de combate à corrupção. .

O Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, é uma organização da sociedade civil brasileira que pode ser considerada um think tank, uma instituição que se dedica à difusão de conhecimento sobre tópicos que não são de fácil acesso para a sociedade em geral. Eles são entendidos como uma necessidade derivada do rápido aumento em complexidade das organizações sociais humanas na atualidade, como colocado por Leis (2009) “nas sociedades modernas e cada vez mais complexa, porém, há a necessidade de espaços que reúnam pessoas de destaque, com autonomia suficiente para se atreverem a contestar criativamente as tendências dominantes, especialmente quando elas se tornam anacrônicas.”

No caso do INESC, sua missão é “Contribuir para o aprimoramento dos processos democráticos visando à garantia dos direitos humanos, mediante a articulação e o fortalecimento da sociedade civil para influenciar os espaços de governança nacional e internacional”.

Desde a sua criação em 1979, o Inesc atua principalmente no fortalecimento da sociedade civil e na ampliação da participação da sociedade na elaboração de políticas públicas Sua forma de atuação é em rede, cooperando com outras organizações, coletivos, fóruns e redes de articulação tanto nacional quanto internacionalmente.

O INESC esteve entre as organizações da sociedade civil que participaram da primeira reunião de elaboração da OGP. Sua atuação nesse contexto, e na política externa brasileira em geral pode ser entendida a partir dos seguintes temas de atuação declarados em seu portal online:

Orçamento e Direitos

O acompanhamento, monitoramento e decodificação do processo orçamentário federal, sua execução financeira e a permanente busca pela *ampliação de transparência e publicização das informações de planos e gastos públicos* são metas permanentes do Inesc nessa temática.

Agenda internacional

Além da acompanhar e monitorar os protocolos, tratados, empréstimos e acordos firmados pelo governo brasileiro, o Inesc também integra a articulação internacional Social Watch – responsável pelo acompanhamento e monitoramento do ciclo de conferências sociais das Nações Unidas.

Reforma política

O Parlamento é um tema central para o Inesc, por ser essencial para sua ação em defesa de direitos e da radicalização da democracia. O Inesc atua por uma reforma política ampla, que *mude a forma de fazer política e de exercer o poder no Brasil*. (INESC, 2016)

Essa vocação e atuação do INESC podem ser observadas claramente na fala de Pietricovsky (2014, p. 119-20) sobre as motivações para a criação da OGP:

“ A possibilidade de influir nos governos e fazer com que os processos democráticos sejam mais abertos. Se o governo é uma entidade pública e as decisões que são tomadas são necessariamente decisões para a população. As informações têm que ser abertas. Criar espaços políticos e, ao mesmo tempo, aproveitar-se de experiências positivas para influenciar outros países.”

Além do INESC, temos a Transparência Brasil (TB), ONG criada em 2000 e responsável pela criação do “Às Claras”, portal de informação sobre financiamento eleitoral em campanhas municipais, estaduais e nacionais; do portal “Excelências”, que contém informações sobre todos os parlamentares em exercício em cada momento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; e do “Meritíssimos”, portal sobre desenvolvimento de indicadores de desempenho do Judiciário brasileiro. Quando da sua criação, ela foi associada à ONG *Transparency International* (TI). Porém em 2007 elas dissolveram sua associação, com a diretoria da TB citando como razão a manutenção de sua autonomia e independência, uma vez que a TI possui uma abordagem organizacional hierárquica (ABRAMO, 2007). Outra organização importante da sociedade civil brasileira, engajada no combate à corrupção é a Associação dos Amigos de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), criada no Estado de São Paulo em 1999. Trata-se de uma

“organização sem fins lucrativos, com título de OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) pioneira no combate à corrupção no país, que atua em sinergia com a sociedade civil, a administração pública, lideranças políticas e a iniciativa privada, para acompanhar a gestão dos bens públicos, promover a probidade, a ética e a transparência” (AMARRIBO Brasil, 2012).

Sua história é bastante interessante para ilustrar o processo de combate à corrupção de dentro para fora no Brasil. A AMARRIBO começou como uma associação de bairro,

voluntária, com o objetivo de empreender projetos de interesse social, porém, durante sua atuação a ONG observou grande descaso por parte da gestão pública e sérios sinais de desvio de recursos públicos. Com a recepção de várias denúncias a equipe AMARRIBO decidiu dedicar-se ao combate à corrupção no município, partindo do pressuposto que enquanto houvesse a corrupção daquela maneira não seria possível que nenhum projeto social desse certo. A equipe coletou provas e formalizou denúncias junto à Câmara Municipal, à Promotoria de Justiça da cidade e ao Tribunal de Contas do Estado. Em termos de mobilização social a AMARRIBO realizou audiências públicas e interagiu com a população por uma variedade de meios de comunicação, como resultado conseguiram afastar vários políticos e processar outros que já haviam deixado seus cargos.

Sua atuação e resultados repercutiram nacionalmente e a AMARRIBO passou a receber diversos pedidos de apoio e orientação de outros municípios, a partir de então passou a se dedicar à difusão do conhecimento sobre combate à corrupção no Brasil, uma das suas principais obras no assunto é o livro “O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil” que conta sua história e proporciona ferramentas para o controle social (AMARRIBO Brasil, 2012).

A AMARRIBO Brasil atua hoje em mais de 200 prefeituras brasileiras, na educação e na consultoria para combate da corrupção. Além disso,

é protagonista em iniciativas em âmbito nacional. Através da mobilização de sua rede de organizações, foi uma das lideranças da bem sucedida campanha pela aprovação da Lei da Ficha Limpa em 2010. Em 2012, a AMARRIBO foi parceira da Transparência Internacional na organização da 15^a Conferência Internacional Anticorrupção, sediada em Brasília. A AMARRIBO Brasil está em processo de integração à rede global da Transparência Internacional, convertendo-se em Capítulo Nacional da TI. Esta aliança permitirá que sua cooperação com a TI se torne permanente e ainda mais exitosa. A parceria começa a partir de três eixos estratégicos: apoio a vítimas de corrupção; produção de conhecimento anticorrupção; e trabalho em rede. (AMARRIBO Brasil, 2013).

Assim se configurou um exemplo interessante de como a sociedade brasileira pode ser mobilizada no combate à corrupção no Brasil. Outro exemplo interessante é a campanha “O que você tem a ver com a corrupção”, iniciada em 2004 pelo Ministério Público de Santa Catarina, a qual teve tanto sucesso que, posteriormente, foi transformada em campanha nacional através dos Ministérios Públicos estaduais e Federal. Aqui atores governamentais e não governamentais cooperaram para a mobilização da campanha. Em 2008, com o apoio efetivo do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE) e da Associação

Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), iniciou-se a nacionalização da campanha, ganhando força com o ato nº 001/2008 do CNPG, que determinava sua institucionalização no âmbito dos Ministérios Públicos (CAMPANHA, 2010). A campanha tinha por objetivo ajudar na prevenção da ocorrência de novos atos de corrupção e a consequente diminuição dos processos extrajudiciais e judiciais, por meio da educação das gerações futuras, do estímulo a denúncias populares e da efetiva punição de corruptos e corruptores (CORRUPÇÃO?, 2008). Ela visava atacar dois pontos fundamentais:

- 1º- acabar com a impunidade, ou seja, buscar a efetiva punição dos corruptos e dos corruptores, por meio de um canal real para o oferecimento de denúncias, e, o principal;
- 2º- educar e estimular as novas gerações, mediante a construção, em longo prazo, de um Brasil mais justo e sério, destacando-se o papel fundamental de nossas próprias condutas diárias a partir do seguinte princípio, é preciso dar o exemplo. O primeiro passo para consecução do projeto está envolvendo a promoção, junto ao Ministério Público Brasileiro, de uma valoração especial das atribuições constitucionais da Instituição, estimulando o desempenho de atividades extrajudiciais. Evidente, como nada se constrói sozinho, é preciso envolver outras instituições, empresas e pessoas a se engajarem num projeto de longo prazo que enrede a sociedade em uma campanha de estímulo à ética e a honestidade dos cidadãos. (CORRUPÇÃO?, 2008)

A Lei de Acesso à Informação

Outro processo marcante desse momento brasileiro foi a criação da Lei de Acesso à Informação (LAI), lei 12.527 de novembro de 2011. A LAI regulamenta o direito constitucional da sociedade brasileira de acessar informações de todas as esferas do governo, os pedidos de informação não exigem a declaração de motivação e o fornecimento das informações é gratuito, salvo custos de reprodução. Além disso, “entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.” (BRASIL 2016)

Ela foi um marco na trajetória brasileira de combate à corrupção e de consolidação da democracia substantiva. Passou mais de dois anos em tramitação, foi alterada e teve seu escopo reduzido em diversas ocasiões, mas mesmo seu texto final foi significativo para o país. Somente foi aprovada após a criação da OGP, na qual a LAI era condição de entrada (GUIMARÃES, 2014).

As elaborações da LAI e da OGP foram contemporâneas, houve pressão por parte da CGU para sua aprovação antes da OGP, porém sem sucesso. A LAI foi aprovada 2

meses depois do lançamento da OGP. Ressalta-se aqui que a implementação de uma LAI é pré-requisito para a participação na OGP. Burle (2014 p. 24-5) afirma a partir de entrevistas com as equipes presentes na elaboração da OGP que no caso brasileiro pode-se observar com facilidade a importância da normatização do acesso à informação para a execução dos princípios do governo aberto. Essa afirmação é corroborada pela fala de Pietricovsky (2014) onde enfatiza que “o grande impacto da OGP para o Brasil foi ter a LAI aprovada rapidamente para o Brasil ter o que mostrar na Conferência da OGP.”

Vale ressaltar que esses princípios postos em prática pela OGP são os mesmos contidos na literatura de combate à corrupção, e, como discutido anteriormente, possuem o potencial de modificar o equilíbrio de poder entre governo e sociedade.

4.5 A “força” do Estado brasileiro e a influência dos fatores domésticos na política externa

Uma vez apresentados a estrutura doméstica e os atores do processo de construção de coalizões no âmbito do combate à corrupção, passa-se agora a um breve análise desses elementos utilizando o proposto por Kappen (1991) com o objetivo de qualificar o grau de influência desses fatores domésticos no processo de tomada de decisão que culminou na liderança brasileira da OGP em 2011.

No que se refere à natureza das instituições políticas e seu grau de centralização, pode-se observar que o Poder Executivo está de fato concentrado nas mãos de um decisor (a Presidência da República), que se utiliza de ministros consultores. Em termos das disputas internas da burocracia estatal, o controle é dividido entre uma série de agências subordinadas ao Poder Executivo, o Ministério Público Federal e os Poderes Legislativo e Judiciário. O processo legislativo é prerrogativa do Poder Legislativo, através da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Constituição Federal de 1988 também lhe atribuiu o poder de ratificar os tratados internacionais firmados pelo Executivo. Por lá passam necessariamente todas as medidas legais que serão implementadas resultantes de proposições nacionais ou internacionais. No caso de tratados internacionais, o Poder Executivo detém a atribuição de realizar toda a negociação, e então a obrigação de apresentar esse resultado para ratificação pelo Legislativo. Na prática isso significa que o Legislativo sofre tremenda pressão para ratificar os tratados, já que uma negativa significa a reabertura de negociações que podem levar meses e até anos. Da mesma maneira, o Executivo é obrigado a levar em conta as chances de ratificação pelo Legislativo por conta do risco de concordar com algo que então não será efetivamente implementado e quebrar confiança na estabilidade e coerência da sua política externa (RISSE-KAPPEN, 1991).

No que se refere à estrutura da sociedade em termos de seu grau de polarização, força da organização social e medida em que pressão social pode ser mobilizada. A sociedade brasileira é bastante heterogênea, com profundas divisões de classe e socioeconômicas. Essa afirmação é corroborada pelas características da corrupção no Estado brasileiro descritas na primeira seção deste Capítulo.

Em termos do grau de desenvolvimento das coalizões e organizações sociais em sua capacidade de expressar reivindicações e demandas, a implementação de medidas de combate à corrupção nos últimos 15 anos tem elevado esse grau de desenvolvimento. No entanto, a capacidade de grupos de interesses específicos em transformar suas demandas em política ainda é bastante dependente do quão próximos estão esses grupos do centro de poder, dada a característica de Estado particularista competitivo brasileiro.

De acordo com a análise acima, o Brasil seria um país com instituições políticas centralizadas, sociedade polarizada, organizações sociais fracas e com uma rede política que tende a ser dominada pelo Estado, fazendo com que a construção de coalizões relevantes para a política externa em combate à corrupção seja mais restrita a elites políticas e tenda a excluir atores sociais e opinião pública do processo.

Cumprido ressaltar, contudo, que a OGP representa uma quebra gradual com essa tendência, já que uma organização da sociedade civil brasileira teve representação no encontro que levou ao desenho da OGP. No entanto, na formulação do primeiro plano de ação os atores da sociedade civil foram escolhidos e lhes foi dado apenas o poder de legitimar compromissos previamente formulados. Já no segundo e terceiro planos de ação mais atores foram envolvidos no processo, incluindo pessoas físicas através de portais online e puderam participar na etapa de formulação dos compromissos. Isso pode representar uma mudança na direção de um país com equilíbrio de poder mais distribuído entre os diversos grupos de interesse e o governo brasileiro. Dessa forma, pode-se observar um aumento no nível de influência dos fatores domésticos no desenho e na implementação da política externa brasileira no âmbito do combate à corrupção.

4.6 Considerações finais

Buscou-se no presente capítulo ilustrar o contexto do processo de tomada de decisão em política externa brasileira desde a redemocratização até o lançamento da OGP. Foi exposto o diagnóstico da corrupção no Brasil e destacados os movimentos de pluralização de agendas e atores envolvidos na agenda de política externa no âmbito do combate à corrupção. Foi descrita a estrutura doméstica que condiciona como o sistema político responde às demandas da sociedade no combate à corrupção. Em seguida, na segunda

seção, foram destacadas as instituições e organizações - atores - envolvidas diretamente no encaminhamento das demandas da sociedade para o combate à corrupção a partir da Constituição de 1988. A relevância destas instituições e organizações para os processos de construção de coalizões no combate à corrupção foi definida com base na classificação de Milani. Segundo Milani (2011, conforme as decisões de política externa brasileira foram afetando mais diretamente uma parcela maior da sociedade (por conta dos choques externos descritos no Capítulo 1, mais atores passaram a exercer influência direta nesse processo decisório. Esses atores foram classificados em governamentais (os três poderes, agências nacionais, regionais e locais, estados e municípios) e não governamentais (ONGs, partidos políticos, mídia e opinião pública, *think tanks*, organizações religiosas e grupos étnicos). O capítulo foi concluído com uma breve análise da estrutura doméstica brasileira seguindo o modelo proposto por Kappen (1991), buscando qualificar o nível de influência das estruturas domésticas e processos de construção de coalizões brasileiros nos processos de tomada de decisão em política externa com base nas características expostas nas seções 1 e 2.

Foi verificado que o Estado brasileiro é “forte”, dado o alto grau de centralização das instituições políticas e relativamente alta capacidade do sistema político de controlar a sociedade e superar resistência doméstica. Foi verificado também que a “força” do governo brasileiro nesse contexto necessita de coalizões políticas de grande tamanho e de capacidade para apoiar políticas específicas, e estabelecido que há um alto nível de estabilidade, atividade e compromisso na política externa brasileira. Também foi observado que ao longo do período estudado a sociedade brasileira tem se tornado cada vez mais habilidosa na sua capacidade de mobilização de coalizões e que isso tende a continuar.

Foi interessante também poder conectar os momentos vividos pelo país aos tratados e instrumentos do regime internacional de combate à corrupção, momentos em que o país se abriu para o mundo e conseqüentemente passou a sofrer maior influência externa. Também se procurou descrever o processo da formação da OGP em si, com o objetivo de destacar seus principais atores nos dois anos de sua formação. O processo de tomada de decisão em política externa sofreu profundas alterações em suas relações de poder e autonomia entre as hierarquias que permeiam as interações dos atores.

Foi observado que o próprio tópico de combate à corrupção engendra uma retroalimentação no sentido de mais transparência, mais *accountability* significarem cada vez menor margem de manobra e autonomia dos tomadores de decisão em política externa. Fica a curiosa sensação de que a sociedade brasileira foi lenda e gradualmente retomando o protagonismo no poder político e a cada passo nessa direção existem menos oportunidades para ações corruptas por parte de agentes públicos brasileiros.

5 Conclusão

No presente estudo procurou-se identificar e descrever os atores, processos e estruturas, presentes nos contextos doméstico e internacional, que influenciaram o processo decisório que culminou na liderança brasileira da OGP em 2011. Para tanto, foram expostos, em primeiro lugar, os fatores externos com potencial para influenciar decisões em política externa, iniciando-se com a apresentação da corrupção como problema global e seu relacionamento com a chamada terceira onda de democratização mundial. Nesse momento foi observado o inescapável relacionamento de corrupção e democracia e como o fortalecimento das instituições democráticas tem o potencial de enfraquecer a corrupção, também nesse momento foi exposto como o combate à corrupção contem chaves para alteração do equilíbrio de poder entre governo e sociedade, e entre Estados no sistema internacional. Em seguida, foi descrito o desenvolvimento do regime internacional de combate à corrupção, a partir do qual foi observada a criação de instrumentos e mecanismos de influência sobre as dinâmicas governo-sociedade dos países em desenvolvimento. Esses instrumentos foram identificados como provisões de combate a corrupção impostas como condicionalidades para a contração de empréstimos do Banco Mundial, FMI e outros órgãos internacionais, como a pressão normativa e econômica por parte dos países desenvolvidos quando cogitavam sanções econômicas contra países que não adotasses tais medidas, e como a pressão exercida pela mídia internacional, em especial através da publicação do índice de percepção da corrupção classificando publicamente os países de acordo com seus níveis percebidos de corrupção. Esses mecanismos observados foram entendidos como uma das chaves da alteração do equilíbrio de poder entre Estados no sistema internacional presentes na atuação do regime..

Já no terceiro capítulo foram identificados e descritos a estrutura doméstica e os atores do processo de construção de coalizões com potencial para influenciar decisões de política externa no âmbito do combate à corrupção.

A partir desses fatores externos e domésticos observou-se que os princípios de ação escolhidos para guiar os trabalhos da OGP têm raízes profundas nas transformações sistêmicas ocorridas no sistema internacional após a Guerra Fria. Essas transformações partiram da suspensão das tensões entre capitalismo-comunismo com conseqüente reposicionamento de outras agendas.

Ficou claro que essas transformações influenciaram as mudanças no processo decisório em política externa do Brasil no mesmo período. A trajetória do desenvolvimento

dos princípios de transparência e acesso à informação, engajamento cidadão, combate à corrupção e apropriação de tecnologia para governança confirmam que a OGP é parte da etapa mais sofisticada da cooperação internacional de combate à corrupção. A observação detalhada da atuação brasileira no combate à corrupção global revelou que, de fato, o Brasil apenas tornou-se participante desse regime a partir do governo FHC, no âmbito da mudança para o paradigma da política externa da autonomia pela integração. Em seguida, foram expostos os pontos de interação entre a faceta externa e a doméstica, através da ratificação de tratados internacionais durante o processo decisório de política externa brasileira que culminou na liderança da OGP, em 2011. A partir dessa exposição foi inferido que o tempo entre criação do instrumento internacional de combate a corrupção e a sua ratificação (formal e prática) pelo governo e sociedade brasileiros foi consideravelmente menor no caso da OGP quando comparado com os instrumentos anteriores. Isso parece só ter sido possível por conta de um aparente fortalecimento da sociedade civil brasileira, com a possível formação de uma ampla coalizão de apoio à liderança brasileira na OGP. No entanto, não foi possível descobrir exatamente como se deu esse processo, razão pela qual recomenda-se estudos futuros que explorem a participação de órgãos específicos nesse processo, assim como a análise do papel do Legislativo.

Foi observado que o Brasil é um Estado particularista competitivo e que isso significa que tem um governo “forte”, com alta centralização do poder e com grupos buscando fazer parte dos grupos privilegiados. Por conta dessa classificação ficou claro que ainda falta à sociedade brasileira capacidade de mobilização de recursos para fazer valer suas demandas, mas que essa capacidade tem aumentado conforme são implementadas as medidas de combate a corrupção. A partir dessa análise foi inferido que a OGP representa uma quebra com tradições brasileiras em mais de um sentido. Em primeiro lugar, a liderança brasileira na elaboração da parceria é única no âmbito da política externa brasileira no combate à corrupção. Enquanto nos tratados anteriores os governos brasileiros deixaram passar vários anos entre a criação do tratado e a ratificação brasileira, no caso do OGP sua elaboração e implementação foram concomitantes e permeadas pela atuação protagonista brasileira. Em segundo lugar, o formato organizacional e jurídico da OGP é original, sua premissa central de estímulo à cooperação entre governo e sociedade civil difere bastante dos instrumentos anteriores cujos focos eram em alterações na estrutura organizacional do governo. Por fim, a própria existência da OGP e a liderança brasileira na sua implementação podem ser entendidas como reflexo do fortalecimento da construção de coalizões por parte da sociedade civil, e conseqüentemente, como um possível enfraquecimento da centralização e controle do Estado no Brasil.

O estudo desse processo foi fundamental para a compreensão dos acontecimentos e movimentos políticos e sociais tão evidentes no Brasil atual. Cabe aqui, portanto, uma

recomendação para estudos futuros. Uma vez que o Brasil vive um momento de ebulição da sociedade, reivindicando seus direitos democráticos, entender como esses direitos se desenvolveram no país torna-se fundamental para a próxima etapa do processo: avaliar o impacto e a efetividade dessas políticas resultantes das novas configurações de poder na sociedade brasileira.

[1] gasto de recursos visando enriquecer a própria pessoa

[2] Dados sistematizados pela autora com base em Banco Mundial, Country Lending Summaries – Brazil 2016 <http://go.worldbank.org/DT8D56HXA0>

[3] Pessoa (ou instituição) encarregada pelo Estado de defender os direitos dos cidadãos, recebendo e investigando queixas e denúncias de abuso de poder ou de mau serviço por parte de funcionários ou instituições públicas (<https://www.google.com/search?q=ombudsman+definition&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>)

[4] Entendido aqui como controle da sociedade sobre o governo.

Referências

- BRASIL. *DECRETO DE 15 DE SETEMBRO DE 2011*. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm>. Citado na página 63.
- FCPA. *FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT An Overview*. 1977. Acesso em 18 Ago. 2016. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>>. Citado na página 43.
- FIGUEIRA, A. C. R. *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. 2009. Tese de Pós Graduação. Citado 2 vezes nas páginas 21 e 22.
- Freedom House. *About Us*. 2016. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/about-us>>. Citado na página 40.
- GLYNN, P.; KOBRIN, S.; NAÍM, M. The Globalization of Corruption. In: ELLIOTT, K. A. (Ed.). *Corruption and the Global Economy*. EUA: Peterson Institute, 1997. p. 7 – 27. ISBN 978-0-88132-233-0. Citado 9 vezes nas páginas 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 44 e 45.
- GUIMARÃES, C. B. dos S. *Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2014. Citado 8 vezes nas páginas 13, 14, 38, 40, 48, 49, 57 e 66.
- HILL, C. The Changing Politics of Foreign Policy. In: _____. Primeira. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003. cap. 1, p. 01 – 24. ISBN 9780333754214. Citado 4 vezes nas páginas 11, 27, 31 e 32.
- HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA, n. 1, p. 1 – 30, 2005. Citado 9 vezes nas páginas 11, 15, 18, 24, 25, 26, 33, 37 e 38.
- HUDSON, V. M.; VORE, C. S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v. 39, n. 2, p. 209 – 238, Outubro 1995. Citado na página 31.
- HUNTINGTON, P. S. Democracy's Third Wave. In: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991. p. 12 – 34. Disponível em: <<http://www.ou.edu/uschina/gries/articles/IntPol/Huntington.91.Demo.3rd.pdf>>. Citado na página 41.
- IANONI, M. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 78, p. 143 – 184, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000300009>. Citado na página 59.
- JR, B. S.; CASARÕES, G. S. P. e. O IMPEACHMENT DO PRESIDENTE COLLOR: A LITERATURA E O PROCESSO. *Lua Nova*, São Paulo, v. 82, p. 163 – 200, 2011. Citado na página 58.

KATZAROVA, E. The Emergence of an International Anti- Corruption Regime: The Hidden Hand of Domestic Politics. Passau, Germany, Outubro 2010. Citado 6 vezes nas páginas 12, 34, 37, 38, 39 e 40.

KECK, M.; SIKKINK, K. Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. 1999. Citado 2 vezes nas páginas 11 e 33.

KEOHANE, R.; NYE, J. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 5, p. 81 – 94, sep/oct 1998. Disponível em: <http://academos.ro/sites/default/files/power_and_interdependence.pdf>. Citado 3 vezes nas páginas 11, 32 e 33.

KEOHANE, R.; NYE, J. Globalization: What's New? What's Not? (And So What?). *Foreign Policy*, v. 118, p. 104 – 119, 2000. Citado 3 vezes nas páginas 11, 32 e 33.

KEOHANE, R. O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. [S.l.]: Princeton University Press, 1984. Citado na página 22.

KINZO, M. D. G. A DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA um balanço do processo político desde a transição. *SÃO PAULO EM PERSPECTIVA*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3 – 12, 2001. Citado na página 56.

KRASNER, S. D. *International Regimes*. [S.l.]: Cornell University Press, 1983. Citado na página 12.

LIMA, M. R. S. de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265 – 303, julho/dezembro 2000. Citado na página 21.

MARTINI, M. *Changing the Rules of the Game: A Diagnosis of Corruption in Brazil*. Dissertação (Mestrado) — Hertie School of Governance, Berlin, 2011. Citado 3 vezes nas páginas 38, 39 e 55.

MEYER-PFLUG, S. R.; OLIVEIRA, V. E. T. de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. *Revista de Informação Legislativa*, v. 46, n. 181, p. 187 – 194, março 2009. Citado 2 vezes nas páginas 38 e 40.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *CONTEXTO INTERNACIONAL*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11 – 41, janeiro-junho 2003. Citado 2 vezes nas páginas 14 e 64.

MORAVCSIK, A. *Liberalism and international relations theory*. [S.l.]: Princeton University Press, 1992. Citado na página 22.

MORAVCSIK, A. The New Liberalism. In: SNIDAL, C. R.-S. e D. (Ed.). *The Oxford Handbook of International Relations*. Great Clarendon Street, Oxford ox2 6dp: Oxford University Press, 2008. p. 234 – 254. Citado na página 40.

MUNGIU-PIPPIDI, A. Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*, Berlin, v. 17, n. 3, p. 86 – 99, Julho 2006. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1557727>. Citado 2 vezes nas páginas 53 e 54.

NAÍM, M. Corruption Eruption. *Brown Journal of World Affairs*, Carnegie, Junho 1995. Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/1995/06/01/corruption-eruption>>. Citado 3 vezes nas páginas 11, 38 e 39.

NEVES, O. C. Entrevista concedida à tese de mestrado *Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios*. [dez. 2013]. Entrevistadora: Caroline Burle dos Santos Guimarães. São Paulo. MP4 (55 min). 2014. Citado na página 67.

NOGUEIRA, E. R. N. P.; MESSARI, N. *teoria das relações internacionais*. [S.l.]: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Citado na página 23.

OGP. *O que é Governo Aberto*. 2016. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>>. Citado na página 62.

Partido dos Trabalhadores. *DIRETRIZES DO PROGRAMA 2011/2014*. 2009. Citado na página 62.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política. In: EDITORA FGV. *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política*. [S.l.], 2011. Citado na página 14.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427 – 460, 1988. Citado na página 26.

RISSE-KAPPEN, T. PUBLIC OPINION, DOMESTIC STRUCTURE, AND FOREIGN POLICY IN LIBERAL DEMOCRACIES. *World Politics*, Cambridge University Press, v. 43, n. 4, p. 479 – 512, Julho 1991. Citado 6 vezes nas páginas 16, 27, 28, 29, 30 e 75.

RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, Massachusetts, v. 36, n. 2, p. 379 – 415, março 1982. Citado na página 34.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 56, p. 40 – 59, 2013. Citado na página 64.

SANDHOLTZ, W.; GRAY, M. M. International Integration and National Corruption. In: THE IO FOUNDATION. *International Organization*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2003. p. 761 – 800. Citado 3 vezes nas páginas 34, 38 e 46.

STUART, D. T. Foreign-Policy Decision-Making. In: SNIDAL, C. R.-S. e D. (Ed.). *The Oxford Handbook of International Relations*. Great Clarendon Street, Oxford ox2 6dp: Oxford University Press, 2008. p. 576 – 593. ISBN 9780199585588. Citado 3 vezes nas páginas 11, 26 e 33.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. de; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social – USP*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31 – 61, Novembro 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003>. Citado na página 59.

WALTZ, K. *Theory of International Politics*. [S.l.: s.n.], 1979. Citado 2 vezes nas páginas 20 e 21.

Anexos

Anexo 1: Declaração Governo Aberto

<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>

Anexo 2: Primeiro plano de ação Brasileiro OGP

<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/1o-plano-de-acao-do-brasil>

Anexo 3: Segundo plano de ação Brasileiro OGP

<http://edemocracia.camara.gov.br/documents/980199/980230/2%C2%BA%20Plano+de+A%C3%A7%C3%A3o/be2cd936-6237-4ede-bf76-9224f7bd8af6>

Anexo 4: Declaração das Nações Unidas Contra Corrupção

https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

Anexo 5: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm

Anexo 6: Convenção Interamericana Contra a Corrupção

<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>

Anexo 7: Organograma Poder Executivo Federal páginas 26 e 27

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07917.pdf>