

REVISTA

GOVERNANÇA E COMPLIANCE

GOVERNANCE AND COMPLIANCE JOURNAL

ACRJ

Número 3 • Ano 2 • 19 de fevereiro de 2019 Issue 3 • Year 2 • February 19, 2019

Publicação Oficial do Conselho Empresarial de Governança e
Compliance da Associação Comercial do Rio de Janeiro

Official Journal of the Governance and Compliance Business
Council of the Commercial Chamber of Rio de Janeiro

Versão Bilingue | PT - EN

ISSN 2595-458X



REVISTA GOVERNANÇA E COMPLIANCE

GOVERNANCE AND COMPLIANCE JOURNAL

Publicação Oficial do Conselho Empresarial de Governança
e Compliance da Associação Comercial do Rio de Janeiro

Official Publication of the Governance and Compliance Business
Council of the Commercial Chamber of Rio de Janeiro



1809

ACRJ

REVISTA GOVERNANÇA E COMPLIANCE

Publicação Oficial do Conselho Empresarial de Governança e Compliance da Associação Comercial do Rio de Janeiro
PERIODICIDADE SEMESTRAL

GOVERNANCE AND COMPLIANCE JOURNAL

Official Publication of the Governance and Compliance Business Council of the Commercial Chamber of Rio de Janeiro
SEMESTRAL PERIODICITY

CORPO EDITORIAL | EDITORIAL BOARD

PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO (ACRJ) |
CHAIRMAN OF THE COMMERCIAL CHAMBER OF RIO DE JANEIRO (ACRJ)
Angela Costa

PRESIDENTE DO CONSELHO EMPRESARIAL DE GOVERNANÇA E COMPLIANCE |
PRESIDENT OF THE BUSINESS COUNCIL OF GOVERNANCE AND COMPLIANCE
Humberto Mota Filho

MEMBROS DE GOVERNANÇA E COMPLIANCE | GOVERNANCE AND COMPLIANCE MEMBERS

Alexandre Rodrigues Pereira / Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro - Age Rio

Carlos Samuel de Oliveira Freitas ABADI / Assoc Brasileira das Administ de Imóveis

Claudia Lacerda / Dufry do Brasil Duty Free Shop Ltda

Cláudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho / Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB

Cristiana Salles / A. Salles & Cia. Ltda.

Dalton Sardenberg / Fundação Dom Cabral

Daniel Soares / Ulhôa Canto, Rezende e Guerra Advogados

Diana Souza Muniz Alves de Oliveira

Flávio Amaral / Juruena & Associados Advogados

Gedson Oliveira Santos / Bradesco Seguros S/A

Gisela Pimenta Gadelha Dantas / Federação das Indústrias do Estado do RJ - FIRJAN

João Laudo de Camargo / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

Joice Bandeira Rydval / Bradesco Seguros S/A

Karla Galant Mourão / Scriptorio Comunicação

Luciano Medrado Cruz Porto / Porto Advogados

Luis Felipe Mariano de Barros / Sou do Esporte

Luís Fernando Marin / Advogado e Professor

Marcelo Abelha / Rio Convention & Visitors Bureau

Marcelo Gomes / KPMG Auditores Independentes

Marcos Andre dos Santos Caiado / Franquipar Franqueadora e Licenciadora de Marcas Ltda.

Marianno de Azeredo Santos

Nádia de Menezes Pinto Rampi / Fundação Dom Cabral

Patricia Charpentier / Brasif S/A - Administração e Participações

Paulo Machado / Instituto Compliance Rio - IC Rio

Paulo Marcelo de Miranda Serrano / Escritório Almeida Serrano Advogacia

Priscilla de Paula Ricci / Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC RJ

Renata Barbieri Coutinho / IAG - Escola de Negócios PUC-Rio

Roberto Duque Estrada / Brigadão Duque-Estrada Advogados

Rui Bezerra Silva / Porto Feliz Treinamento Gerencial

Thiago Bottino / Fundação Getulio Vargas - FGV

Tiago Martins da Fonseca / BRA Certificadora Ltda-Me

Vera Elias / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

Vitor Ferreira Alves de Brito / Sérgio Bermudes Advogados

Yuri Sahione / Ordem dos Advogados do Brasil / RJ-OAB

COORDENAÇÃO EDITORIAL | EDITORIAL COORDINATION

Karla Mourão - Vice-Presidente de Comunicação e Marketing ACRJ /
Vice President of Communication and Marketing ACRJ

EDITORA RESPONSÁVEL | LEAD EDITOR



ACRJ

Rua Candelária, 9 / 11º e 12º andares
Centro - Rio de Janeiro - RJ
CEP.: 20091-904

CONTATO

Roberta Alves - Biblioteca ACRJ
roberta@acrj.org.br | (21) 2514-1215

Candelária Street, 9 / 11º and 12º floors
Centro - Rio de Janeiro - RJ
CEP: 20091-904

CONTACT

Roberta Alves - ACRJ Library
roberta@acrj.org.br | (21) 2514-1215

As manifestações oriundas dos textos, artigos e estudos aqui publicadas são de responsabilidade dos seus autores e não expressam necessariamente a opinião institucional da ACRJ.

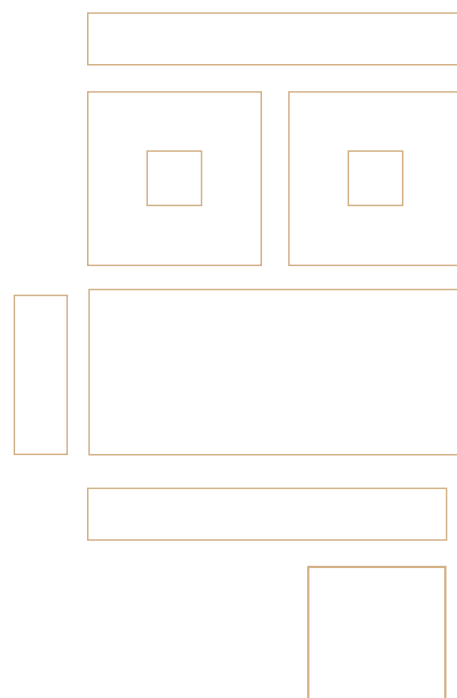
The opinions expressed in the texts, articles and studies published herein are the sole responsibility of the authors and do not necessarily express the ACRJ's institutional views.

REVISTA GOVERNANÇA E COMPLIANCE ACRJ

GOVERNANCE AND COMPLIANCE JOURNAL

A Revista de Governança e Compliance da ACRJ, publicação semestral Oficial do Conselho Empresarial de Governança e Compliance da ACRJ, conta com a colaboração de especialistas em diversas áreas do conhecimento humano, para o debate e fomento da cultura da integridade, com o objetivo de produzir propostas para a melhoria do ambiente de negócios brasileiro.

The ACRJ's Governance and Compliance Journal is a semiannual official publication of the Governance and Compliance Business Council. It counts on the collaboration of specialists on several areas of human knowledge to foster the debate and promotion of the integrity culture, for the improvement of the Brazilian business environment.



Palavra da Presidente

Caros Amigos,

Minha gestão apoiou desde o início as iniciativas para fortalecer a cultura da integridade em nossa Casa do Empresário e no ambiente de negócios carioca e brasileiro. Essa terceira edição da Revista de Governança e Compliance da ACRJ é mais uma prova do nosso compromisso com uma nova visão da atividade empresarial identificada com os anseios dos empresários por mais ética, mais transparência pública, e mais governança, alinhada com nossa Agenda Positiva.

Seguindo o norte dessa nossa Agenda Positiva, os desafios das empresas e dos governos não podem nos amedrontar nem nos paralisar. O desenvolvimento econômico sustentado e a geração de riqueza são o caminho a ser buscado para uma sociedade mais próspera para todos, sempre com base nos valores da liberdade de comércio e de cooperação público-privada. Para tanto, é fundamental se inteirar das estratégias e dos avanços institucionais internacionais, no campo da ética, da governança e do compliance e manter-nos atualizados com as melhores práticas mundiais, dentro de um ambiente de negócios cada vez mais competitivo.

Foram com essas certezas que conferimos, quando da realização do primeiro Seminário Internacional de Governança e Compliance da ACRJ, o Prêmio de Melhor Software de Compliance às empresas COMPLI.LY Software e Soluções Digitais Ltda. e ICOMPLY Desenvolvimento de Soluções em Tecnologia Ltda., RIOSOFT, SOFTEXPERT SOFTWARE, e reconhecemos as Melhores Práticas de Compliance das empresas Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro S.A., Arcellor Mittal Brasil S.A. e Ceptis Indústria e Comércio de Tintas e Sistemas S.A., a partir de avaliações independentes de comissões de especialistas, reforçando a mensagem da importância da cultura da integridade no enfrentamento dos novos desafios globais das empresas e dos governos.

São com essas mesmas certezas que ora saudamos essa terceira edição da Revista de Governança e Compliance da ACRJ, nascida dos debates ocorridos nesse Seminário Internacional, coordenado pelo nosso benemérito e Presidente do CE de Governança e Compliance, Humberto Mota Filho.

Desejo uma boa leitura a todos.

ANGELA COSTA

Presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro

Word from the President

My dear friends,

My management supported from the beginning initiatives to strengthen the culture of integrity in our Casa do Empresário and in the business environment of Rio de Janeiro and Brazil. This third edition of the ACRJ's Journal of Governance and Compliance is further evidence of our commitment to a new vision of business activity identified with entrepreneurs' longings for more ethics, more public transparency, and more governance aligned with our Positive Agenda.

Going north of our Positive Agenda, the challenges of business and government can not frighten us or paralyze us. Sustained economic development and wealth generation are the way forward for a more prosperous society for all, based on the values of free trade and public-private cooperation. In order to do so, it is essential to be informed of international institutional strategies and advances in the field of ethics, governance and compliance and to keep abreast of the best global practices within an increasingly competitive business environment.

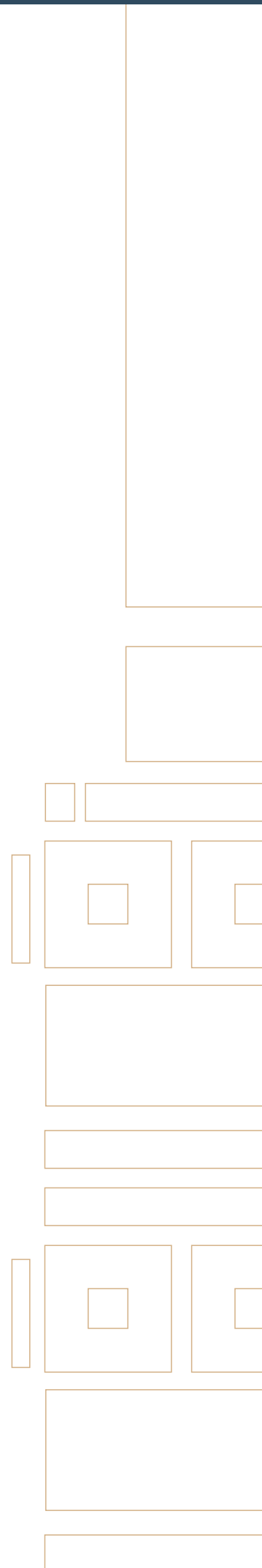
It was with these certainties that, when the first International Seminar on Governance and Compliance of ACRJ was held, we granted the Award for Best Compliance Software to companies COMPLI.LY Software and Soluções Digitais Ltda. and ICOMPLY Desarrollo de Soluções em Tecnologia Ltda., RIOSOFT, SOFTEXPERT SOFTWARE, and we recognize the Best Compliance Practices of the companies of the State of Rio de Janeiro SA, Arcellor Mittal Brasil SA and Ceptis Indústria e Comércio de Tintas e Sistemas SA, from independent expert committee evaluations, reinforcing the message of the importance of integrity culture in addressing the new global challenges of business and governments.

It is with these same certainties that we now welcome this third edition of the ACRJ's Journal of Governance and Compliance, born of the debates that took place at this International Seminar, coordinated by our meritorious and CE President of Governance and Compliance, Humberto Mota Filho.

I wish everyone a good reading.

ANGELA COSTA

President of the Commercial Chamber of Rio de Janeiro



Sumário

10

Editorial

HUMBERTO MOTA FILHO

12

Editorial (English version)

HUMBERTO MOTA FILHO

14

Programa de Integridade como Instrumento de boa Governança Pública em Tempos de (Neo) Constitucionalismo

CLAUDIO CARNEIRO

Pós-Doutorado pela Universidade Nova de Lisboa e Presidente da Comissão Nacional de Compliance e Governança Corporativa do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB

18

Integrity Program as Instrument of Good Public Governance in Times of (Neo) Constitutionalism (English version)

CLAUDIO CARNEIRO

Post-Doctorate from Universidade Nova de Lisboa and President of the National Compliance and Corporate Governance Committee of the Brazilian Lawyers Institute - IAB

26

Confiança, Transparência Pública e Democracia: O caso brasileiro

HUMBERTO MOTA FILHO

Advogado, Doutor em Ciência Política e Presidente do Conselho Empresarial de Governança e Compliance da Associação Comercial do Rio de Janeiro

28

Confidence, Public Transparency and Democracy: The brazilian case (English version)

HUMBERTO MOTA FILHO

Lawyer, PhD in Political Sciences and President of the Governance and Compliance Business Council of the Commercial Chamber of Rio de Janeiro

12

How Do You Change “Corporate Culture”?

JED S. RAKOFF

Senior Federal Judge of the Southern District of New York and Professor of Columbia Law School

18

Como mudar a cultura corporativa? (Versão traduzida)

JED S. RAKOFF

Juiz Federal Sênior do Distrito Sul de Nova York e Professor da Columbia Law School

30

How To Achieve Efficiency In Public Integrity Oversight: Lessons from the U.S. System

JENNIFER RODGERS

Lecturer in Law at Columbia Law School. Former Executive Director of the Center for the Advancement of Public Integrity

32

Como obter Eficiência na Supervisão da Integridade Pública: Lições do Sistema dos EUA (Versão traduzida)

JENNIFER RODGERS

Professora de Direito na Columbia Law School. Ex-diretora Executiva do Center for the Advancement of Public Integrity

34

A Governança Democrática no Brasil

GERALDO TADEU MOREIRA MONTEIRO

Doutor em Direito, Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Uerj e Coordenador do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas sobre a Democracia (Cebrad)

38

Democratic Governance in Brazil (English version)

GERALDO TADEU MOREIRA MONTEIRO

Doctor of Law, Adjunct Professor of UERJ Law School and Coordinator of the Center for Studies and Research on Democracy (Cebrad)

42

Agradecimentos / Acknowledgment

Editorial

POR

HUMBERTO MOTA FILHO

Presidente do Conselho Empresarial de Governança e Compliance da ACRJ

”

Temos o prazer de consolidar os artigos produzidos por ocasião do primeiro Seminário Internacional de Governança e Compliance da Casa do Empresário, no dia 27 de novembro de 2018, fruto dos debates, interações, estudos e temas propostos.

Caros amigos,

Nessa terceira edição da Revista de Governança e Compliance da ACRJ, publicação oficial do nosso Conselho Empresarial, temos o prazer de consolidar os artigos produzidos por ocasião do primeiro Seminário Internacional de Governança e Compliance da Casa do Empresário, no dia 27 de novembro de 2018, fruto dos debates, interações, estudos e temas propostos em nossas reuniões mensais com os membros Conselheiros e da experiência dos palestrantes, acerca dos novos desafios dos governos e das empresas, no cenário global, a fim de melhorar o ambiente de negócios, de maneira geral, e os seus processos decisórios, a transparência, a efetividade e fiscalização de suas ações, em especial. Esse evento consolida a marca dos Seminários Nacionais e Internacionais de Governança e Compliance na ACRJ no calendário da nossa instituição e do nosso Estado, contribuindo para avançar e influir no debate da agenda positiva da cultura da integridade.

Então, nessa linha de reforço da cultura da integridade, os artigos oriun-

dos do primeiro painel do Seminário ora publicados enfocam a governança democrática, integridade pública e o controle social ao buscar responder como tornar o setor público mais transparente e eficiente. Por sua vez, os artigos gerados do segundo painel tratam da responsabilidade empresarial e da regulação estatal ao investigar como é possível estimular o desenvolvimento do ambiente ético nas empresas.

Assim, Geraldo Tadeu Monteiro aborda a governança democrática, entendida como um modo de regulação baseado em processos e interações entre o Estado e a Sociedade, no âmbito do qual o Estado aparece mais como articulador e indutor de consensos, além de principal (mas, não o único) executor de políticas públicas e analisa como as instituições políticas e sociais são capazes de opor resistência às tentativas de restringir o exercício dos direitos democráticos. Cláudio Carneiro se dedica a defender o programa de integridade como um instrumento de boa governança e aponta desde logo o risco de maus governos, decorrentes de escolhas

“

Esse evento consolida a marca dos Seminários Nacionais e Internacionais de Governança e Compliance na ACRJ no calendário da nossa instituição e do nosso Estado, contribuindo para avançar e influir no debate da agenda positiva da cultura da integridade. ”

indevidas por seus administradores ou simplesmente por atos de corrupção levarem a comprometer direitos já assegurados pelo Estado de Direito, na contramão da evolução do constitucionalismo. Como remédio para tal risco, ele aponta a busca da efetividade, de fato, pela adoção de um sistema íntegro de gestão que reflita a boa governança.

Por seu turno, Jennifer Rodgers se preocupa em como obter eficiência na supervisão da integridade pública e apresenta algumas lições do Sistema Federal de Supervisão dos EUA, lembrando que os responsáveis pela fiscalização do setor público devem buscar eficiência, mas devem fazê-lo com cuidado para não prejudicar os princípios gerais de responsabilidade, transparência e independência, acolhidos nesse Sistema. Ao desenvolver seu relato sobre as experiências de controle público dos EUA, ela aponta um caminho possível para um nível satisfatório de supervisão sem gastos desnecessários.

Avançando na questão da transparência, apresento pesquisas que

apontam uma realidade preocupante no mundo todo: há um problema de confiança generalizado nos governos, instituições e nas empresas! Assim, identifico que em busca de mais legitimidade e da recuperação da confiança de seus cidadãos, muitos governos democráticos investem na transparência e na divulgação dos seus atos, na busca de uma prestação de contas mais satisfatória, considerando a evolução dos conceitos de governança pública e de accountability democrática.

Por fim, Jed Rakoff questiona como mudar a cultura corporativa e traça um interessante histórico da relação entre advogados corporativos e empresas, avaliando que, de fato, a maioria das reformas legislativas mais recentes nos EUA teve apenas um efeito modesto no fortalecimento de uma cultura corporativa mais ética e que na verdade alguns dos seus efeitos não pretendidos podem ter realmente aumentado o risco de uma má conduta corporativa.

Grande abraço a todos e boa leitura.

Editorial

BY
HUMBERTO MOTA FILHO

President of the Governance and Compliance Council of ACRJ



The first ACRJ International Seminar on Governance and Compliance on November 27, 2018, was a result of the debates, interactions, studies and themes proposed in our monthly meetings.

Dear friends,

In this third edition of the ACRJ Journal of Governance and Compliance, the official publication of our Council, we are pleased to consolidate the articles produced at the first ACRJ International Seminar on Governance and Compliance, on November 27, 2018, as a result of the debates, interactions, studies and themes proposed in our monthly meetings with the Board Members and the experience of the speakers, about the new challenges of governments and companies in the global scenario, in order to improve the business environment in general, and its decision-making processes, transparency, effectiveness and oversight of its actions, in particular. This event consolidates the brand of ACRJ's National and International Governance and Compliance Seminars in the calendar of our institution and our State, helping to advance and influence the debate on the positive agenda of the culture of integrity.

So, in this line of strengthening of the culture of integrity, the articles from the first panel of the Seminar now

published focus on democratic governance, public integrity and social control in seeking to answer how to make the public sector more transparent and efficient. In turn, the articles generated from the second panel deal with corporate responsibility and state regulation in investigating how it is possible to stimulate the development of the ethical environment in companies.

Thus, Geraldo Tadeu Monteiro approaches democratic governance, understood as a mode of regulation based on processes and interactions between the State and Society, within which the State appears more as articulator and inducer of consensus, as well as main (but not the sole) executor of public policies and analyzes how political and social institutions are able to resist to attempts to restrict the exercise of democratic rights.

Cláudio Carneiro is dedicated to defend the integrity program as an instrument of good governance and points out the risk of bad governments, due to improper choices by their adminis-

“

This event consolidates the brand of ACRJ's National and International Governance and Compliance Seminars in the calendar of our institution and our State, helping to advance and influence the debate on the positive agenda of the culture of integrity.

”

trators or simply by acts of corruption, to jeopardize rights already assured by the rule of law, against the evolution of constitutionalism. As a remedy for such risk, he points to the search for effectiveness, in fact, by adopting a sound management system that reflects good governance.

Jennifer Rodgers is concerned with how to achieve efficiency in oversight of public integrity and presents some lessons from the US Federal Supervisory System, noting that those responsible for public sector oversight should seek efficiency but they must do so with care so as not to undermine the general principles of responsibility, transparency and independence that are incorporated into the System. In developing her account of US public control experiences, she points the way to a satisfactory level of supervision without unnecessary spending.

Moving forward on the question of transparency, I present research that points to a worrisome reality throughout the world: there is a problem

of widespread mistrust in governments, institutions and companies! In this way, I identify that in search of more legitimacy and the recovery of the mistrust of its citizens, many democratic governments invest in transparency and disclosure of their acts, in the search for a more satisfactory accountability, considering the evolution of the concepts of public governance and of democratic accountability.

Lastly, Jed Rakoff questions how to change corporate culture and traces an interesting track record of the relationship between corporate lawyers and companies, noting that, in fact, most of the recent US legislative reforms have had only a modest effect in strengthening a more ethical corporate culture and that in fact some of its unintended effects may actually have increased the risk of corporate misconduct.

Best regards.

Programa de Integridade como Instrumento de boa Governança Pública em Tempos de (Neo) Constitucionalismo

CLAUDIO CARNEIRO¹

Pós-Doutorado pela Universidade Nova de Lisboa e Presidente da Comissão Nacional de Compliance e Governança Corporativa do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB



É inegável que a influência de leis estrangeiras é cada vez mais forte no Brasil.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção vem assolando o mundo moderno, em especial o Brasil. Esse cenário vem exigindo uma mudança comportamental por parte das empresas privadas e não poderia ser diferente com o Poder Público. Tomando como base o arcabouço constitucional, investigam-se as normas que exteriorizam a transparência necessária na gestão pública, de modo a evitar os atos de corrupção e de má gestão. O gerenciamento de riscos e a implantação e monitoramento de Programas de Integridade são as bases para a edição das normas afetas à integridade pública e privada, como por exemplo, as leis 13.303/16 (Lei das Estatais) e 12.846/13 (Lei Anticorrupção).

A concepção de Boa Governança, nos dias atuais, deve ser tratada como verdadeiro direito fundamental, e não como mera recomendação ao administrador, pois o mau governo, seja por escolhas indevidas por seus administradores ou simplesmente por atos de corrupção ou suborno, acabam por comprometer

ter direitos assegurados em nossa Constituição Federal e, com isso, caminhar na contramão da evolução do (Neo)constitucionalismo.

É inegável que a influência de leis estrangeiras é cada vez mais forte no Brasil. O Compliance (integridade), que traz em sua essência normas de Boa Governança, Gestão de Riscos e combate à corrupção e ao suborno, pode ser considerado um importante instrumento para o avanço do movimento constitucionalista no país. Isto porque, busca ampliar os instrumentos de controle e conferir uma maior transparência da gestão dos recursos públicos e, com isso, aumentar a efetividade dos direitos fundamentais, em especial os sociais que exigem um maior dispêndio de recursos.

Assim, a nefasta e frequente alegação de escassez de recursos torna imprescindível que se dê um destino cada vez mais responsável ao orçamento disponível. Para tanto, a implantação de um Programa de Integridade efetivo é um forte instrumento para a Boa Governança.

¹ Advogado e sócio do escritório Claudio Carneiro Advogados Associados. Pós-Doutor pela Universidade Nova de Lisboa. Doutor em Direito Público e Evolução Social. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal). Professor do Programa de Mestrado da UniFG/BA. Coordenador do curso de Compliance da Fundação Getúlio Vargas. Presidente da Comissão de Compliance e Governança do Instituto dos Advogados Brasileiros. Coordenador do Centro de Investigação Baiano sobre Direito, Educação e Políticas Públicas. Auditor de Compliance e Antissuborno. Vice-presidente da Ethic & Compliance International Institute com sede em Portugal.

² Preferimos usar a expressão Constitucionalismo Contemporâneo em detrimento de Neoconstitucionalismo. A justificativa para tal pode ser melhor observada em nossa obra: CARNEIRO, Claudio. Neoconstitucionalismo e Austeridade Fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal. Salvador: Juspodivm. 2017.org/10.2139/ssrn.2365007

“

No Brasil, o grande marco do Constitucionalismo Contemporâneo² foi a abertura democrática vivida em meados da década de 1980 e a elaboração da Constituição de 1988. ”

2. O (NEO) CONSTITUCIONALISMO COMO MOMENTO CONSTITUCIONAL ATUAL

Em alguns países, tais como, Itália (1947) e Alemanha (1949) e, depois, Portugal (1976) e Espanha (1978), as Constituições marcaram a ruptura com o autoritarismo, estabelecendo um compromisso com a paz, especialmente no que se refere ao desenvolvimento e respeito aos Direitos Humanos. No Brasil, o grande marco do Constitucionalismo Contemporâneo² foi a abertura democrática vivida em meados da década de 1980 e a elaboração da Constituição de 1988.

A primazia do princípio da dignidade da pessoa humana, a qual deve ser protegida e promovida pelos Poderes Públicos e pela sociedade passou a ser elemento essencial desse movimento, bem como o enaltecimento da força normativa da Constituição, pois direitos custam dinheiro (HOLMES; SUSTEIN, 2012, p. 15). Segundo CARBONELL e JARAMILO (2010, p. 154) estas constituições contêm amplos catálogos de direitos fundamentais: “... lo que viene a suponer um marco muy renovado de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, sobre todo por la profundidad y el grado de detalle de los postulados constitucionales que recongen tales derecho”.

Para SARMENTO (2009, p. 113), o Neoconstitucionalismo envolve fenômenos como a força normativa dos princípios, a rejeição do formalismo, a reaproximação entre o Direito e a Moral e a judicialização da

Política. Para STRECK (2009, p. 8) o Neoconstitucionalismo significa ruptura, tanto com o Positivismo como no modelo de Constitucionalismo Liberal. Por esse motivo, o Direito deixaria de ser regulador para ser transformador. Para este autor há uma incompatibilidade paradigmática entre o novo Constitucionalismo (compromissório, principiológico e dirigente) e o Positivismo Jurídico, nas suas mais variadas formas, e nesse sentido, qualquer postura que, de algum modo, se enquadre nas características ou teses que sustentam o Positivismo, entraria na linha de colisão com esse (novo) tipo de constitucionalismo (STRECK, 2011, p. 3) .

Na visão de BARROSO (2005, p. 48), são características do Neoconstitucionalismo a redescoberta dos princípios jurídicos (em especial a

dignidade da pessoa humana), a expansão da jurisdição constitucional, com ênfase no surgimento de tribunais constitucionais, e o desenvolvimento de novos métodos e princípios na hermenêutica constitucional.

A Constituição de 1988 sofre algumas críticas por parte da doutrina (BARROSO, 1999, p. 47), e aqui, para sermos sucintos, citaremos apenas duas. A primeira é o detalhismo de assuntos que não mereciam estar em um texto Constitucional. A segunda diz respeito a alguns itens considerados inalcançáveis ou utópicos, inferindo que a Assembleia Constituinte, em alguns momentos, se afastou, sobremaneira, do mundo dos fatos, ou seja, estabelecendo diretrizes intangíveis ou irrealizáveis.

Diante desse contexto, apesar do artigo 37 da Constituição de 1988 trazer os famosos princípios adstritos à Administração Pública, a integridade na concepção de transparência passa a integrar o rol de princípios constitucionais. Exatamente por isso, que se deve abordar o Programa de Integridade e a Boa Governança Pública à luz da Constituição de 1988 e, obviamente, interpretá-la com base no momento constitucional em que ela se encontra, isto é, o Constitucionalismo Contemporâneo. Ignorar o momento constitucional atual se assemelha a mandar confeccionar uma vestimenta nova cujo modelo foi sucesso em décadas passadas.

“

Ignorar o momento constitucional atual se assemelha a mandar confeccionar uma vestimenta nova cujo modelo foi sucesso em décadas passadas.

”

3. BOA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO E A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Ao longo de décadas presenciamos escândalos de diversas formas, mas em todos eles o dinheiro público foi o principal alvo. A História mundial fez com que diversos países passassem a se preocupar com aspectos relacionados à governança. Nesse contexto, várias Organizações Internacionais entraram em cena com o objetivo de promover a Boa Governança, como por exemplo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

No Brasil, ainda que tardiamente, o interesse pelo tema surgiu com mais intensidade sobre o setor privado. Contudo, se percebeu que o interesse pela Governança tinha que partir do próprio setor público onde foram detectados diversos “ralos de corrupção”. Dessa forma, tanto no setor público quanto no privado, passaram a existir iniciativas de melhoria da governança.

Assim, a ideia de governança pública originou-se da governança corporativa (corporate governance). Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a governança corporativa é definida como o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu Conselho de Administração, seus acionistas e outras partes interessadas. Significa dizer que é um conjunto de práticas que têm por objetivo regular a administração e o controle das instituições. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define Governança Corporativa como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle”. Conclui o IBGC que as boas práticas de governança corporativa “convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses

com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade”.

A legislação brasileira trouxe como um de seus pilares, normas sobre a Boa Go-

“ —————
O interesse pela
Governança tinha que
partir do próprio setor
público onde foram
detectados diversos
“ralos de corrupção”.
————— ”

vernança por parte da Administração Pública em todas as esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal). Como já visto, a expressão Governança deriva do termo Governo, e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque que lhe é dado. Dessa forma, deixamos consignado, desde já, que adotamos o conceito de Governança, como observância das normas de boa conduta para a Administração Pública, bem com o respeito às medidas adotadas pelas leis para governar o país em questão dentro de uma política ética e de combate à corrupção, ao suborno e às irregularidades administrativas. Entre as principais características para se alcançar a ideia de boa governança podemos citar, como exemplo, a integridade, a equidade, a responsabilidade dos gestores e da alta administração e, sobretudo, a transparência e a prestação de contas.

Em apertada síntese, podemos afirmar que Governança no Setor Público diz

respeito a um conjunto de mecanismos práticos de controle que envolvem temas afetos à liderança, estratégia e informação com o objetivo de executar as quatro etapas: a) Identificar as questões sensíveis; b) Tratar os dados (informações) obtidos; c) Redimensionar o sistema corrigindo as falhas e implementando os modelos pendentes; d) Monitoramento periódico.

As quatro fases elencadas visam à adequação dos instrumentos para a concretização de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Percebe-se, então, que a governança no setor público deve ser analisada sob algumas perspectivas que otimizarão o campo de observação e que vão proporcionar a eficácia no cumprimento das etapas a serem seguidas: a) A sociedade (destinatário) e Estado (agente); b) Federalização – A implementação do Compliance Público carece ser adaptado de acordo com a realidade dos entes federativos; (c) Órgãos estruturantes e entidades envolvidas no processo de gestão.

Nessa toada, o Brasil vem editando importantes diplomas normativos, entres eles a lei anticorrupção e a lei das estatais. A primeira, direcionada à iniciativa privada e, a segunda, refere-se às empresas públicas e sociedades de economias mista. A lei 13.303/16 também chamada de Estatuto das Estatais traz uma única vez em seu texto a expressão Compliance (integridade) ao determinar que o estatuto social deverá prever a possibilidade de que a área de Compliance se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

Vale lembrar que as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, apesar de serem classificadas com estatais, são pessoas jurídicas de direito privado. Dessa forma, em virtude do disposto no artigo 173 da Constituição da República de 1988 todas as entidades privadas que explorem atividade econômica devem ter o mesmo tratamento e, por isso, as estatais com muito mais razão devem estar inseridas nas práticas de Integridade.

4. CONCLUSÃO

A concepção de Boa Governança Pública perpassa por vários aspectos, contudo, enfatizamos em nosso texto, apenas um deles: a obrigatoriedade do bom uso do dinheiro público utilizando-se de instrumentos aprovados em outros países, como por exemplo, o Sistema de Gestão de Compliance e Antissuborno (Programa de Integridade). Tal afirmativa parece ser de uma obviedade incontestável, contudo, apesar de sê-la de fato, nosso país, infelizmente, precisa de leis para punir os maus gestores e tentar criar uma efetiva mudança comportamental na esfera pública e privada.

É nesse contexto que passa a ser aplicado no Brasil um rígido sistema de combate à corrupção e a implantação de modelos de integridade vividos em outros países, em especial o estadunidense. Contudo, há que se observar que um programa de integridade, para ser efetivo, deve se pautar minimamente em duas bases de sustentação. A primeira diz respeito à utilização de um sistema de gestão anticorrupção, que nada tem a ver apenas com diplomas legais ou aspectos jurídicos, mas sim com estruturas e ferramentas ge-

“Ao se falar de integridade é importante interpretar as leis e as próprias normas constitucionais em um contexto amplo de constitucionalidade, prevalecendo o conteúdo sobre a forma, os fins a que se destinam e o ideal a ser alcançado.”

renciais customizadas em relação ao escopo da Organização. A segunda sim, está atrelada ao ordenamento jurídico nacional e internacional e, sobretudo, com o texto constitucional pátrio. Assim, de acordo com esse segundo pilar, deve se ter em mente a importância da identificação do momento constitucional em que vivemos hoje, isto é, o Constitucionalismo Contemporâneo, pois a Constituição não é uma mera folha de papel. Dito de outra forma, ao se falar de integridade é importante interpretar as leis e as próprias normas constitucionais em um contexto amplo de constitucionalidade, prevalecendo o conteúdo sobre a forma, os fins a que se destinam e o ideal a ser alcançado.

Dessa forma, com o objetivo de buscar essa efetividade e, de fato, um sistema íntegro de gestão que reflita a Boa Governança e a observância do movimento constitucional atual, surgiram uma série de normas infra-constitucionais inspiradas em modelos estrangeiros.

Ocorre que de nada adianta termos diplomas legais em vigor inspirados nos modelos mais rígidos do mundo, sem que haja uma efetiva modificação comportamental, seja na

esfera pública ou privada. Significa dizer que a Administração Pública, especialmente a Direta (entes federativos), deve dar o exemplo e ser a primeira a implantar os referidos sistemas e colocar a devida “ordem na casa”. Afinal, para que se tenha o tipo penal relativo à corrupção, faz-se necessária a participação de um agente público. Nesse sentido, andou bem a Controladoria-Geral da União (CGU) que, por meio da Portaria nº 57/19 alterou a Portaria nº 1.089/18 que regulamentou os Programas de Integridade do Governo Federal e concedeu novo prazo para criação de programas anticorrupção nos órgãos federais.

Diante de todo esse complexo contexto, esperamos de maneira bastante otimista, que todos os Poderes da República e, especialmente os novos governantes, estejam, de fato, voltados para o exercício digno dos mandatos que lhe foram outorgados com o objetivo de administrar a coisa pública de uma forma eficiente e eficaz. Afinal, a sociedade está farta de tanta corrupção e não podemos mais tolerar o descaso com o dinheiro público e, sobretudo, com os direitos fundamentais assegurados na Constituição após tanta luta democrática.

- BARROSO, Luiz Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição, São Paulo: Renovar, 2013.
- CARBONELL, Miguel e JARAMILLO, Leonardo Garcia. El Canon Neoconstitucional. Madri: Editora Trota. 2010.
- CARNEIRO, Claudio. Neoconstitucionalismo e Austeridade Fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal. Salvador: Juspodivm. 2017.
- _____. Compliance e Boa Governança (Pública e Privada). Belo Horizonte: Juruá. 2018.
- SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. The cost of rights: why liberty depends on taxes. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 1999.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009. 73 p. Disponível em: Acesso em: 10 janeiro de 2019.
- SARMENTO, Daniel. Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- STRECK, Lenio Luiz. Verdade e Consenso. Constituição Hermenêutica e Teorias Discursivas. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009.
- _____. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica. Uma nova crítica do direito. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2014.

Integrity Program as Instrument of Good Public Governance in Times of (Neo) Constitutionalism

CLAUDIO CARNEIRO¹

Post-Doctorate at the Universidade Nova de Lisboa and President of the National Compliance and Corporate Governance Committee of the Brazilian Lawyers Institute - IAB



It is undeniable that the influence of foreign laws is growing stronger in Brazil.

1. INTRODUCTION

Corruption has been plaguing the modern world, especially Brazil. This scenario has demanded a behavioral change on the part of the private companies and could not be different with the government. On the basis of the constitutional framework, the norms that express the necessary transparency in public management are investigated, in order to avoid acts of corruption and mismanagement. Risk management and implementation and monitoring of Integrity Programs are the basis for the edition of the norms affecting public and private integrity, such as Laws 13,303 / 16 (State Law) and 12,846 / 13 (Anti-Corruption Law).

The conception of Good Governance, nowadays, should be treated as a true fundamental right, and not as a mere recommendation to the administrator, because bad government, whether by improper choices by its administrators or simply by acts of corruption or bribery, end up compromising rights guaranteed in our

Federal Constitution and, with this, to walk against the evolution of (Neo) constitutionalism.

It is undeniable that the influence of foreign laws is growing stronger in Brazil. Compliance (integrity), which brings in its essence rules of Good Governance, Risk Management and combating corruption and bribery, can be considered an important instrument for the advancement of the constitutionalist movement in the country. This is because it seeks to broaden the instruments of control and provide greater transparency in the management of public resources and thereby increase the effectiveness of fundamental rights, especially social ones that require greater resources.

Thus, the disastrous and frequent allegation of a shortage of resources makes it imperative that an increasingly responsible destination be given to the available budget. To this end, the implementation of an effective Integrity Program is a strong instrument for Good Governance.

¹ Lawyer and partner at Claudio Carneiro Advogados Associados. Post-Doctor by Universidade Nova de Lisboa. Doctor in Public Law and Social Evolution. Professor of the Master's and Doctoral Program of the Autonomous University of Lisbon (Portugal). Professor of the Master's Program at UniFG / BA. Coordinator of the Compliance course of Getúlio Vargas Foundation. President of the Compliance and Governance Committee of the Brazilian Lawyers Institute. Coordinator of the Bahia Research Center on Law, Education and Public Policy. Compliance and Anti-bribery Auditor. Vice President of the Ethic & Compliance International Institute based in Portugal.

² We prefer to use the term Contemporary Constitutionalism in detriment of Neo-constitutionalism. The justification for this can be better observed in our work: CARNEIRO, Claudio. Neo-constitutionalism and Fiscal Austerity: constitutional-hermeneutic confrontation of the constitutional courts of Brazil and Portugal. Salvador: Juspodivm. 2017.org/10.2139/ssrn.2365007

“

In Brazil, the major landmark of contemporary Constitutionalism² was the democratic opening lived in the mid-1980s and the drafting of the 1988 Constitution. ”

2. THE (NEO) CONSTITUTIONALISM AS THE CURRENT CONSTITUTIONAL MOMENT

In some countries, such as Italy (1947) and Germany (1949) and then Portugal (1976) and Spain (1978), the Constitutions marked a break with authoritarianism, establishing a commitment to peace, development and respect for human rights. In Brazil, the major landmark of contemporary² Constitutionalism was the democratic opening lived in the mid-1980s and the drafting of the 1988 Constitution.

The primacy of the principle of the dignity of the human person, which must be protected and promoted by the Public Authorities and by society, has become an essential element of this movement, as well as the enhancement of the normative force of the Constitution, since rights cost money (Holmes, 2012, page 15). According to CARBONELL and JARAMILO (2010, 154) these constitutions contain extensive catalogs of fundamental rights: “... lo que viene a suponer um marco muy renovado de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, sobre todo por la profundidad y el grado de detalle de los postulados constitucionales que recongen tales derecho”.

For SARMENTO (2009, p. 113), Neo-constitutionalism involves phenomena such as the normative force of principles, the rejection of formalism,

the rapprochement between Law and Morals and the judicialization of Politics. For STRECK (2009, p.8), Neoconstitutionalism means rupture, both with Positivism and the model of Liberal Constitutionalism. For this reason, the Law would cease to be just a regulatory mechanism to be a transformative device. For this author there is a paradigmatic incompatibility between the new Constitutionalism and Legal Positivism, in its most varied forms, and in this sense, any posture that somehow fits the characteristics or theses that sustain the Positivism would be in the line of collision with this (new) type of constitutionalism (STRECK, 2011, page 3).

In BARROSO's view (2005, page 48), the rediscovery of legal principles (in particular the dignity of the human person), the expansion of consti-

tutional jurisdiction, with emphasis on the emergence of constitutional courts, and the development of new methods and principles in constitutional hermeneutics.

The Constitution of 1988 suffers some criticism from the doctrine (BARROSO, 1999: 47), and here, to be succinct, we will cite only two. The first is the detail of subjects that did not deserve to be in a Constitutional text. The second concerns some items considered unreachable or utopian, inferring that the Constituent Assembly, at times, has largely departed from the world of facts, that is, establishing intangible or unrealizable guidelines.

In view of this context, despite the fact that Article 37 of the 1988 Constitution brings the famous principles attached to the Public Administration, integrity in the conception of transparency starts to integrate the list of constitutional principles. It is precisely for this reason that the Integrity Program and Good Public Governance must be approached in the light of the 1988 Constitution and, obviously, interpret it based on the constitutional moment in which it is found, that is, contemporary Constitutionalism. To ignore the current constitutional moment resembles having a new dress whose model succeeded in past decades.

“

To ignore the current constitutional moment resembles having a new dress whose model succeeded in past decades.

”

3. GOOD GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR AND THE IMPORTANCE OF THE INTEGRITY PROGRAM

Over the decades we have witnessed scandals in various forms, but in all of them public money was the main target. World history has led many countries to worry about governance issues. In this context, several International Organizations came on the scene to promote Good Governance, such as the World Bank and the International Monetary Fund (IMF).

In Brazil, although late, the interest in the subject appeared more intensely on the private sector. However, it was noticed that the interest for Governance had to start from the public sector itself, where several “corruption scourges” were detected. In this way, both in the public and private sectors, there are initiatives to improve governance.

Thus, the idea of public governance originated from corporate governance. According to the Organization for Economic Cooperation and Development, corporate governance is defined as the set of relationships between the management of a company, its Board of Directors, its shareholders and other stakeholders. It means that it is a set of practices that aim to regulate the administration and control of institutions. The Brazilian Corporate Governance Institute (IBGC) defines Corporate Governance as: “the system by which organizations are directed, monitored and encouraged, involving the relationships between owners, board of directors, management and control bodies.” The IBCG concludes that good corporate governance practices “convert principles into objective recommendations, aligning interests with the purpose of preserving and optimizing the value of the organization, facilitating its access to capital and contributing to its longevity.”

Brazilian legislation has introduced, as one of its pillars, rules on Good Governance by the Public Administration in all spheres of Government (Federal,

“ —————
The interest for
Governance had to start
from the public sector
itself, where several
“corruption scourges”
were detected.
————— ”

State and Municipal). As we have seen, the expression Governance derives from the term Government, and can have several interpretations, depending on the approach given to it. Thus, we have already established that we have adopted the Governance concept, as observance of the rules of good conduct for the Public Administration, as well as respect for the measures adopted by the laws to govern the country in question within an ethical policy and combating corruption, bribery and administrative irregularities. Among the main characteristics to achieve the idea of good governance can be mentioned, for example, integrity, equity, the responsibility of managers and top management and, above all, transparency and accountability.

In a close synthesis, we can affirm that Public Sector Governance refers to a set of practical control mechanisms that involve issues related to leadership, strategy and information with the objective of performing the four steps: a) Identify the sensitive issues; b) Handle the data (information) obtained; c) Resize the system

by correcting failures and implementing the pending models; d) Periodic monitoring.

The four phases listed are aimed at the adequacy of the instruments for the implementation of public policies and the provision of services of interest to society. It can be seen that governance in the public sector must be analyzed under some perspectives that will optimize the field of observation and that will provide efficiency: a) The society (recipient) and State (agent) ; b) Federalization - The implementation of Public Compliance needs to be adapted according to the reality of federal entities; (c) Structuring bodies and entities involved in the management process.

In this regard, Brazil has been issuing important norms, among them the anti-corruption law and the state owned companies law. The first one, directed to the private initiative, and the second, refers to public enterprises. Law 13303/16, also called the State Statute brings only once in its text the expression “Compliance” in determining that the bylaws should provide for the possibility of the Compliance area reporting directly to the Board of Directors in situations where the Chief Executive is suspected of involvement in irregularities or when he or she evades the obligation to adopt necessary measures in relation to the situation described therein.

It should be remembered that public companies, and their subsidiaries, although classified as state-owned companies, are private-law entities. Accordingly, pursuant to article 173 of the Brazilian Federal Constitution, all private entities that explore economic activity must have the same treatment and, therefore, state companies

with much more reason must be included in the practices of Integrity.

4. CONCLUSION

The concept of Good Public Governance runs through several aspects, however, we emphasize in our text only one of them: the mandatory use of public money using instruments approved in other countries, such as the Compliance Management System and Antisububorno (Integrity Program). Such an assertion seems to be an indisputable truism, yet, in fact, our country, unfortunately, needs laws to punish bad managers and try to create effective behavioral change in the public and private spheres.

It is in this context that a rigid anti-corruption system and the implantation of models of integrity found in other countries, especially the United States, are implemented in Brazil. However, it should be noted that a program of integrity, in order to be effective, should be based on two main points. The first concerns the use of an anti-corruption management system, which has nothing to do with legal diplomas or legal aspects, but with management structures and tools tailored to the scope of the Organization. The second is linked to the national and international legal system and, above all, to the constitutional text of the country. Thus, according

“ When speaking of integrity, it is important to interpret the laws and constitutional norms themselves with a broad context of constitutionality, with content prevailing over form, purposes and the ideal to be achieved. ”

to this second pillar, we must bear in mind the importance of identifying the constitutional moment in which we live today, that is, contemporary Constitutionalism, because the Constitution is not a mere sheet of paper. In other words, when speaking of integrity, it is important to interpret the laws and constitutional norms themselves with a broad context of constitutionality, with content prevailing over form, purposes and the ideal to be achieved.

Thus, in order to seek this effectiveness, and in fact, a sound management system that provides Good Governance and observance of the current constitutional movement, a series of infra-constitutional norms inspired by foreign models emerged.

It happens that there is no point in having legal diplomas in force inspired by the most rigid models in the world, without an effective behavioral change, whether in the public or private sphere. It means that the Public

Administration, especially the federal entities, must set the example and be the first to implement such systems. After all, the corruption crime occurs with the participation of a public agent. In this sense, the Office of the Comptroller General of the Federal Government (CGU), which, through Ordinance No. 57/19, amended Ordinance No. 1,089 / 18, which regulated the Federal Government's Integrity Programs and granted a new deadline for the creation of anticorruption programs in federal agencies.

In the face of all this complex context, we hope in a very optimistic way that all authorities of the Brazilian Republic, and especially the new rulers are, in fact, oriented towards the new compliance models and ethical practices. After all, society does not tolerate corruption anymore and we can no longer tolerate disregard for public money and, above all, for the fundamental rights guaranteed in the Constitution after so much democratic struggle.

References:

- BARROSO, Luiz Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*, São Paulo: Renovar, 2013.
- CARBONELL, Miguel e JARAMILLO, Leonardo Garcia. *El Canon Neoconstitucional*. Madri: Editora Trota. 2010.
- CARNEIRO, Claudio. *Neoconstitucionalismo e Austeridade Fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal*. Salvador: Juspodivm. 2017.
- _____. *Compliance e Boa Governança (Pública e Privada)*. Belo Horizonte: Juruá. 2018.
- SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 1999.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009. 73 p. Disponível em: Acesso em: 10 janeiro de 2019.
- SARMENTO, Daniel. *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso. Constituição Hermenêutica e Teorias Discursivas. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009.
- _____. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica. Uma nova crítica do direito*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2014.

Confiança, Transparência Pública e Democracia: O caso brasileiro

HUMBERTO MOTA FILHO

Advogado, Doutor em Ciência Política (IUPERJ) e Presidente do Conselho Empresarial de Governança e Compliance da Associação Comercial do Rio de Janeiro



Pesquisas apontam uma realidade preocupante no mundo todo: há um problema de confiança generalizado nos governos, instituições e nas empresas.

É preciso de confiança para cooperar, entretanto, também é preciso cooperar para ganhar confiança, seja na interação entre empresas, na relação público-privada ou na relação público-público. Pesquisas apontam uma realidade preocupante no mundo todo: há um problema de confiança generalizado nos governos, instituições e nas empresas.

Dada essa realidade, muitos propõem um conceito atualizado de governança pública e uma nova abordagem do governo, entendido como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, que envolve a integração da política e da administração, da gestão e das políticas públicas e apresenta um foco na prestação de contas dos administradores públicos como sendo um bem básico da democracia – a accountability democrática. Diante dessa nova visão, como o governo brasileiro tem enfrentado o problema da confiança desde a nossa redemocratização, há cerca de 30 anos atrás? Em outras palavras, como auferir a evolução da prestação de contas do estado brasileiro?

Em busca de mais legitimidade e da recuperação da confiança de seus ci-

dadãos, governos democráticos investem na transparência e na divulgação dos seus atos e políticas públicas, tal como as empresas também investem na comunicação dos seus atos com consumidores e o público em geral. Assim o fazem, por acreditarem que ao se tornarem mais conhecidos e compreendidos, a confiança do público em suas ações será recuperada ou aumentará. Esse parece ter sido o caminho trilhado pelos sucessivos governos brasileiros.

Sem dúvida, é importante saber qual foi a nossa evolução institucional no campo da transparência pública, ou seja, na produção e na divulgação sistemática de informações pelos governos, pois quanto mais transparente for um governo, mas fácil é compreender se a direção e o resultados das políticas públicas contribuem ou não para a efetivação dos direitos humanos, das garantias individuais e para desenvolvimento econômico e social. Para tanto, é válido investigar qual a lógica do nosso sistema legal, quais os marcos institucionais existentes e, principalmente, se e como o brasileiro consegue obter informações do Estado (Administração Pública Direta e Indireta) e do seu órgão externo de controle (TCU).

“ Sem dúvida, é importante saber qual foi a nossa evolução institucional no campo da transparência pública, ou seja, na produção e na divulgação sistemática de informações pelos governos, pois quanto mais transparente for um governo, mas fácil é compreender se a direção e o resultados das políticas públicas contribuem ou não para a efetivação dos direitos humanos, das garantias individuais e para o desenvolvimento econômico e social. ”

Segundo os próprios constituintes de 1988: o acesso às informações dos órgãos públicos é fundamental para o aperfeiçoamento da máquina de governo, para a correção de eventuais abusos, para o combate à corrupção e para o exercício pleno da cidadania. Por essas razões, o direito à informação está inscrito no rol de direitos e garantias fundamentais da nossa constituição. Além disso, o aumento do engajamento da sociedade civil brasileira nos assuntos públicos, corresponderam a uma busca efetiva por mais informações sobre as ações de governo.

Na busca dos brasileiros por informações do governo federal, é possível afirmar que houve uma combinação virtuosa de fatores institucionais e esforços administrativos e que tal conjunção possibilitou aos cidadãos brasileiros demandarem, de forma efetiva, informações de diversos segmentos do governo federal, ao criar condições para a existência de elevados índices de resposta às demandas por informações e a sua manutenção em patamares elevados ao longo do tempo. Por

outro lado, as informações e índices quantitativos disponíveis não permitem averiguar, qualitativamente, se as demandas respondidas continham explicações sobre as ações ou omissões do governo federal na execução de suas políticas públicas. Um possível aperfeiçoamento poderia se dar pelo desenvolvimento de índices qualitativos sobre a informação fornecida, de modo a revelar um conjunto de dados mais rico para o monitoramento da função pública.

No campo do controle externo, houve um movimento de aperfeiçoamento dos mecanismos legais de governança, no monitoramento da função pública, que também foi estimulado pela ação do TCU, que intensificou e aprofundou suas auditorias e suas cobranças aos diversos segmentos do governo federal e houve uma aproximação maior entre os cidadãos e esse órgão. Ainda assim, o cidadão parece se apresentar mais como demandante de informações do que como produtor de novas informações, capazes de criticar ou contestar os relatórios e as análises

do TCU. Mesmo assim, de forma geral, hoje o conceito de accountability democrática está longe da realidade dos demais tribunais de contas brasileiros. No período da nova república, com exceção do próprio TCU, na grande maioria dos órgãos de controle externo dos entes federativos, não se verifica uma maior preocupação com esse conceito.

Em resumo, houve avanço no monitoramento das atividades do governo federal, com um acesso maior, mais institucionalizado e mais direto dos brasileiros às informações de entidades públicas, mas por outro lado não há informações consolidadas ou conclusivas sobre a qualidade das informações recebidas pelos cidadãos. Esse quadro atual não estimula de forma satisfatória a recuperação da confiança dos brasileiros nas suas instituições governamentais, em geral, mas, ao mesmo tempo, aponta para alguns caminhos promissores. É preciso investir mais em transparência pública e nos laços de confiança que surgem daí.

“ O cidadão parece se apresentar mais como demandante de informações do que como produtor de novas informações, capazes de criticar ou contestar os relatórios e as análises do TCU. ”

Confidence, Public Transparency and Democracy: The Brazilian case

HUMBERTO MOTA FILHO

Lawyer, PhD in Political Science (IUPERJ) and President of the Governance and Compliance Business Council of the Commercial Chamber of Rio de Janeiro



Research points to a worrisome reality worldwide: there is a problem of widespread confidence in governments, institutions and companies!

It takes trust to cooperate, however, it is also necessary to cooperate to gain confidence, either in the interaction between companies, in the public-private relationship or in the public-public relationship. Research shows a worrisome reality throughout the world: there is a problem of generalized trust in governments, institutions and companies.

Given this reality, many propose an up-to-date concept of public governance and a new approach to government, understood as a broad, plural and complex process of society, involving the integration of politics and administration, management and public policies and focus on the accountability of public administrators as being a basic asset of democracy - democratic accountability. Given this new vision, how has the Brazilian government faced the problem of trust since our redemocratization, about 30 years ago? In other words, how do you perceive the evolution of the Brazilian state's accountability?

In search of more legitimacy and the restoration of the trust of its citizens, democratic governments invest in the transparency and disclosure of their public acts and policies, just as com-

panies also invest in communicating their actions to consumers and the general public. They do so, believing that as they become better known and understood, public confidence in their actions will be regained or increased. This seems to have been the path followed by successive Brazilian governments.

Undoubtedly, it is important to know how we had progressed in the field of public transparency, that is, in the production and systematic dissemination of information by governments, since the more transparent a government is, the easier it is to understand whether direction and results of public policies contribute or not to the achievement of human rights, individual guarantees and economic and social development. In order to do so, it is valid to investigate the logic of our legal system, what institutional frameworks exist and, mainly, if and how the Brazilian obtains information from the State and its external control body (TCU).

According to the legislators of 1988, access to information from public administration is fundamental for the improvement of government efficiency, for correcting possible abus-

“

Undoubtedly, it is important to know how we had progressed in the field of public transparency, that is, in the production and systematic dissemination of information by governments, since the more transparent a government is, the easier it is to understand whether direction and results of public policies contribute or not to the achievement of human rights, individual guarantees and economic and social development. ”

es, for combating corruption and for the full exercise of citizenship. For these reasons, the right to information is inscribed in the list of fundamental rights and guarantees of our Federal Constitution. In addition, the increase in the engagement of Brazilian civil society in public affairs corresponded to an effective search for more information about government actions.

In the search of Brazilians for information from the federal government, it is possible to say that there was a virtuous combination of institutional factors and administrative efforts and that such a combination made it possible for Brazilian citizens to effectively request information from various segments of the federal government, the existence of high levels of response to the demands for information and their maintenance at high levels over time. On the other hand, the available quantitative information do not allow qualitatively

ascertaining whether the demands answered contained explanations about the actions or omissions of the federal government in the execution of its public policies. A possible improvement in government transparency could be achieved by developing qualitative indicators on the information provided to reveal a richer data set for public function monitoring.

In the field of external control, there was a movement to improve the legal mechanisms of governance, in the monitoring of the public function, which was also stimulated by the TCU's actions, which intensified and deepened its audits and collections to the various segments of the federal government and promoted more interaction between citizens and its bureaucracy. Still, the citizens seems to present themselves more as an information demander than as a producer of new information, capable of criticizing or contesting the reports

and analyzes of the TCU. Even so, in general, today the concept of democratic accountability is far from the reality of other Brazilian Districts and States control bodies. In the period of the new republic, with the exception of the TCU itself, in the great majority of the external control bodies of the federative entities, there is no greater concern with this concept.

In summary, there has been progress in monitoring the activities of the federal government, with greater, more institutionalized and more direct access of Brazilians to the information of public entities, but on the other hand there is no consolidated or conclusive data on the quality of information received by citizens. This current scenario does not satisfactorily stimulate the recovery of the confidence of Brazilians in their governmental institutions, in general, but at the same time points to some promising paths. We need to invest more in public transparency and in the bonds of trust that emerge from it.

“

The citizens seems to present themselves more as an information demander than as a producer of new information, capable of criticizing or contesting the reports and analyzes of the TCU. ”

How Do You Change “Corporate Culture”?

JED S. RAKOFF

Senior Federal Judge of the Southern District of New York and Professor of Columbia Law School

“

The U.S. has not escaped repeated instances of large-scale fraud, and while these sizable frauds are sometimes perpetrated by lone individuals, more often they involve large corporations.

Business people in the United States are generally honest. Nevertheless, the U.S. has not escaped repeated instances of large-scale fraud, and while these sizable frauds are sometimes perpetrated by lone individuals (e.g., Madoff), more often they involve large corporations (e.g., Enron and WorldCom). Typically, these frauds take advantage of periods of market euphoria, and just as typically they are only exposed when the Market collapses. This has led governmental agencies and legislatures in the U.S. to consider how to make “corporate culture” more ethical, in order to avoid this cycle. But, in my estimation, most of the reforms have had only a modest effect, and other developments may have actually increased the risk of corporate misconduct.

For example, one approach – embodied in the Sarbanes-Oxley Act of 2002 – has been to impose greater obligations on boards of directors to monitor executive activity. But, in the years since the Act was passed, one is hard-pressed to find examples

of corporate boards that have taken the initiative in curbing executive excess, as opposed to reacting when such excess is exposed (e.g., Uber). The reason for this is not only that the members of boards typically owe their selection to the very executives they are supposed to monitor, but also because these same executives largely control what information is given to their boards.

At the other extreme, the Department of Justice has been busy, in the wake of the Financial Crisis, in imposing criminal sanctions on banking institutions that engaged in dubious practices in the marketing of mortgage-backed securities. These sanctions typically consist of large fines and enhanced compliance measures. But, as for the fines, even aside from the fact that they are paid by shareholders who were entirely innocent of the misconduct, there is no reason to believe that the fines are viewed by the defendant banks as anything more than a cost of doing the very, very lucrative, if legally doubtful, business in which they previously engaged. And as for the

“

One approach – embodied in the Sarbanes-Oxley Act of 2002 – has been to impose greater obligations on boards of directors to monitor executive activity.

”

“

The net result is that lawyers no longer serve as ethical “gatekeepers” when new, lucrative, but dubious corporate programs are given to them for their approval.

”

compliance measures, they appear to be viewed by the employees on whom they are imposed, not as ideals they should try to adopt, but as bureaucratic checklists that are mostly a waste of time.

In any event, the simple fact of the matter is that a long list of banks and corporations that have been the subject of such sanctions have been found to engage in new misconduct, often within a matter of a few years.

As these two very different examples illustrate, it is not so easy to change a corporate culture that has gone bad. And, I would suggest, some less-noticed developments of recent years have made it even more difficult. One such development has been the declining ability of lawyers advising corporations to say “no” to dubious business adventures. Prior to 1970 or so, most large companies in the U.S. had a lasting relationship with their outside law firms, which enabled those law firms to feel free to decline to approve legally dubious proposals. But, in reaction to the

very high price of outside counsel, companies increasingly created their own in-house legal staffs, headed by a general counsel who, because he was dependent for his very job on the executives to whom he reported, found it much more difficult to say “no” than outside counsel once had. Meanwhile, outside counsel, no longer sure of continuing business from a corporate client, likewise found it harder than in the past to say “no” to lucrative, but legally risky, proposals. The net result is that lawyers no longer serve as ethical “gatekeepers” when new, lucrative, but dubious corporate programs are given to them for their approval.

At the other extreme, there has been a conscious decline in the desire and ability of U.S. prosecutors to criminalize the high-level individual executives who, in many cases, approved the fraudulent practices that later led to their companies’ being prosecuted. While various excuses have been offered for this decline, in my view it is primarily a shortsight-

ed bureaucratic matter of saving resources. For a prosecutor to determine whether high-level individuals were involved in corporate fraud requires an investigation that may last for years, involve many prosecutors and agents, and has no advance guarantee of what it will find. By contrast, under U.S. federal law, a corporation can be criminally prosecuted for the misconduct of even low-level employees, with the result that cases against companies can be made quickly and with a virtual certainty of success. But the result is that the deterrent effect of sending a high-level corporate executive to prison for furthering a fraud has been largely lost.

My rather sad conclusion is that some recent attempts to change the corporate culture of U.S. firms that are tempted to break the law have not succeeded, and that, if anything, some prior safeguards have been abandoned. If, nonetheless, most U.S. firms remain highly ethical, it is a tribute to their executives’ personal morality, and not to recent developments.

Como mudar a cultura corporativa?

JED S. RAKOFF

Juiz Federal Sênior do Distrito Sul de Nova York e Professor da Columbia Law School



Os EUA não escaparam de casos repetidos de fraude em grande escala, embora essas fraudes consideráveis sejam às vezes perpetradas por indivíduos solitários, mais frequentemente envolvem grandes corporações.

Pessoas de negócios nos Estados Unidos geralmente são honestas. No entanto, os EUA não escaparam de casos repetidos de fraude em grande escala e, embora essas fraudes consideráveis sejam às vezes perpetradas por indivíduos solitários (por exemplo, Madoff), mais frequentemente envolvem grandes corporações (por exemplo, Enron e WorldCom). Normalmente, essas fraudes aproveitam os períodos de euforia do mercado e, comumente, só são expostos quando o mercado entra em colapso. Isso levou as agências governamentais e as legislaturas dos EUA a considerar como tornar a “cultura corporativa” mais ética, a fim de evitar esse ciclo. Mas, na minha opinião, a maioria das reformas teve apenas um efeito modesto, e outros desenvolvimentos podem ter realmente aumentado o risco de má conduta corporativa.

Por exemplo, uma abordagem - incorporada na Lei Sarbanes-Oxley de 2002 - tem sido impor maiores obrigações aos conselhos de administração para monitorar a atividade executiva. Mas, desde que a Lei foi aprovada, é difícil encontrar exemplos de conselhos corporativos que tomaram a iniciativa de

conter o excesso de executivos, ao invés de reagir quando esse excesso é exposto (por exemplo, Uber). A razão para isso não é apenas que os membros dos conselhos geralmente devem sua seleção aos próprios executivos que devem monitorar, mas também porque esses mesmos executivos controlam em grande parte quais informações são dadas aos seus Conselhos.

No outro extremo, o Departamento de Justiça tem estado ocupado, na esteira da crise financeira, na imposição de sanções penais contra instituições bancárias que se dedicavam a práticas duvidosas na comercialização de títulos lastreados em hipotecas. Essas sanções geralmente consistem em multas elevadas e medidas de conformidade aprimoradas. Mas, quanto às multas, mesmo que sejam pagas por acionistas que são totalmente inocentes da má conduta, não há razão para acreditar que as multas são vistas pelos bancos demandados como algo mais do que um custo de fazer negócios. muito, muito lucrativos, mesmo que sejam legalmente duvidosos. E quanto às medidas de conformidade, elas parecem ser vistas pelos funcionários a quem elas são impostas, não como



Uma abordagem - incorporada na Lei Sarbanes-Oxley de 2002 - tem sido impor maiores obrigações aos conselhos de administração para monitorar a atividade executiva. ”

“

O resultado líquido é que os advogados não servem mais como “guardiões” éticos quando novos, lucrativos, mas duvidosos programas corporativos são submetidos ao seu exame. ”

ideais que eles deveriam tentar adotar, mas como listas de verificação burocráticas que são principalmente uma perda de tempo.

De qualquer forma, é revelador que uma longa lista de bancos e corporações que foram objeto de tais sanções sejam observadas em novas condutas impróprias, geralmente em questão de poucos anos.

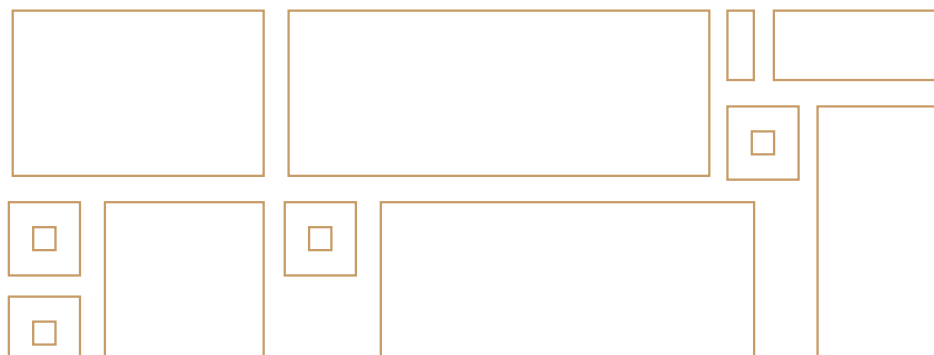
Como estes dois exemplos muito diferentes ilustram, não é tão fácil de mudar uma cultura corporativa viciada. E, eu sugeriria, que alguns desenvolvimentos menos notados nos últimos anos tornaram esse quadro ainda mais difícil. Um desses desenvolvimentos tem sido a menor capacidade de advogados aconselharem as corporações a dizer “não” a aventuras de negócios duvidosas. Antes de 1970, a maioria das grandes empresas nos EUA mantinha um relacionamento duradouro com seus escritórios de advocacia externos, o que permitia que os escritórios de advocacia se sentissem à vontade para recusar a aprovação de propostas juridicamente duvidosas. Mas, em reação ao preço muito alto das consultorias ex-

ternas, as empresas criaram cada vez mais seus próprios quadros jurídicos internos, cujos chefes jurídicos, em geral, por serem vinculados a essas corporações, encontram muito mais dificuldade de dizer não do que o consultor externo já teve. Enquanto isso, advogados externos, não mais certos de continuar os negócios com um cliente corporativo, também acharam mais difícil do que no passado dizer “não” a propostas lucrativas, mas legalmente arriscadas. O resultado é que os advogados não servem mais como “guardiões” éticos quando novos, lucrativos, mas duvidosos programas corporativos são submetidos ao seu exame.

No outro extremo, houve um declínio consciente do desejo e da capacidade dos promotores norte-americanos de processar individualmente os executivos de alto nível que, em muitos casos, aprovaram as práticas fraudulentas que mais tarde levaram as suas empresas a serem processadas. Embora várias desculpas tenham sido oferecidas para esse declínio, em minha opinião, trata-se principalmente de uma questão burocrática míope de economia de recursos.

Para um promotor determinar se indivíduos de alto nível estavam envolvidos em fraudes corporativas, é necessário que uma investigação, que pode durar anos, envolva muitos promotores e agentes, sem garantia antecipada do que encontrará. Em contraste, sob a lei federal americana, uma corporação pode ser processada criminalmente por conduta indevida de funcionários de nível inferior, com o resultado de que casos contra empresas podem ser feitos rapidamente e com boa certeza de sucesso. Mas o resultado é que o efeito dissuasivo de enviar um executivo corporativo de alto nível para a prisão por promover uma fraude foi largamente perdido.

Minha triste conclusão é que algumas tentativas recentes de mudar a cultura corporativa das firmas norte-americanas que são tentadas a violar a lei não tiveram êxito e que é provável que algumas salvaguardas anteriores tenham sido abandonadas. Se, no entanto, a maioria das empresas dos EUA permanece altamente ética, é um tributo à moralidade pessoal de seus executivos, e não aos recentes desenvolvimentos legislativos.



How To Achieve Efficiency In Public Integrity Oversight: Lessons from the U.S. System

JENNIFER RODGERS

Lecturer in Law at Columbia Law School. Former Executive Director of the Center for the Advancement of Public Integrity. Former federal prosecutor from the United States Attorney's Office in Manhattan, New York.



The U.S. system of integrity oversight is in large part a product of the size of the United States, and the limitations placed upon our system by our Constitution.

Efficiency is a major goal of government, as it is in the private sector. There is a famous maxim: don't let perfect be the enemy of good. Whenever efficiency suffers, resources are wasted. Accordingly, in public integrity work, as in all things, oversight officials should strive for efficiency, but they should do so carefully so as not to undermine the goals of oversight — accountability, transparency, and independence.

The U.S. system of integrity oversight is in large part a product of the

size of the United States, and the limitations placed upon our system by our Constitution. The United States has a federal system of government that reserves powers to the states if they are not explicitly given to the federal government. In terms of our public integrity oversight system, this means that while the federal government has been able to choose its own system of oversight of its agencies and federal spending, each state also has the ability to determine how it will oversee its own state agencies and the spending of state monies.

GENERAL OVERSIGHT PRINCIPLES

U.S. Federal Oversight System

The U.S. does not have, as many countries do, a national anti-corruption agency. Instead, there are a number of institutions that handle oversight of the federal government, including the Government Accountability Office in the legislative branch, the Office of Government Ethics in the executive branch, and, overseeing executive agencies, an Inspector General (IG) system. Inspectors General are appointed to more than 70 fe-

deral agencies and programs for the purpose of acting as watchdogs to avoid waste, fraud, and abuse in those agencies and programs. Federal Inspectors General are nominated by the President and confirmed by the Senate. Inspectors General are designed to be selected without regard to political affiliation and on the basis of integrity and demonstrated ability in relevant fields like law, auditing, investigations, and public administration.

In order to ensure their independence from the agencies they oversee, the federal IGs have a dual reporting structure, answering both to the heads of their agencies and to Congress. The legislation that created the IG system also makes clear that agency heads cannot limit the IG's discretion in his or her operations. IGs conduct investigations and audits, provide periodic written reports and testimony to Congress, and issue reports, often publicly, to their agencies with recommendations about agency action. IGs also have the power to obtain all agency records and to issue subpoenas, and they are able to refer probable cases of criminal conduct to the Department of Justice or other appropriate prosecutorial entity. IGs also provide education to the agencies they oversee, give advice, take whistleblower complaints (and have accompanying protections for whistleblowers), and weigh in on legislation and rule-making on issues like conflicts of interest and outside income.

CAPI

By contrast, the U.S. states are, both literally and figuratively, all over the map in terms of governmental oversight and enforcement. Because each state is able to set up its own system, including deciding how to fund the system, there are vast differences between them. At the Center for the Advancement of Public Integrity, we have studied these systems in our 50 State Oversight Survey. On our website, one can both download a comprehensive report for all 50 states (plus one for Washington, D.C., and one for the federal government, so 52 total), and use our clickable map to compare states on various bases. For example, using our map, one can

see that some states have multiple agencies responsible for accountability and oversight, while some have none. Of those that have such offices, there are various models: ethics boards and commissions, ombudsmen, local prosecutors, auditors, and inspectors general. Some of these watchdog agencies have large staffs and sweeping investigative powers, while others consist of volunteer entities that rarely meet and lack any means of enforcement. Budgets for these offices can be ample or quite small; some have dedicated funding set by statute and others have to rely on the largesse of the legislative body for their income on a yearly basis.

Lessons for Brazil

Because the United States has a bit of everything, it can serve as a lesson for what works and what doesn't work when attempting to provide a reasonable level of oversight without expending unnecessary resources.

A fuller picture of the different models and their positives and negatives emerges from a closer look at our work at CAPI. See, for example, this synopsis of our state reporting. For purposes of this brief article, however, I will just focus on the model that I endorse: the Inspector General model, which, assuming appropriate resources to support it and that the office is given the necessary powers, strikes the best balance of ensuring both efficient and effective oversight. The powers that should be included are the ability for the office to start its own investigations (instead of waiting for a referral), subpoena power, the power to hold hearings, the ability to issue public reports, and the ability to refer criminal conduct to prosecutors

for their consideration of charges. Inspectors General should also have dedicated funding at a level to ensure appropriate operations, protections against removal without just cause, and a dual appointing structure — i.e., nomination by the executive with confirmation by the legislative branch — to ensure an Inspector General with operational independence.

“
Inspectors General
are appointed to
more than 70 federal
agencies and programs
for the purpose of
acting as watchdogs
to avoid waste,
fraud, and abuse in
those agencies and
programs.

I believe that the law enforcement powers that Inspectors General tend to have means that their investigations are thorough and meaningful. The full time nature of the office and a dual appointment structure, along with safeguards on removal, lead to appropriate levels of accountability. Public reporting provides transparency. And operational separation from other parts of government and a budget that is not easily changed by public officials leads to the necessary independence. While no form of oversight is perfect, I believe the Inspector General model is the best way to avoid both gaps in oversight that lead to inefficacy, and redundancies in oversight that result in inefficiencies.

Como obter Eficiência na Supervisão da Integridade Pública: Lições do Sistema dos EUA

JENNIFER RODGERS

Professora de Direito na Columbia Law School. Ex-diretora executiva do Center for the Advancement of Public Integrity. Ex-promotora federal da Procuradoria dos Estados Unidos em Manhattan, Nova York.



O sistema americano de supervisão da integridade é, em grande parte, um produto do tamanho dos Estados Unidos e das limitações impostas ao nosso sistema pela nossa Constituição.

A eficiência é um dos principais objetivos do governo, como é o setor privado. Há uma famosa máxima: não deixe que o perfeito seja o inimigo do bom. Sempre que a eficiência não é buscada, os recursos são desperdiçados. Consequentemente, no trabalho de integridade pública, como em todas as coisas, os funcionários de supervisão devem buscar eficiência, mas devem fazê-lo com cuidado para adequá-las às metas de supervisão - responsabilidade, transparência e independência.

O sistema americano de supervisão da integridade é, em grande parte,

um produto do tamanho dos Estados Unidos e das limitações impostas ao nosso sistema pela nossa Constituição. Os Estados Unidos têm um sistema federal de governo que reserva poderes aos estados se não forem explicitamente dados ao governo federal. Em termos de nosso sistema de supervisão de integridade pública, isso significa que, embora o governo federal tenha conseguido escolher seu próprio sistema de supervisão de suas agências e gastos federais, cada estado também tem a capacidade de determinar como supervisionará suas próprias agências estatais e o gasto de dinheiro do estado.

PRINCÍPIOS GERAIS DE SUPERVISÃO

Sistema Federal de Supervisão dos EUA

Os EUA não possuem, como muitos países, uma agência nacional de combate à corrupção. Em vez disso, há um número de instituições que lidam com a supervisão do governo federal, incluindo o Gabinete de Responsabilidade do Governo no ramo legislativo, o Gabinete de Ética Governamental no ramo executivo e, supervisionando agências executivas, um sistema Inspetor Geral (IG). Os Inspetores-Gerais são nomeados para mais de 70 agências e programas federais com a finalidade de atuar como vigilantes para evitar desperdício, fraude e abuso nessas agências e programas. Os inspetores-gerais federais são nomeados

pelo Presidente e confirmados pelo Senado. Os inspetores-gerais devem ser selecionados sem considerar a afiliação política e com base na integridade e capacidade demonstrada em campos relevantes tais como o legal, auditoria, investigações e administração pública.

A fim de garantir sua independência frente às agências que eles supervisionam, os IGs federais têm uma estrutura de relatórios duplos, respondendo tanto aos chefes de suas agências quanto ao Congresso. A legislação que criou o sistema IG também deixa claro que os chefes das agências não podem limitar a liberdade de

ação do IG em suas operações. Os IGs conduzem investigações e auditorias, fornecem relatórios periódicos e testemunho ao Congresso e emitem relatórios, frequentemente públicos, para tais agências, com recomendações sobre suas ações. Os IGs também têm o poder de obter todos os registros da agência e emitir intimações, e eles são capazes de encaminhar casos prováveis de conduta criminosa ao Departamento de Justiça ou outra entidade promotora apropriada. Os IGs também fornecem treinamento para as agências que supervisionam, aconselham, recebem representantes de reportantes (e têm proteções para eles) e ponderam sobre a legislação e a elaboração de regras sobre questões como conflitos de interesse e de remuneração.

CAPI

Em contraste, os estados dos EUA estão, literal e figurativamente, em todo o mapa em termos de supervisão e fiscalização governamental. Como cada estado é capaz de montar seu próprio sistema, incluindo seu financiamento, existem grandes diferenças entre eles. No Centro para o Avanço da Integridade Pública, estudamos esses sistemas em nossa Pesquisa de Supervisão de 50 Estados. Em nosso site, é possível baixar um relatório abrangente para todos os 50 estados (mais um para Washington, D.C. e um para o governo federal, portanto, 52 no total) e usar nosso mapa clicável para comparar estados em várias bases. Por exemplo, usando nosso mapa, pode-se ver que alguns estados têm várias agências responsáveis pela prestação de contas e pela supervisão, enquanto algumas não possuem nenhuma. Daqueles que têm tais escritórios, existem vários modelos: conselhos de ética e comissões, ouvidorias, promotores locais, auditores e inspetores gerais. Algumas

dessas agências de vigilância possuem equipes grandes e amplos poderes investigativos, enquanto outras consistem em entidades voluntárias que raramente se reúnem e carecem de qualquer meio de fiscalização. Orçamentos para esses escritórios podem ser amplos ou muito pequenos; alguns têm financiamento dedicado estabelecido por estatuto e outros têm que contar com a generosidade do corpo legislativo para sua renda em uma base anual.

Lições para o Brasil

Como os Estados Unidos têm um pouco de tudo, isso pode servir de lição para o que funciona e o que não funciona quando se tenta fornecer um nível razoável de supervisão sem gastar recursos desnecessários.

Uma imagem mais completa dos diferentes modelos e seus pontos positivos e negativos surge a partir de um olhar mais atento ao nosso trabalho no CAPI. No entanto, para fins deste breve artigo, me concentro apenas no modelo que endosso: o modelo do Inspetor Geral, que, assumindo os recursos de apoio apropriados e os poderes necessários, atinge o melhor equilíbrio para garantir tanto uma supervisão eficiente quanto eficaz. Os poderes que devem ser incluídos são a capacidade do escritório de iniciar suas próprias investigações, o poder de intimar, o poder de realizar audiências, a capacidade de emitir relatórios públicos e a capacidade de direcionar os procuradores às acusações. Os Inspetores-Gerais também devem ter financiamento dedicado em um nível satisfatório para assegurar operações apropriadas, proteção contra remoção sem justa causa e uma estrutura de nomeação dupla - ou seja, nomeação pelo executivo com

confirmação pelo poder legislativo - para assegurar um Inspetor Geral com independência operacional.

Acredito que esses poderes de aplicação da lei, pelos inspetores gerais, permitem que suas investigações sejam completas e significativas. A natureza de tempo integral dessa atividade e uma estrutura de nomeação dupla, juntamente com salvaguardas na remoção, levam a níveis apropriados de responsabilidade. Relatórios públicos fornecem transparência. E a separação operacional de outras partes do governo e um orçamento que não é facilmente mudado por funcionários públicos leva à independência necessária. Embora nenhuma forma de supervisão seja perfeita, acredito que o modelo do Inspetor Geral é a melhor maneira de evitar tanto as lacunas na supervisão que levam à ineficácia quanto as redundâncias na supervisão que resultam em ineficiências.



Os Inspetores-Gerais são nomeados para mais de 70 agências e programas federais com a finalidade de atuar como vigilantes para evitar desperdício, fraude e abuso nessas agências e programas.

A Governança Democrática no Brasil

GERALDO TADEU MOREIRA MONTEIRO

Doutor em Direito, Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Uerj e Coordenador do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas sobre a Democracia (Cebrad)



Analistas e operadores políticos não se cansam de repetir o mantra de que “as instituições estão funcionando”.

Após um ano tenso, com eleições extremamente polarizadas e permeadas por agressões e notícias falsas, muitos se perguntaram se a democracia brasileira se encontra em risco. Como se não bastassem as disputas políticas e eleitorais, o país ainda atravessa uma profunda crise econômica, com cerca de 12 milhões de desempregados e um aumento da desigualdade social. Em paralelo, crescem os números da violência e da criminalidade no país, com 62 mil homicídios em 2017 e, em especial, um aumento expressivo nos casos de feminicídio, constituindo-se esses fatos em claras ameaças à Democracia.

Por outro lado, no entanto, analistas e operadores políticos não se cansam de repetir o mantra de que “as instituições estão funcionando”, isto é, as instituições políticas mantêm sua autonomia e decidem soberanamente as matérias de sua competência, tendo suas decisões devidamente acatadas. Assim, conforme o ponto de vista de onde o observador se coloque, poderá ter uma visão mais otimista ou mais pessimista quanto à saúde da democracia no Brasil. O objetivo deste artigo é buscar uma avaliação mais equilibrada do estado atual da nossa democracia, considerando as várias dimensões a partir das quais uma democracia pode ser contemplada. Nossa visão buscará estimar a consolidação da democra-

cia no Brasil a partir do conceito de governança democrática que permite compreender a complexidade da condução de um processo de governança nos dias atuais.

Um dos temas mais sujeitos à polêmica é o conceito mesmo de democracia. A depender do ponto de vista, no limite, os Estados Unidos da América podem ser considerados uma democracia ou uma ditadura (do capital). Assim, também a “República Democrática da Coreia” (do Norte) se concebe como um “genuíno estado dos trabalhadores no qual todo o povo é completamente livre da exploração e da opressão” (cf. sítio oficial: <http://www.korea-dpr.com/>). Para tentar ver melhor em meio à multiplicidade de definições, vamos nos concentrar em três definições: a) a definição procedimental, segundo a qual democracia é um arranjo institucional para atingir decisões através da competição pelo voto; b) a definição Liberal, que reza que democracia é um regime que equilibra contestação (liberdade de imprensa, formação de partidos e associações) e participação (direito de voto, extensão do sufrágio e eleições limpas) e c) a definição participativa/deliberativa, que exige, por um lado, a ampliação dos espaços de participação dos indivíduos e organizações, aliado a uma cultura de participação e, por outro, exige que o regime se baseie num processo de busca racional de consenso entre ci-





“ Em tempos de globalização, de complexidade e de fragmentação política e social acentuadas, a efetividade da ação dos governos tem diminuído sensivelmente. ”

dadãos livres e iguais, implicando parâmetros de efetiva liberdade social e igualdade entre os atores sociais. As três definições, a meu ver, não são incompatíveis entre si. Por isso, teremos em mente neste artigo que uma democracia pode comportar vários níveis de análise: o procedimental, o liberal e o participativo, os quais têm propriedades complementares. Uma democracia não pode prescindir de uma forte dimensão institucional, nem de um equilíbrio entre contestação e participação, além de uma disposição para ampliar os espaços de participação. Ao usarmos a expressão “disposição” na definição acima, nos referimos a uma atitude favorável à participação ampliada, o que alerta para a dimensão cultural da democracia. Sem um conjunto de pré-disposições significantes acerca dos valores democráticos não se pode dizer que a democracia como regime político e social esteja consolidada.

Inexistindo um patamar ótimo de “consolidação democrática”, podemos dizer que uma democracia se encontra mais ou menos consolidada de acordo com sua capacidade demonstrada de impedir retrocessos.

resistência às tentativas de restringir o exercício dos direitos democráticos. Esta resistência será medida pelas respostas dadas pelos membros dessas instituições aos ataques de indivíduos ou grupos em situações concretas e dimensionada pela força e penetração dessas instituições no tecido social. Como exemplos, podemos citar a resposta dada pelo STF às tentativas de limitar a liberdade de expressão em biografias não autorizadas ou nas tentativas de censura a jornais mediante intimidação ou através de medidas judiciais.

“ —————
Inexistindo um patamar ótimo de “consolidação democrática”, podemos dizer que uma democracia se encontra mais ou menos consolidada de acordo com sua capacidade demonstrada de impedir retrocessos.
—————

Por outro lado, a dimensão de força dessas instituições depende do número de pessoas engajadas (número de entidades filiadas às associações

do setor, número de membros de centrais sindicais, etc.) e pela sua penetração naquele espaço social ou político (a representatividade de uma associação profissional ou setorial). Quanto maior a força e a legitimidade dessas instituições, associada a um compromisso declarado de seus membros para com os valores democráticos, maior a capacidade que elas terão de se mobilizar em defesa do regime.

Em tempos de globalização, de complexidade e de fragmentação política e social acentuadas, a efetividade da ação dos governos tem diminuído sensivelmente. Com a atual globalização tecnológica e os sistemas instantâneos de transferência de ativos, os governos nacionais têm grande dificuldade em regular os fluxos financeiros internacionais. As fronteiras nacionais estão cada vez mais permeáveis de fato e de direito (como no caso das uniões aduaneiras). A criminalidade é outro fenômeno globalizado, que transcende a capacidade dos governos nacionais de regular os fluxos de armas, drogas e mercadorias. Neste sentido, os analistas, buscando entender o papel da atividade de governo nos novos contextos sociais, cunharam a expres-

“

A governança democrática através de redes desenvolveu-se de maneira significativa nos últimos trinta anos. Hoje, a democracia como prática participativa encontra-se bastante ancorada no Brasil.

são governança para lidar com o novo papel do governo na gestão das sociedades.

Não cabe, no âmbito deste artigo, discutir pormenorizadamente o conceito de governança. A “linguagem da governança” (cf. Bevir, 2009) se tornou uma chave para compreender uma série de mudanças ocorridas no âmbito da esfera pública nos anos 80 e 90 do século XX. Essas mudanças atingiram os mercados mundiais, que se tornaram altamente integrados, e, por via de consequência, os Estados, que passaram a lidar com um volume de demandas muito mais complexas. Vamos, então, partir de uma definição básica: para (Rosenau, 2000) é “a manutenção da ordem coletiva, o atingimento de objetivos coletivos e os processos coletivos de regulação através dos quais a ordem e os objetivos são buscados”.

Para alguns, a governança é um modo de regulação baseado em processos e interações entre o Estado e a Sociedade, no âmbito do qual o Estado aparece mais como articulador e indutor de consensos, além de principal (mas, não o único) executor de políticas públicas. Preferimos a esta, uma definição mais detalhada: governança é o processo que envolve interações, formais e informais, entre atores coletivos no âmbito de instituições, com vistas ao alcance de decisões pactuadas sobre bens públicos com base no respeito à soberania popular, às leis, aos direitos fundamentais e aos princípios éticos comumente aceitos.

A Governança se exerce essencialmente pela constituição de redes de governança. Para Eva Sorensen e Jacob Torfing:

“Quando é o caso de fortalecer a legitimidade dos padrões regulatórios da União Europeia, de resolver conflitos sobre reformas das políticas sociais nacionais, assegurar um planejamento regional mais bem informado ou mobilizar parceiros relevantes em esforços locais para combater a obesidade, os decisores políticos apelam crescentemente para formas de governança baseadas em rede, construindo interações horizontais entre atores públicos e privados” (2009. P.234).

A Governança em rede caracteriza o modo atual de gestão pública em todos os países líderes mundiais.

A Governança Democrática, por seu turno, coloca o problema da relação entre atores e fóruns majoritários e não-majoritários (cf. Bevir, 2009, p.25), isto é, espaços de discussão entre atores eleitos democraticamente e atores oriundos do mercado ou da sociedade civil organizada. Em que medida as redes de governança como fóruns de deliberação e consenso sobre políticas públicas refletem o estado da opinião pública (ou da soberania popular) torna-se um problema para os sistemas políticos.

As redes de governança não são, por natureza, democráticas ou antidemocráticas. Elas devem, no entanto, estar ancoradas na experiência democrática. Para isso, elas devem ser controladas por políticos democraticamente eleitos, representar a base dos membros dos grupos participantes, responder perante a cidadania daquele território e seguir as regras democráticas (Sorensen and Torfing, 2005, p.201). Em suma, as redes de governança podem ser poderosos instrumentos de política e mesmo de gestão pública desde que permaneçam sob o controle da cidadania.

Considerados esses critérios, podemos dizer que a governança democrática através de redes desenvolveu-se de maneira significativa nos últimos trinta anos. Hoje, a democracia como prática participativa encontra-se bastante ancorada no Brasil. Do ponto de vista institucional, o país lidou com inúmeras manifestações de massa (impeachment

REFERÊNCIAS

- BEVIR, Mark. Key Concepts in Governance. London: Sage, 2009
- ROSENAU, James Governance without Government: Order and Change in World Politics (Cambridge Studies in International Relations). Cambridge: Cambridge University Press, 2000
- SØRENSEN, Eva e TORFING, Jacob. The Democratic Anchorage of Governance Networks. Scandinavian Political Studies, Vol. 28 – No. 3, 2005
- SØRENSEN, Eva e TORFING, Jacob. Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. Public Administration, Vol. 87, No. 2, 2009 (234–258)

de Collor, 1992; paradas gays; Jornadas de Junho (2013); impeachment de Dilma - 2015-2016), com diversos processos eleitorais (19 consultas, 34 votações nacionais – 1º e 2º turnos), promoveu 46 Conferências nacionais (que geraram 24 políticas públicas), criou 50 Conselhos no âmbito federal e mais de 62 mil conselhos municipais, além de incontáveis fóruns, consultas públicas e mesas de diálogo.

Os atores coletivos foram se fortalecendo: Partidos (35 partidos criados e 73 partidos em formação), os sindicatos (17.200, com crescimento de 89% em relação a 1988) e as ONGs (eram 290 mil associações, em 2010). Ampliou-se o acesso aos meios de comunicação com aumento do acesso à internet e às redes sociais: são 110 milhões que acessam diferentes redes sociais (58 milhões de contas no Facebook, 22 milhões de contas no Twitter, 29 milhões no Instagram). Houve uma contundente mudança nas desigualdades sociais com redução de 67% na pobreza no Brasil nos últimos 17 anos.

Além disso, não houve, neste período, movimentos, atentado ou ruptura da legalidade democrática. Por outro lado, houve várias decisões favoráveis aos direitos fundamentais pelos tribunais superiores (direitos dos homossexuais, liberdade de imprensa, liberdade de informação, etc.) e, apesar dos escândalos de corrupção, a cultura do respeito à lei tem cresci-

do (operações de combate à corrupção, diminuição da impunidade, leis de transparência, lei da ficha limpa, e de compliance).

Estas são as razões que nos levam a acreditar que a democracia brasileira encontra-se bem consolidada nas instituições como nas práticas e nas mentalidades. O aprofundamento da democracia coincide com seu enraizamento, ou seja, com a criação de raízes numa população e em sua cultura política. Este é um processo longo, que exige tempo e persistência. Os últimos trinta anos têm demonstrado o quanto o país avançou nesta direção. No entanto, como nos adverte Larry Diamond, democracia é uma história aberta (open-ended).

“ Houve uma contundente mudança nas desigualdades sociais com redução de 67% na pobreza no Brasil nos últimos 17 anos. ”

Democratic Governance in Brazil

GERALDO TADEU MOREIRA MONTEIRO

Doctor of Law, Adjunct
Professor of UERJ Law School
and Coordinator of the Center
for Studies and Research on
Democracy (Cegrad)



Analysts and political
operators are always
repeating the mantra
that “institutions are
working”.

After a tense year, with elections extremely polarized and permeated by aggressions and false news, many wondered if Brazilian democracy is at risk. As if political and electoral disputes were not enough, the country still faces a deep economic crisis, with about 12 million unemployed and an increase in social inequality. At the same time, the numbers of violence and crime in the country are rising, with 62,000 homicides in 2017 and, in particular, a significant increase in cases of femicide, and these facts constitute clear threats to Democracy.

On the other hand, however, analysts and political operators are always repeating the mantra that “institutions are working”, that is, political institutions maintain their autonomy and decide matters within their competence, having their decisions duly complied with. Thus, according to the point of view of the observer, it may have a more optimistic or pessimistic view on the strength of democracy in Brazil. The objective of this article is to seek a more balanced evaluation of the current state of our democracy, considering the various dimensions from which a democracy can be contemplated. Our vision will seek to estimate the consolidation of democracy in Brazil from the concept of democratic governance that allows us to understand the complexity of conducting a governance process in the present day.

One of the themes most subject to controversy is the very concept of democracy. Depending on the point of view, on the verge, the United States of America can be considered a democracy or a dictatorship (of capital). Thus, too, the “Democratic Republic of Korea” (of the North) is conceived as a “genuine state of workers in which all people are completely free from exploitation and oppression” (see official website: <http://www.korea-dpr>). To try to see better in the multiplicity of definitions, let us focus on three definitions: a) the procedural definition, according to which democracy is an institutional arrangement for reaching decisions through competition for voting; b) the liberal definition, which states that democracy is a regime that balances opposition (freedom of the press, formation of parties and associations) and participation (right to vote, extension of suffrage and clean elections) and c) the participatory / deliberative definition, which focus on, the expansion of the spaces of participation of individuals and organizations, coupled with a culture of participation and, on the other hand, requires that the regime be based on a process of rational search for consensus among free and equal citizens, implying parameters of effective social freedom and equality among social actors. The three definitions, in my view, are not incompatible with each other. Therefore, we will keep in



“ In times of globalization, complexity, and marked political and social fragmentation, the effectiveness of government action has diminished significantly. ”

mind in this article that democracy can have several levels of analysis: procedural, liberal and participatory, which have complementary properties. Democracy can not last without a strong institutional dimension, nor a balance between contestation and participation, and a willingness to broaden the spaces of participation. When we use the term “disposition” in the above definition, we refer to an attitude favoring expanded participation, which points to the cultural dimension of democracy. Without a set of significant pre-dispositions about democratic values one can not say that democracy as a political and social regime is consolidated.

Without a single level of “democratic consolidation”, we can say that a democracy is more or less consolidated according to its demonstrated ability to prevent setbacks. As we will see, this capacity will depend on the existence of political and social institutions capable of resisting attempts to restrict the exercise of democratic rights. This resistance will be measured by the responses given by the members of these institutions to the attacks of individuals or groups in concrete situations and dimensioned by the strength and penetration of these institutions in the social fabric.

As examples we can mention the response given by the Supreme Court to attempts to limit freedom of expression in unauthorized biographies or attempts to censure newspapers through intimidation or through judicial measures.

On the other hand, the strength of these institutions depends on the number of people engaged (number of entities linked to associations,

“ —————
Without an optimal level of “democratic consolidation”, we can say that a democracy is more or less consolidated according to its demonstrated ability to prevent setbacks.
—————

number of union members, etc.) and their penetration in that social or political space (the representativeness of an association). The greater the strength and legitimacy of these institutions coupled with a stated commitment of their members to democratic values, the greater the

capacity they will have to mobilize in defense of the regime.

In times of globalization, complexity, and marked political and social fragmentation, the effectiveness of government action has diminished significantly. With today’s technology, globalization and instant asset transfer systems, national governments have great difficulty regulating international financial flows. National borders are increasingly permeable (as in the case of customs unions). Crime is another globalized phenomenon that transcends the ability of national governments to regulate the flow of arms, drugs, and commodities. In this sense, analysts, seeking to understand the role of government activity in the new social contexts, coined the expression governance to deal with the new role of government in the management of societies.

It is not within the scope of this article to discuss in detail the concept of governance. The “language of governance” (Bevir, 2009) became key to understanding a series of changes within the public sphere in the 1980s and 1990s. These changes have hit the world markets, which have become highly integrated and as a consequence, the States which have come to deal with a much more complex set

“

Democratic governance through networks has developed significantly in the last thirty years. Today, democracy as a participatory practice is strongly anchored in Brazil.

of demands. Let us then start from a basic definition: for (Rosenau, 2000) it is “the maintenance of collective order, the achievement of collective goals and the collective processes of regulation through which order and objectives take shape.

For some, governance is a form of regulation based on processes and interactions between the State and Society, within which the State appears more as articulator and inducer of consensus, besides being the main (but not the only) executor of public policies. We prefer a more detailed definition: governance is the process that involves formal and informal interactions between collective actors within institutions, focused on reaching agreed decisions on public goods based on respect for popular sovereignty, laws, fundamental rights and commonly accepted ethical principles.

Governance is essentially constituted by the establishment of networks of

governance. For Eva Sorensen and Jacob Torfing:

“When it comes to strengthening the legitimacy of EU regulatory standards, resolving conflicts over national social policy reforms, ensuring better informed regional planning or mobilizing relevant partners in local efforts to combat obesity, policy makers are increasingly appealing to network-based forms of governance, building horizontal interactions between public and private actors “(2009. p.234).

Network Governance characterizes the current mode of public management in all leading world countries.

Democratic Governance, on the other hand, poses the problem of the relationship between major and non-major actors and forums (see Bevir, 2009, p.25), that is, spaces for discussion between democratically elected actors and actors from the market or organized civil society. To what extent does governance networks such as forums and deliberation and consensus on public policies reflect the state of public opinion (or popular sovereignty) become a problem for political systems.

Networks of governance are not by nature democratic or undemocratic. They must, however, be anchored in democratic experience. For this, they must be controlled by democratically elected politicians, represent the base of the members of the participating groups, respond to the citi-

zenship of that territory and follow democratic rules (Sørensen and Torfing, 2005, p.201). In short, governance networks can be powerful instruments of policy and even public management as long as they remain under the control of citizenship.

Considering these criteria, we can say that democratic governance through networks has developed significantly in the last thirty years. Today, democracy as a participatory practice is strongly anchored in Brazil. From the institutional point of view, the country dealt with numerous mass demonstrations (impeachment of Collor, 1992, gay parades, June Days (2013), impeachment of Dilma - 2015-2016), with various electoral processes (19 consultations, 34 periodic elections, promoted 46 National Conferences (which generated 24 public policies), created 50 councils at the federal level and more than 62 thousand municipal councils, as well as countless forums, public consultations and dialogue panels.

Collective actors were strengthened: parties (35 parties created and 73 parties in formation), unions (17,200) and NGOs (290,000 associations in 2010). Broadened access to the media: Increased access to the internet and social networks: 110 million access different social networks. 58 million Facebook accounts, 22 million social Twitter accounts, 29 million Instagram accounts. There was a strong social inequality (67% reduction in poverty in Brazil in the last 17 years).

REFERENCES

- BEVIR, Mark. *Key Concepts in Governance*. London: Sage, 2009
- ROSENAU, James *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge Studies in International Relations). Cambridge: Cambridge University Press, 2000
- SØRENSEN, Eva and TORFING, Jacob. *The Democratic Anchorage of Governance Networks*. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 - No. 3, 2005.
- SØRENSEN, Eva and TORFING, Jacob. *Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance*. *Public Administration*, Vol. 87, No. 2, 2009 (234-258)

Moreover, during this period there were no movements, attacks or ruptures of democratic legality. On the other hand, there have been a number of decisions favoring fundamental rights by higher courts (gay rights, freedom of the press, freedom of information, etc.) and, despite corruption scandals, a culture of respect for the law has grown. corruption, reduced impunity, transparency laws, clean bill law, and compliance law).

These are the reasons that lead us to believe that Brazilian democracy is well established in institutions as in practices and mentalities. The deepening of democracy coincides with its rooting, that is, with the creation of roots in a population and in its political culture. This is a long process that requires time and persistence. The last thirty years have shown how much the country has advanced in this direction. However, as Larry Diamond cautions, democracy is an open-ended story.

Collective actors were strengthened: parties (35 parties created and 73 parties in formation), unions (17,200, up 89% over 1988) and NGOs (290,000 associations in 2010). Broadened access to the media: increased access to the internet and social networks: 110 million accesses to different social networks. 58 million Facebook accounts, 22 million social Twitter accounts, 29 million Instagram accounts. There was a significant reduction in social inequality (67% reduction of poverty in Brazil in the last 17 years).

Moreover, during this period there were no movements, attacks or ruptures of democratic regime. On the other hand, there have been a number of decisions favoring fundamental rights by higher courts (gay rights, freedom of the press, freedom of information, etc.) and, despite corruption scandals, a culture of respect for the law has grown.

These are the reasons that lead us to believe that Brazilian democracy is well established in institutions as in practices and mentalities. The deepening of democracy coincides with its rooting, that is, with the creation of roots among the citizens and in its political culture. This is a long process that requires time and persistence. The last thirty years have shown how much the country has advanced in this direction. However, as Larry Diamond cautions, democracy is an open-ended story.

“ There was a significant reduction in social inequality (67% reduction of poverty in Brazil in the last 17 years). ”

Agradecimentos / Acknowledgment



ULHÔA CANTO
A D V O G A D O S

IBGC
Instituto Brasileiro de
Governança Corporativa

 **ICRio**
INSTITUTO COMPLIANCE RIO



1809

ACRJ

Rua Candelária, 9 / 11º e 12º andares
Centro - Rio de Janeiro - RJ
CEP.: 20091-904

Tel.: (21) 2514-1229
Fax (21) 2514-1216
acrj@acrj.org.br

www.acrj.org.br
