

Instituições de *accountability* e (des)confiança: Legislativo e Judiciário em análise comparada

Accountability institutions and (dis)trust: Legislative and Judiciary branches in a comparative analysis

Ana Luiza Melo Aranha¹

Helga do Nascimento de Almeida²

Resumo: Este artigo analisa como a sociedade brasileira avalia duas instituições centrais para os processos de *accountability* requeridos em uma democracia: o Legislativo e o Judiciário. Pretende-se analisar a percepção de corrupção nestas instituições, em um marco teórico que conecta as discussões sobre *accountability* com os temas da corrupção e da desconfiança política. As fontes de dados buscadas serão duas. A primeira é a análise das 80 propostas levantadas pelos cidadãos brasileiros na Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. A segunda é um *survey* realizado pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP-UFMG) que versa sobre a percepção de corrupção por parte dos cidadãos brasileiros. Será comparado como o Legislativo e o Judiciário aparecem nas propostas da Consocial e no entendimento dos cidadãos em termos da corrupção percebida e da confiança nessas instituições. Os resultados apontam como o Poder Judiciário é reforçado como mecanismo de combate à corrupção tanto entre os cidadãos de uma maneira geral quanto entre aqueles presentes na Consocial e como o Legislativo é percebido como ambiente mais corrupto, o qual deve ser alvo de processos de controle mais rigorosos.

Palavras-chave: Judiciário; Legislativo; Confiança; *Accountability*.

Abstract: This article analyzes how the Brazilian society evaluates two central institutions for accountability processes required in a democracy: the legislative and the judiciary branches. The aim is to analyze how we perceive the presence of corruption in these institutions, in a theoretical framework that connects the

¹ Doutoranda em Ciência Política pela UFMG. E-mail: aninhaaranha@gmail.com.

² Doutoranda em Ciência Política pela UFMG. E-mail: helgaalmeida@gmail.com.

discussions about accountability with the themes of corruption and political distrust. The data sources fetched will be two. The first is the analysis of the 80 proposals presented by Brazilian citizens at the National Conference on Transparency and Social Control. The second, a survey conducted by the Public Interest Reference Center (CRIP-UFMG), deals with the perception of corruption by Brazilian citizens. We will compare how the legislative branch and the judiciary branch appear in the proposals of the Consocial and in the perceptions of citizens in terms corruption and confidence in these institutions. The results indicate how the Judiciary Branch is reinforced as a mechanism to combat corruption both among citizens in general and among those present at the Consocial, and how the Legislative Branch is perceived as a more corrupt environment that must be the target of more strict process control.

Keywords: Judiciary Branch; Legislative Branch; Trust; Accountability.

1. Introdução

De acordo com Guillermo O'Donnell (2001) toda organização política sofre uma tensão inerente. Por um lado, os seus membros esperam a provisão de certos bens públicos e a solução de problemas de ação coletiva. Por outro lado, há a crença extensamente partilhada de que é perigoso dar demasiado poder aos indivíduos – principalmente se estes detêm autoridade para tomar decisões coletivamente vinculantes, respaldadas pelo controle dos meios de coerção. Isso quer dizer que é preciso controlar o poder político, seja pela via da garantia de direitos e liberdades, seja pela via da *accountability*, assegurando que os agentes públicos serão responsabilizados perante as suas escolhas.

Nas discussões dos federalistas, por exemplo, buscava-se exatamente o equilíbrio entre a efetividade governamental – a capacidade de agir – e o controle. James Madison pensava a criação de uma unidade política efetiva, mas entendia que o poder é naturalmente invasivo e necessita de freios. Como mecanismos básicos de controle do poder propôs dividir e equilibrar para produzir freios e contrapesos, partindo da ideia de que os seres humanos são inclinados a abusar do poder. Em Madison, a ambição controla a ambição, a simples divisão de poderes não seria suficiente. Cada poder deveria ter jurisdição nas atribuições dos outros – criando assim a interpenetração parcial de poderes autônomos e equilibrados – uma das precauções auxiliares para controlar o poder:

In framing a government, which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself. A dependence on the people is no doubt the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions (Madison, 2011, p. 50).

Na atualidade, as democracias contemporâneas reafirmam como um dos princípios democráticos centrais a ideia de que os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se pelos seus atos ou omissões no exercício do poder. Democracia, nesse sentido, é entendida como um “regime or system of government in which rulers are held accountable for their actions in the public domain” (Schmitter, 2003, p. 02).

A questão colocada pela *accountability* é como construir poderes que satisfaçam à demanda democrática de propiciar governos que não se esqueçam de que são devedores frente aqueles que são a fonte de sua pretensão de governar (O’Donnell, 1998). Isto porque regimes democráticos sustentam a crença de que o autogoverno popular constitui uma fonte institucional de ordenamento normativo e não é simplesmente um veículo do poder político: “*Procedural practices must support citizens’ shared conviction that, having authorized others to govern, they have not given up their essential autonomy*” (Barnard, 2000, p. 10). Assim, a experiência democrática envolveria a percepção por parte dos cidadãos que aqueles que detém o poder devem prestar contas de suas ações (Dunn, 1999).

Nos termos propostos por O’Donnell (1998), a *accountability* poderia então assumir em uma democracia um sentido vertical relacionado ao controle eleitoral exercido pelos cidadãos³. Esse sentido tem a ver com a capacidade da cidadania em fazer com que as políticas reflitam as suas preferências. A prestação de contas existe se o cidadão tem a sua disposição mecanismos para fazer cumprir suas demandas e punir administradores que não ouvem seus reclames políticos. Logo a *accountability* vertical trata da relação entre o Estado e a sociedade, na qual o controle ocorre através de eleições limpas, regulares e balizadas no princípio da regra da maioria, sendo possível punir ou premiar as escolhas governamentais.

³ Sobre a discussão das eleições como mecanismo de controle vertical por excelência, ver Przeworski, Manin e Stokes (1999).

Já a tarefa da dimensão horizontal da *accountability* é fazer com que o controle do exercício do poder e a responsabilização dos agentes públicos ocorram por um sistema que impeça o mau uso da discricionariedade. A *accountability* horizontal requer

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 2001, p. 07).

A dimensão horizontal está relacionada, portanto, a mecanismos institucionais desenhados para assegurar que as ações dos agentes públicos estejam relacionadas a um marco legal e constitucional, como por exemplo, a separação de poderes, um sistema de freios e contrapesos e agências de controle especializadas (Peruzzotti, 2008). Enquanto a separação de poderes envolve a clássica divisão entre as três funções básicas dos governos, cada uma confiada a um órgão diferente (Legislativo, Executivo e Judiciário), o sistema de *checks and balances* envolve a noção de que cada poder participa das funções do outro e cada um mantém o outro *accountable*.

Entre os brasileiros haveria uma ideia bastante difundida e profunda sobre a ausência de *accountability* especialmente pela falta de sanções efetivas para os casos que envolvem corrupção: “*brazilians often complain that investigations of corruption by public servants drag on for years bringing few legal sanctions on the perpetrators*” (Taylor e Buranelli, 2007, p.59). O cenário latino-americano aponta para um aumento da percepção e corrupção nas últimas décadas (Weyland, 1998). Percepção esta apontada por medidas como o *Corruption Perception Index (CPI)*⁴ e o *Latinobarometro*⁵ que tem demonstrado que o fenômeno da corrupção é

⁴ A fonte mais utilizada de dados comparativos sobre corrupção, publicado anualmente desde 1995, a CPI reúne os resultados de várias pesquisas nacionais de aferição de percepções de corrupção entre especialistas dos países, funcionários e executivos.

⁵ É uma pesquisa regional anual de opinião pública abrangendo quase todos os países da região e, dependendo do ano, contém uma série de questões de corrupção.

⁵ É uma pesquisa regional anual de opinião pública abrangendo quase todos os países da região e, dependendo do ano, contém uma série de questões de corrupção.

profundamente enraizado, aparentemente em ascensão e teimosamente resistente à mudança em toda a região. Nesse cenário o Brasil aparece como um caso particular: apesar de se situar em níveis medianos de percepção de corrupção no CPI e apesar das reformas recentes que visavam o fortalecimento das instituições de *accountability*, exibe níveis altos de experiência direta com a corrupção (Morris, 2006; CRIP, 2010; Filgueiras e Avritzer, 2010). Haveria ainda uma forte percepção de que a lei é aplicada fracamente. Neste sentido, os brasileiros julgam a observância da lei de forma mais negativa do que o resto da América Latina.

Na experiência brasileira recente houve o aprimoramento das instituições responsáveis pelo enfrentamento da corrupção com vistas ao fortalecimento da *accountability*. Este fortalecimento gradual e não linear decorreu da evolução das instituições democráticas brasileiras que, por sua vez, tem demandado de forma crescente a responsabilização política e prestação de contas dos governantes (Abrucio et al, 2012).

A evolução do Brasil nas últimas décadas demonstra um movimento de concretização de um terreno institucional para o enfrentamento da corrupção e para o aprofundamento da *accountability*. Essa evolução se deu com o desenvolvimento de algumas ações importantes, por exemplo: 1) a criação de novas instituições, como a Controladoria Geral da União (CGU); 2) a expansão dos poderes do Ministério Público e da Polícia Federal; 3) a criação de novas leis – a) da improbidade administrativa, b) das licitações, c) da lavagem de dinheiro, d) do acesso à informação. 4) os avanços nas medidas de transparência e qualidade da burocracia; 5) o desenvolvimento de um serviço federal civil bem formatado; 6) a formatação de judiciário independente e agências anticorrupção; 7) o fortalecimento das regras internas e fiscalizações de agências individuais; 8) a incorporação dos cidadãos no combate aos corruptos; 9) acriação do CNJ e CONAMP para a fiscalização de juízes e promotores; 10) expansão de grupos da sociedade civil no combate à corrupção.

Uma das medidas resultantes do fortalecimento da *accountability* e controle da corrupção, iniciada pela CGU, foi a “Conferência Nacional Sobre Transparência e Controle Social” (Consocial). Ela foi responsável por ativar as energias políticas e sociais da cidadania sobre os temas da *accountability* e corrupção por meio da

inserção da possibilidade de participação dos cidadãos. “Seria preciso envolver atores sociais para conseguir, a um só tempo, combater a corrupção e capacitar a sociedade para cobrar mais dos governos” (Abrucio *et al*, 2012: 65).

A proposta deste trabalho é analisar os dados da Consocial e de um *survey* nacional que mostra como a população brasileira avalia duas instituições centrais para os processos de *accountability* requeridos em uma democracia: o Legislativo e o Judiciário. Pretende-se analisar como percebemos a presença de corrupção nestas instituições em um marco teórico que conecta as discussões sobre *accountability* com os temas da corrupção e da desconfiança política. Dado que o poder político corrompe, mecanismos de *checks and balances* são construídos a fim de que se controle o poder. Este artigo pretende mostrar como as avaliações que os cidadãos brasileiros fazem sobre essas duas instituições de *accountability* diferem – como eles constroem percepções muito mais negativas por parte do Legislativo e mais otimistas em relação ao Judiciário, e como isso pode ser visto como problemático do ponto de vista da ausência de *accountability* do próprio poder Judiciário. O poder menos *accountable* aos outros poderes e à própria sociedade é trazido para o centro do processo de *accountability*, e o poder mais conectado e representativo da própria sociedade é relegado a um segundo plano no combate à corrupção.

Pela literatura, ambos os poderes conviveriam com críticas sobre os seus papéis enquanto órgãos de combate à corrupção. O Legislativo é tido como poder desprestigiado, neutralizado em sua função fiscalizadora e o Judiciário sofreria com acusações sobre a sua lentidão e a ausência de sanções efetivas contra a corrupção, existindo um desgaste que afeta profundamente a sua credibilidade (Schilling, 1999). Se o contexto descrito é de inquietação, de descrédito em relação às funções dos tribunais e do Congresso, observa-se uma série de convocações em curso. Uma destas convocações vem do Legislativo com seu objetivo explícito de recuperação de prestígio, de afirmação de capacidade do exercício da fiscalização, da representação e da legislação, recuperando espaços de independência frente ao Executivo. Outra vem do Judiciário e do Ministério Público com uma nova visão do direito articulada aos movimentos sociais. O protagonismo do Ministério Público é ressaltado a partir de seu novo desenho constitucional na defesa do “bem público”

como uma das novidades do cenário político "desacomodando" antigas e arraigadas visões e práticas de gestão pública (Schilling, 1999). Neste cenário de desconfiança frente a ambas instituições, nos perguntamos qual delas estaria conseguindo sair deste marco e ser mais bem avaliada pelos cidadãos brasileiros.

2. Corrupção e confiança

A América Latina é, hoje, mais democrática do que em qualquer outro momento de sua história. Todavia, no curso do seu processo de democratização, mesmo com governantes eleitos através de eleições livres e justas, problemas graves como insegurança econômica individual, altos índices de criminalidade, uma crescente crise de representação, altos níveis de desconfiança política embasados, sobretudo, por escândalos de corrupção envolvendo altos cargos do governo contribuem para que as instituições democráticas sejam vistas, cada vez mais, como irrelevantes ou, até mesmo, como um obstáculo para lidar com os desafios que os latino-americanos enfrentam todos os dias (Oxhorn, 2010).

O tema da desconfiança e o tema da corrupção adquirem, portanto, uma relevância central nos estudos sobre a democracia na contemporaneidade posto que atingem o núcleo central da mesma, representando a negação da justiça, a falta de acesso dos cidadãos na determinação das decisões políticas e ações coletivas, minando a essência da cidadania. A percepção de corrupção erode as fundações básicas de confiança sob as quais a democracia deveria residir (Warren, 2005).

Dessa forma, as propostas de estudo sobre a percepção de corrupção fazem sentido ao se defender que esta percepção está intimamente relacionada à confiança básica na qual a democracia repousa. Confiança esta que engloba a ideia de que as instituições democráticas (aí incluídas as instituições de *accountability* como o Legislativo e o Judiciário) não são dominadas pela corrupção e conseguem enfrentá-la de forma satisfatória. Em âmbito mais amplo, o registro de mudança da atitude dos cidadãos diante das instituições públicas e, em especial, das instituições democráticas, originando ou aprofundando o fenômeno de desconfiança política em várias partes do mundo, foi documentada por extensa literatura desde os anos 80. Em se tratando de países latino-americanos, apenas cerca de 1/5 do público tem 'alguma' confiança em parlamentos e partidos

políticos e menos de 1/3 confia em governos, funcionários públicos, polícia ou judiciário. As pesquisas relatadas por Moisés em *Os Brasileiros e a Democracia*, do início dos anos 1990, mostraram isso para o Brasil, e os livros *Ciudadanía y Cultura Política*, de Victor Manuel Durand (2004), sobre o México, e *Chile, un país dividido*, de Carlos Huneeus (2003), também associaram os sentimentos de apatia ou de impotência política com a desconfiança dos cidadãos de instituições democráticas. Nesses casos não existem sinais de preferência por um regime antidemocrático. Todavia a desconfiança dos cidadãos frente às instituições públicas aponta para um paradoxo cujos efeitos para a continuidade da democracia em longo prazo precisam ser mais bem conhecidos e estudados.

Outros estudos mostram a elevada percepção de que políticos e instituições são corruptos na América Latina – a Transparência Internacional, por exemplo, tem classificado os países desse continente entre os mais corruptos do mundo desde o início do seu índice de corrupção em 1995 (Blake e Morris, 2009). Estudos empíricos mostram como essa percepção de corrupção no continente está associada com resultados não desejáveis, como a diminuição da confiança no governo e redução no suporte à democracia (Moisés, 2005; Booth e Seligson, 2009; Morris e Klesner, 2010).

Dentre os estudos realizados na América Latina, alguns conectam a corrupção a uma generalizada falta de respeito à lei na América Latina, à primazia das relações pessoais e familiares sobre normas universais ou ao *gap* separando as expectativas populares e as capacidades econômicas (NEF, 2001). Além desses estudos, vários pesquisadores focam atenção nas atitudes públicas frente à corrupção. Estudos baseados em *surveys* de opinião pública proveem informações sobre os determinantes das percepções de corrupção. Por exemplo, Canache e Allison (2005) exploram o link entre percepções individuais de corrupção e a desconfiança generalizada nos outros e nas instituições políticas, avaliações mais pobres da economia e apoio a partidos da oposição.

Nesse contexto latino-americano há uma luta contínua das democracias da região para diminuir os níveis de corrupção real e percebidos. Nesses países a dinâmica da corrupção combina rotas históricas com uma habilidade de se adaptar para evitar ser detectada (Blake e Morris, 2009). E o Brasil não escapa a essa luta:

a corrupção é um problema para a sociedade brasileira porque é percebida como parte de nossa vida política em toda a sua extensão (Bignotto, 2006). A dificuldade dos governantes em lidarem com a coisa pública de forma adequada, em se sujeitarem às regras e leis que organizam a sociedade e de respeitarem o patrimônio público têm apresentado um grande impacto na forma dos brasileiros entenderem e lidarem com a democracia.

De acordo com Filgueiras (2009), a corrupção espelha, sobretudo, uma natureza moral que depende dos juízos que atores relevantes fazem a respeito da ordem política:

A corrupção, dessa forma, pode ser compreendida levando-se em consideração aspectos morais que estão pressupostos na prática social ordinária. É fundamental considerar os aspectos normativos envolvidos no tema da corrupção e o modo como a construção de sua significação social depende de valores que circulam no plano da sociedade (Filgueiras, 2009, p.398).

Analisar o fenômeno da corrupção exige, portanto, uma abordagem que inclua a análise dos valores e concepções morais dos cidadãos de cada coletividade. Isso significa que entender a corrupção passa pelo entendimento da configuração da legitimidade política e dos aspectos normativos que fundamentam a vida em sociedade. É por essa razão que os estudos sobre percepção de corrupção tornam-se uma vertente tão relevante no campo de pesquisa a respeito do fenômeno. De fato, se a corrupção só pode ser compreendida a partir do rompimento – no plano concreto de ação – com uma gramática normativa específica a uma determinada coletividade, para compreendermos a corrupção é necessário descobrirmos aquilo que é percebido como ato corrupto do ponto de vista do cidadão, ou seja, como é constituído o juízo dos indivíduos a respeito dos atos e ações de seus governantes.

Desse modo, é de grande valia uma análise sobre a corrupção no Brasil através da categoria da percepção que a população apresenta em relação ao fenômeno. A próxima seção inicia com a descrição das nossas fontes de dados sobre essa percepção para então apresentarmos nossos resultados.

3. Nossos dados

A fim de compararmos as percepções de corrupção que os cidadãos brasileiros constroem sobre o Legislativo e o Judiciário e detectar tendências nessas percepções buscamos um duplo olhar. No primeiro, voltamo-nos para os cidadãos engajados na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. Se é possível pensar em um local estratégico para se olhar a percepção e a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas, a primeira conferência nacional sobre transparência e controle nos parece um caso apropriado de análise. Assim sendo, a primeira fonte de dados será a análise das propostas levantadas pelos cidadãos brasileiros na Consocial, realizada em 2012. Esta conferência foi um processo nacional coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU) convocada pelo “Decreto Presidencial de 8 dezembro de 2010”. Ela teve etapas preparatórias de julho de 2011 a abril de 2012 em todo o Brasil, mobilizando diretamente mais de 150 mil cidadãos, representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional que ocorreu em Brasília entre 18 e 20 de maio de 2012. Como resultado foram definidas 80 propostas e diretrizes resultantes de todo o processo conferencial.

Á partir da prévia apresentação do enquadramento deste trabalho pode-se, enfim, definir a pergunta na qual esse *paper* vem se debruçar: Como os cidadãos brasileiros que participaram deste exercício de controle social percebem o Legislativo e o Judiciário? Em um estudo de natureza mais exploratória – pela ausência de dados, por exemplo, sobre o perfil dos participantes – mapeamos algumas tendências nas avaliações dos cidadãos brasileiros participantes da mesma.

Nos perguntamos então se essas tendências se manteriam em um cenário nacional mais amplo. Nosso olhar se volta então para um *survey* nacional de opinião pública realizado em 2009 pelo CRIP (Centro de Referência do Interesse Público), financiado pela Fundação Konrad Adenauer em parceria com o Instituto Vox Populi, que versa sobre a percepção de corrupção por parte dos cidadãos brasileiros. A amostra dessa pesquisa foi composta por 2.400 indivíduos, estratificada por situação de domicílio, sexo, idade, escolaridade, renda familiar e situação perante o trabalho. Esse processo de estratificação foi calculado

proporcionalmente de acordo com os dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ano 2000, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ano 2006. A amostra proporcionou um intervalo de confiança de 95% e uma margem de erro calculada em 2%. A pesquisa de campo foi realizada entre 11 e 18 de julho de 2009. O objetivo desta pesquisa foi averiguar o alcance dos mecanismos de controle da corrupção na dimensão do Estado brasileiro tendo em vista a percepção e as representações coletivas dos cidadãos.

Ao final, nossas análises mostram como o Poder Judiciário é reforçado como mecanismo de combate à corrupção tanto entre os cidadãos de uma maneira geral, quanto entre aqueles engajados na Consocial. E como o Legislativo é percebido como um ambiente corrupto e que deve ser alvo de controles mais rigorosos. Nosso questionamento final problematiza este achado sob a própria ótica da *accountability*: na busca por governos mais *accountables* acaba-se reforçando o poder menos *accountable* que temos.

4. A Consocial e a percepção acerca da corrupção no legislativo e no judiciário

A Conferência Nacional de Transparência e Controle Sociais, evento realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), foi convocada a pedidos de organizações da sociedade civil e contou com etapas municipais, regionais, estaduais e uma atividade nacional que foi realizada entre 18 e 20 de maio de 2012.

Foram realizadas 837 conferências municipais, 186 regionais, além de conferências livres convocadas por associações da sociedade civil (ONGs, associações de moradores, grupos de estudantes). Mobilizou-se quase um milhão de pessoas nas etapas subnacionais e 1200 delegados na etapa nacional. Dentre estes havia representantes da sociedade civil, do poder público, dos conselhos de políticas públicas preocupados com a promoção da transparência das instituições e controle da corrupção.

Os debates ocorridos giraram em torno de quatro eixos temáticos definidos pelo texto base. O objetivo central do texto base “era orientar as discussões nas

etapas conferenciais, servindo como material de apoio e referência aos participantes no debate e na elaboração das diretrizes e propostas. O texto base detinha caráter propositivo sendo que a ideia é que este fosse o ponto de partida para o debate e não uma resposta para todos os desafios da 1ª Consocial” (Portal da Transparência⁶). Enfim, o espírito das discussões levadas pela Consocial baseou-se nos seguintes eixos temáticos: 1) Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos; 2) Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; 3) A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; 4) Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.

O resultado das discussões consolidou, ao fim dos processos, oitenta propostas ao poder público⁷. Desse total, 21,25% pertenciam ao eixo temático I; outros 21,25% pertenciam ao eixo temático II; 20% ao eixo temático III e impressionantes 37,50% pertenciam ao eixo temático IV - “Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção”. Parece sintomático ver esse resultado aparecer com tanta expressão na Consocial. Isso porque fica demonstrado empiricamente a preocupação da sociedade civil com o assunto corrupção e como este se destaca dentre outros temas relevantes relativos à controle social.

⁶ <http://www.portaltransparencia.gov.br/noticias/DetalheNoticia.asp?noticia=204>

⁷ Faz-se relevante destacar a metodologia diferenciada da Consocial: uma vez formuladas as propostas no nível municipal, não era possível mudá-las nos outros níveis de discussão e debate (conferências estaduais ou nacional). Nesses outros dois níveis era possível apenas eleger as melhores propostas já formuladas localmente. Isso levanta a questão de que o espaço da deliberação e da possibilidade de transformação de preferências estava muito mais assegurado nas conferências municipais, deixando os debates nos outros níveis em um segundo plano, contando muito mais o momento eleitoral (de eleição das propostas). Isso implica no fato de que as propostas que iremos analisar aqui foram formuladas pelos cidadãos no seu nível mais local, e não sofreram alterações posteriores. Mapear o perfil de quem elaborou essas propostas demandaria saber o perfil dos participantes das conferências locais, algo muito além das possibilidades de se alcançar com este estudo.

Tabela 1. Número de propostas resultantes da 1ª Consocial por eixo temático

Eixo	Propostas	Porcentagem
I - Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos	17	21,25%
II - Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública	17	21,25%
III - A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle	16	20,00%
IV - Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.	30	37,50%
Total	80	100%

Fonte: 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial - Lista 80 propostas, 2012.

Afunilando nossa análise partimos para a tentativa de visualizar melhor como se configurou a presença do Judiciário e Legislativo nas propostas forjadas na 1ª Consocial. Como indica a Tabela 2 pode-se encontrar quatorze registros da palavra “Judiciário” e dezesseis registros da palavra “Legislativo”. Dentre estes registros pode-se computar que os registros da palavra “Judiciário” estavam distribuídos entre oito propostas e os registros da palavra “Legislativo” entre doze propostas. Quantitativamente entende-se, portanto, que o Poder Legislativo foi mais abordado como assunto das propostas da Consocial que o Poder Judiciário. Essa primeira análise de fato começa a nos sinalizar algo central nesse trabalho: a sociedade civil brasileira entende o Legislativo como sendo um poder um tanto quanto mais problemático se comparado ao Poder Judiciário e que deve ser alvo de mudanças.

Tabela 2. Número de citações de "Judiciário" e "Legislativo" nas propostas da 1ª Consocial

Número	Judiciário	Legislativo
Número total de resultados achados	14	16
Número de propostas da 1ª Consocial que citam ao menos uma vez	8	12

Fonte: 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial - Lista 80 propostas, 2012.

Entende-se como importante, no desenrolar das análises, que aprofundemos no estudo das propostas saídas da 1ª Consocial exatamente porque essas nos possibilitarão perceber com um olhar mais apurado como sociedade civil enxerga os poderes Legislativo e Judiciário. Na Tabela 3 vemos que das propostas

do eixo temático I - “Promoção da transparência e acesso à informação e dados públicos” - Judiciário e Legislativo foram abordados por duas propostas cada um. Dessas propostas, uma delas (Proposta 43) citava Legislativo e Judiciário conjuntamente e aconselhava a “Criação de conselhos de Transparência Pública e Controle Social em âmbitos municipal, estadual, nacional e em órgãos públicos” com o objetivo de trabalhar

em conjunto no planejamento, definição, fiscalização e controle da gestão da informação pública das três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), para fiscalização e controle dos recursos públicos/prestações de contas; combate à corrupção; investigação, análise de implantação de convênios, parcerias e repasses com ente público ou privado; que possam receber e encaminhar denúncias (1ª Consocial - Lista 80 Propostas - Proposta 43).

Também no eixo temático “Promoção da transparência e acesso à informação e dados públicos” encontra-se a Proposta 25 que discute a transparência do Judiciário e assim recomenda

reforma no setor e obrigatoriedade na divulgação da prestação de contas, da carga e fluxo de trabalho, produtividade de magistrados e servidores do Poder Judiciário, em tempo real na internet, e em outros meios de comunicação (1ª Consocial - Lista de 80 Propostas - Proposta 25).

Vemos que há a preocupação de tornar o Poder Judiciário mais *accountable* e transparente. No entanto, esse interesse é demasiadamente mais suave quando comparado às propostas que abordaram o Poder Legislativo. A forte impressão que se tem é que as propostas em relação ao Poder Judiciário tem um caráter um tanto quanto mais positivo e propositivo e as propostas relacionadas ao Poder Legislativo tem um caráter negativo, no sentido de desconfiança e necessidade de controle.

Vemos que das oito propostas que continham pelo menos uma vez a palavra “Judiciário”, quatro tinham a ver com “Diretrizes para a prevenção e o combate à Corrupção”. No caso do Poder Legislativo sete tiveram a ver com o Eixo Temático IV, que reforça a intuição de que Legislativo é visto de forma um tanto quanto mais

“negativa” que Poder Judiciário. Assim, veremos que no conjunto de propostas vários mecanismos foram pensados para manter bem controlado o Poder Legislativo. A seguir comentaremos algumas das propostas dispostas no documento resultante da 1ª Consocial.

Tabela 3. Número de propostas da 1ª Consocial que citam ao menos uma vez as palavras "Judiciário" e "Legislativo por eixo temático da proposta

Eixo temático	Número de citações	
	Judiciário	Legislativo
I - Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos	2	2
II - Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública	2	0
III - A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle	0	3
IV - Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.	4	7
Total	8	12

Fonte: 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial - Lista 80 propostas, 2012.

Notamos, por exemplo, nas Proposta 28 e Proposta 33 a desconfiança em relação ao Legislativo no momento que aconselham que seja abolido voto secreto nos parlamentos em todas as esferas e em qualquer espaço e tipo de decisão (com exceção em casos de denúncia e direito de opinião, assim como do financiamento privado das campanhas políticas). A Proposta 37, do mesmo eixo temático, é também impressionantemente sintomática no que tange à desconfiança em relação ao Legislativo. Nela discorre-se sobre a necessidade da reestruturação do controle externo do Legislativo e até de que se deve negar ao Poder Legislativo a capacidade de aprovar contas rejeitadas pelo controle externo⁸. A Proposta 38 demonstra também a lógica de desconfiança e segue propondo rédeas curtas ao Poder Legislativo, descreve assim a proposta:

⁸ Proposta 37, texto completo: “Reestruturar o controle externo do legislativo (tribunais de conta) para extinguir a figura dos ministros e conselheiros; instituir a remessa dos relatórios de auditorias e fiscalização para os legislativos, procuradorias do estado, municípios e da União, para os ministérios públicos dos estados e da União bem como dar publicidade à toda sociedade; conferir autonomia ao controle externo, inclusive independência na escolha de seus membros, sem interferência do Poder Executivo, proibindo a indicação de políticos de carreira para o exercício de suas funções, adotando o concurso público também para conselheiros e ministros; e negar ao Poder Legislativo a capacidade de aprovar contas rejeitadas pelo controle externo” (1ª Consocial - Lista 80 - Proposta 37).

[...] fim da reeleição por mais de dois mandatos consecutivos para os cargos do Legislativo, assim como limitação dos mandatos alternados legislativos e cargos de mandato Legislativo[...] (1ª Consocial - Lista 80 Propostas - Proposta 38).

E segue tentando refrear legisladores criando critérios que parecem um tanto quanto problemáticos e dispõe

instituir carga horária para membros do Legislativo de 8 horas diárias; exigir o critério escolaridade (ensino médio) e o mínimo de conhecimento das leis que dão embasamento aos cargos eletivos (nas três esferas de governo), bem como para os cargos de assessoria, chefia e coordenação(1ª Consocial - Lista 80 Propostas - Proposta 38).

A Proposta 46 parece seguir o mesmo espírito da Proposta 38 já que lista várias sugestões relativas ao monitoramento e restrição da atividade do parlamentar. Essas vão desde “o fim dos privilégios salariais, a diminuição de subsídio dos políticos⁹, remuneração de um salário mínimo ou aproximadamente dois salários para políticos, salários equiparados aos dos demais servidores públicos e que os parlamentares não tenham a autonomia para decidir seus próprios salários” (1ª Consocial - Lista 80 Propostas - Proposta 46). Essa proposta chega inclusive a aventar que o salário dos “políticos” deve ser decidido “de acordo com sua graduação, semelhante ao salário do professor, extinguindo a remuneração das sessões extraordinárias do Legislativo municipal, estadual e federal” (1ª Consocial - Lista 80 Propostas - Proposta 46). Por fim a Proposta 46 recomenda algo que demonstra a falta de conhecimento das leis orçamentárias brasileiras, quando descreve a necessidade de “reduzir o salário dos deputados e investir em hospitais públicos para pessoas portadoras de necessidades especiais” (1ª Consocial - Lista 80 Propostas - Proposta 46).

Mudando o foco do olhar e comparando o viés das propostas que trataram o Judiciário no Eixo Temático IV veremos que se pode dizer que ele conserva em si uma perspectiva um tanto quanto positiva e de expansão de responsabilidade deste. Vemos na Proposta 9 um exemplo emblemático do que sociedade civil

⁹ Atenção para o uso da palavra “político” na Proposta 46, o que prejudica o entendimento e não especifica de que cargo se está falando.

espera do Poder Judiciário, principalmente no que tange ao aumento de seu poder decisório. Descreve-se que deve ser garantida “autonomia efetiva do Ministério Público e do Poder Judiciário” (1ª Consocial - Lista 80 Propostas - Proposta 9). Além disso, indica que se promova mudança de critérios para a

indicação de conselheiros dos tribunais de contas da União e dos estados, dos chefes do Ministério Público e Defensoria Pública da União e dos estados, sem indicação do Poder Executivo, dando aos órgãos autonomia na escolha de profissionais de carreira e propiciando o aumento do número de juizes e promotores e maior agilidade nos processos de forma a cumprir a legislação vigente, criando defensorias públicas (1ª Consocial - Lista 80 Propostas - Proposta 9).

A Proposta 23 e 76 também são bastantes significativas para nosso argumento quanto à positividade que se vê no que se relaciona ao Poder Judiciário comparada à negatividade vista em relação ao Poder Legislativo. Define-se assim, ainda dentro do eixo “Diretrizes para a Prevenção e Combate à Corrupção”, mais uma vez alargar o expediente do Judiciário e diminuir prerrogativas parlamentares. O texto da Proposta 23 indica que se tipifique corrupção como crime hediondo e acabar com a imunidade parlamentar e “privilégios”, e recomenda que se assegure ao Poder Judiciário

mecanismos que propiciem a devolução imediata do dinheiro público decorrente de atos de corrupção para os crimes de corrupção e responsabilidade, crimes comuns e de improbidade administrativa e ainda para ocupantes de cargos políticos e públicos (1ª Consocial - Lista 80 Propostas - Proposta 23).

Veremos a seguir outras evidências da visão que a sociedade constrói no que tange ao Poder Judiciário e Poder Legislativo. Até aqui o que se pode entender é que existe um juízo forte de que Judiciário tem que expandir seus domínios no sentido de aumentar suas responsabilidades e corpo para ter exatamente mais autonomia e conseguir controlar de forma mais assertiva outros poderes. No que tem a ver com o Legislativo percebeu-se um claro esforço de limitá-lo e colocá-lo sobre o jugo de normas complexas e até, muitas vezes, problemáticas.

5. O *survey* e a percepção da corrupção pelos cidadãos brasileiros

De uma forma geral, como os cidadãos brasileiros percebem a presença de corrupção nas arenas legislativa e judiciária? Essa é a pergunta de fundo que guia a nossa análise agora. Se antes mostramos quais as tendências apontadas quando cidadãos discutem dentro de seus espaços de debate sobre transparência e do controle (Consocial). O que nos levou à conclusão de que os cidadãos brasileiros demonstram uma confiança maior no poder Judiciário quando analisam a corrupção do país.

Agora, nos interessa ampliar esse olhar para os cidadãos brasileiros de uma forma geral e como eles percebem a corrupção nas duas instituições estudadas. Na Tabela 4 vemos um breve perfil dos cidadãos entrevistados pelo *survey*. A amostra - aleatória e probabilística - de 2400 cidadãos, contou com uma pequena maioria feminina (52%), um público respondente mais velho (44,5% com idade acima de 40 anos) e com renda não tão elevada (maioria recebe de 1 a 3 salários e a grande maioria se situa ao redor de 1 até 10 salários mínimos).

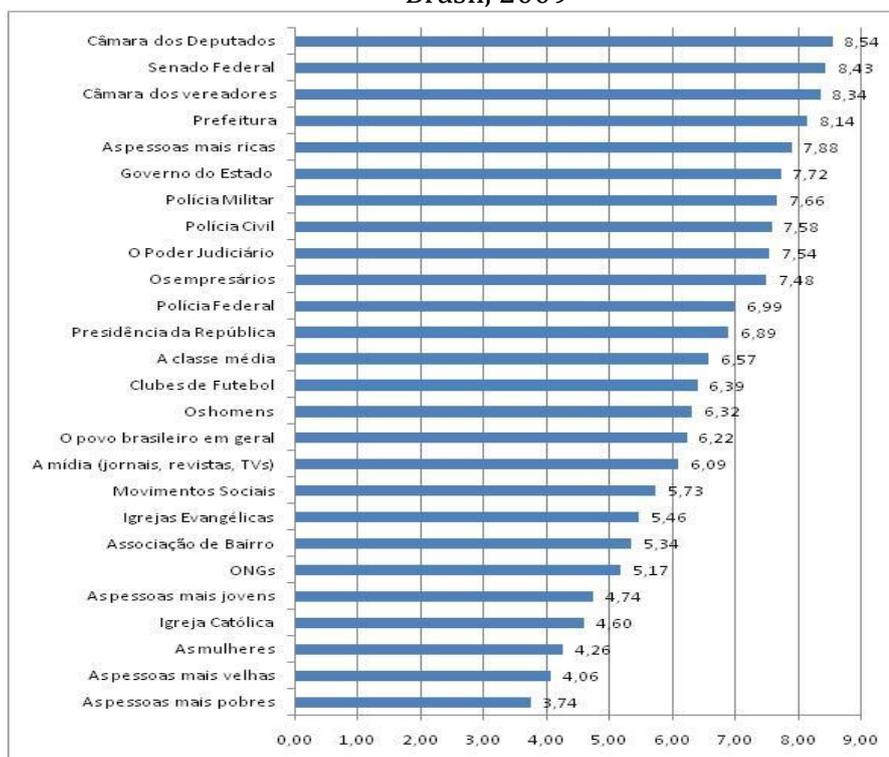
Tabela 4. Cidadãos brasileiros entrevistados por algumas características sócio-demográficas

		Frequência	Percentual
Sexo	Masculino	1145	47,7
	Feminino	1255	52,3
			100
Idade	16 a 17 anos	119	5,0
	18 a 24 anos	433	18,0
	25 a 29 anos	301	12,5
	30 a 39 anos	480	20,0
	40 a 49 anos	422	17,6
	50 anos ou mais	645	26,9
			100
Renda	Até 1/4 de Salário Mínimo	39	1,6
	De 1/4 a 1/2 Salário Mínimo	109	4,5
	De 1/2 a 1 Salário Mínimo	360	15,0
	De 1 a 3 Salário Mínimos	918	38,2
	De 3 a 5 Salário Mínimos	423	17,6
	De 5 a 10 Salário Mínimos	349	14,5
	De 10 a 20 Salário Mínimos	173	7,2
	Mais de 20 Salário Mínimos	29	1,2
Total		2400	100,0%

Fonte: CRIP, 2009.

Como esses cidadãos brasileiros percebem a corrupção nas arenas legislativa e judiciária? Primeiramente nossa análise fará uma comparação da corrupção percebida nessas arenas com a corrupção percebida em outros ambientes. Aos cidadãos foi feita a pergunta sobre o quão corruptas eles consideravam algumas instituições e ambientes sociais, em uma escala que saia de 0 (nenhuma corrupção) até 10 (muita corrupção). Em relação às médias das outras instituições e ambientes abordados nessa questão, a Câmara e o Senado ocupam as duas primeiras posições. Ou seja, são as duas instituições que mais mobilizam altas percepções de corrupção por parte dos cidadãos brasileiros - com as maiores médias de 8,5 e 8,4 respectivamente. O Poder Judiciário aparece apenas em nono lugar com uma média de 7,5 (Figura 1). Em relação a essas médias, é preciso ressaltar a percepção maior de corrupção nas instituições estatais e naqueles com maiores recursos do que nos ambientes sociais, como ONGs, movimentos sociais, igrejas, e envolvendo grupos social e historicamente afastados do poder, como as mulheres e os mais pobres.

Figura 1. Médias das percepções de corrupção por ambientes sociais e instituições, Brasil, 2009



Fonte: CRIP, 2009.

A partir dessas médias de percepção de corrupção em diferentes instituições e ambientes sociais fizemos uma análise fatorial, com extração dos componentes principais, a fim de captar se os julgamentos de corrupção sobre o Judiciário e o Legislativo se encontrariam dentro do mesmo fator – o que indicaria que esses julgamentos estariam fortemente relacionados medindo a mesma dimensão do problema da corrupção. O objetivo desta técnica é estabelecer a dimensionalidade dos dados, identificando os fatores latentes que representam as interações do conjunto das variáveis. Esta análise permite averiguar o sentido de agregação das percepções sobre corrupção nos diferentes ambientes institucionais e sociais.

Com capacidade de explicação da variância total de 60,3% um teste de Bartlett de esfericidade significativo – que indica que a matriz de correlação original não é uma matriz de identidade, e que, portanto, a matriz tem correlações significantes em pelo menos algumas variáveis – e um teste KMO maior do que 0,9 – que indica um tamanho de amostra muito adequado – a matriz resultante retornou cinco fatores latentes. O primeiro fator engloba as percepções de corrupção sobre os que estariam mais afastados das relações de poder (com pesos elevados para as pessoas mais jovens, as mulheres, os mais velhos e os mais pobres). Enquanto esse primeiro fator agrega as percepções de corrupção sobre os “indivíduos” ou grupos sociais, o segundo fator já agrega as percepções sobre algumas instituições sociais, também não tão relacionadas às esferas de poder político, como associações de bairro, ONGs, movimentos sociais, igrejas e clubes de futebol. No terceiro fator aparecem fortemente as variáveis relacionadas às polícias e, com um fator menor (0,4), a percepção de corrupção na prefeitura. Isso indica que ao avaliar as diferentes polícias, os entrevistados tendem a mobilizar uma mesma dimensão. Nossas variáveis de interesse – o Senado e o Poder Judiciário – aparecem juntas no quarto fator. Mas, é importante fazer a ressalva de que o Judiciário poderia ser localizado tanto no terceiro fator (relacionado às polícias) como no quarto fator (com cargas fatoriais de 0,4 em cada um). É relevante dizer que ambos estão em fatores diferentes daquele das avaliações sobre a Câmara dos Deputados. No quarto fator, dentre as maiores cargas

encontramos as pessoas mais ricas, os empresários, a Câmara de Vereadores e a classe média. No último fator aparecem os poderes Executivo e Legislativo, na figura da Presidência da República e da Câmara dos Deputados. Assim como o poder Judiciário, ao governo do estado também poderia estar localizado em dois fatores diferentes: juntamente com a análise das polícias ou juntamente com os dois poderes centrais (Presidência e Câmara).

Tabela 5. Análise Fatorial dos Componentes Principais, Brasil, 2009

	Fatores				
	1	2	3	4	5
As pessoas mais jovens	0,802				
As mulheres	0,799				
As pessoas mais velhas	0,72				
As pessoas mais pobres	0,704				
Os homens	0,644				
O povo brasileiro em geral	0,621				
Associação de Bairro		0,474			
Igreja Católica		0,764			
ONGs		0,648			
Igrejas Evangélicas		0,749			
Clubes de Futebol		0,673			
Movimentos Sociais		0,68			
A mídia (jornais, revistas, TVs)		0,445			
Prefeitura			0,453		
Polícia Militar			0,841		
Polícia Civil			0,835		
Polícia Federal			0,648		
Os empresários				0,542	
O Poder Judiciário				0,406	
Senado Federal				0,61	
As pessoas mais ricas				0,733	
A classe média				0,519	
Câmara dos vereadores				0,631	
Presidência da República					0,716
Câmara dos Deputados					0,735
Governo do Estado			0,532		0,523

Método de Extração: Análise dos Componentes Principais

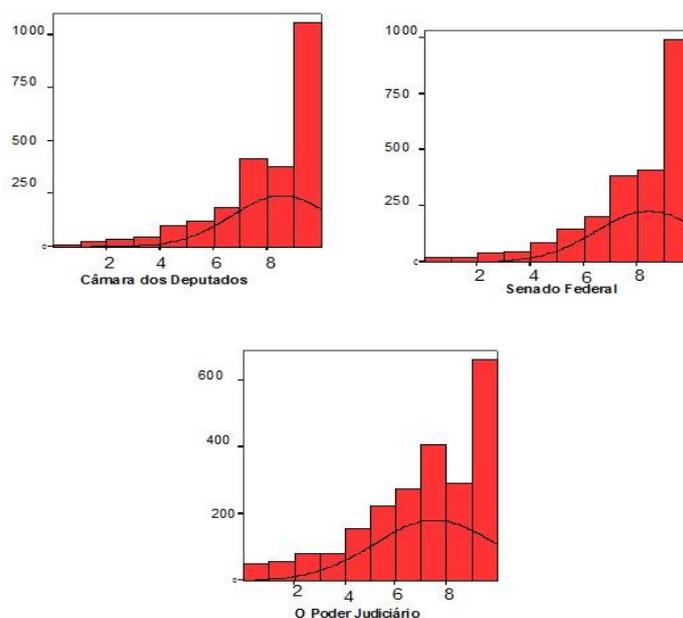
Método de rotação: Varimax com Normalização Kaiser

Fonte: CRIP, 2009

Dessa análise fatorial fica a interpretação de que o Judiciário e o Legislativo (especialmente a Câmara dos Deputados) mobilizam diferentes dimensões de avaliação por parte dos cidadãos brasileiros. As percepções de corrupção do Judiciário estão mais próximas das avaliações sobre polícias ou sobre os mais ricos e o Senado. Já as da Câmara estão mais próximas das avaliações sobre o Executivo. Será que as avaliações sobre Judiciário e Legislativo são mesmo assim tão diferentes? Continuamos nossa análise com um olhar específico para as avaliações desses dois poderes agora, lembrando de diferenciar as análises para a Câmara e o Senado.

Ainda na análise dessa questão de avaliação sobre as instituições, os histogramas da Figura 2 revelam uma desconfiança maior em relação às duas Casas Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado) com uma distribuição de notas concentrada à direita, indicando uma alta percepção de corrupção nestas duas arenas. Já no Judiciário, apesar da distribuição também se concentrar em notas altas, está mais dispersa em torno de percepções de corrupção com notas 6 a 8 (mais baixas do que as mobilizadas para falar sobre as duas Casas Legislativas);

Figura 2. Histogramas das percepções de corrupção sobre Câmara dos Deputados, o Senado e Poder Judiciário, Brasil, 2009



Fonte: CRIP, 2009.

Para compararmos estatisticamente as percepções sobre o Legislativo e o Judiciário – se as avaliações dadas a uma instituição são realmente diferentes – procedemos ao cálculo da diferença entre a nota dada ao Legislativo e a nota dada ao Judiciário para cada indivíduo da amostra, criando uma nova variável com essa diferença. Quando o valor desta nova variável é positivo, isto indica que a nota dada ao Legislativo é maior – maior percepção de corrupção nessa arena. Quando é negativo, indica que a nota dada ao Judiciário é maior. Se a diferença é zero, indicaria que a nota foi a mesma para ambas as casas, com uma percepção de igual nível de corrupção em ambas. Esse cálculo foi feito duas vezes, uma para cada casa legislativa, resultando na criação de duas novas variáveis sobre essas diferenças. Na tabela abaixo notamos que a média dessa diferença foi de 1,00 quando o cálculo envolveu a Câmara e de 0,92 quando envolveu o Senado (significando que em média a nota dada ao Legislativo é um ponto superior do que a nota dada ao Judiciário). Em ambos os casos com desvio padrões parecidos. Esses dados revelam que, em média, as notas para as Casas Legislativas foram maiores do que as notas do Judiciário, indicando uma maior percepção de corrupção no Legislativo. A pergunta que nos fazemos é se essa pequena média positiva pode ser estatisticamente considerada diferente de zero. Isto porque se a média pode ser considerada zero, isso demonstraria que as percepções de corrupção entre os dois poderes não variam – ambos seriam avaliados da mesma forma por cada cidadão.

Tabela 6. Médias das diferenças de percepção de corrupção entre Legislativo e Judiciário, Brasil, 2009

	N	Média	Desvio Padrão
Diferença Legislativo (Câmara) e Judiciário	2277	1,00	2,51
Diferença Legislativo (Senado) e Judiciário	2270	0,92	2,38

Fonte: CRIP, 2009.

Realizando um teste t para a média dessas diferenças, testamos se essas médias encontradas (1 e 0,92) seriam estatisticamente diferentes de 0, o que se mostrou verdadeiro. Com 95% de confiança, podemos afirmar que essas médias são diferentes de zero e que as diferenças entre as duas notas para cada poder

foram mais positivas do que negativas: indicando uma percepção maior de corrupção no Legislativo do que no Judiciário.

Tabela 7. Médias das diferenças de percepção de corrupção entre Legislativo e Judiciário, Brasil, 2009

	T	Graus de liberdade	Sig.	Valor testado = 0		
				Média das diferenças	Intervalo de Confiança	
					Menor	Maior
Diferença Legislativo (Câmara) e Judiciário	19,023	2276	,000	1,00461	,9010	1,1082
Diferença Legislativo (Senado) e Judiciário	18,527	2269	,000	,92797	,8297	1,0262

Fonte: CRIP, 2009.

Para além da análise dessa variável das médias das percepções de corrupção nas duas esferas, o questionário também demandava aos entrevistados se eles conheciam ou já tinham ouvido falar em ações dos dois poderes no combate à corrupção. Ou seja, para além da percepção de corrupção que os cidadãos identificam dentro de cada instituição, também lhes foi pedido que expressassem como percebem a atuação dessas instituições quando precisam enfrentar a própria corrupção. Se os cidadãos constroem uma percepção mais negativa do Legislativo, identificando este poder com mais práticas corruptas, seria de se esperar também uma avaliação negativa da sua capacidade de enfrentar a corrupção.

As duas próximas tabelas se referem à percepção que os cidadãos têm em se tratando das ações iniciadas pelo Congresso e pelo Judiciário para combater à corrupção. Na primeira notamos que a maioria já ouviu falar de ações por parte do Congresso (mais de 60%), mas chama a atenção um alto número de respondentes que optou por não responder se o Congresso ajudaria a combater a corrupção (40%). Dentre os que emitiram opinião, sinalizaram para uma avaliação positiva (71%) do seu papel. Além disso, um número relevante de pessoas (56%) não acha que o Congresso vê a lei como algo intransponível no combate à corrupção. Assim, a maioria recebe notícias da atuação deste poder, alguns acreditam que essa atuação ajuda, mas que também a lei (da qual o próprio legislativo é o responsável pela criação) não seria sempre seguida por este poder quando este enfrenta a

corrupção - o que também pode ser tomado como um indicador de avaliação negativa da atuação do Legislativo.

Tabela 8. Percepções sobre a atuação do Congresso no combate à corrupção, Brasil, 2009

		Frequência	Percentual	Percentual Válido
Ficou sabendo ou viu notícias sobre ações do Congresso Nacional para combater esquemas de corrupção no Brasil	Sim	1474	61,4	64,3
	Não	817	34,1	35,7
	Total	2292	95,5	100,0
	Missing	108	4,5	
Acha que ações do Congresso ajudam a combater a corrupção	Sim	1011	42,1	71,1
	Não	411	17,1	28,9
	Total	1422	59,3	100,0
	Missing	978	40,8	
Acha que o Congresso, quando procura combater a corrupção, tem agido somente dentro da lei ou às vezes age fora da lei	Somente dentro da lei	682	28,4	33,5
	Às vezes fora da lei	1356	56,5	66,5
	Total	2038	84,9	100,0
	Missing	362	15,1	
Total		2400	100,0	

Fonte: CRIP, 2009.

Na tabela com os dados para o Judiciário, uma pequena maioria já ouviu falar nas ações deste poder (50,7% dos que responderam). Porém, novamente, ao serem perguntados sobre a efetividade deste poder no combate à corrupção, um número elevado de respondentes optou por não responder. Dentre os que emitiram uma opinião, a avaliação é muito positiva (80% julga que o Judiciário ajuda no combate à corrupção).

Tabela 9. Percepções sobre a atuação do Judiciário no combate à corrupção, Brasil, 2009

		Frequência	Percentual	Percentual Válido
Ficou sabendo ou viu notícias sobre ações do judiciário para combater esquemas de corrupção no Brasil	Sim	1111	46,3	49,3
	Não	1142	47,6	50,7
	Total	2253	93,9	100,0
	Missing	147	6,1	
Acha que ações do judiciário ajudam a combater a corrupção?	Sim	850	35,4	80,3
	Não	208	8,7	19,7
	Total	1058	44,1	100,0
	Missing	1342	55,9	
Total		2400	100,0	

Fonte: CRIP, 2009.

4. Conclusões

Iniciamos este artigo com a intenção de mostrar as diferentes percepções que os cidadãos brasileiros constroem acerca da corrupção - tanto aqueles mais envolvidos nas esferas participativas, como a Consocial, quanto cidadãos comuns entrevistados pelo *survey*. A literatura que nos embasa diz respeito à falta de confiança generalizada nas instituições democráticas na América Latina e no Brasil, sobre os riscos que isso pode causar para a democracia e sobre a importância de se estudar as percepções dos cidadãos, pois é a partir delas que a sociedade constrói julgamentos coletivos sobre o que é considerado corrupto ou não. Nos perguntamos quais seriam então os julgamentos que os cidadãos fazem sobre a percepção de corrupção nas arenas Legislativa e Judiciária, fundamentais para o estabelecimento de processos de *accountability* que podem enfrentar a corrupção. Se há percepção de corrupção nessas duas esferas, isso significa que estão desqualificadas duas instituições-chave da nossa democracia.

Queríamos testar, através dos dados da Consocial e do CRIP, se as percepções de corrupção sobre os dois poderes seriam diferentes ou não, se mobilizariam diferentes reações por parte dos cidadãos brasileiros. Se ambas passam por momentos de desconfiança e de questionamentos sobre a sua eficácia no combate à corrupção, alguma estaria conseguindo se destacar mais positivamente? Nossos dados demonstram que há uma tendência em se valorizar mais o Judiciário em termos de combate à corrupção e em termos de menores percepções de corrupção. Nos questionamos sobre o perigo que essa tendência pode trazer, posto que a exacerbação do Judiciário é justamente o culto ao menos *accountable* dos três poderes, o mais fechado sob si mesmo, ele tem conseguido se destacar perante aos olhos da sociedade como instância atuante e aparentemente livre da corrupção, na qual deveríamos apostar para combater a corrupção efetivamente. A busca por instituições que irão nos "salvar" da corrupção talvez não seja a melhor saída e devemos manter a corrupção sempre como uma potencialidade no horizonte de ação, sempre presente. O seu combate não deve recair sob os ombros de uma instituição, mas do conjunto delas, sempre se controlando e resguardando umas às outras através da boa e velha fórmula de poderes mutuamente equilibrados.

Com os dados do CRIP nos foi possível destacar que as dimensões Judiciária e Legislativa mobilizam diferentes julgamentos acerca da percepção de corrupção nessas esferas, com uma tendência de avaliações mais negativas do Legislativo. Em se tratando do papel de ambas as esferas no combate à corrupção, destacamos que muitos já ouviram falar de esforços anticorrupção do Legislativo, mas muitos também não sabem dizer se esses esforços são eficazes e uma maioria avalia que essa esfera não cumpre a lei quando tem de enfrentar casos de corrupção. Na nossa avaliação isso traria um problema enorme para a nossa democracia ao ser questionada uma das instituições centrais da prática democrática: o Legislativo é percebido como mais corrupto. Até pode se engendrar em esforços anticorrupção, mas que não tem a lei como referencial para a sua ação. Em comparação com o Judiciário brasileiro, o Legislativo se encontra em uma situação mais crítica quando o assunto são as avaliações que os cidadãos brasileiros fazem de sua atuação.

A percepção de corrupção em duas arenas fundamentais para o estabelecimento de processos de *accountability* e de enfrentamento da corrupção aponta para os desafios que ainda precisamos enfrentar enquanto uma nova democracia latino-americana. Esses dois poderes sofrem com percepções públicas que desconfiam dos mesmos e alertamos aqui que isso é especialmente verdade para o caso do Legislativo, com pressões da opinião pública sobre a alta presença de corrupção e sobre a baixa capacidade desta mesma instituição em combatê-la. Uma sociedade que não confia em suas instituições e nos poderes que deveriam manter seus governantes *accountable* coloca um problema para o aprofundamento democrático de nosso país.

Referências

ABRUCIO, L. F.; LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. (2012). “Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na Democracia Brasileira”, in: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012. Editora FGV, São Paulo.

BARNARD, F. (2001). *Democratic legitimacy: plural values and political power*. Montreal: McGill-Queen’s University Press-MQUP.

BIGNOTTO, N. (2006). Corrupção e Estado de Direito. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG/PNUD.

BLAKE, C; MORRIS, S (Eds.). (2009). *Corruption and democracy in Latin America*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.

BOOTH, J.; SELIGSON, M. (2009). The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations. New York: Cambridge University Press, 376p.

CANACHE, D.; ALLISON, M. (2005). Perceptions of political corruption in Latin American democracies. *Latin American Politics and Society*, v. 47, n. 3, p. 91-111.

CONSOCIAL. *Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial – Lista 80 propostas*. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/consocial/biblioteca/RelatorioFinal/CONSOCIAL_Relatorio_Executivo_Final_16012013.pdf

DUNN, D. (1999). Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge: Cambridge University, p. 297-325.

DURAND, V. (2004). *Ciudadanía y cultura política: México, 1993-2001*. SigloXXI, 354 p.

FILGUEIRAS, F. (2009). *A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social*. Revista Opinião Pública, v.15, nº 02, Campinas.

HUNEEUS, Carlos. (2003). *Chile, un país dividido: la actualidad del pasado*. Santiago: Catalonia.

MADISON, J. (2011). The Federalist Papers 51. In: Welch, Susan et al., *Understanding American Government*, Cengage Learning, 736 p.

MOISÉS, J. Á. (1995). *Os Brasileiros e a Democracia – Bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática.

MOISÉS, J. Á. (2005). *Cidadania, Confiança e Instituições Democráticas*. In: Lua Nova, Agosto, nº 65.

MORRIS, S.; KLESNER, J. (2010). *Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico*.

NEF, Je. (2001). Government Corruption in Latin America. In: CAIDEN, Gerald; DWIVEDI, O.; JABBRA, Joseph (Eds.), *Where Corruption Lives*, Bloomfield, CT: Kumarian Press.

O'DONNELL, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 27-54.

O'DONNELL, G. (2001). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. PostData, Buenos Aires, p. 1-15.

OXHORN, P. (2010). *Cidadania como consumo ou cidadania como agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil*. Sociologias, vol.12, n.24, pp. 18-43.

POLLIT, C. et al. (2008). *Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Belo Horizonte: Fórum.

PERUZZOTTI, E. (2008). Accountability. In: AVRITZER, Leonardo; et al. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p 477-483.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Eds.). (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

SCHILLING, F. (1999). *O estado do mal-estar: corrupção e violência*. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 13, n. 3, Sept.

SCHMITTER, P. (2003). *The quality of democracy: the ambiguous virtues of accountability*. Schmitter Istituto Universitario Europeo, Quality 15, n. 4, p. 1-30.

TAYLOR, M.; BURANELLI, V. (2007). *Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*. Latin American PoliticsandSociety, v. 49, n. 1, p. 59-87.

WARREN, M. (2005). La democracia contra la corrupción.Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Cidade do México, v.47, n. 193, p. 109-141.