

Legislar por indicadores

A iniciativa legislativa brasileira anticorrupção conforme a influência de atores transnacionais

MÁRCIO RICARDO STAFFEN

Resumo: Esta pesquisa objetiva mensurar a real capacidade de influência de indicadores de governança transnacionais sobre a iniciativa legislativa brasileira anticorrupção na Câmara dos Deputados, especialmente na fase de propositura de novos projetos de combate à corrupção, tema de máxima pressão social, institucional e corporativa entre 2015 e 2017. Para tanto, o texto aborda o uso de indicadores transnacionais e a produção normativa segundo a lógica do transnacionalismo, para determinar os grupos de pressão que atuam no enfrentamento da corrupção e, ao fim, concluir que os meios normativos de prevenção e repressão aos atos de corrupção proporcionalmente recebem maior influência de atores transnacionais na justificação das proposições legislativas, demonstrando uma guinada nas bases materiais de exercício de soberania popular. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se o método indutivo, operacionalizado pelas técnicas de conceitos operacionais e da pesquisa bibliográfica. Simultaneamente foram analisados todos os projetos de lei e propostas de emenda constitucional, protocolados entre 2015 e 2017 na Câmara dos Deputados, cuja temática se relaciona com a prevenção e a repressão à corrupção.

Palavras-chave: Transnacionalismo. Corrupção. Atores transnacionais. Indicadores. Iniciativa legislativa.

Legislating by indicators: the Brazilian legislative anticorruption according to the influence of transnational actors

Abstract: The presente research aims to analyze the influence of transnational governance indicators in the Brazilian initiative against corruption in the Chamber of Deputies. Assuming that the Brazilian

Recebido em 14/5/18
Aprovado em 29/10/18

legislative initiative is caudatory of external pressures or derived from partisan physiology guidelines, confronting the justifications for each bill and/or constitutional amendment deserves attention in order to measure the real capacity of influence that transnational indicators exert on the Brazilian legislative process, especially in the stage of proposing new projects on the subject of maximum social, institutional and corporate pressure in the period from 2015 to 2017, i. e. the fight against corruption. To that end, the text begins with the approach on the use of transnational indicators and normative production from the logic of transnationalism, to determine the pressure groups that work on the fight against corruption, in order to conclude that the normative means of prevention and repression to acts of corruption proportionally receive greater influence from transnational actors, justifying the legislative proposals, demonstrating a turn in the material basis of exercise of popular sovereignty. The inductive method was used for the development of the present research, operationalized by the techniques of operational concepts and bibliographical research. At the same time, all draft laws/constitutional amendments filed between 2015 and 2017, were analyzed in the Chamber of Deputies, whose theme is related to the prevention and repression of corruption.

Keywords: Transnationalism. Corruption. Transnational actors. Indicators. Legislative initiative.

1 Introdução

A autonomia legislativa nacional em questões políticas, sociais, econômicas e também jurídicas é cada vez mais limitada pelas interdependências políticas, econômicas e de *governance* entre os Estados e a regulamentação em nível global. Isso se tornou particularmente saliente nos episódios políticos, econômicos e sociais dos últimos trinta anos. O declínio da autonomia nacional, vista em alguns momentos como o “fim do Estado”, deu origem a pressões políticas, institucionais e legais sobre a produção normativa no âmbito interno de cada Estado, com fluxos exógenos e endógenos trabalhando simultaneamente.

Paralelamente, o fenômeno da globalização jurídica, a progressiva implementação de práticas de *governance* e a utilização de variados indicadores, *rankings*, índices e observatórios produziram uma combinação de autonomia política limitada em nível nacional e a tomada de

decisão cada vez mais executiva sobre regimes especializados no nível transnacional colocando em risco os fundamentos clássicos da deliberação política, da democracia e das fontes do direito, ao tempo em que a esfera nacional se torna altamente porosa a demandas e exigências transnacionais e globais.

Faz tempo que o caso brasileiro de prevenção e combate à corrupção, associado com a promoção de práticas de transparência, é reflexo de pressões transnacionais que se sobrepõem às resistências e divergências internamente articuladas¹. Os conflitos resultantes dessa tensão política, institucional, jurídica e social podem ser vistos na polarização da política nacional no todo e, conseqüentemente, na atividade legislativa. Como mudanças políticas significativas em nível nacional não parecem viáveis por meio da atuação legislativa, conforme a percepção popular, a ação política é cada vez mais associada a atores transnacionais e sua autoridade emana de indicadores por eles produzidos.

Nesse sentido, ao tempo em que a ascendência substancial de indicadores e demais meios de *governance* preencheu espaços e realocou modelos tradicionais no âmbito internacional, essencialmente pela sua natureza especializada e comparativa, no cenário nacional, notadamente de produção legislativa, tal ascendência alcançou relevância com expedientes acessórios aos contratos internacionais e pela descrença popular com a política, especialmente com os políticos.

Por sua vez, instaurado o conflito e o campo de pressões colidentes, merece menção a natureza produtiva deles derivados. A questão central não está na negação do conflito ou na sua preterição. Conflitos e tensões, especialmente no campo político e da produção normativa, são inevitáveis em regimes democráticos. No contexto de tensões políticas entre setores nacionais e atores transnacionais e globais, o presente artigo visa a analisar a influência de indicadores de governança transnacionais e globais na iniciativa legislativa brasileira anticorrupção junto à Câmara dos Deputados.

Partindo do pressuposto de que a iniciativa legislativa brasileira é caudatária de pressões externas ou derivada de pautas do fisiologismo partidário, o enfrentamento das justificativas para cada projeto de lei (PL) e/ou proposta de emenda constitucional (PEC) merece atenção para a mensuração da real capacidade de influência que indicadores transnacionais exercem sobre o processo legislativo brasileiro, especialmente na fase de propositura de novos projetos em contexto de máxima pressão social, institucional e corporativa no período de 2015 a 2017, relativamente ao combate à corrupção.

¹ Para maiores comparações, ver Staffen e Oliviero (2015).

Como hipótese de pesquisa, levanta-se a possibilidade de incremento numérico dos PLs e PECs que mencionam indicadores transnacionais e globais, entre 2015 e 2017, como expediente para justificar as respectivas proposições de prevenção e combate à corrupção pela via legislativa, sobretudo após os sucessivos escândalos que assolaram os grupos políticos brasileiros após 2013.

Consignam-se como problemas para a pesquisa: a) é possível verificar, no teor das justificativas dos PLs e PECs, o aumento de referências aos indicadores transnacionais de corrupção proporcional às pressões populares contra o Legislativo?; b) a menção aos indicadores transnacionais é acompanhada de contextualização sobre os dados geradores para cada índice e seu contexto de comparação?; c) a utilização de indicadores transnacionais atesta o avanço de expedientes tecnocráticos em espaços de representação popular democrática de produção normativa?; d) a referência aos indicadores de governança transnacionais/globais permitem segmentar instituições e atores com destacada autoridade na formação dos dados e utilização em sede de iniciativa legislativa?

Quanto à metodologia utilizada, sem prejuízo do aporte bibliográfico, esta pesquisa sustenta-se na análise das justificativas dos PLs e PECs apresentadas nas sessões legislativas de 2015 a 2017 da Câmara dos Deputados, extraídas do “Relatório de Proposições – Sistema de Informações Legislativas”, com buscas restritas às expressões “corrupção” e “transparência”.

2 A produção normativa nacional e influência transnacional

Com a fragilidade dos tradicionais atores nacionais, espaços de debilidade passaram a ser ocupados, notadamente após a Segunda Guerra, por interesses transnacionais constituídos por instituições novas, de difícil caracterização à luz do glossário político-jurídico moderno. A tradicional homogeneidade no pensamento político-jurídico, sedimentado sobre o Estado, fora perdida. Em maior ou menor medida, instalou-se um cenário de tensão institucional, no qual as “velhas” instituições estatais – e, por via idêntica, os indivíduos – se depararam com sensações de turbulência (GIUDICE, 2011).

Crises econômicas, políticas, ambientais, sanitárias, humanitárias, energéticas, bem como a ascensão de riscos advindos com a ameaça terrorista e com a corrupção sistêmica aceleraram a formação de aglomerados policêntricos para a gestão e regulação dessas novas manifestações. Noutro lado, o desenvolvimento acelerado de novas tecnologias,

bens e serviços, fez com que a normatização incidente sobre estes partisse de fluxos distintos dos estatais².

Assim, o processo de globalização necessita ser compreendido como expressão de uma interdisciplinaridade sistêmica (COTTERRELL, 2012). Mesmo a atividade legislativa nacional, anteriormente vista como autônoma e soberana, passa agora a ter relação com a regulação das relações provenientes dos fluxos globalizatórios, que não se restringem à globalização do segundo pós-guerra, cuja grande especificidade verte da policentricidade que marca a globalização do terceiro milênio.

Portanto, se o Direito nacional tem sua atuação confinada nos limites territoriais da jurisdição nacional, com vigência e validade provenientes de condições hierárquicas do ordenamento, se o Direito internacional resulta de acordos mútuos e recíprocos regidos pela soberania dos Estados e pela igualdade formal, o Direito global, em vias de consolidação pelos fluxos do transnacionalismo, por seu turno, dispensa o papel central exercido pelos Estados³. Com isso, a atividade de produção da norma, já não se restringe apenas à satisfação formal e material de demandas políticas nacionais.

Os atos de globalização do jurídico propiciam instrumentos para o estabelecimento de canais de abertura e interpenetração dos preceitos normativos exarados por múltiplos agentes de cunho público e/ou privado, que além do contributo na produção da norma, diante do poder que concentram, exercem atribuições de controle e correição, junto ou em substituição das funções burocráticas estatais. Exatamente pela envergadura de tal poder, as proposições de modelos jurídicos são essenciais para sua submissão.

Esse diagnóstico representa o exaurimento do Estado e das instituições internacionais de cunho monista-dualista⁴, tal como havia previsto Jessup (1956), mas com engrenagens muito mais consistentes

² Ainda que trabalhando com a teoria de regimes jurídicos, merecem destaque os argumentos de Nasser (2015, p. 104): “Regimes jurídicos transnacionais, para serem jurídicos, ou devem pressupor uma definição de direito diferente, de modo a diferenciá-los do que faz jurídicos os regimes que fazem parte do direito internacional público, ou devem pressupor uma definição ampliada, mais inclusiva, que possa abarcar ambos tipos de conjuntos de normas, regras etc. Num mesmo fôlego, direito do comércio internacional, direito do meio ambiente, *lex mercatoria*, *lex constructionis*, *lex digitalis*, são oferecidos como exemplos desses regimes funcionais que seriam a expressão da fragmentação do direito global”.

³ Nesse sentido, ver Staffen (2018a, p. 33).

⁴ Conforme Bogdandy (2014, p. 1.005): “They also lead into a dead end from the point of view of theories designed to capture the entire legal constellation, both analytically and normatively. Dualism ultimately shares the fate of the traditional principle of sovereignty. Monism with public international law at its apex shares the weaknesses of world constitutionalism as a paradigm for grasping the existing law”.

do que as previstas em meados de 1950⁵. As vertentes do Direito (nacional, internacional e global) articulam-se em múltiplos níveis, governos, administrações locais, instituições intergovernamentais, cortes ultra-estatais e nacionais, *networks*, organismos híbridos (público-privado), organizações não governamentais e dos próprios indivíduos.

Por linhas similares avança a posição de Koh (2006), para quem o processo de transnacionalização do Direito ganha corpo com base na complementaridade de atuação dos atores responsáveis por ativar o processo (*transnational norm entrepreneurs*) junto aos apoiadores governamentais (*governmental norm sponsors*), os quais em conjunto desenvolvem padrões normativos de cunho transnacional/global.

Em linhas gerais, a globalização promove radical mudança nos poderes em operação nos mais diversos níveis, incluindo o poder ideológico, institucional e normativo, com as respectivas interações sociais que a todo momento encontram novos arranjos. O poder dos ordenamentos jurídicos estatais de produzir o próprio Direito em forma absoluta está gradualmente se redimensionando, reformulando a própria categoria histórica e política da soberania nacional na direção de uma caracterização ainda de híbrida matriz.

Esse cenário de cooperação absolutamente novo em suas características pode ser facilmente ilustrado nos exemplos da Organização Internacional para a Estandarização (ISO), composta por organismos de normatização, de matriz híbrida público-privado, criando pontes entre setores públicos e privados, mas com atribuições regulamentadoras iminentemente públicas (SCHEPEL, 2005). O mesmo critério de parceria vislumbra-se com a adesão de Estados ao Comitê da Basileia para a vigilância bancária, de modo que uma instituição tipicamente nacional transcende sua *prima ratio* a fim de contribuir para autoridades bancárias internacionais. Outro caso de envergadura e incidência prática no dia a dia aponta para a regulamentação e regulação da internet. À ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) – uma organização público-privada composta por entes privados – cabe desenvolver funções públicas que atingem o globo indistintamente.

Por sua vez, existem organizações estritamente privadas a transitarem no cenário global sem pontos de dependência e condicionantes público-estatais. É o caso da Fédération Internationale de Football Association) (FIFA), do International Accounting Standards Board (IASB), da World Anti-Doping Agency (WADA), da International

⁵“I shall use, instead of ‘international law’, the term ‘transnational law’ to include all law which regulates actions or events that transcend national frontiers. Both public and private international law are included, as are other rules which do not wholly fit into such standard categories” (JESSUP, 1956, p. 136).

Electrotechnical Commission (IEC) e da International Chamber of Commerce (ICC), que elaboram e aplicam suas normas de modo autônomo com o objetivo central de promover o comércio e investimentos internacionais, servindo, inclusive, de instituição parceira para organismos nacionais e internacionais, conforme se vislumbra com a ONU e com a Organização Mundial do Comércio (OMC) (CASSESE, 2013, p. 19). Por outro lado, não são raras as instituições que operam em cenários globais exercendo, no âmbito de suas atividades, monopólios normativos e/ou fiscalizatórios, condicionando inclusive Estados, suas instituições e as organizações internacionais (DARNACULLETA I GARDELLA, 2016, p. 25).

Ademais, observa-se o progressivo aumento do número de organizações privadas na tratativa de assuntos globais, com gerência regulamentadora e reguladora, nas mais diversas áreas de incidência e de competência material. Entre elas, entes originariamente privados, sem vínculos governamentais, que se dedicam à proteção ambiental, ao controle da pesca, à fruição dos direitos sobre a água, a segurança alimentar, as finanças e o comércio, à internet, aos fármacos, à tutela da propriedade intelectual, à proteção de refugiados, à certificação de insumos quanto à procedência, à preservação da concorrência, ao controle de armas e combate ao terrorismo, ao transporte aéreo e naval, aos serviços postais, às telecomunicações, à energia nuclear e seus resíduos, à instrução, à imigração, à saúde e ao esporte. Dessa perspectiva não escapa o tema da corrupção.

Como consequência, observa-se uma mutação efetiva nas funções do Legislativo nacional. Tanto os eixos de pressão quanto às fontes normativas passaram, com a globalização jurídica e do transnacionalismo, por amplo alargamento, em certa medida incontornável e irrefreável. Opera-se uma sangria no tradicional paradigma de ordenamento jurídico. Agentes transnacionais lançam instrumentos jurídicos cogentes que incidem sobre a máquina estatal e as pessoas diretamente, no qual o devido processo legislativo é instrumentalizado, instalando um panorama complexo e ambíguo. Ambíguo em razão de proceder na produção normativa sobre bases contratualísticas, combinando público e privado na circulação de modelos jurídicos.

Dada a experiência jurídica em curso, parece haver uma predisposição das múltiplas instituições a reconhecerem e a respeitarem fontes normativas que consigam corresponder aos anseios dinâmicos e complexos com foco no *ser* e no *dever-ser* dos comportamentos a serem regulados. Nesses novos tempos, a produção normativa pode ser equiparada aos preceitos ordenados pela ideia de oferta e procura – isto é, para novas relações intersubjetivas postas em desenvolvimento, novas

previsões jurídicas são demandadas para regular os fatos. Assim, mesmo que haja regulação privada, o seu desiderato acaba por satisfazer a necessidades públicas, primeiro pela confusão entre público e privado; depois, por responder às demandas consignadas. Tal comportamento ajuda a compreender a função das fontes do Direito, os instrumentos pelos quais se manifestam, o uso de indicadores, o atributo de autoridade e a emergência consubstanciada de expedientes de *soft law* e autorregulação.

Em síntese fornecida por Koh (1996, p. 183-184), o processo normativo atual compreende:

the theory and practice of how public and private actors – nation-states, international organizations, multinational enterprises, non-governmental organizations, and private individuals – interact in a variety of public and private, domestic and international for a to make, interpret, enforce, and ultimately, internalize rules of transnational law.

Portanto, devem-se considerar as pressões externas para a aplicação da norma, seja ela material ou processual. Especialmente sobre o aspecto da atividade legislativa, o caso brasileiro de prevenção e combate à corrupção consubstancia empiricamente a posição de Koh. Não apenas a *legis ferenda*, como também a *sententia ferenda* tornou-se sistemática e progressivamente permeada por insumos transnacionais para fundamentação dos seus atos.

3 O uso de indicadores transnacionais e a atividade legislativa nacional

Notadamente os processos de globalização de maneira crescente criaram um território

mundial, uma nova ordem supra e transnacional que permite a circulação de pessoas, ideologias, capitais, mercadorias, bens e serviços, o que demonstra a redução (crise) do Estado e institui instrumentos de governança global. Nas palavras de Bogdandy (2014), a internacionalização tornou-se um modo de vida.

Com isso, a prática de produção e o uso de indicadores na governança global estão em constante ampliação e sofisticação. De um lado, atores transnacionais, como as agências de classificação de riscos; agências públicas de desenvolvimento internacional, como o Banco Mundial e a ONU; organismos governamentais de ajuda, como a Corporação do Desafio do Milênio, empresas globais e investidores; órgãos preocupados em avaliar ou fazer cumprir os padrões legais existentes, como órgãos de monitoramento de tratados de direitos humanos, ongs e várias comunidades científicas ou especializadas, especialmente no campo da ciência política sistematicamente utilizam e promovem métricas especializadas de comparação e desempenho (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 3).

Por outro lado, a publicação e a circulação global de indicadores, *rankings*, índices e afins infiltram-se também em temas e demandas nacionais/locais. Seja pelo afã de promover comparações, por imposições advindas de contratos de investimento, seja pelo anseio de maior legitimidade das decisões produzidas, o uso de indicadores transnacionais/globais avança no território até então controlado pela política e pela burocracia soberana dos Estados.

Nesse sentido, a utilização de indicadores de governança, em que pese sua gênese transnacional, com maior frequência e densidade condicionam expedientes nacionais desde fora. O Controle da Corrupção e *rule of law*, produzido pelo Banco Mundial; os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do

Milênio sob os auspícios da ONU; o Índice de Percepção de Corrupção desenvolvido pela *Transparency International* (STAFFEN; OLIVIERO, 2015); o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); os indicadores de Tráfico de Pessoas publicados pelo Departamento de Estado dos EUA; o *ranking* PISA de aproveitamento escolar confeccionado pela Organização para Cooperação ao Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BOGDANDY; GOLDMANN, 2012, p. 52) e vários indicadores produzidos por consultorias especializadas em assessorar os investidores em riscos políticos podem ser elencados como exemplos dessa nova tendência global (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 3-4).

A crescente produção e uso de indicadores na governança global tem o potencial de alterar as formas, o exercício e talvez até as distribuições de poder em certas esferas de governança global (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 4). Em linhas gerais, o uso de indicadores de governança sinaliza o grau de especialização conquistado em nível global (DARNACULLETA I GARDELLA, 2005, p. 63). Simultaneamente avança em sua capacidade de penetrar no exercício de políticas públicas, investimentos, processo legislativo, atuação judicial e organização social também nos assuntos domésticos de cada Estado.

Assim, a circulação e a utilização de indicadores não se demarcam perfeitamente entre o nacional, o internacional e o global. Para a avaliação tanto dos impactos transnacionais quanto das influências nacionais, os mecanismos carecem de iluminação diversa do estadocentrismo ou de monismo/dualismo. Os mecanismos orientados pelo Direito Internacional, em igual medida, ficam topograficamente confusos, haja vista a multiplicação de normatizações internacionais informais, pois muitas normas internacionais recentemente editadas não se configuram como tratados formais (PAUWELYN, 2012, p. 13). Os indicadores globais de governança são globais em relação ao ente responsável pela sua produção e pela comparação que produzem, mas transitam nos espaços nacionais para condicionarem demandas locais sem deixarem de ser globais.

Conforme diagnostica Sassen (2015), o momento atual da autoridade e do Direito é marcado pela justaposição de territórios e de poderes que se movem rapidamente graças ao domínio e a produção da informação. Para se evitarem as chamadas *fracturas en la regulación*, as políticas de regulação nacionais buscam evitar o rótulo de descumprimento normativo, o vazio legislativo e/ou a desconformidade das normas com oferta de mecanismos alinhados com as demandas de atores nacionais e globais. Desse modo, orientando pelo global, o local é ponto elementar para o funcionamento daquele (SASSEN, 2015, p. 488-493).

Diante desse cenário de justaposição e de penetração nos assuntos nacionais, especialmente na atividade legiferante, a invocação de indicadores de governança global necessita vir acompanhada de questionamentos para além do juízo de conveniência e oportunidade. Seguindo a proposta de Davis, Kingsbury e Merry (2012, p. 4, tradução nossa), a utilização de indicadores em processos nacionais supõe saber:

que processos sociais envolvem a criação e o uso de indicadores?; como as condições de produção influenciam os tipos de conhecimento, mudam a natureza da definição de padrões e da tomada de decisão?; como isso afeta a distribuição do poder entre os que governam e aqueles que são governados?; qual é a natureza das respostas aos exercícios de poder através de indicadores, incluindo formas de contestação e tentativas de regular a produção ou uso de indicadores?⁶.

Considerando as particularidades de cada regime democrático nacional e seus procedimentos para a atividade legislativa e, noutro ponto, as especificidades dos indicadores de governança global – a saber: simplificação de dados brutos e do complexo social; comparação com demais padrões e entes; recorte temporal sobre dados e fatos; e a autoridade científica-técnica dos responsáveis por sua produção – é necessário fazer uma filtragem na adoção e na mensuração da extensão do uso para os indicadores.

⁶No original: “What social processes surround the creation and use of indicators?, How do the conditions of production influence the kinds of knowledge change the nature of standard-setting and decision-making?, How does it affect the distribution of power between and among those who govern and those who are governed?, What is the nature of responses to the exercises of power through indicators, including forms of contestation and attempts to regulate the production or use of indicators?”.

A mera validação e/ou referência aos indicadores no âmbito da atividade legislativa propicia o encampamento de questões políticas, institucionais e jurídicas sensíveis. Embora tradicionalmente cada indicador receba uma nomenclatura alinhada com sua síntese de dados ou da sua pretensão de classificação, apenas isso não justifica o seu uso. Nesse sentido, há que se considerar que corrupção e transparência estão consubstanciadas na lógica da mensuração estatística.

Na mesma linha de parcimoniosa utilização dos indicadores, deve-se pontuar a necessidade de atenção aos métodos e expedientes de comparação. Todo indicador é resultado de uma simplificação do complexo social que carece de comparação entre cada estrutura em análise (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 8). Portanto, introduzir no discurso legislativo nacional indicadores de governança global sem a devida exposição comparada acaba por esvaziar o conteúdo do debate político-institucional (ESPELAND; SAUDER, 2012, p. 87). O uso de indicadores como ideia de Direito público necessita especificar, em sociedades democráticas, as condições e o exercício de tal poder (BOGDANDY; GOLDMANN, 2012, p. 53).

Como resultado, a introdução de argumentos dotados de indicadores de governança global no processo legislativo, sem a devida adequação e compatibilidade, além de solapar o exercício de faculdades democráticas substanciais, desconsidera a natureza específica e comparada dos indicadores para usá-los como argumento de autoridade. Consequentemente, a natureza da resposta entre a demanda e a natureza do poder é desconsiderada perante a noção de legitimação pré-determinada inerente a cada indicador. Assim, no plano nacional, assume-se o risco de colocar “a autoridade da informação como paralela à autoridade

de seus manipuladores na hierarquia” (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 9, tradução nossa), qualitativamente prejudicando tanto o debate democrático legislativo quanto a destinação dos indicadores.

Saliente-se que indicadores são frequentemente utilizados em espaços nacionais de normatização pela carga de eficiência, consistência, transparência, cientificidade e imparcialidade. Com frequência, o labor de compilação de indicadores de governança global para projetos de lei orienta-se pela economia que tais atributos conferem ao expediente de subsidiar cada proposta (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 16).

Tal constatação decorre de dois pontos básicos. O primeiro, a máxima de que os indicadores são padrões e, portanto, carecem de reflexões e avaliações sobre sua plena utilização num contexto específico de comparação e alteração. O segundo, a crescente utilização de indicadores de governança global para suplantarem vácuos ou adequar espaços ideológicos para uma sociedade melhor, por instituições adequadas, aproximando uma boa sociedade com uma boa política (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 9).

A utilização dos indicadores de governança global de forma distorcida, no caso de projetos legislativos no âmbito de cada Estado nacional, pode gerar idiosincrasias no momento de aplicação da norma produzida. Governos que carecem de melhorias em suas indexações comparativas podem valer-se de indicadores para justificar a mudança legislativa apenas como placebo para demandas internas e/ou externas, pouco alterando o *status quo* e as projeções de futuro. Em vez de corrigir eventuais inconformidades, desenvolvem simulacros na relação comparatista aos olhos do responsável pela indexação.

Face à influência de indicadores de governança global, o uso de indicadores em processos legislativos requer constante confrontação a compatibilidade social, os fenômenos de alteração, a natureza do poder a ser exercido e o grau de interferência. É, pois, indispensável um corpo de avaliadores interessados em compatibilizar o uso de justificativas transnacionais à proposta legislativa. Igualmente, não se pode perder de vista a atenção especial ao “tempo” dos indicadores diante da dinâmica do processo legislativo. Inegavelmente a velocidade para simplificação e produção de indicadores é distinta do percurso legislativo e da gama de situações que regula ou deve regular (ESPELAND; SAUDER, 2012, p. 87).

Importante destacar que o uso de indicadores de governança global como mecanismos de justificação de propostas legislativas (*lato sensu*) apresenta atributos para a cooperação com a atividade legiferante, no momento em que esta dificilmente consegue blindar-se de pressões transnacionais/globais, facilitando a inserção nacional em campos ex-

ternos e a prestação de intervenções adequadas à sociedade. Contudo, a validação de indicadores apenas por deferência às autoridades transnacionais ou como instrumento ideológico, tende a esvaziar e comprometer ao processo legislativo e, sobretudo, ao resultado normativo produzido (CATANIA, 2010, p. 10). Indicadores podem auxiliar o Estado Democrático de Direito, mas não devem ser adotados como um argumento e/ou ideologia *prêt-à-porter* que a tudo justifica.

Nesse contexto, adverte Posner (2009, p. 58-70) sobre os riscos da existência de Legislativos sem legisladores e Executivos sem governantes, dada a interferência transnacional, consentida e tolerada voluntariamente pela inabilitação dos atores nacionais tradicionais. Ainda que o uso de indicadores possa ser entendido como *government at a distance*, capaz de viabilizar a influência de determinados atores na regulação de pessoas e instituições globalmente dispersas, que afeta normas, o exercício do poder sobre quem e por quem tais instrumentos serão manejados condiciona-se à expansão de concepções políticas compartilhadas (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 12-13).

Por fim, a atual produção normativa estatal, seja a desenvolvida em Estados “fortes”, seja a desenvolvida em Estados “fracos”, é orientada substancialmente por demandas transnacionais/globais – contrapondo-se a anseios nacionais/locais (e/ou sofisticando-os) – para as quais os indicadores se tornaram condição de racionalidade. A normatização estatal é orientada de fora; assim, resta exigir dos legisladores constituídos a satisfação do primado democrático e do devido processo legislativo.

4 A influência de indicadores transnacionais na iniciativa legislativa nacional de combate à corrupção

Atores globais exercem forte pressão sobre os poderes soberanos nacionais para introduzirem mecanismos preventivos e repressivos de combate à corrupção. Nesses casos, o Legislativo e o Executivo convertem-se em destinatários de “recomendações” provenientes do exterior para adequarem suas normatizações e regulamentos. No Brasil, exemplificativamente, é clara a menção nas exposições de motivos de PLs (sentido lato) de combate à corrupção, subsidiados por indicadores, *rankings*, memorandos e estatísticas de organizações como Banco Mundial, *International Transparency*, Comitê da Basileia, GAFI, FMI e ongs⁷.

⁷ Apenas para ilustrar as normas publicadas nos últimos 10 anos, a partir da realidade brasileira, é possível apontar como exemplos diretos dessa otimização da atividade

Contudo, ante o exposto, resta avaliar os PLs e PECs que se utilizaram, entre 2015 e 2017, de indicadores transnacionais/globais como expediente para justificar as proposições de prevenção e combate à corrupção pela via legislativa, especialmente após os sucessivos escândalos que assolaram os grupos políticos brasileiros depois de 2013, com atenção substancial para o conjunto de argumentos colecionados à menção de indicadores de governança global sobre a matéria.

4.1 Esclarecimentos metodológicos

Quanto à metodologia utilizada, sem prejuízo do aporte bibliográfico, a pesquisa que se apresenta sustenta-se na análise das justificativas dos projetos de lei e das propostas de emenda constitucional apresentadas entre as sessões legislativas de 2015 até 2017, na Câmara dos Deputados, extraído do Relatório de Proposições – Sistema de Informações Legislativas, com buscas restritas às expressões “corrupção” e “transparência”.

Ao todo, foram analisadas 271 proposições, exclusivamente sobre o teor das justificativas e das motivações. Não houve apreciação do teor do texto de PL ou PEC por razões como: a fuga ao objetivo desta pesquisa; as múltiplas variáveis do processo legislativo e as diversas etapas de cada proposta em tramitação ou posteriormente arquivadas. Sem prejuízo de sua relevância, para a presente pesquisa não foram analisadas proposições legislativas iniciadas no Senado Federal, especialmente pela preponderância da canalização dos atos de soberania popular inicialmente pela Câmara dos Deputados, no caso brasileiro, haja vista ser uma hipótese relevante para a investigação.

Sobre o recorte temporal, justificam-se os anos de 2015 até 2017 em razão da projeção dada nacional e internacionalmente aos casos de corrupção no Brasil, da condição de ebulição legislativa sobre a temática e desdobramentos do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e denúncias contra o vice-presidente Michel Temer. Por fim, do resultado de catalogação de PLs e PECs com referência à corrupção, foram excluídas 17 proposições por utilizarem o termo corrupção para

legiferante, com o acoplamento recomendações transnacionais: Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso Público à Informação), influência direta do preceitos da ONG Transparência Internacional; Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), influência da ONG Transparência Internacional, Banco Mundial e convenções da ONU; Lei nº 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo), influência direta do GAFI, mediante memorandos, para controle de movimentações financeiras para suporte a grupos terroristas; Lei nº 13.322/2016 (Lei Antidopagem), adota prescrições da WADA para fins de controle sobre o uso de substâncias proibidas para prática desportiva (BRASIL, 2009, 2011, [2015h], 2016c, 2016d).

temas como corrupção de menores, corrupção de alimentos e/ou fármacos. Procedeu-se também à exclusão de dois projetos de lei por não consignarem suas justificativas.

Assim, a delimitação do termo “corrupção”, em que pese sua dificuldade de conceitualização, ficou confinada à ideia de utilização do aparato administrativo público, direto ou indireto, para vantagens privadas, estudado em 252 projetos de iniciativa legislativa em 2015, 2016 e 2017.

A primeira fase do tratamento dos dados, coletados junto ao Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados, consistiu na divisão dos PLs e PECs habilitados ao tema da corrupção e da transparência que descrevessem em sua justificativa instituições, organizações e/ou atores transnacionais/globais, incluindo a ONU e a OEA, por se entender que exercem atuação nos planos transnacionais e globais, não se restringindo apenas ao Direito Internacional. No momento subsequente, realizou-se a individualização das proposições cujas justificativas mencionassem indicadores produzidos por atores transnacionais/globais. Com base nesse subgrupo, procedeu-se à análise da influência desses indicadores na iniciativa legislativa de prevenção e combate à corrupção.

4.2 Sessão legislativa de 2015

O ano de 2015, de extrema ebulição política no Brasil, é marcado pelo início do segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff, pela eleição de Eduardo Cunha para a presidência da Câmara dos Deputados, pelo aniversário de um ano da Operação Lava Jato (OLJ), pela rejeição das contas presidenciais pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo agravamento da crise econômica, pela publicação de lista com nomes de 54 políticos

investigados e denunciados pela Procuradoria Geral da República (PGR) por crimes contra a Administração Pública, pela prisão de senador da República no exercício do mandato, pela prisão dos maiores empreiteiros do País, pelo início do processo de *impeachment* da presidente, pela investigação da campanha presidencial de Dilma Rousseff e Michel Temer no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por brigas e agressões entre parlamentares e sucessivos protestos sociais capilarizados pelo território nacional.

Nesse contexto, no qual a corrupção foi elencada como a maior causa de temor por parte dos brasileiros, superando a violência, o desemprego e o problema de acesso aos serviços públicos, foram apresentados na Câmara dos Deputados 134 PLs e PECs com menção à expressão “corrupção”. Outras 22 propostas versaram sobre “transparência” em seu teor. Dessas propostas, nas respectivas justificativas foram destacadas 31 menções a atores transnacionais/globais para o tema da “corrupção” e outras seis referências associadas com “transparência”.

Tais dados apontam para a validação de instituições transnacionais/globais no discurso legislativo nacional, comprovando a tese de penetração de mecanismos e instituições transnacionais no cenário nacional e sua capacidade de ressignificação dos assuntos domésticos. Os percentuais de 23,13% de referência a atores transnacionais/globais na temática de “corrupção” e 27,27% relativos à “transparência” ilustram a importância de tais entes aos olhos dos autores de cada proposição, para dar seguimento aos respectivos projetos de lei e propostas de emenda constitucional.

Por sua vez, proporcionalmente, o ator de maior impacto foi a ONU (38,71%), seguida pela *International Transparency* (22,58%) e

OEA (9,6%). Em que pesem os destaques para a ONU e a OEA, o percentual de 51% de menções para instituições tipicamente transnacionais/globais sinaliza, além da recepção de sua autoridade para o debate legislativo, o aspecto difuso e especializado de tais atores.

Entretanto, quando da análise da influência material de cada ator transnacional/global sobre os respectivos projetos legislativos, se observa uma baixa densidade de argumentos pormenorizados e minimamente articulados entre o cenário original de produção das informações e o contexto nacional em vias de normatização. Parte significativa das menções a atores transnacionais/globais não passa da simples referência ao seu nome ou, no caso das citações da ONU, lastreadas em convenções da qual o Brasil é signatário.

Expressamente, apenas são encontrados dados sobre indicadores de governança transnacional/global na temática de “corrupção” e “transparência” no PL 2.814/2015 (BRASIL, 2015c) (“Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção”) de autoria do deputado Carlos Sampaio (PSDB) e outros; PL 48/2015 (BRASIL, 2015b) (“Extingue a produção, circulação e uso do dinheiro em espécie, e determina que as transações financeiras se realizem apenas através do sistema digital”) de autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT); PL 3.165/2015 (BRASIL, 2015d) (“Institui o Programa de Incentivo à Revelação de Informações de Interesse Público e dá outras providências”) de autoria do deputado Onyx Lorenzoni (Democratas); PL 3.927/2015 (BRASIL, 2015f) (“Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção”), de

autoria do deputado Índio da Costa (PSD); PL 3.993/2015 (BRASIL, 2015g) (“Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção”), de autoria do deputado Miro Teixeira (REDE); PL 166/2015 (BRASIL, 2015a) (“Dispõe sobre a criação do Fundo de Combate à Corrupção”), de autoria do deputado Fabrício Oliveira (PSB); e PL 3.765/2015 (BRASIL, 2015e), de autoria do deputado André Abdon (PRB), que altera

a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências, para assegurar a transparência na prestação de contas das empresas estatais.

Das 134 proposições legislativas analisadas, apenas sete mencionaram indicadores de governança global em suas justificativas (5,22%), embora o número de atores transnacionais/globais referenciados seja amplamente superior. Dos sete projetos legislativos sublinhados, três (PL 3.927/2015, PL 2.814/2015 e PL 3.993/2015) restringiram-se à citação do *ranking* da *International Transparency* com o exemplo do combate à corrupção realizado por Hong Kong nas últimas décadas e destaques de reportagens midiáticas sobre o problema brasileiro. No caso do PL 48/2015, observa-se um cuidado maior com a utilização de indicadores (*ranking World Payments Reports*) produzidos pelo *Royal Bank of Scotland* e Capgimini relacionados à utilização de estatísticas nacionais sobre movimentações financeiras. O PL 166/2015 men-

ciona o “ranking mundial da corrupção” da *International Transparency*, bem como contextualiza o papel desse ator transnacional/global. No PL 3.165/2015, a despeito de uma tentativa de comparação com modelos jurídicos de outros países, mantém-se a tendência de carente contextualização de estatísticas e indicadores produzidos pela ONU, OEA, OCDE e *International Transparency*. Por sua vez, o PL 3.765/2015, recorre ao *ranking* da *International Budget Partnership*, mas sem maiores apreciações sobre o contexto de incidência na realidade brasileira.

Em síntese, as justificativas relacionadas ao tema da “corrupção” e da “transparência”, protocoladas durante a sessão legislativa de 2015, apontam para a utilização significativa de atores transnacionais/globais muito mais como instituições de “autoridade” do que responsáveis por fornecer indiretamente subsídios substanciais à atividade legislativa através de indicadores globais. Não foram observadas, em nenhum dos sete casos, contraposições exaurientes aos índices, metodologias e/ou compatibilidade com a realidade brasileira. Ademais, parte significativa das propostas transplantou excertos do Movimento “Dez Medidas de Combate à Corrupção”, conduzido pelo MPF.

4.3 Sessão legislativa de 2016

Os acontecimentos políticos nacionais produzidos em 2016 relacionam-se diretamente às ocorrências do ano anterior. Parte significativa da atuação parlamentar de 2016 esteve associada com a acolhida do pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff, em 5/12/2015, pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Na abertura da sessão legislativa, Dilma Rousseff é vaiada por congressistas; prosseguem as prisões de políticos e pes-

soas próximas ao núcleo do poder; no âmbito da OLJ, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva é conduzido coercitivamente para depor na Polícia Federal; são realizadas irregularmente interceptações das ligações telefônicas da presidente Dilma Rousseff; Luís Inácio Lula da Silva é nomeado ministro de Estado, mas tem sua posse vedada pelo Judiciário; é autorizado o processo de *impeachment* pela Câmara dos Deputados; o presidente da Câmara dos Deputados é afastado do cargo pelo STF; o vice-presidente Michel Temer assume interinamente a presidência da República; ministros recém-nomeados são afastados por interferências na OLJ; o deputado Eduardo Cunha é cassado; o Senado Federal cassa o mandato de Dilma Rousseff; Michel Temer assume definitivamente a presidência da República; o STF determina o afastamento do presidente do Senado, Renan Calheiros; o empreiteiro Marcelo Odebrecht pactua delação premiada; a Câmara dos Deputados aprova texto da Lei “das Dez Medidas de Combate à Corrupção” – iniciativa popular liderada pelo Ministério Público Federal (BRASIL, 2016a).

Uma vez mais, o tema da corrupção dominou os assuntos da vida política nacional. Diante disso, a Câmara dos Deputados contabilizou 48 proposições legislativas acerca do tema “corrupção” e outras seis iniciativas relacionadas com a expressão “transparência”. Dessas propostas, nas respectivas justificativas foram destacadas 16 menções a atores transnacionais/globais para o tema da “corrupção” e outras três referências associadas com “transparência”.

Considerando as estatísticas matemáticas, observa-se um aumento proporcional no uso de argumentos lastreados em atores transnacionais/globais para a justificação de proposições legislativas protocoladas na Câmara dos Deputados, em relação ao ano anterior. Para o

tema da “corrupção”, 33,33% das iniciativas invocaram nominalmente atores transnacionais/globais, ao passo que para “transparência” esse percentual alcançou 50%.

Por sua vez, proporcionalmente o ator de maior impacto foi a ONU (25%), seguida por ongs (18,75%) e a *Internacional Transparency* (6,25%). Novamente, se contabilizados apenas os atores tipicamente transnacionais/globais, observa-se uma margem de influência propiciada pelos respectivos deputados federais na ordem de 62%, difusamente distribuída entre instituições como FIFA e GAFI.

Entretanto, manifestações lastreadas no uso de indicadores transnacionais/globais foram observadas apenas em duas proposições: o PL 5.348/2016 (BRASIL, 2016b) (“Acrescenta dispositivo ao Decreto-Lei nº 3.931, de 11 de dezembro de 1941 – Código de Processo Penal, para criar a prisão preventiva excepcional, seus procedimentos e prazos”), de autoria do deputado Weverton Rocha (PDT) e PL 4.850/2016 (BRASIL, 2016a, p. 1) (“Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos”), iniciativa popular de lei apresentada pelo deputado Antônio Carlos Thame (PV). Em índices percentuais, constata-se a relação de 4,16% de proposições legislativas a utilizarem indicadores, o que reafirma a tese de menção a atores transnacionais/globais tendencialmente pela “autoridade” das instituições, pouco pelo uso das informações e insumos que produzem.

Especificamente sobre a controvertida proposta de lei das “Dez Medidas”, por força do envolvimento do Ministério Público Federal, é tímida a utilização de informações exaradas por atores transnacionais/globais, embora cite mais de dez organizações/instituições estrangeiras em sua justificativa. Todavia, não avança sobre ponderações e reflexões prudentes que deveriam orientar a proposta, especialmente em relação aos preceitos constitucionais vigentes e o contexto social de forma ampla que se pretende normatizar. Mesmo reconhecendo a necessidade de informações estatísticas, de comparação fenomenológica e indexação produzida pelo GAFI para os vácuos informativos brasileiro, desconsidera comparações importantes no ponto de vista institucional, legislativo e jurídico⁸. Proporcionalmente, o estudo de maior densidade produzido restringe-se ao *2014 USSC Guidelines Manual*, produzido

⁸“Uma das razões dessa pesquisa, era responder aos questionamentos do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), que avaliou negativamente as medidas do Brasil para o combate desses delitos, mormente em decorrência da falta de estatísticas processuais. As estatísticas devem servir para subsidiar o país no processo de avaliação da implantação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Uncac) e para cumprir Estratégia Nacional contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (Enccla), coordenada pelo CNJ” (BRASIL, 2016a, p. 62).

pelo Departamento de Justiça dos EUA, para a mensuração de penas privativas de liberdade e multa.

4.4 Sessão legislativa de 2017

Um par de denúncias criminais contra o presidente Michel Temer barradas na Câmara dos Deputados, a localização de 51 milhões de reais não declarados em espécie em apartamento de familiar de ex-ministro, o escândalo no processamento de carne, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva condenado criminalmente em primeira instância, o falecimento acidental do ministro relator dos casos relacionados com a OLJ no STF, pacotes para reformas nas normas eleitorais, na Previdência, na legislação trabalhista e nas diretrizes educacionais, protestos populares, delações de executivos do Grupo J&F, julgamento no TSE da chapa Dilma-Temer, gravações da entrega de dinheiro em mala para deputado federal, pedidos de *impeachment* contra Michel Temer, denúncias criminais contra ministros, afastamento de senador por “caixa 2” foram temas que pautaram o ambiente institucional da Câmara dos Deputados em 2017.

Pelo terceiro ano consecutivo, a relação entre atividade parlamentar e o tema da corrupção esteve em evidência, ainda que numericamente inferior, o que pode ser explicado pelo recuo das pressões populares e pela redução de operações policiais no âmbito da OLJ. Foram apresentadas 43 proposições legislativas com a pauta da “corrupção”, ao passo que outras 14 enfrentaram o assunto da “transparência”. Dessas propostas, nas respectivas justificativas foram destacadas 15 menções a atores transnacionais/globais para o tema da “corrupção” e outras seis referências associadas com “transparência”.

A sessão legislativa de 2017 confirmou a tendência de alta na utilização nominal de atores transnacionais/globais para a justificação de proposições legislativas. Para o assunto “corrupção”, 34,88% das iniciativas consignaram em suas exposições de motivos a menção a atores transnacionais/globais. Sobre “transparência”, 42,86% das propostas mencionaram atores transnacionais/globais em suas justificativas. Proporcionalmente o ator de maior impacto foi a ONU (40%), seguida pela *International Transparency* (26,67%) e ongs (6,67%). Na sessão legislativa de 2017, a densidade de atores tipicamente transnacionais/globais representou a percentagem de 60% das menções nos respectivos textos de proposição legislativa.

Acerca do uso de indicadores de governança transnacional/global, os projetos legislativos na temática “corrupção” e “transparência” representaram um acréscimo quantitativo no seu uso; ao todo, sete

proposições consignaram, em suas justificativas, indicadores, índices e relatórios. Sob o ponto de vista qualitativo, também é perceptível o maior apreço entre o registro de indicadores e sua contextualização com a facticidade e normatividade brasileira. Destaque para o PL 7.858/2017 (BRASIL, 2017a, p. 1) (“Cria o Fundo de Reparação do Custo Social da Corrupção”), de autoria do deputado Francisco Floriano (Democratas); o PL 7.877/2017 (BRASIL, 2017b, p. 1) (“Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, objetivando tornar mais eficiente a prevenção da utilização do Sistema Financeiro Nacional para a prática dos ilícitos previstos nesta Lei”), de autoria do deputado Gilberto Nascimento (PSC); o PL 8.695/2017 (BRASIL, 2017f, p. 1) (“Acrescenta o art. 44-A à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre a propaganda eleitoral na televisão durante o horário gratuito”), de autoria do deputado Vanderlei Macris (PSDB); o PL 8.103/2017 (BRASIL, 2017c, p. 1) (“Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que ‘Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências’, para estabelecer a perda de todos os bens do agente político condenado por corrupção”), de autoria do deputado Cabo Daciolo (PTdoB); o PL 9.167/2017 (BRASIL, 2017g, p. 1) (“Estabelece normas gerais sobre o implantação do Programa de Proteção e Incentivo a Relatos de Informações de Interesse Público, e dá outras providências”), de autoria do deputado Antônio Carlos Thame (PV); e duas proposições do deputado Miguel Lombardi (PR), o PL 8.367/2017 (BRASIL, 2017d) (“Dá nova redação à alínea *e* do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para o fim de dobrar o tempo de inelegibili-

dade para aqueles que praticam crimes contra a administração pública e outros crimes graves”) e o PL 8.368/2017 (BRASIL, 2017e, p. 1), que acrescenta

o § 3º ao art. 317 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para o fim de impor ao agente político detentor de mandato eletivo ou ocupante de cargo de ministro, secretário, presidente ou diretor de órgão, autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista que praticar o crime de corrupção passiva, além das penas já previstas em lei, a pena de proibição do exercício de mandato eletivo, cargo, função ou de qualquer atividade pública de, no mínimo, 12 (doze) anos.

Nesse sentido, 16,27% das propostas legislativas levadas à Câmara dos Deputados, em 2017, consignaram substancialmente indicadores de governança transnacionais/globais em suas justificativas, com maior debate e contextualização perante os fenômenos e demandas nacionais, se comparados com os anos anteriores. Além do incremento quantitativo, o uso qualitativo dos indicadores também é realizado com maior atenção dissertativa, notadamente os produzidos por instituições típicas de direito transnacional/global.

5 Considerações finais

Com base nos argumentos expostos e nos dados empíricos projetados, confirma-se a tese de que o espaço legislativo de cada Estado-nacional não consegue manter-se fechado para a influência de argumentos e atores transnacionais/globais. Em outras palavras, as linhas de demarcação entre o local, o nacional, o internacional, o supranacional, o transnacional e o global tornaram-se vulneráveis e permeáveis às dinâmicas propiciadas pelas múltiplas faces

da globalização e da internacionalização de fenômenos antes estanques.

Desde seus primórdios, a globalização, por meio de suas diversas manifestações, exerce contundentes influências sobre o Direito e suas instituições. Pressiona os expedientes de produção, aplicação e execução das normas. Condiciona, em estruturas extra, supra e transnacional, o *ser* e o *dever-ser* das instituições vinculadas ao Estado, não escapando a atividade legislativa desse fenômeno. Nesse cenário, o uso de indicadores, selos, *rankings*, diretrizes, códigos, certificações e afins, expedidos por atores transnacionais/globais colabora para o preenchimento de vácuos normativos, especificação nas regulamentações, condicionamento de políticas públicas e insumo para o processo legislativo nacional.

Entretanto, a máxima compreensão dos fenômenos sintetizados para dar existência a cada indicador, além do cuidado institucional, deve ser ponderada a fim de estabelecer estratégias para a satisfação de conceitos abertos e/ou indeterminados. Noções como transparência, percepção de corrupção, honestidade, desenvolvimento humano, investimentos, *compliance*, *accountability* e outros demandam por integração e padrões de enquadramento.

No caso brasileiro de prevenção e combate à corrupção, bem como de promoção de instrumentos de transparência entre 2015 e 2017, o que se atesta é o progressivo adensamento do debate institucional nacional pela invocação de atores e indicadores de governança transnacionais/globais. Em certa medida, dado o descrédito da classe política, os indicadores converteram-se não apenas em instrumentos de mensuração e comparação, mas em ideologia para a proposição de uma “boa sociedade”, extremamente apropriada para tempos de moralismos e demagogias. Percebe-se uma tendência de apropriação de “autoridade” das

instituições transnacionais para preencher a descrença relacionada às “autoridades” nacionais.

Extraí-se tal conclusão da quantidade proporcionalmente considerada de instituições estrangeiras mencionadas nominalmente em cada justificativa de projeto de lei e/ou proposta de emenda constitucional, carente de maiores exposições e debates. A natureza jurídica de cada ator parece pouco importar quando a ONU e a *International Transparency* se equivalem em menções, ou quando a última é a maior fonte de indicadores consignados. Também desperta atenção o conjunto de instituições financeiras/bancárias transnacionais que influenciaram os projetos legislativos no tema da “corrupção” e “transparência”, representando 3,4% da totalidade de propostas analisadas ou 13% dos projetos com referência expressa a atores transnacionais/globais.

Além do uso “ideológico” da “autoridade” de cada uma das instituições referenciadas, há que se destacar a baixa densidade do discurso democrático, apto a envolver legitimidade e legalidade para cada propositura legislativa. Parcos são os projetos de lei que apresentam um debate comparativo entre o local e o global, a pertinência dos métodos e indicações exaradas. O que se observa majoritariamente é a mera reprodução de indicadores, especialmente nos projetos protocolados em 2015 e 2016.

Na presente pesquisa, não se questiona o mérito de cada indicador, nem se faz juízo de valor dos fenômenos jurídicos transnacionais/globais; apenas se recomenda que cada proposta legislativa pondere a carga de eficiência, consistência, transparência, cientificidade e imparcialidade imanada em cada indicador perante a complexidade social, econômica, institucional, política e jurídica de cada sociedade. A dinâmica de atores transnacionais/

globais para a construção de indicadores de governança não é a mesma que pauta instituições estatais para a produção normativa. Não são simples os ajustes e as adequações entre tecnocracia e democracia.

Sobre o autor

Márcio Ricardo Staffen é doutor em Direito Público Comparado pela Università degli Studi di Perugia, Perugia, Itália; doutor e mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, SC, Brasil; estágio de pós-doutorado em Direito Transnacional na Università degli Studi di Perugia, Perugia, Itália; coordenador e professor no programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito na Faculdade Meridional, Passo Fundo, RS, Brasil; *visiting researcher* no Max Planck Institute of Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Alemanha; professor honorário da Faculdade de Direito e Ciências Sociais da Universidad Inca Garcilaso de la Veja, Bellavista, Peru; advogado. E-mail: marcio.staffen@imed.edu.br

Texto produzido durante período de estudos pós-doutorais com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/PDE).

Como citar este artigo

(ABNT)

STAFFEN, Márcio Ricardo. Legislar por indicadores: a iniciativa legislativa brasileira anticorrupção conforme a influência de atores transnacionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 169-193, jan./mar. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p169

(APA)

Staffen, M. R. (2019). Legislar por indicadores: a iniciativa legislativa brasileira anticorrupção conforme a influência de atores transnacionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(221), 169-193. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p169

Referências

BOGDANDY, Armin von. Common principles for a plurality of orders: a study on public authority in the European legal area. *International Journal of Constitutional Law*, [Oxford, UK], v. 12, n. 4, p. 980-1.007, Oct. 2014. DOI: 10.1093/icon/mou066. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/12/4/980/648418>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BOGDANDY, Armin von; GOLDMANN, Matthias. Taming and framing indicators: a legal reconstruction of the OECD's Programme for International Student Assessment (PISA). In: DAVIS, Kevin E.; FISHER, Angelina; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally

Engle (ed.). *Governance by indicators: global power through qualification and rankings*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 52-85. (Law and Governance Series).

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº [166], de 2015*. Dispõe sobre a criação do Fundo de Combate à Corrupção. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2015a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1390007&filename=PLP+166/2015. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [48], de 2015*. Extingui a produção, circulação e uso do dinheiro em espécie, e determina que as transações financeiras se realizem apenas através do sistema digital. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296773&filename=PL+48/2015. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [2.814], de 2015*. Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1378283&filename=PL+2814/2015. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [3.165], de 2015*. Institui o Programa de Incentivo à Revelação de Informações de Interesse Público e dá outras providências. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015d. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1393836&filename=PL+3165/2015. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [3.765], de 2015*. Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2015e. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2056699>. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [3.927], de 2015*. Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015f. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1422916&filename=PL+3927/2015. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.993, de 2015*. Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015g. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1431136.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [4.850], de 2016*. Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em: https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1448689&filename=PL+4850/2016. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [5.348], de 2016*. Acrescenta dispositivo ao Decreto-Lei nº 3.931, de 11 de dezembro de 1941 – Código de Processo Penal, para criar a prisão preventiva excepcional, seus procedimentos e prazos. Brasília, DF: [Câmara dos Deputados], 2016b. Disponível em: https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1459500&filename=PL+5348/2016. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.858, de 2017*. Cria o Fundo de Reparação do Custo Social da Corrupção. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AC0FFB70A5D669D4F74E6568096E8FD5.proposicoesWebEexterno2?codteor=1573426&filename=Avulso+-PL+7858/2017. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.877, de 2017*. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, objetivando tornar mais eficiente a prevenção da utilização do Sistema Financeiro Nacional para a prática dos ilícitos previstos nesta Lei. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AC9F8A62C2C62E86F2DBFC178285656A.proposicoesWebExterno2?codteor=1573432&filename=Avulso+-PL+7877/2017. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8.103, de 2017*. Altera a Lei nº 12.846, de 1ª de agosto de 2013, que “Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências” [...]. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2017c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F9FB8261223701B753023255A4DA324E.proposicoesWebExterno2?codteor=1590017&filename=Avulso+-PL+8103/2017. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [8.367], de 2017*. Dá nova redação à alínea e, do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para o fim de dobrar o tempo de inelegibilidade para aqueles que praticam crimes contra a administração pública e outros crimes graves. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2017d. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1590729&filename=PL+8367/2017. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8.368, de 2017*. Acrescenta o § 3º ao art. 317, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para o fim de impor ao agente político detentor de mandato eletivo ou ocupante de cargo de ministro, secretário, presidente ou diretor de órgão [...]. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2017e. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A687348BFE9F460D6681C3EA17CADC1A.proposicoesWebExterno1?codteor=1597416&filename=Avulso+-PL+8368/2017. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8.695, de 2017*. Acrescenta ao art. 44.A à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre a propaganda eleitoral na televisão durante o horário gratuito. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2017f. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=678C2E5C1375DC9AF1A44BA24E290E03.proposicoesWebExterno1?codteor=1609645&filename=Avulso+-PL+8695/2017. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 9.167, de 2017*. Estabelece normas gerais sobre o implantação do Programa de Proteção e Incentivo a Relatos de Informações de Interesse Público, e dá outras providências. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2017g. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D973842A16BBA87454642ACE7F7F04D1.proposicoesWebExterno1?codteor=1630001&filename=Avulso+-PL+9167/2017. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. *Lei nº 12.846, de 1ª de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015h]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. *Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016*. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. *Lei nº 13.322, de 28 de julho de 2016*. Altera as Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, para dispor sobre o controle de dopagem, 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paralímpicos de 2016 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13322.htm. Acesso em: 13 dez. 2018.

CASSESE, Sabino. *Chi governa il mondo?* Traduzione di Lorenzo Casini. Bologna: Il Mulino, 2013. (Saggi, v. 798).

CATANIA, Alfonso. *Metamorfosi del diritto: decisione e norma nell'età globale*. 2. ed. Roma: GLF Laterza, 2010. (Libri del Tempo Laterza, v. 415).

COTTERRELL, Roger. What is transnational law? *Law & Social Inquiry*, London, v. 37, n. 2, p. 500-524, Apr. 2012. DOI: 10.1111/J.1747-4469.2012.01306.X.

DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè. *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*. Madrid: Marcial Pons, 2005.

_____. El derecho administrativo global: ¿un nuevo concepto clave del derecho administrativo? *Revista de Administración Pública*, Madrid, n. 199, p. 11-49, enero/abr. 2016. DOI: 10.18042/cepc/rap.199.01. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5492352>. Acesso em: 12 dez. 2018.

DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. Introduction: global governance by indicator. In: DAVIS, Kevin E.; FISHER, Angelina; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle (ed.). *Governance by indicators: global power through qualification and rankings*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 3-28. (Law and Governance Series).

ESPELAND, Wendy Nelson; SAUDER, Michael. The dynamism of indicators. In: DAVIS, Kevin E.; FISHER, Angelina; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. *Governance by indicators: global power through qualification and rankings*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 86-109. (Law and Governance Series).

GIUDICE, Alessio Lo. *Istituire il postnazionale: identità europea e legittimazione*. Torino: G. Giappichelli, 2011. v. 241.

JESSUP, Philip Caryl. *Transnational law*. New Haven: Yale University Press, 1956. (Storrs Lectures on Jurisprudence).

KOH, Harold Hongju. Transnational legal process. *Nebraska Law Review*, [Lincoln, NE], v. 75, n. 181, p. 181-207, Jan. 1996. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.br/&httpsredir=1&article=2902&context=fss_papers. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. Why transnational law matters. *Penn State International Law Review*, [Harrisburg], v. 24, n. 4, p. 745-753, Jan. 2006. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2716&context=fss_papers. Acesso em: 12 dez. 2018.

NASSER, Salem Hikmat. Direito global em pedaços: fragmentação, regimes e pluralismo. *Revista de Direito Internacional*, [Brasília, DF], v. 12, n. 2, p. 98-137, 2015. DOI: 10.5102/rdi.v12i2.3707. Disponível em: <https://www.publicacoescademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3707/pdf>. Acesso em: 12 dez. 2018.

PAUWELYN, Joost. Informal international lawmaking: framing the concept and research questions. In: PAUWELYN, Joost; WESSEL, Ramses A.; WOUTERS, Jan (ed.). *Informal international lawmaking*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 13-34.

POSNER, Eric A. *The perils of global legalism*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

SASSEN, Saskia. *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Traducido por María Victoria Rodil. Buenos Aires: Katz, 2015.

SCHEPEL, Harm. *The constitution of private governance: product standards in the regulation of integrating markets*. Oxford, UK: Hart, 2005.

STAFFEN, Márcio Ricardo. *Interfaces do direito global*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018a.

_____. Superlegality, global law and the transnational corruption combat. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 14, n. 1, p. 111-130, Jan./Apr. 2018b. DOI: 10.18256/2238-0604.2018.v14i1.2491. Disponível em: <https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/2491/1588>. Acesso em: 12 dez. 2018.

STAFFEN, Márcio Ricardo; OLIVIERO, Maurizio. Transparência enquanto pretensão jurídica global. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 61, p. 71-91, jul./set. 2015. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/23/367>. Acesso em: 12 dez. 2018.