

# Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal

ROGÉRIO B. ARANTES

La experiencia brasileña reciente de (re)construcción institucional de los organismos estatales ha transformado la rendición de cuentas gubernamental. El Ministerio Público y la Policía Federal presentan intereses propios, de afirmación institucional, y se lanzan a la conquista de funciones y prerrogativas en el espacio legal y político de la democracia; profesan valores y se involucran en la construcción de una misión institucional capaz de unir a sus integrantes y de justificar su relevancia *vis-à-vis* con las demás organizaciones. La consecuencia más general es la pluralización del Estado, un tipo de desarrollo institucional que no obedece a un plan previo y sistemático, sino que se basa en la voluntad de afirmación de órganos y carreras estatales, y en los ajustes entre ellos.

PALABRAS CLAVE: Estado, rendición de cuentas, innovación institucional, Ministerio Público, Policía Federal, Brasil

## Accountability and State Pluralism in Brazil: Public Ministry and Federal Police

Brazilian recent trajectory of State agencies (re)development, has strongly affected government accountability. It shows how State actors have vested interests in strengthening agencies, seeking to achieve legally and politically new functions and prerogatives in Brazilian democracy. They have professed values and engaged in the building-up of institutional aims in order to unify agency members and justify agencies' relevance *vis-à-vis* other agencies. Brazilian institutional innovation experience seems to follow civil servants group ambitions within the State. They have broadening political representation and fostering accountability discourses into theories of their own institutional development. The main consequence of this institutional non-planned trajectory is the pluralization of the State underpinned by the strengthening of State agencies and State career ladders.

ROGÉRIO B. ARANTES

Departamento de Ciencia Política, Universidad de São Paulo, São Paulo, Brasil  
rarantes.mail@gmail.com

Traducción: Ernesto Isunza Vera  
y Constanza López-Caparrós

KEYWORDS: State, accountability, institutional innovation, Public Ministry, Federal Police, Brazil

## Introducción

**E**ste texto trata de la experiencia brasileña reciente de (re)construcción institucional de los organismos estatales que han modificado los marcos de la rendición de cuentas —*accountability*—<sup>1</sup> gubernamental. El argumento central no es de carácter normativo, sino de observación de dos elementos que destacaron Madison, Hamilton y Jay (1993) en su *51<sup>st</sup> Federalist Paper*: la ambición de los actores y la constante búsqueda de proporcionalidad en sus relaciones recíprocas. Guiados por la primera idea, examinaremos cómo ciertos actores estatales presentan sus intereses de afirmación institucional y se lanzan a la conquista de funciones y prerrogativas en el espacio legal y político de la democracia. En el proceso, profesan valores y se involucran en la construcción de una misión institucional capaz de unir a sus integrantes y justificar su relevancia *vis-à-vis* con las demás organizaciones. Desde este ángulo, la experiencia institucional brasileña reciente parece responder a las ambiciones de grupos y carreras dentro del Estado, que hacen de los discursos de la representación política y de la promoción de la rendición de cuentas teorías de su propio desarrollo institucional, pero cuyos intereses materiales están asociados a las prerrogativas del cargo y las metas de la organización. La consecuencia más general de este proceso es la pluralización del Estado, es decir, un tipo de desarrollo institucional que no obedece a un plan previo y sistemático, sino que se basa en la voluntad de afirmación de los órganos y las carreras estatales.<sup>2</sup>

---

1 Siempre *accountability* en el original. La expresión en lengua inglesa se ha popularizado de tal forma en la ciencia política internacional, que haremos uso de ella y de rendición de cuentas simultáneamente. Contar con dos expresiones facilita la redacción, por ello se pide una licencia para usar el anglicismo.

2 En este texto, las expresiones “afirmación institucional” y “construcción institucional” son sinónimas. Se refieren a los procesos por los cuales las instituciones conquistan grados cada vez más elevados de autonomía e independencia. Por lo general, esto implica mayor control sobre su propio presupuesto, autonomía administrativa, ampliación de atribuciones —en especial las de fiscalización y control del poder político—, garantías de ejercicio del cargo como inamovilidad y mandato vitalicio, además de control sobre el reclutamiento de nuevos cuadros y elección de la jefatura, lo que configura una suerte de autogobierno.

En ausencia de un plan previo de desarrollo de las instituciones, cabe indagar acerca de los mecanismos de ajuste y acomodo entre ellas. Llegamos de esta forma al segundo elemento madisoniano, que nos invita a examinar la interacción entre las instituciones y a observar cómo el equilibrio entre ellas resulta del ajuste permanente de los instrumentos de ataque y defensa, en una búsqueda constante de la proporcionalidad en las relaciones de poder. La obtención de esta proporcionalidad, puede decirse, sería la clave del éxito de una estructura institucional capaz de funcionar de modo equilibrado. Aun así, incluso en ese escenario de mayor estabilidad, la interacción seguirá siendo dinámica, el conflicto institucional resurgirá de vez en cuando y sus resultados siempre serán contingentes.

En Brasil, aunque la Constitución de 1988 fue tomada como piso básico de la democracia, más vale pensar en ella como bandera de salida de una carrera a la que se lanzaron diversos organismos en pos de afirmación. Aquí examinaremos cómo esa búsqueda de afirmación ha pautado la actuación de algunas instituciones y cómo ha llevado a la pluralización del Estado. En este sentido, es importante subrayar que no haremos un análisis exhaustivo de la *accountability*, sino más bien una demostración de cómo ha sido el desarrollo de la red institucional de rendición de cuentas a partir de la motivación endógena a las propias instituciones. El pluralismo de Estado que se deriva de allí no dejó de beneficiar el proceso más amplio de democratización del país y de promoción de la *accountability* política. No obstante, la mera afirmación de órganos y carreras estatales no parece suficiente para dotar de eficacia a la rendición de cuentas. En ausencia de un plan global de desarrollo institucional, el simple protagonismo de elites burocráticas, judiciales y policiales en el combate a la corrupción ha alcanzado resultados que se muestran todavía modestos. El malestar de la sociedad sigue en aumento porque, dado el carácter elitista de la afirmación de las instituciones de *accountability*,

no se verifica una densificación expresiva de la representación política y social.

El texto se divide en cuatro secciones, incluyendo la introducción. La próxima trata brevemente algunas cuestiones conceptuales, la tercera habla de los dos casos más emblemáticos de nuestro desarrollo institucional reciente —el Ministerio Público y la Policía Federal— y en la última se describe la interacción entre ellos y se elaboran algunas conclusiones sobre construcción institucional y pluralización del Estado.

### **Pluralismo estatal, representación y rendición de cuentas**

Desde que el enfoque pluralista en la ciencia política describió la democracia como *poliarquía*, sabemos que la tiranía de la mayoría es tal vez el menor de los riesgos de los regímenes democráticos contemporáneos. La multiplicidad de grupos y organizaciones capaces de influir en la formulación de políticas y el ejercicio del poder —para bien o para mal— definen más el gobierno en la democracia que una teórica mayoría de ciudadanos individuales alineados por una supuesta voluntad general. A este pluralismo político se sumó en las últimas décadas un nuevo tipo de pluralismo que podemos denominar propiamente estatal. Me refiero al surgimiento y desarrollo de nuevos órganos en el Estado, liderados por elites burocráticas o de carreras públicas especiales, volcados no hacia la representación de grupos sociales, sino a la realización de metas constitucionales e institucionales específicas. Los intereses personales se asocian a los derechos constitucionales de los cargos ocupados y la expansión de los segundos es la manera de salvaguardar los primeros.

Ese desarrollo institucional y su consecuente pluralismo estatal han sido captados por el análisis político de diversas formas. Donde hubo respuesta a tentativas de ampliar los espacios de participación

política desde la sociedad civil, la democracia representativa se vio transformada. Como afirman Isunza y Gurza (2010), las democracias han sido escenario de grandes procesos de “diferenciación y pluralización de la representación política”, en una diversificación de lugares, actores y funciones de la representación que ya no se adscriben al poder legislativo, sino que se insertan de modo relativamente autónomo en la propia estructura administrativa del Estado. Más allá de la fiscalización, esos nuevos espacios permitirían influir directamente sobre la formulación y gestión de las políticas públicas, para rediseñar el patrón clásico de gobierno representativo (Gurza e Isunza, 2011).

Otra forma de captar esta tendencia al pluralismo estatal ha sido la nueva ola de estudios sobre

rendición de cuentas. La cuestión resurgió dentro de los procesos de consolidación de las llamadas nuevas democracias y correspondió en un principio al reclamo normativo de superación de las elecciones como forma exclusiva de responsabilizar verticalmente a los gobernantes. En su conocida crítica a las democracias “delegativas”, O’Donnell (1994) siguió la formulación y defensa de que dichas democracias carecían de mecanismos horizontales para responsabilizar a los gobernantes, lo que convencionalmente se llamó “*accountability* horizontal”. Desde entonces, el concepto se ha popularizado como pocos en la ciencia política y se ha desglosado en distintas dimensiones con el afán de cubrir un amplio espectro de relaciones entre actores estatales y de éstos con la sociedad (Przeworski, Stokes y Manin, 1999;



GABRIEL FELTRÁN ▶ Los niños de la periferia tienen muchos colores. *Jardim Progresso*, Ribeirão Preto, São Paulo, 2008.

Schedler, Diamond y Plattner, 1999; Peruzzotti y Smulovitz, 2001; Mainwaring y Welna, 2003), hasta el plano de las organizaciones y regímenes internacionales (Grant y Keohane, 2005). Se convirtió en uno de los principales criterios de evaluación de la “calidad de la democracia” en la vasta literatura dedicada a este tipo de análisis (Diamond y Morlino, 2005; Munck y Mantilla, 2013) y fue adoptado por programas y movimientos de transparencia pública y de combate a la corrupción nacionales e internacionales, como una de sus fuentes normativas principales. No pretendemos realizar un balance de esta literatura, pero se puede afirmar que la riqueza y diversidad de la “red de instituciones de rendición de cuentas” —*web of accountability institutions*—<sup>3</sup> que se constituyó en diversos países en las décadas recientes transformaron sensiblemente la escena democrática y esto ha obligado a la propia ciencia política a flexibilizar su repertorio conceptual y ampliar su agenda de investigación.

En consecuencia, los estudios de política comparada han registrado una tendencia generalizada de los regímenes democráticos contemporáneos a adoptar sistemas de división de poder e ingenierías de controles y contrapesos —*checks and balances*— más que fórmulas mayoritarias de gobierno (Lijphart, 1999; Melo, 2007; 2013). Las justificaciones van desde la idea de que sistemas consensuales promueven la mejor representación en sociedades heterogéneas hasta argumentos propiamente institucionalistas asociados a la idea de que sistemas con un considerable número de jugadores con poder de veto —*veto players*— pueden dificultar la acción de los gobiernos —*decisiveness*—, pero son los mejores para promover el control del poder y la estabilidad —*resoluteness*— de las políticas (Cox y McCubbins, 2001).

Aunque las elecciones siguen desempeñando un papel crucial en las democracias contemporáneas como mecanismo de competencia política y de alternancia en el poder, su eficacia se ha considerado baja en lo que respecta a la *responsiveness* y a la

*accountability* de los políticos electos.<sup>4</sup> Las elecciones no son capaces de obligar a los gobernantes a cumplir sus promesas de campaña y la evaluación de los políticos sólo puede hacerse en forma retrospectiva (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Desde hace mucho las democracias dejaron de limitarse a la dimensión electoral para obligar a los gobiernos a la rendición de cuentas y tal vez ni siquiera haya existido un tiempo en que eso ocurriera. Así, hoy existen mecanismos paralelos que van desde los controles recíprocos entre los tres poderes, los controles administrativos y financieros internos en cada uno de ellos, además de organismos autónomos con funciones de fiscalización y diversas formas de control social surgidas de la ola participacionista.

La experiencia brasileña que ahora describimos se refiere principalmente al desarrollo de instituciones del campo de la rendición de cuentas, que experimentaron un progreso notorio desde la democratización del país. Después de un mapeo general, concentraremos el análisis en dos de ellas: el Ministerio Público (MP) y la Policía Federal (PF).

---

3 La expresión es de Mainwaring (2003), en el libro en que examinó “*the web of institutions that together form the mechanisms of accountability, and about the interaction among these institutions and the interaction between electoral accountability, intrastate accountability, and societal oversight*”. Mainwaring afirma que “*the advantage of cutting across a variety of institutions and focusing on accountability, as this volume does, is that institutions interact to form a web of mechanisms of accountability*” (2003: 29-30).

4 Términos consagrados por la ciencia política en lengua inglesa, *responsiveness* y *accountability* describen tipos distintos de relaciones entre políticos y ciudadanos. Mientras la segunda significa rendición de cuentas por parte de los gobernantes —y es, por lo tanto, de carácter más procesual y retrospectivo—, la primera se refiere al comportamiento esperado de los políticos en el sentido de que atiendan las demandas de sus electores y de que se orienten por sus preferencias —y es, por ende, de carácter más sustantivo y prospectivo—. Vale recordar que *responsiveness* está en la raíz de la definición clásica de la poliarquía de Dahl (1973), incluso más que *accountability*.

## La construcción institucional de la rendición de cuentas: fiscalización del poder público y combate a la corrupción

En general, puede afirmarse que Brasil ha sido escenario de una intensa experimentación institucional en el campo de los controles democráticos (Arantes y Reis, 2010; Arantes *et al.*, 2010; Power y Taylor, 2010). En la relación más directa con la sociedad civil, o en el plano *vertical* de la *accountability*, observamos en los últimos años una extraordinaria institucionalización de consejos, presupuesto participativo, asociaciones —*parcerias*— con organizaciones no gubernamentales en la provisión de servicios públicos, y más recientemente, conferencias nacionales.<sup>5</sup> Estos espacios y mecanismos tienen origen o buscan inspiración en la Constitución de 1988, pero reclaman reglamentación infraconstitucional en muchos casos.<sup>6</sup>

En el plano *horizontal*, nuestra red de instituciones de rendición de cuentas se desarrolló notoriamente. Desde las relaciones entre los tres poderes, contamos con mecanismos diversos de controles recíprocos. Aunque nuestro sistema político se caracteriza por un poder Ejecutivo fuerte,<sup>7</sup> los poderes Legislativo y Judicial detentan funciones y recursos de control significativos, mediante los cuales pueden promover algún grado de *accountability* gubernamental. En el caso del Legislativo, puede mencionarse la forma en que los parlamentos federal, estatales y municipales recurrieron a las Comisiones Parlamentarias de Investigación —*Comissões Parlamentares de Inquérito* (CPI)—<sup>8</sup> para investigar y punir a ocupantes del poder Ejecutivo, algunas con resultados destacados —como la que llevó al *impeachment* del presidente Collor—, así como los Tribunales de Cuentas, órganos auxiliares de los Legislativos en los ámbitos federal y estatal, responsables de auditar, inspeccionar y juzgar las cuentas presentadas anualmente por los gobiernos en los respectivos niveles de la Federación. Pese a que históricamente las cortes

de cuentas se han mostrado subordinadas al poder político, ha habido avances significativos en los últimos años, fruto de perfeccionamientos endógenos liderados por sus auditores técnicos, cambios legislativos que impusieron la responsabilidad fiscal a los gobiernos, así como de la provocación externa y de demandas traídas por las demás instituciones de control —como el MP, la PF e incluso la prensa—, que se sirven de informaciones producidas por estos tribunales. En el plano federal, en particular,

- 5 Existe una vasta literatura sobre innovaciones institucionales en el campo de la participación política. Sin intención de agotar referencias, véanse en particular: sobre los consejos de políticas públicas y sus impactos sobre cuestiones de participación y representación, Almeida (2014), Tagatiga (2002), Lüchmann (2008); sobre presupuesto participativo, Wampler (2007; 2012), Wampler y Avritzer (2004), Romao (2011); sobre las conferencias de políticas públicas, Avritzer y Souza (2013), Pogrebinski y Samuels (2014); para evaluaciones globales sobre el tema de la participación democrática, Avritzer (2009), Gurza (2011), Abers y Keck (2013).
- 6 El Decreto presidencial 8.284, del 21 de junio de 2014, buscó reglamentar los consejos de políticas públicas, las conferencias nacionales, la defensoría —*ouvidoria*— federal y las audiencias públicas como mecanismos de movilización y participación social. Duramente criticado por la oposición en la campaña electoral de 2014, el decreto fue rechazado en la Cámara de Diputados y se encuentra pendiente de decisión en el Senado Federal. Sobre los orígenes del Sistema Nacional de Participación del cual trata el decreto, véase Gurza y Szwako (2014).
- 7 El Ejecutivo federal dispone de poderes de agenda y de influencia sobre el Congreso. Bajo la forma del llamado “presidencialismo de coalición”, lidera la producción legislativa. Sobre el tema, véase Figueiredo y Limongi (1999).
- 8 Las CPI “se dedican a investigar hechos de interés relevante para la vida pública y para el orden constitucional, legal, económico o social del país. Tienen poderes de investigación equiparados a los de las autoridades judiciales” (Cámara de Diputados, disponible en línea: <<http://www2.camara.leg.br>>). Sus informes finales pueden abrir la opción de un proceso de juicio político —*impeachment*—, revocación de mandato o procesos judiciales contra los acusados. Su efectividad, empero, es relativizada por muchos autores, que señalan cómo la fuerza de la coalición gobernante impide muchas veces el avance de las investigaciones (Figueiredo, 2003).

es notable el cambio de patrón de actuación del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Creado el 7 de noviembre de 1890, en el primordio de la República, el tribunal se presenta hoy mucho más activo e independiente en el control de las cuentas públicas y la fiscalización de las políticas gubernamentales.<sup>9</sup>

Otro ejemplo de creciente pluralismo estatal asociado a la misión de promover la rendición de cuentas puede encontrarse en la Contraloría General de la Unión (CGU). Resultante del proceso de reforma del Estado en la década de 1990, la CGU incorporó órganos preexistentes y se organizó como un subsistema administrativo destinado a promover el control interno del poder Ejecutivo (Olivieri, 2010). Una buena prueba de que las instituciones federales de control están actuando en red se encuentra en la descripción de Leite (2012). A partir del examen de procesos juzgados por el TCU, relativos a la transferencia de recursos federales a municipios en las áreas de salud, educación y asistencia social, el autor reveló que casi todos habían sido iniciados en el TCU por acción de la CGU. En otras palabras, el órgano de control interno del Ejecutivo federal impulsa al órgano auxiliar del Legislativo —el TCU— a investigar irregularidades cometidas por alcaldes en el uso de recursos federales. Esta interacción institucional puede considerarse una importante novedad en el proceso de condensación de nuestra red de instituciones de rendición de cuentas.

Muchos atribuyen estos avances al terreno abonado por la Constitución de 1988.<sup>10</sup> El argumento, aunque correcto, nos parece insuficiente. Las constituciones conforman el marco institucional más amplio, generan incentivos y hasta dictan el futuro, pero no tienen el don de la generación espontánea. Lo que hemos observado en los casos de renovación o de construcción institucional de nuevos organismos de fiscalización del poder público es un alto grado de *voluntarismo político* de grupos y elites, muchos de ellos radicados en el propio Estado, en pos de su afirmación dentro

del sistema estatal. Por *voluntarismo político* entiéndase la *praxis* característica de las carreras jurídicas, que combina una creencia en el papel tutelar de las instituciones judiciales frente a una sociedad supuestamente incapaz de defenderse de manera autónoma y a instituciones político-representativas en apariencia corrompidas o incapaces de cumplir con sus compromisos electorales (Arantes, 2002). En el marco de referencias normativas que guían el régimen democrático, el Estado de derecho, la participación y la fiscalización del poder público han sido las más utilizadas por este *voluntarismo* y las que han propiciado el mayor éxito de los grupos

---

9 Sobre los tribunales de cuentas estatales, véanse Melo, Pereira y Figueiredo (2009), Loureiro, Teixeira y Prado (2008), Abrucio, Arantes y Teixeira (2005). Sobre el tcu, véanse Speck (2000; 2010), Teixeira y Alves (2011). Sobre ambos, véase Speck (2008).

10 Al lado del mantenimiento de un poder Ejecutivo fuerte, heredado del régimen autoritario, la Constitución de 1988 atribuyó importantes funciones de fiscalización y control al Legislativo y al Judicial —como vemos en este texto—, además de reforzar la independencia del MP y de allanar el camino a otros órganos en sus intentos de afirmación institucional, como la PF. La constitución fue pródiga en la creación de espacios de participación y control del poder público, en las esferas política, administrativa y judicial. Además de instituir los mecanismos de participación mencionados, amplió significativamente el acceso al control de constitucionalidad de las leyes, por medio de la apertura del Supremo Tribunal Federal a un conjunto de nueve tipos de agentes del Estado y de la sociedad civil legitimados para iniciar Acciones Directas de Inconstitucionalidad contra actos normativos del Ejecutivo y leyes del Legislativo (art. 103). Al reconocer los derechos difusos y colectivos, abrió paso a la judicialización de las políticas públicas. Para asegurar el acceso individual a la justicia por parte de personas necesitadas, creó la Defensoría Pública (art. 134). En los años posteriores a 1988, la reforma constitucional del poder Judicial, por medio de la Enmienda 45, del 30 de diciembre de 2004, creó dos importantes órganos de *accountability* de jueces y miembros del MP, respectivamente: Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP). Para el primero, véase <<http://www.cnj.jus.br>>; para el segundo, <<http://www.cnmp.mp.br>>.

que hacen uso de ellas para abrir espacio y construir un lugar de estabilidad y de poder.

Los ejemplos citados se refieren a órganos de carácter administrativo, localizados en el Legislativo o en el Ejecutivo, pero fue en la órbita del sistema de justicia donde Brasil conoció los procesos de construcción institucional más ilustrativos de la tesis aquí expuesta. Jueces, miembros del MP, de la Defensoría Pública, pero también corporaciones policiales y otros grupos del mundo profesional del derecho, han luchado por la conquista de espacios privilegiados de actuación y por puntos específicos de anclaje en la estructura constitucional del Estado. En este proceso, junto al “lenguaje de los derechos” que presidió la transición democrática y la elaboración del nuevo texto constitucional, los llamados “operadores del derecho” encontraron en el lenguaje de la *accountability*, o hablando “en términos nativos”, de la fiscalización del poder público, el valor normativo capaz de sostener su búsqueda de afirmación institucional.

En el campo de la justicia, la actuación del MP y la PF en el control de políticos y administradores constituyen buenos ejemplos de nuestra tesis sobre el desarrollo del pluralismo estatal basado en las ambiciones institucionales de los respectivos órganos y en la cuestión permanente de la búsqueda de proporcionalidad en sus relaciones. El MP es una institución estatal que forma parte del sistema de justicia. En términos sustantivos, su función principal es promover la acción penal pública en los casos previstos en la ley. Desde el punto de vista procesal, su principal función es la de *custos legis*, es decir, la de actuar como fiscal en el proceso de aplicación de las leyes.

En Brasil, el MP no se caracteriza sólo por esas dos funciones tradicionales, destaca también por otros aspectos: 1) un amplio abanico de atribuciones en la esfera civil, y 2) una completa independencia institucional en relación con los demás poderes del Estado. El MP amplió su actuación en la esfera civil por medio de innovaciones legales e institucionales y una fuerte dosis de *voluntarismo político*. Hoy es una institución

con independencia y gran capacidad discrecional de acción en nombre de la sociedad, que constituye una especie de “agente político de la ley”.<sup>11</sup>

El MP brasileño está estructurado en todo el territorio nacional y su organización corresponde a la estructura federativa del país, refleja siempre la estructura del poder Judicial en lo que respecta a instancias y ramas especializadas. Así, en el ámbito de la Unión, tenemos los ministerios públicos que actúan junto a las justicias Federal, del Trabajo y Militar, y en los estados, los ministerios públicos estatales —provinciales— que actúan ante la justicia común, civil y criminal. La suma de todos los promotores y procuradores de justicia activos en el país, en estos ramos judiciales, da como resultado un MP conformado por poco más de 10 000 integrantes activos.<sup>12</sup>

Durante las últimas décadas, el MP experimentó un desarrollo institucional inigualable, si se compara tanto con periodos anteriores como con sus congéneres del extranjero. La institución ganó autonomía funcional y administrativa y sus integrantes lograron las mismas garantías de carácter vitalicio, inamovilidad e irreductibilidad del sueldo de los jueces. Al contrario de lo que muchos afirman, este desarrollo no se inició con la Constitución de 1988, sino que se remonta al régimen anterior, en un largo pero consistente proceso de individuación y afirmación institucional. En concreto, su comienzo data de 1973, cuando un nuevo Código del Proceso Civil autorizó al MP a intervenir en todos los procesos en los que el “interés público” estuviera presente. El nuevo Código permitió que el MP explorara la idea de que el interés público no se restringía a los intereses del gobierno, sino que se extendía a los intereses más diversos de la sociedad. Allí empezó

11 Analicé con detalle este proceso de reconstrucción institucional del MP y la ideología del *voluntarismo político* de sus miembros en Arantes (2002).

12 Para más información sobre la organización del MP, véase <<http://www.cnmp.mp.br/>>.



GABRIEL FELTRÁN ▶ Una investigación se hace con amigos. Ana Paula, Lúcia y uno de sus ocho hijos, Favela do Madalena, São Paulo, 2014.

una exitosa trayectoria de separación del poder Ejecutivo y de su afirmación como representante de la sociedad (Arantes, 2002). Otro paso decisivo del proceso de desarrollo del MP se dio con la Ley de Acción Civil Pública (ACP) de 1985, que llevó al ordenamiento jurídico brasileño a reconocer categorías de derechos difusos y colectivos, como los del medio ambiente, el consumidor y el patrimonio histórico y cultural. Estos derechos trascienden los derechos individuales, pero no coinciden con los clásicos derechos sociales. Los derechos difusos y colectivos se caracterizan por ser indivisibles y tener como titulares a personas indeterminadas —difusos— o un grupo de personas ligadas entre sí por alguna relación jurídica —colectivos— (Mancuso, 1997). Esta nueva legislación representó una verdadera “revolución procesal” de acceso a la justicia en Brasil y otorgó importantes ventajas institucionales al MP. Entre otras, tenemos la Investigación Civil Pública —*Inquérito Civil Público*— y la

posibilidad de llevar adelante un Acuerdo de Ajuste de Conducta —*Termo de Ajustamento de Conduta* (TAC)—. En el primer caso, el MP cuenta con poder coercitivo para solicitar informaciones y producir pruebas. La falta de respuesta a sus solicitudes puede implicar pena de prisión de hasta tres años y el pago de una multa. En lo que respecta al TAC, es un instrumento jurídico con fuerza de título extrajudicial, por medio del cual aquel que causa un daño es obligado a asumir su responsabilidad y a comprometerse a reparar el daño o a interrumpir las acciones que causan el perjuicio. El TAC tiene la ventaja de producir efectos prácticos sin que la intervención del poder Judicial sea necesaria. En teoría, se gana tiempo y efectividad, tanto así que el MP ha preferido utilizar estos procedimientos frente a la morosidad de la justicia y la dificultad de obtener respuestas judiciales eficaces. Sin embargo, sus críticos señalan que su uso por parte del MP ha padecido del mismo mal que busca curar, ya que las Investigaciones Civiles y

los TAC no están sujetos a controles de fiscalización o supervisión de otras instituciones, lo que puede ser un exceso de discrecionalidad (Arantes, 2002; 2007).

Las innovaciones legislativas que fortalecieron al MP no se llevaron a cabo sin críticas. En la década de 1980 hubo un intenso debate en torno al asunto de la representación de intereses colectivos por la vía judicial y se presentaron dos proyectos de ley ante el Congreso Nacional: uno patrocinado por juristas a favor de una mayor participación de la sociedad civil y otro por promotores y procuradores, miembros del MP, que apoyaban el predominio de la institución en esta área. El proyecto de ley de Acción Civil Pública, impulsado por el MP, fue aprobado por el Congreso Nacional. Esto le dio importantes ventajas institucionales en relación con las asociaciones civiles en la representación tutelar de los derechos difusos y colectivos. El MP no sólo confirmó su papel en este campo, sino que ganó una posición privilegiada ante los demás actores legitimados para la defensa judicial de derechos colectivos. Es importante recordar que históricamente la actuación del MP en la esfera civil se restringía a la defensa de los llamados “incapaces” —categoría de personas consideradas jurídicamente desprovistas de capacidad para la defensa de sus propios intereses y derechos— o indisponibilidad de derechos. Para que el MP pudiera actuar en la esfera colectiva era necesario que la legislación que introdujo los nuevos derechos se basara en los mismos presupuestos. Así, la ampliación del acceso colectivo a la justicia en Brasil estuvo signada por una importante paradoja: el mismo proceso que llevó al reconocimiento de la dimensión colectiva y social de ciertos derechos —contrario al principio individualista del ordenamiento jurídico tradicional— calificó a la sociedad civil como incapaz de defender sus propios derechos y dispuso una institución del Estado para que actuara en su nombre. Hoy el MP es responsable de la mayoría aplastante de las acciones civiles públicas y las asociaciones civiles difícilmente acceden por cuenta propia a la justicia (Arantes, 2002).

Cabe destacar que la Constitución de 1988 consumó el proceso de afirmación institucional del MP al separarlo del Ejecutivo al que estaba subordinado hasta entonces y atribuirle independencia. El MP conquistó autonomía funcional e instrumentos de autogobierno (Arantes, 2002; Sadek, 2008; Kerche, 2009). Sus miembros ingresan a la institución mediante concurso público, e internamente, gozan de las mencionadas garantías de cargo vitalicio, inamovilidad e irreductibilidad de sueldos, lo que les otorga un alto grado de independencia funcional y control completo sobre las acciones que llevan a cabo.

Examinemos ahora a la PF. A diferencia del MP, que conquistó autonomía presupuestal e independencia funcional respecto a los demás poderes, la PF es un órgano del poder Ejecutivo y está sometida al mando del Ministro de Justicia, que a su vez se somete al presidente. Por medio de la Ley 4.483 del 16 de noviembre de 1964, el gobierno militar otorgó jurisdicción nacional a la PF, cuya actuación se restringía hasta entonces a cuidar de la seguridad en la capital federal.<sup>13</sup> Aun así, como demuestra

---

13 La Ley 4.483/64 estableció funciones específicas de fiscalización de las fronteras y de combate a crímenes de dimensión internacional e interestatal, y aquellos que atañeran a bienes de la Unión. Atribuyó también, literalmente, la función de “censura de diversiones públicas” y el rol de colaboración con autoridades de los estados para la garantía de la seguridad de las autoridades federales, además de cooperación técnica y científica con los estados, cuando fuera solicitada. La ley creó una estructura de divisiones especializadas internas, servicios especiales y delegaciones regionales en las unidades federativas, que se mantiene casi igual en la actualidad. El Director General del Departamento Federal de Seguridad Pública (DFSP) sería elegido por el presidente de la República, pero su nombramiento dependería de la aprobación del Senado federal. Aunque la edición de la Ley 4.483 no haya implicado, según Rocha (2004), aportes de personal y de estructura operativa, el día de su promulgación, 16 de noviembre de 1964, fue adoptado por la corporación como fecha conmemorativa de su aniversario. Disponible en línea: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4483.htm)>.

Rocha (2004), la PF no fue un instrumento central en la represión militar, tarea que permaneció a cargo, principalmente, de las policías militares estatales, al mando del Ejército. La condición secundaria de la PF bajo el régimen autoritario de 1964-1985 legó a la institución una situación ambigua cuando el país emprendió su camino de redemocratización: una imagen comparativamente menos negativa que la de los demás organismos de seguridad del Estado, pero también con una estructura organizativa y operativa mucho más precaria.

En la Constitución de 1988, la PF recibió un tratamiento constitucional, por medio del artículo 144. Su institucionalización se pensó con base en dos elementos fundamentales: el carácter de órgano permanente y su estructuración en carrera. El primer elemento significa que la organización, aunque subordinada al Ejecutivo, no puede ser disuelta por ningún gobierno. El segundo implica que habrá reglas para acceder y ocupar los cargos, una clara jerarquía entre éstos, previsión de criterios de ascenso y existencia de franjas salariales, subdivisiones organizativas internas y fijación de competencias entre sus miembros. Nada de esto estaba garantizado constitucionalmente antes de 1988.

Como funciones generales, la Constitución estableció que le compete a la PF actuar en los casos de crímenes contra el “orden político y social” —un resquicio de la dictadura—, así como proteger los bienes, servicios e intereses de la Unión, función para la cual no encontramos equivalencia en las policías estatales. En otras palabras, la PF puede considerarse una policía patrimonial del gobierno de la Unión. Entre sus funciones específicas, la Constitución estableció que le corresponde realizar acciones de prevención y represión del tráfico de drogas y el contrabando. También le competen las infracciones que tengan repercusión interestatal y necesitan represión uniforme en los estados involucrados. Este dispositivo hace de ella una policía *federal* y no sólo una fuerza policial del centro con poder de

acción sobre estados y municipios. Por último, los crímenes de dimensión internacional también están reservados a la PF, que se encarga igualmente de ejercer las funciones de policía marítima, aeroportuaria y de fronteras (Arantes, 2010; 2011).

Un análisis reciente del proceso de construcción institucional de la PF (Arantes, 2011) ha identificado valores y estrategias de búsqueda de afirmación entre delegados —comisarios— y agentes federales. Además de concebir para sí una misión especial de combate al crimen organizado y la corrupción, se consideran parte de un servicio de carrera del Estado, apartados de la política y en busca de mayores grados de autonomía. Sin embargo, aparte de la inevitable dependencia que guarda respecto del poder Ejecutivo, otro aspecto que ha dificultado el avance de la PF en dirección a la autonomía es que la organización no ha avanzado unida: internamente, está compuesta por más de una carrera profesional —delegados, peritos criminales, agentes, escribanos y dactiloscopistas—<sup>14</sup> que disputan entre sí salarios y posiciones de mando, lo que compromete la unidad de la corporación.

Fuera de sus órganos centrales, asentados en Brasilia, la PF dispone de una Superintendencia Regional en cada uno de los 27 estados. Aunadas a estas oficinas en las capitales, existen en la actualidad 118 delegaciones o puestos de la PF en ciudades del interior.<sup>15</sup> Para las dimensiones de Brasil, puede decirse que es una estructura relativamente modesta. Sin contar al personal administrativo, la PF suma aproximadamente 11 000 miembros activos. De este total, por lo menos 61% ingresó a la institución después de 1995 y 38% a partir de 2003, cifras que indican una renovación significativa. La media de edad de los que ingresaron desde 2002 puede considerarse

14 Expertos que trabajan en la identificación de personas, generalmente por medio de huellas dactilares.

15 Disponible en línea: <<http://www.dpf.gov.br/>>.



GABRIEL FELTRÁN ▶ El fútbol es fundamental para la sociabilidad masculina de las periferias. *Dynamite*, Favela do Elba, São Paulo, 2012.

baja —31.6 años— comparada con otras carreras judiciales federales. Los salarios de los oficiales federales son hoy de los mejores entre las carreras civiles del poder Ejecutivo Federal.<sup>16</sup>

El presupuesto de la corporación y el contingente de oficiales federales y demás funcionarios han crecido significativamente en los últimos años. En 2002, primer año del gobierno de Lula, el presupuesto de la PF era de 1 848 millones de reales.<sup>17</sup> Desde entonces, e incluso en medio de restricciones presupuestarias que afectaron a toda la administración pública, fue creciendo cada año hasta alcanzar más del doble o cerca de 4 706 millones de reales en 2013. Con su experiencia de actuación en los últimos años, la PF constituye otro ejemplo de organismo estatal que se lanza a la tarea de control de la administración pública por medio de la investigación y persecución penal de la corrupción y del

crimen organizado. La PF ganó visibilidad por llevar a cabo un gran número de operaciones especiales de combate al crimen organizado y contra la corrupción. Desde 2003, cuando comenzaron a hacerse registros sistemáticos, la corporación lideró más de 2 000 operaciones contra los más diversos tipos de crímenes. No es la intención realizar aquí un examen de estas operaciones (Arantes, 2010),

16 *Boletim Estatístico de Pessoal*, vol. 15, núm. 172, agosto de 2010, Ministerio de Planificación, Brasília, disponible en línea: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2010/Bol172\\_Ago2010.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2010/Bol172_Ago2010.pdf)>, consultado el 1 de noviembre de 2010.

17 Casi 646 000 millones de dólares, tomando en cuenta el tipo de cambio de 1 real brasileño por 0.35 dólares estadounidenses en enero de 2015 [N. del T.].

pero podemos decir que se caracterizan por la ejecución de órdenes de búsqueda y aprehensión o de prisión expedidas por el poder Judicial, después de un periodo de investigación que puede durar semanas o meses y que casi siempre cuenta con la participación del MP o de otras instituciones, como Hacienda Federal, el Ministerio de Previsión Social, policías estatales, fiscales y funcionarios de otros órganos controladores y de agencias reguladoras. En este aspecto, aunque la fase policial de las operaciones sea la de mayor visibilidad, muchas dependen de la articulación y del trabajo previo de una red de instituciones —*task-force*—.

En 600 operaciones ejecutadas entre 2003 y 2006, el número de personas presas llegó a 9 255 (Arantes, 2010). A pesar del carácter provisional o temporal de las detenciones, éstas involucraron a agentes privados y públicos de todas las esferas de la administración pública y de todas las ramas de gobierno. Muchas ocurrieron ante la lente de las televisoras y asumieron un carácter de espectáculo. Todas las operaciones especiales de la PF reciben nombres propios, aspecto simbólico que merece resaltarse. De manera creativa, muchos nombres son tomados de la Biblia o de la mitología griega, otros provienen de lenguas indígenas o del folclor local, algunos son juegos de palabras humorísticos desarrollados a partir del propio crimen investigado. El hecho es que causan impacto en la opinión pública y movilizan la atención y cobertura de los medios de información. El nombre propio funciona como un marcador importante para la prensa y para el acompañamiento de los demás órganos y poderes. El reconocimiento público de este protagonismo, con el apoyo de los medios de comunicación, hizo que la PF alcanzara las primeras posiciones en las listas de confianza de las instituciones brasileñas, medida por encuestas nacionales (Arantes, 2011).<sup>18</sup>

Un análisis de las operaciones reveló la existencia de por lo menos 50 tipos de crímenes combatidos por la PF, entre los que la corrupción pública es

el más frecuente (Arantes, 2010). Mediante autorizaciones judiciales y bajo la fiscalización o participación activa del MP, la PF desencadenó operaciones contra políticos corruptos en todos los niveles de la Federación y áreas del gobierno. Implicó también a jueces y policías de todas las corporaciones brasileñas, incluso ella misma. Hasta las altas cúpulas de la República estuvieron en la mira y en la escucha de los federales. Ninguna autoridad pública del país puede considerarse hoy inmune a la acción investigadora de la PF. En la esfera privada, desde organizaciones criminales hasta simples ciudadanos, pasando por empresarios, grandes banqueros y profesionales liberales, fueron detenidos y acusados de los más diversos crímenes: corrupción, lavado de dinero, tráfico de drogas, contrabando de mercancías, atracción con engaño de mujeres para la prostitución en el extranjero, conflictos por la toma de tierras indígenas, pedofilia, falsificación de medicinas y combustibles, delitos ambientales, entre otros. Causa sorpresa la revelación de que 60.5% de las operaciones ocurrió en un único estado, en lugar de “en al menos dos estados”, lo que de alguna

---

18 Según el Barómetro de la Asociación de los Magistrados Brasileños, la PF ocupaba el tercer puesto en el *ranking* de confianza en las instituciones, sólo por debajo de las Fuerzas Armadas y de la Iglesia católica, y por encima del Ministerio Público, del poder Judicial, de la prensa y de todas las instituciones políticas mencionadas en la encuesta de 2008. Disponible en línea: <<http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisa/barometro.pdf>>. Estudios del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que comparan la confianza en las corporaciones policiales específicas han demostrado que la PF goza de una confianza más elevada que las policías civil (PC) y militar (PM) de los estados. Según datos de 2012, 37.5% confiaba mucho o totalmente en la PM; 38.6% en la PC y 50.9% en la PF. Véase Sistema de Indicadores de Percepción Social, disponible en línea: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>. Encuestas de grandes centros como IBOPE, Corporación Latinobarómetro o Transparencia Internacional no distinguen las policías, tal vez por eso los índices de confianza son “nivelados por abajo” cuando preguntan genéricamente por la “confianza en la policía”.

manera se opone a la expectativa constitucional de repercusión interestatal y permite afirmar que la PF se está convirtiendo en una verdadera policía *nacional*, más que simplemente *federal*.<sup>19</sup>

Desde el punto de vista endógeno, la ambición de afirmación institucional ha marcado también a los oficiales federales. Intentan equipararse en casi todo a las demás carreras jurídicas del Estado, reivindican el carácter científico de la criminología, buscan grados crecientes de autonomía y afirman que su misión institucional no se confunde con la de jueces y promotores ni puede ser absorbida por ellos. El interés corporativo ha cumplido un papel madisoniano en este proceso, pero es importante observar que la estrategia de la PF no es dejarse instrumentalizar por el Ejecutivo a cambio de favores y recursos. El *leitmotiv* de los federales es la “calidad de la prueba”, esto es, la conducción de la investigación policiaca con independencia y de acuerdo con criterios rigurosos, capaz de producir la evidencia que dará sustento al proceso criminal y disminuirá la impunidad. Ven en esta tarea la oportunidad de afirmarse como institución, no sólo frente al Ejecutivo, sino, principalmente, ante el poder Judicial y el MP. Como antes hiciera este último, reproducen el discurso de que sirven a la sociedad y no a éste o aquél gobierno. Parecería que han encontrado la fórmula para resistir la tentación del descuento hiperbólico, que llevaría a cambiar la afirmación institucional a largo plazo por dádivas a corto plazo, y siguen firmes en su propósito de alcanzar grados cada vez más elevados de autonomía.

### Condensación de la red de rendición de cuentas y búsqueda de la proporcionalidad

Aunque tengan sus orígenes en causas distintas, el pluralismo político y el pluralismo estatal son características del Brasil contemporáneo. Un indicador del primero es la cantidad de partidos políticos que

tienen representación en la Cámara de Diputados después de las elecciones de 2014: son 28 siglas partidarias y 13.2 es el número efectivo de partidos políticos (NEP), seguramente uno de los mayores del mundo. Si unimos a esto las demás particularidades de nuestro sistema consociativo —en términos de Lijphart (1999)—, como la representación proporcional, el federalismo, el bicameralismo, el control constitucional de las leyes por parte del poder Judicial y una constitución extensa y detallada, podemos considerar que el arreglo institucional brasileño favorece enormemente el pluralismo político. No obstante, en medio de ese archipiélago de *veto points*, la misma Constitución de 1988 nos ha legado un poder Ejecutivo fuerte, capaz de conducir e implementar la agenda gubernamental. Según la interpretación global de Pereira y Melo (2013), la razón del éxito de la estabilidad política y democrática de Brasil residiría justamente en esa combinación de un Ejecutivo fuerte, pero ejercido sobre la base de una coalición multipartidaria y fiscalizado permanentemente por una plétora de instituciones de *accountability*.

En lo que concierne al control externo de políticos y administradores, con la finalidad de combatir la corrupción, hay dos vías principales en Brasil: la política y la judicial (Arantes, 2007; 2010).<sup>20</sup> Por la política, los actos de corrupción se consideran

19 A lo largo de la historia brasileña, la organización de las fuerzas policiales constituyó un punto neurálgico en el equilibrio federativo entre la Unión y los estados. La idea de una fuerza policial civil, con jurisdicción nacional y atribuciones para actuar en todos los estados, siempre fue rechazada por la mayor parte de la elite política, por el recelo de que podría ser utilizada por el poder central contra las unidades infranacionales. Así, la actuación reciente de la PF sobre los grupos políticos y privados locales es una gran novedad en la experiencia brasileña.

20 Dejamos de mencionar aquí el control administrativo interno porque estamos interesados en la interacción entre instituciones, y por lo tanto, en el control externo que ejercen unas sobre otras, más que en el análisis de procedimientos y resultados *interna corporis*.

crímenes de responsabilidad y pueden dar origen a procesos de juicio político —*impeachment*—. El agente público condenado puede perder el cargo y sus derechos políticos pueden ser suspendidos. Por la vía judicial, en Brasil, hay dos caminos: la clasificación del acto de corrupción como crimen común o como acto de improbidad administrativa. En el primer caso, el acto de corrupción está tipificado en el código penal y la condena del reo puede ser reclusión de uno a ocho años, además de la pérdida del cargo y el pago de una multa. Según la gravedad de las penas, esta vía cuenta con garantías especiales: el acusado goza de la prerrogativa de fuero especial —“foro privilegiado”—, es decir, de ser juzgado por un tribunal de segundo grado o superior de acuerdo con su posición en la jerarquía federativa —ocupante de un cargo en la Unión, estados o municipios—. En la forma de improbidad administrativa, los promotores de justicia de primera instancia pueden procesar a cualquier agente público sin estar sujetos a la regla del fuero especial. Si es condenado por una acción civil pública por improbidad administrativa, el acusado pierde el cargo y sus derechos políticos son suspendidos de ocho a 10 años, y es obligado a resarcir las arcas públicas. Además de ampliar significativamente el potencial de actuación del MP como órgano de rendición de cuentas horizontal, la ley buscó promover un camino más rápido y descentralizado de combate a la corrupción.

En un contexto marcado por escándalos de corrupción, por la ineficiencia policiaca y la morosidad de la justicia, la Investigación Civil permitiría a promotores y procuradores despreciar la investigación policiaca y el fuero especial de las autoridades, lo que aumentaría en teoría las posibilidades de éxito de sus iniciativas. De hecho, hoy se tramitan millares de acciones de improbidad en las justicias estatales y federal.<sup>21</sup> Sin embargo, un balance de casi 20 años de experiencia con este tipo de acción demuestra los pocos resultados obtenidos y su baja efectividad procesal. Lo que parecía ser una

ventaja se convirtió en fragilidad: las acciones de improbidad prescinden del involucramiento de la policía y se libran del fuero privilegiado y de los rigores del código penal, pero el excesivo formalismo de la justicia brasileña, la gran cantidad de recursos retardadores y los varios niveles de jurisdicción han demorado las sentencias condenatorias y generado impunidad.

Al contrario de la vía de la improbidad administrativa, las operaciones policiacas de hoy pueden incluir mecanismos más eficaces de obtención de pruebas y de imposición de costos, como escuchas telefónicas, órdenes de búsqueda y captura y prisiones preventivas o temporales. Dichas acciones no sólo representan costos en la reputación de los involucrados, sino que pueden debilitar efectivamente el funcionamiento del esquema criminal, bloquear bienes y recursos, y retirar de circulación a sus principales responsables, así sea temporalmente. En este escenario, el fortalecimiento de la PF y sus operaciones tuvo la virtud de rescatar el prestigio de la investigación policiaca, amenazada de desaparecer en la década de 1990 por las incursiones del MP en el campo de la investigación.

Otra diferencia significativa entre las vías civil y criminal de combate contra la corrupción es que, en el caso de la primera, el MP no necesita de las investigaciones de la policía ni de la autorización de la justicia para llevar a cabo la investigación civil y reunir los elementos necesarios para proponer la ACP. En el caso de la segunda vía, la investigación y la acusación del crimen de corrupción desafían la triangulación entre delegados de policía, promotores/procuradores y jueces en lo que se refiere a la solicitud, concesión y ejecución de procedimientos. Si el combate a la corrupción y al crimen organizado experimentó un crecimiento significativo en los últimos años, por medio de las operaciones de la PF,

---

21 Disponibles en línea: <<http://www.cnj.jus.br>>.

es porque no sólo las instituciones involucradas son más activas, sino porque la articulación triangular entre ellas se intensificó. Tal vez éste sea el cambio principal en el ámbito del sistema judicial de rendición de cuentas en el Brasil reciente.

A medida que el trabajo de investigación policiaca recuperó legitimidad, la ambición no tardó en contraatacar a la ambición. Si en la década de 1990 el MP había amenazado al poder de investigación de la policía, hoy es la policía la que embiste a los promotores y busca recuperar el terreno perdido. En el Congreso Nacional se tramitan propuestas con la intención, directa o indirecta, de limitar el trabajo de investigación del MP y establecerlo como tarea privativa de las policías federal y civiles de los estados, para expulsar al MP de ese terreno. No es fortuito que los diputados autores de estas propuestas sean ex delegados de policía.<sup>22</sup>

Por otro lado, las operaciones de la PF también han suscitado el problema de la proporcionalidad de los medios de ataque y defensa: el desafío madisoniano. La transformación de las operaciones en espectáculos en los medios de información despertó la reacción no sólo de políticos, también de muchos jueces y abogados que denunciaron los excesos de la policía en la conducción de algunas operaciones.<sup>23</sup> Las acciones de la PF también han sido evaluadas por la opinión pública: la encuesta CRIP/Vox Populi registra que de 2008 a 2009 el porcentaje de quienes consideraban que la PF actuaba sólo dentro de la ley se invirtió: de 55% que aseguraba en 2008 la legalidad de las acciones de la policía, disminuyó a 35% en 2009. En sentido contrario, de 37% de los entrevistados que en 2008 consideraba que la PF “a veces actuaba fuera de la ley”, la percepción se extendió a 51% en 2009 (Arantes, 2011). Frente a tales críticas y reacciones, la PF decidió editar un “Manual de buenas maneras” para la ejecución de las operaciones y de un tiempo a esta parte el carácter espectacular de las operaciones y la exposición excesiva de los acusados disminuyeron sensiblemente.

Tampoco el Supremo Tribunal Federal (STF) dejó de poner frenos a policías federales, procuradores y jueces en la conducción de las investigaciones. Si la ambición debe contraatacar a la ambición, como sugería Madison, ciertas acciones policiacas constituyen ejemplos de cómo, en ausencia de instituciones fuertes y capaces de equilibrar el combate al crimen y la prevalencia del Estado de derecho —*rule of law*—, las motivaciones personales vinculadas al cargo pueden llevar a excesos de algunos o no ser suficientes para llevar a otros a actuar conforme a lo esperado. En su decisión de poner en libertad al influyente banquero Daniel Dantas, acusado de corrupción y lavado de dinero, detenido por la PF en la operación Satiagraha, el entonces presidente del STF, ministro Gilmar Mendes, afirmó que el respeto al debido proceso legal era lo que permitiría distinguir al Estado de derecho de un Estado policial. En efecto, los métodos de investigación utilizados por el delegado responsable de Satiagraha, Protógenes Queiroz, fueron criticados y considerados ilegales por muchos. Presionado, el delegado se licenció de la PF, sus pares se encargaron de rehacer la investigación y el banquero sigue respondiendo al proceso.

---

22 Una de esas propuestas —PEC 37— fue votada y desecheda en el Congreso Nacional, en medio de las grandes manifestaciones populares de junio de 2013 que denunciaron el proyecto como “PEC de la impunidad”, por retirar el poder de investigación del MP. La policía tuvo que enfundar armas y postergar la pretensión de establecer para sí el monopolio de la investigación. La cuestión, empero, permanece abierta y pendiente de reglamentación por parte del Congreso (Arantes, 2013).

23 Entre los ejemplos importantes de escándalos de corrupción y operaciones policiales en los cuales los medios de comunicación tuvieron una participación muy activa, a veces ejerciendo el “periodismo de investigación”, están Anaconda (2003), Correios (2005), Mensalão (2005), Satiagraha (2008) y, más recientemente, Lava-Jato (2014). Para un análisis exhaustivo y esclarecedor sobre las relaciones entre medios de comunicación, instituciones políticas y *accountability* en el Brasil reciente, véase Porto (2011). Sobre el tema de medios de comunicación y justicia, véase Lima (2013).



GABRIEL FELTRÁN ▶ Los mercados informales siguen formando parte de la economía brasileña. *Gelinho*, Bebedouro, São Paulo, 2008.

Aprovechando la popularidad alcanzada con Satiagraha, Protógenes se postuló a diputado federal y se eligió en 2010. En 2014, fue condenado judicialmente por los métodos irregulares que utilizó en la operación, perdió el cargo de delegado de la PF y no se reeligió como diputado federal. El saldo de Satiagraha muestra bien cómo la ambición de unos fue contraatacada por la ambición de otros, y los *checks and balances* del arreglo institucional restablecieron la proporcionalidad de las relaciones entre investigadores, acusados y jueces.

En la búsqueda de la proporcionalidad entre los medios de ataque y de defensa, se hicieron otros ajustes institucionales. El Consejo Nacional de Justicia (CNJ) estableció en octubre de 2008 reglas más rigurosas para la autorización de escuchas telefónicas y de ruptura del secreto de medios electrónicos de comunicación por parte de los jueces.

También decretó la necesidad de abrir una investigación siempre que hubiera una fuga de información. En agosto de 2008, el STF también estableció que las esposas sólo podrían utilizarse en situaciones de riesgo para la seguridad de terceros o de fuga. Ni siquiera el efecto simbólico de dar nombres a las operaciones pasó desapercibido para el CNJ, que determinó que los jueces no hicieran más uso de ellos en sus decisiones judiciales. Tales decisiones marcan un intento de reequilibrar los medios de ataque y de defensa entre los actores. En este aspecto, estamos frente a un proceso de acomodación institucional, en el cual el juego entre los involucrados redefine las propias reglas.

En este artículo se intentó demostrar que el desarrollo institucional de la democracia brasileña ha sido pautado por las máximas madisonianas de la ambición, de los intereses asociados a los derechos

constitucionales de los agentes y de la búsqueda permanente de la proporcionalidad de los medios de ataque y de defensa en sus relaciones recíprocas. Si, por una parte, instituciones como el MP y la PF atienden a los clamores del combate, al crimen organizado y a la corrupción, se lanzan al voluntarismo político, y en este proceso, logran grados cada vez más elevados de afirmación institucional, por otra parte, la interacción y los conflictos entre éstas y otras instituciones de control ha suscitado la necesidad de ajustes permanentes en las reglas de funcionamiento de la rendición de cuentas y del propio Estado de derecho en Brasil. Aunque de esta manera se logra cierto equilibrio dinámico, como preconizaba Madison, al mismo tiempo se deja inconcluso el proyecto de edificación de un sistema institucional coherente en términos globales. Hasta que se alcance ese éxito, los resultados más palpables

seguirán siendo, por un lado, el pluralismo de Estado, y por el otro, un combate a la corrupción y la improbidad todavía errático.

Así, la conclusión general a la que podemos llegar es que el pluralismo estatal que ha caracterizado a la democracia brasileña reciente no se explica sólo por la idea genérica de perfeccionamiento de la rendición de cuentas de los gobernantes, sino por proyectos deliberados de construcción institucional de las propias organizaciones que se tropiezan mutuamente en esta carrera, empujan límites y disputan la ocupación de espacios. En este escenario, los lenguajes del derecho y de la rendición de cuentas proveen un repertorio de ideas y conceptos que son manejados por los actores en conflicto. Es notable cómo la democracia brasileña ha propiciado esta experimentación institucional, aunque a veces parezca resentirse de la inestabilidad que acarrea. ■

## Bibliografía

- Abers, Rebecca y Margaret Keck, 2013, *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Abrucio, Fernando, Rogério B. Arantes y Marco A. Teixeira, 2005, "A imagem dos tribunais de contas subnacionais", en *Revista do Serviço Público*, vol. 56, núm. 1, pp. 57-85.
- Almeida, Debora Rezende de, 2014, "Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil", en *Opinião Pública*, vol. 20, núm. 1, pp. 96-117.
- Arantes, Rogério B., 2002, *Ministério Público e política no Brasil*, Sumaré/Educ/ Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, São Paulo.
- , 2007, "Ministério Público na fronteira entre a justiça e a política", en *Justitia*, núm. 197, pp. 325-335.
- , 2010, "The Federal Police and the *Ministério Público*", en Timothy Power y Matthew Taylor (eds.), *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*, Notre Dame University Press, Notre Dame, pp. 184-217.
- , 2011, "Polícia Federal e construção institucional", en Leonardo Avritzer y Fernando Filgueiras (orgs.), *Corrupção e sistema político no Brasil*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, pp. 99-132.
- , 2013, "PEC 37: o que as ruas não perceberam", en *Le Monde Diplomatique (Brasil)*, año 7, núm. 76, disponible en línea: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1534>>.
- , 2014, "Judiciário: entre a justiça e a política", en Lúcia Avelar y Antônio O. Cintra (orgs.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*, Fundação Konrad Adenauer/Universidade Estadual Paulista, Rio de Janeiro y São Paulo.
- Arantes, Rogério B., Maria R. Loureiro, Cláudio Couto y Marco A. Teixeira, 2010, "Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público", en Maria R. Loureiro, Fernando Abrucio y Regina S. Pacheco (orgs.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*, FGV Editora, Rio de Janeiro, pp. 109-147.
- Arantes, Rogério B. y Bruno P. W. Reis, 2010, "Instituições políticas e controles democráticos", en Carlos B. Martins y Renato Lessa (orgs.), *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*, Anpocs, São Paulo, pp. 241-270.

- Avritzer, Leonardo, 2009, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Avritzer, Leonardo y Clóvis H. L. Souza (orgs.), 2013, *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Cox, Gary y Matthew McCubbins, 2001, "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Stephan Haggard y Matthew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dahl, Robert, 1973, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.), 2005, *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Figueiredo, Argelina, 2003, "The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.
- Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi, 1999, *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*, FGV Editora, Rio de Janeiro.
- Grant, Ruth W. y Robert Keohane, 2005, "Accountability and Abuses of Power in World Politics", en *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 1, pp. 29-43.
- Surza Lavalle, Adrián (org.), 2011, "Após a participação", en *Lua Nova*, núm. 84, pp. 13-23.
- Surza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera, 2010, "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática", en Ernesto Isunza Vera y Adrián Surza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, México, pp. 17-82.
- , 2011, "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability", en *Lua Nova*, núm. 84, pp. 95-139.
- Surza Lavalle, Adrián y José L. Szwaco, 2014, "Origens da Política Nacional de Participação Social: entrevista com Pedro Pontual", en *Novos estudos*, núm. 99, pp. 91-104.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Surza Lavalle (coords.), 2010, *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, México.
- Kerche, Fábio, 2009, *Virtude e limites. Autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Leite, Adailton A. B., 2012, "Sanções do TCU aos Desvios de Recursos Federais Executados pelos Municípios Brasileiros", ponencia presentada en el 8o. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 1-4 de agosto, Gramado.
- Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven.
- Lima, Venício A., 2013, "Mídia e Justiça no Brasil", en Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Fernando Filgueiras et al. (orgs.), *Dimensões políticas da justiça*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, pp. 559-570.
- Loureiro, Maria R., Marco A. Teixeira y Otávio C. Prado, 2008, "Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas", en *Organizações & Sociedade*, vol. 15, núm. 47, pp. 107-119.
- Lüchmann, Lígia H. H., 2008, "Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo", en *Caderno CRH*, vol. 21, núm. 52, pp. 87-97.
- Madison, James, Alexander Hamilton y John Jay, 1993 [1788], *Os artigos federalistas, 1787-1788*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- Mainwaring, Scott, 2003, "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, pp. 3-33.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.), 2003, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.
- Mancuso, Rodolfo, 1997, *Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir*, Revista dos Tribunais, São Paulo.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes, 1999, "Elections and representation", en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Melo, Marcus A., 2007, "O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, núm. 63, pp. 11-29.
- , 2013, "Diseño institucional, accountability y calidad de la democracia", en Gerardo Munck y Sebastián Mantilla (coords.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos/Fundación Hans Seidel, Quito, pp. 59-97.
- Melo, Marcus A., Carlos Pereira y Carlos Figueiredo, 2009, "Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions", en *Comparative Political Studies*, vol. 42, núm. 9, pp. 1217-1244.
- Munck, Gerardo y Sebastián Mantilla (coords.), 2013, *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos/Fundación Hans Seidel, Quito.

- O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
- Olivieri, Cecília, 2010, *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo/Annablume, São Paulo.
- Pereira, Carlos y Marcus A. Melo, 2013, *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*, Palgrave, Nueva York.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (coords.), 2001, *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.
- Pogrebinski, Thamy y David Samuels, 2014, "The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences", en *Comparative Politics*, vol. 46, núm. 3, pp. 313-332.
- Porto, Mauro, 2011, "The Midia and Political Accountability", en Timothy Power y Matthew Taylor (eds.), *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*, Notre Dame University Press, Notre Dame.
- Power, Timothy y Matthew Taylor (eds.), 2010, *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*, Notre Dame University Press, Notre Dame.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), 1999, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rocha, Bruno L., 2004, *A Polícia Federal após a Constituição de 1988: polícia de governo, segurança de Estado e polícia judiciária*, tesis de maestría en ciencia política, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Romao, Wagner, 2011 "Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política", en *Lua Nova*, vol. 84, pp. 219-244.
- Sadek, Maria T., 2008, "Ministério Público: a construção de uma nova instituição", en Ruben G. Oliven, Marcelo Ridenti y Gildo Marçal Brandão (orgs.), *A Constituição de 1988 na vida brasileira*, Aderaldo & Rothschild/Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo, pp. 110-131.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), 1999, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Speck, Bruno W., 2000, *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo.
- , 2008, "Tribunais de Contas", en Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães y Heloisa Starling (orgs.), *Corrupção: ensaios e críticas*, Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, pp. 551-558.
- , 2010, "Auditing Institutions", en Timothy Power y Matthew Taylor (eds.), *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*, Notre Dame University Press, Notre Dame, pp. 127-161.
- Tatagiba, Luciana, 2002, "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil", en Evelina Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 305-368.
- Teixeira, Marco A. y Mário A. Alves, 2011, "Ethos organizacional e controle da corrupção: o tcu sob uma ótica organizacional", en *Cadernos Adenauer*, vol. XII, núm. 3, pp. 75-98.
- Wampler, Brian, 2007, *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State Press, Pensilvania.
- , 2012, "Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts", en *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, núm. 2, pp. 1-13.
- Wampler, Brian y Leonardo Avritzer, 2004, "Participatory Publics. Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil", en *Comparative Politics*, vol. 36, núm. 3, pp. 291-312.