Volume V | Number 2 | December 2019

Public Sciences & Policies

Ciências e Políticas Públicas

ISSN 2183-7384 | e-ISSN 2184-0644 | PUBLICAÇÃO BIANUAL | DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Director | Diretor
PEDRO CORREIA

CAPP – Centro de Administração e Políticas Públicas
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Public Sciences & Policies

Ciências e Políticas Públicas

Public Sciences & Policies

Ciências e Políticas Públicas

Volume V

Number 2

2019

Public Sciences & Policies | Ciências e Políticas Públicas

Volume V, Number 2, December 2019

PROPRIETÁRIO / EDITOR
Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP)
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa
Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa

DIRETOR
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

SEDE DE REDAÇÃO
Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa

CORREIO ELETRÓNICO
cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt

INTERNET
http://capp.iscsp.ulisboa.pt

ESTATUTO EDITORIAL
O Estatuto Editorial pode ser visto na internet na página:
http://capp.iscsp.ulisboa.pt/publicacoes/cienciasepoliticaspublicas

PERIODICIDADE
Bianual

ISSN 2183-7384
e-ISSN 2184-0644

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

TIRAGEM
250 exemplares

DEPÓSITO LEGAL: 434704/17

IMPRESSÃO
Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.
Zona Industrial de Salemas, Fração A2, Tocadelos – 2670-769 Lousa LRS

Capa: São Paulo (Av. Paulista), fotografia de Gabriel Ramos / Unsplash.

PUBLICAÇÃO ANOTADA NA ERC – ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

This work was supported by Portuguese national funds through
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, under project UID/CPO/00713/2019.

PUBLIC SCIENCES & POLICIES
CIÊNCIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Volume V, Number 2, December 2019

DIRECTOR AND EDITOR-IN-CHIEF | DIRETOR E EDITOR PRINCIPAL

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia
CAPP/ISCSP-ULisboa

EXECUTIVE DIRECTOR | EDITOR EXECUTIVO

Ireneu de Oliveira Mendes
ISCSP-ULisboa

EDITOR FOR INTERNATIONALIZATION | EDITOR PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO

Pedro P. Rodrigues
CAPP/ISCSP-ULisboa

EDITORIAL ASSISTANT | ASSISTENTE EDITORIAL

Sandra Patrícia Marques Pereira
CAPP/ISCSP-ULisboa

TABLE OF CONTENTS

9 **Editorial**

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

13 **The healthy cities perspective in the manifestos for the September 2013 local elections**

33 A perspetiva das cidades saudáveis nos programas eleitorais das eleições autárquicas de setembro de 2013

Bruno Noronha Gomes

55 **Cross-national differences in eWOM engagement: Social capital, trust and tie strength in a sample of German and Portuguese millennials**

Raphaela C. Hurter & Luis F. Martinez

81 **Access to labor courts in Brazil: Inequalities between employees and employers**

97 Acesso à justiça do trabalho no Brasil: Desigualdades entre trabalhadores e empregadores

André Gambier Campos

115 **Leniency in anti-corruption law: Accountability in accordance with the backbone functions of State actors**

129 Leniência na lei anticorrupção: *Accountability* segundo as funções vertebradoras dos atores estatais

Lucio Alves Angelo Junior & Vanir Fridriczewski

145 **The judicial branch management from the perspective of the ex-councilors: Analysis of the relationship between the CNJ and the State Court from 2004 to 2013**

163 A gestão do Poder Judiciário sob a ótica de ex-conselheiros: Análise da relação entre o CNJ e a justiça estadual de 2004 a 2013

Leonel Gois Lima Oliveira

183 INFORMATION FOR AUTHORS

184 INFORMAÇÃO AOS AUTORES

Editorial

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.9-12

Our journal, *Public Sciences and Policies,* closes 2019 with the publication of another edition. In its mission to disseminate scientific research, the journal is committed to reaching out to the academic community, providing information and inspiration to improve public policies, from a cross-border perspective, and consequently to increase the societal impact of research and to improve our life in society.

Public Sciences and Policies has embraced its international dimension. In keeping with the strategic priorities of ISCSP and CAPP, this edition represents a further step in the process of internationalization, with all the articles once again presented in an English language version. This is another

A revista *Ciências e Políticas Públicas* conclui o ano de 2019 com a publicação de mais uma edição. Como instrumento de divulgação da investigação científica, o compromisso da revista prende-se com a disseminação junto da comunidade académica, almejando informar e inspirar a melhoria das políticas públicas, numa perspetiva transfronteiriça e, como consequência, aumentar o impacto societal da investigação e melhorar a vida em sociedade.

Assumindo a dimensão internacional e o respetivo processo de internacionalização da revista *Ciências e Políticas Públicas*, respeitando sempre os pilares estratégicos do ISCSP e do CAPP, a presente edição volta a apresentar para todos os artigos uma versão em língua

important landmark in implementing the new editorial approach adopted in this phase of the journal's life started in September 2018.

In this edition we address various issues of current interest in the public sphere, such as healthy cities, social determinants of health, transcultural marketing, social capital, employment courts, the fight against corruption, and accountability and efficiency in the justice system. In order to provide varying national and international perspectives, the articles in this edition are by Portuguese and foreign authors.

In the first article, Bruno Noronha Gomes looks deeply into local authority policies based on modelling of social determinants of health as a way of improving the quality of life in the respective areas, providing an analysis of the local elections manifestos presented for the elections in September 2013.

Our second article is by Raphaela C. Hurter and Luis F. Martinez and addresses the topic of eWOM. This study seeks to arrive at an understanding of how engagement in asking for and giving opinions differs between Portuguese and German individuals, and what factors influence this behavior.

The author of the third article is André Gambier Campos, who seeks to debate the differentiated cost structure for access by employees and workers to employment justice in Brazil. The study points to various forms of abusive behavior which have indirectly under-

inglesa. Trata-se de mais um marco importante na concretização do novo padrão editorial estabelecido neste novo capítulo e iniciado em setembro de 2018.

Este número aborda vários tópicos pertinentes e atuais da esfera pública, desde cidades saudáveis, determinantes sociais de saúde, marketing transcultural, capital social, justiça laboral, combate à corrupção, *accountability* e eficiência na justiça. Promovendo as diferentes perspetivas nacionais e internacionais, esta edição conta tanto com autores portugueses como estrangeiros.

No primeiro artigo desta edição, Bruno Noronha Gomes aprofunda as políticas autárquicas assentes na modelação dos determinantes sociais da saúde como forma de aumentar a qualidade de vida dos munícipes, procedendo à análise dos programas eleitorais autárquicos das eleições ocorridas em setembro de 2013.

Apresentado por Raphaela C. Hurter e Luis F. Martinez, o segundo artigo é desenvolvido em torno da temática do eWOM. O estudo procurou compreender como o envolvimento na procura e divulgação de opiniões difere entre portugueses e alemães, e quais os fatores que influenciam o comportamento.

Escrito por André Gambier Campos, o terceiro artigo procura debater a estrutura de custos diferenciada para o acesso de trabalhadores e funcionários à justiça do trabalho no Brasil. O estudo sublinha vários comportamentos abusivos que levam, indiretamente, a deslegitimação da atuação da justiça nesta área.

mined the legitimacy of the workings of justice in this area.

In the fourth article, Lucio Alves Angelo Junior and Vanir Fridriczewski discuss the consequences, in the light of accountability, of the leniency agreements concluded between the Comptroller-General's Office (CGU) and the Attorney-General's Office (AGU), on the activities of the Brazilian public authorities responsible for fighting corruption.

Lastly, in the fifth article, Leonel Gois Lima Oliveira analyses the efficiency of interaction between the National Council for Justice (CNJ) and the state courts, asking: to what extent was there a convergence of efforts and attainment of outcomes between the CNJ and the state courts for an improvement in efficiency?

Special attention should be drawn to the last three articles abovementioned, as these were selected as the three best papers at EnAJUS 2019 (Administration of Justice Meeting), held in Brasilia from 4 to 6 August 2019 where, for the second year running, the Centro de Administração e Políticas Públicas was a partner [event promoted in conjunction with the University of Brasilia (UnB) and the Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais (IBEPES)]. Under the partnership between CAPP and EnAJUS, the papers selected by the organizers as the best at the event are fast-tracked for publication in *Public Sciences and Policies*.

No quarto artigo, Lucio Alves Angelo Junior e Vanir Fridriczewski discutem, à luz da *accountability*, as consequências dos acordos de leniência celebrados entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU), na atuação dos órgãos públicos brasileiros responsáveis pelo combate à corrupção.

Por fim, no quinto artigo, Leonel Góis Lima Oliveira analisa a eficiência da interação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com os tribunais estaduais, questionando-se: em que medida tem ocorrido uma convergência de esforços e alcance de resultados entre o CNJ e os tribunais estaduais para a melhoria da eficiência?

Uma especial nota deve ser deixada aos últimos três artigos supramencionados, na medida em que foram eleitos os três melhores artigos do Encontro de Administração da Justiça – EnAJUS 2019, realizado em Brasília, de 4 a 6 de agosto de 2019, e do qual, pelo segundo ano consecutivo o Centro de Administração e Políticas Públicas foi parceiro (evento promovido em conjunto com a Universidade de Brasília (UnB) e com o Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais (IBEPES)). De entre as várias facetas da parceria entre o CAPP e o EnAJUS destaca-se a oferta, aos trabalhos destacados como os melhores do evento pelos organizadores, de *fast track* para publicação na revista *Ciências e Políticas Públicas*.

Enquanto Diretor e Editor-Chefe desta publicação não posso terminar

As the director and chief editor of this publication, I would not wish to end this editorial without once again expressing my thanks to the President of ISCSP, Prof. Manuel Meirinho, and to the President of CAPP, Prof. Miguel Pereira Lopes, for their continued support and their confidence in *Public Sciences and Policies*, without which support this venture would not be able to flourish. On behalf of the editorial team, I must express my gratitude for the fundamental support received from ISCSP and CAPP, for the work of our reviewers, who have generously given their time, and to our authors, for choosing *Public Sciences and Policies* as the outlet for publishing their ideas and research.

I must also thank all those who have contributed, directly or indirectly, to the growth and growing reputation of *Public Sciences and Policies*. We wish to encourage the continued endeavors, dedication and commitment of all this vast community in the dissemination of scientific knowledge. In seeking to expand and improve *Public Sciences and Policies* with each new edition, we hope also to contribute to the advancement of CAPP, where our journal is based, and to the Institute to which the research center belongs, as well as to wider progress by academia in general.

este editorial sem expressar, novamente, os meus agradecimentos ao Presidente do ISCSP, Professor Catedrático Doutor Manuel Meirinho e ao Presidente do CAPP, Professor Doutor Miguel Pereira Lopes, pelo apoio continuado e pela confiança depositados na *Ciências e Políticas Públicas*, apoio sem o qual o projeto não floresceria. Em nome da equipa editorial agradeço o apoio fundamental da estrutura do ISCSP e do CAPP, bem como a colaboração indispensável dos revisores que generosamente disponibilizam o seu tempo e dos autores que escolhem a *Ciências e Políticas Públicas* como *outlet* de divulgação do seu pensamento e investigação.

Um muito obrigado a todos os que, de forma mais direta ou indireta, trabalham para o crescimento e renome da revista *Ciências e Políticas Públicas*. Encorajamos a continuação do esforço, dedicação e empenho de toda esta vasta comunidade para a disseminação do conhecimento científico, procurando sempre o crescimento e melhoria contínua da revista Ciências e Políticas Públicas, podendo desta forma contribuir também para a melhoria do CAPP, onde esta se insere, da Escola que acolhe o centro de investigação e, de uma forma mais ampla e genérica, da academia em geral.

The healthy cities perspective in the manifestos for the September 2013 local elections

A perspetiva das cidades saudáveis nos programas eleitorais das eleições autárquicas de setembro de 2013

(PT: 33-54)

Bruno Noronha Gomes *
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.13-31

ABSTRACT
This study sets out to conduct a qualitative analysis of 49 manifestos for the September 2013 local elections, using the conceptual framework of the World Health Organization's Healthy Cities initiative as the benchmark for this assessment. The methodology consisted of extensive gathering of manifestos for local authority elections, obtaining a total of 203 out of a potential number of 1047. Of these 203, a qualitative analysis was conducted of 49, applying an analytical table that we developed for this purpose. The results show that, in terms of policy proposals in line with the healthy cities philosophy, the political parties present an alignment between their proposals and the feasibility afforded by the law. In terms of policy priorities, the focus was on economic issues (employment, poverty), quality of municipal infrastructure and youth policies.

Keywords: healthy cities, elections, local authorities, social determinants of health

* E-mail: brunonoronhagomes@gmail.com

1. Introduction

The object of our study are local authority policies based on the modelling of the social determinants of health as a way of improving the quality of life in the municipality, in particular the level of importance assigned to them in manifestos for local elections.

We accordingly set out to analyze the manifestos for the local authority elections in September 2013 in Portugal. In order to analyze the selected manifestos, we developed our own matrix which was based conceptually on the guidelines in Phase V of the Healthy Cities project of the World Health Organization – European Region. Our overall goal was therefore to understand how far the manifestos drawn up for the 2013 local elections incorporated measures aligned with what the WHO calls healthy cities.

The healthy cities philosophy addresses a set of social determinants of health, the incorporation of which in the design and implementation of local authority policies is believed to contribute to the well-being and quality of life of the individuals living in those geographical areas. For example, in their study *Smart cities, healthy kids: The association between neighborhood design and children's physical activity and time spent sedentary*, Esliger, Sherar e Muhajarine (2012) demonstrated the existence of a relationship between urban planning and physical activity and sedentary lifestyle in children. In another study, *Healthy bodegas: Increasing and promoting healthy foods at corner stores in New York city,* Dannefer et al. (2012) assessed the effectiveness of an initiative that consisted of increasing stocks and promoting health foods at 55 corner stores in socio-economically deprived urban developments, demonstrating how low cost initiatives, supported by local authorities, can offer a high level of returns in terms of the health of local people.

- In keeping with our overall aims, we also set a number of specific objectives:
- To assess whether the winning candidates in the elections are those presenting the highest percentage of policy proposals consistent with a healthy city.
- To analyze whether, in cities already classed as healthy cities (and therefore members of the National Network of Healthy Cities), the main political grouping remained in power, or whether there was change.
- To understand which parties present manifestos with the largest percentage of content consistent with a healthy city.

- To infer whether it is possible to define a model manifesto for a healthy city, in abstract terms, which could be used as the working basis for drafting future local authority policy programs.

Our methodological approach was largely qualitative, insofar as it centered on analysis of the content of the selected local elections manifestos, in the light of the categories and sub-categories in the matrix that we developed.

2. Theoretical framework

2.1 Healthy cities and social determinants of health

For an understanding of the theoretical framework for the WHO - Europe Healthy Cities Project, it is essential to review the "Health for All in the Twenty-first Century" (1998), as part of the Health21 European policy framework, that advocates a concern for health, in its abstract conception, in all public policies.

The aim of Health21 was to achieve full health capacity for all persons in the European region through two main levers:

1. Promoting and protecting people's lifelong health;
2. Reducing the incidence of the main illnesses and injuries, and also alleviating the suffering they cause.

This was the framework within which WHO-Europe launched the Healthy Cities project, establishing from the outset that the main aim would be to support the development of a process geared to achieving cities that promote quality of life, rather than setting measurable targets that each city should attain. Accordingly, a healthy city is seen as an entity whose actors are aware of the standard of health that it provides and who endeavor to improve that standard.

In order to achieve this, two requirements must be met:

1. There must be a clear commitment to Health;
2. A process and a structure must be implemented to achieve this.

WHO-Europe has since then recommended a basic model for a healthy city. With a view to constructing a strong movement around public health locally, it lays emphasis on fairness, participative governance, solidarity and inter-sectoral collaboration as principles to be adopted in the approach to the social determinants of health. As well as involving the local population in the decision-making process, this way of working and thinking also requires political commitment and consequent organizational and community development that recognizes that the process is as important as the results.

In 2005, WHO-Europe, meeting in Bursa, adopted a position that advocates that good urban planning can shape people's health through design of their environment, insofar as this acts on the social determinants of health, which include, for their part, the economic and social environment, the physical environment and the individual characteristics and behaviors of citizens.

Analysis of these factors allows us to say that they are expressed in each of the following dimensions (WHO, 2014):

- Transport network;
- Agriculture;
- Housing conditions;
- Waste processing;
- Energy types, management and consumption;
- Industrial activities;
- Urban planning;
- Water;
- Radiation levels;
- Individual nutrition.

In addition to the social determinants of health, the WHO (2011) has also listed a number of aspects of social dynamics that influence the health levels of populations and whose nature makes them eligible for attention from public policies:

- The social gradient – poor economic and social conditions affect lifelong health. People on the lower rungs of the social ladder run twice the risk of contracting serious illnesses and of premature death compared to those at the top.
- Stress – social and psychological circumstances can cause long term stress. Continuous anxiety, insecurity, low self-esteem, social isolation and lack of control at work or in family life can have powerful effects on health.
- The quality of the early years of life – observational and interventional studies have shown that the foundations of adult health are laid in early childhood and before birth.
- Social exclusion – poverty, relative economic deprivation and social exclusion have a major impact on health and premature death, and the chances of living in poverty are fairly high in certain social groups.

- Work – in general, having a job is better for health is better than not having a job. However, the social organization of labor, management style and social relations in the workplace have a significant influence of levels of health.
- Unemployment – evidence obtained from several countries has shown that the unemployed and their families suffer a substantial increase in the risk of premature health, as well as the strong link between the effects of unemployment and mental health.
- Social support networks – social support and good social relations are an important contribution to health, insofar as they provide people with the emotional and material resources they need.
- Addictions – alcohol addition, use of unlawful drugs and smoking are associated with markers of social and economic disadvantage.

Both the social determinants of health and the social dynamics listed here were valuable contributions to the matrix we developed for qualitative analysis of the political manifestos in our sample, insofar as they helped to determine the analytical categories and sub-categories for the purpose of content analysis.

2.2 Methodologies for assessing quality of life in cities

In developing the matrix, consideration was also given to other examples of methodologies for assessing quality of life in cities, insofar as the respective processes of construction and development, and also the conclusions they reached, provided pointers to potential pitfalls and options to be considered.

For example, in their article *Ranking of cities according to public health criteria: Pitfalls and opportunities*, Ham et al. (2004) list several rankings of quality of life in American cities, mostly developed by general interest magazines and some by more specialist journals (*Places Rated Almanac*, *Natural Health magazine*, *Men's Fitness*, *Money Magazine's* e *Fast Forward's "Sperling´s Best Places"*). Although, as positive factors for these rankings, the authors point to the fact that they attract the interest and attention of political decision-makers to the conditions that shape quality of life in cities, and also serve as factors to attract new residents, companies or tourists, they also warn that they are based on prevalence data from the fields of public health and environmental measurements drawn from multiple sources, the variability of which is ignored when these rankings are drawn up. The authors argue that the studies compare cities on the basis of indicators of illness, prevalence of behaviors, correlations of health measures or a mixture of these, and that they all present methodological limitations which must be considered when interpret-

ing them. They also state that the theoretical frameworks for illness-environment relations are still in their infancy, in view of the change observed in public health paradigms in the mid-19902, when attention was redirected to the multivariable causes of illness. Study of these rankings may therefore lead to over-simplification of the complexity of these systems, which is why we consider that the findings of this articles should be analyzed with care and we are aware that the methodology proposed here raises issues that will certainly need further development.

Nationally, in 2014 the company *Bloom Consulting* published its *Portugal City Brand Ranking* ©, which is a ranking of Portuguese municipalities in accordance with their performance in the areas of investment (business), tourism (visiting) and talent (living). Based on a methodology that uses data from primary and secondary sources, the ranking sets out primarily to quantify the attractiveness of each municipality for doing business, visiting and as a place to live. Although it makes an interesting contribution to our research, there are differences in its purposes that limited its contribution to methodological issues, in particular with regard to the nature, gathering and processing of data.

At the European level, Eurobarometer no. 366 was the fourth survey addressing quality of life as perceived by city dwellers, the previous surveys having been conducted in 2004, 2006 and 2009. It included all the European capital cities plus one to six cities in the larger countries, making a total of 79 cities. Around five hundred citizens were interviewed in each city. The main contributions we can point to in this Eurobarometer are the fact that it identifies satisfaction with cleanliness, green spaces and public spaces, such as markets, squares and pedestrian areas, as well the feeling of safety in the city and neighborhood, as aspects most closely related to overall satisfaction with living in a given city. In nominal terms, health services, unemployment, education/training are the aspects identified as most relevant to the quality of life in a city, insofar as they are classified above safety, public transport, road infrastructures, air pollution, housing, social services and noise.

The variables considered in these methodologies for assessing quality of life in cities featured prominently in the analytical categories and sub-categories we chose for our matrix, insofar as it also inevitably had to match another criterion, that of the legal framework for local authorities in Portugal.

2.3 Legal framework for local authorities

It would make no sense to make the matrix sensitive to dynamics that are not safeguarded in the legal framework for local authorities, as in that case we would be seeking to assessing commitments by local councilors to aims that the law neither allows nor requires them to pursue.

We accordingly selected the following legislation as relevant for our purposes:

- Law 75/2013, of 12 September – legal rules governing local authorities.
- Law 22/2012, of 30 May – legal rules governing the administrative and territorial reorganization of local councils.
- Law 50/2012, of 31 August – legal rules governing the local enterprise sector and local holdings.
- Decree-Law 115/2006, of 14 June – regulation of social network.

In Law 75/2013, we draw attention to the respective Article 2 (Powers and Responsibilities), that lays down that "The powers and responsibilities of local authorities are to promote and safeguard the particular interests of their respective populations". It is our view that quality of life and health are interests of the population, as indeed was demonstrated by the findings of Eurobarometer no. 366. The question posed here refers to how far the legislation permits this promotion and safeguarding of the interests of the municipality's residents, and also how local authority leaders interpret those interests.

Article 7.2 of the same Law lays down the following as the specific responsibilities of civil parishes (*freguesias*) in safeguarding the interests of the populations, in coordination with the municipality:

a) Rural and urban facilities;
b) Public supplies;
c) Education;
d) Culture, leisure and sport;
e) Primary health care;
f) Social work;
g) Civil defense;
h) Environment and sanitation;
i) Development;
j) Urban and rural planning;
k) Community protection.

All these contribute to, and coincide to a large extent with, the parameters implicit in the development of a healthy city, as set out above.

However, any analysis of local authority dynamics entails considering their relationship with the State, or the central administrative authorities, insofar as many of the aims that local authorities need to pursue in the healthy city rationale

involve using resources and process that are dependent to a large extent on the central administrative authorities.

With regard to Health, this is acutely so, in view of the management model for the units of the National Health Service. But here too, in Article 113, Law 75/2013 provides for the "Inviolability of power and responsibilities and the nature and scope of administrative decentralization". This articles states that "With regard to the inviolability of local authority and intermunicipal powers and responsibilities, the State implements administrative decentralization by promoting the gradual, continuous and sustained transfer of powers in all areas of the specific interests of the populations of the areas under local authorities and intermunicipal bodies, in particular in connection with economic and social functions". As concerns us here, attention is drawn to *social and economic functions*. It should be pointed out that local authorities are involved in the strategic and management options of National Health Service bodies, which are subject to ministerial authority at different levels (both in the case of units with Public Administrative Sector status and of Public Enterprise Entities), through the Advisory Boards of hospitals operated by public enterprise entities and of Local Health Units.

We have also opted to refer to Law 22/2012, of 30 May, as we consider that it refers to a rationale of decentralization that provides for greater autonomy, and consequently greater capacity, to respond to the needs and priorities of people within the logic of greater proximity between elected representatives and the electorate. Measures conducive to a healthy city are only feasible in a system where decision-making and executive powers are decentralized. As Litvack et al. (1998) have demonstrated, reduction of central influence and increased local autonomy lead to more flexible and efficient policies, insofar as local authorities are more able to respond to local needs and may have greater awareness of and sensitivity to local issues. This perspective was corroborated by Vries (2000) who affirms that decision makers in centralized systems tend to neglect the complexity of local issues.

The reference to Law 50/2012 of 31 August (legal rules on local enterprise activity and local holdings), and specifically to article 45 of this law, stems from the tendency of many local authorities to set up municipal enterprises to pursue their mandate in different areas. It may easily be inferred from the seven sub-paragraphs of article 45 that this form of management is applicable to many of the sensitive areas for a healthy city, and we can therefore consider there is a need for management flexibility, in terms of legislation, in order to pursue the activities intrinsic to the development and consolidation of a healthy city.

Lastly, reference is made to Decree-Law 115/2006, of 14 June, which regulates social networks. Analysis of this decree-law points to the centrality of municipal social networks to pursuit of the aims that we may regards as conducive to and

characteristic of a healthy city. The literature consulted shows that local authorities are often excellently placed to sit down with a broad variety of local actors and to stimulate action in a way that the health sector, by itself, is unable to do (Saltman & Bankauskaite, 2007).

It is generally accepted that local authorities have a vital contribution to make in promoting good practices and measuring progress in improving the social determinants of health (European Commission, 1997). This is partly because greater attention is paid to the social model of health, that stresses good health as the outcome of a positive socio-economic environment and attaches importance to the different environmental factors (Barton & Tsourou, 2000). In contrast to the biomedical, curative model, where many of the determinants of health outcomes reside in the provision of care by the respective health services, in the case of local government, there is a responsibility to provide other types of services which are crucial to the social determinants of health: education, transport, housing conditions and urban planning.

3. Methodology

The research methodology adopted is qualitatively based and drew on contributions by Quivy and Campenhoudt (2005), Albarello et al. (2005), Ribeiro (2010), Bardin (2006) and Fortin (2003).

The analytical field consisted of the manifestos presented for the local elections of September 2013 in Portugal by political groupings represented in the Assembly of the Republic (13th legislature) and by independent movements. The manifestos were gathered essentially online, with some being obtained manually. The sample would potentially comprise 1047 programs, corresponding to the 308 municipalities, whilst for this research it proved feasible to analyze 49[1] manifestos chosen at random from the 203 obtained (16.2 percent of the potential sample of manifestos). The reason why it was decided to analyze the 2013 elections and not the more recent 2017 elections had to do with the time taken in obtaining the manifestos, and the difficulties encountered in this process, as there is no administrative body with which they have to be deposited.

Content analysis was used as the data analysis technique, more specifically using categorical analysis and co-occurrence analysis (Campenhoudt, 2005), in view of the nature of the data gathered.

1. Corresponding to the municipalities of Praia da Vitória, Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Espinho, Mealhada, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Santa Maria da Feira, Vale Cambra, Beja, Cuba, Ferreira do Alentejo, Barcelos, Braga, Esposende, Guimarães, Vila Nova de Famalicão, Vila Verde, Vizela, Alfândega da Fé, Mirandela, Vila Flor, Covilhã, Fundão, Cantanhede, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Penela, Arraiolos and Évora.

As stated above, the instrument used to process the data (documents) was a matrix that we developed, incorporating the dimensions envisaged in Phase V (2009) of the WHO-Europe Healthy Cities project, segmented by social determinants of health (WHO, 2010; 2011; 2014) and adjusted to the legal framework applicable to local authorities in Portugal. In addition to methodologies for assessing the quality of life in cities as referred to in the theoretical framework, in order to create the matrix we drew on the contributions of Ferrão and Guerra (2004) in their study entitled *Municípios, sustentabilidade e qualidade de vida: Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da qualidade de vida nos municípios portugueses*.

The matrix evolved over the research project, for reasons connected to the actual analysis being conducted of the manifestos collected. The main adjustments were made to the analytical categories and sub-categories, insofar as, whilst it was important to remain faithful to the principles underlying Phase V of the Healthy Cities project, it was important that the information could be organized in a way that eschewed over-compartmentalization of the different analytical units and, at the same time, did not use broad catch-all categories that failed to be sensitive to the specific features of each manifesto.

Our final matrix therefore comprised 18 categories and 51 sub-categories, each one corresponding to a hypothetical type of public policy, as presented in table 1. On this basis, the definition of the categories and sub-categories may be said to have complied with three criteria:

They represent dimensions envisaged in Phase V of the Healthy Cities project, adjusted to the social determinants of health and the legal framework in force for local authorities.

In terms of sensitivity, they are adjusted to the analytical units, so as to avoid their being either over-compartmentalized or else excessively broad, with the consequent detrimental effect on the analysis of the information gathered.

The sub-categories correspond to a segmentation of the types of public policies included under each category, which because of their nature and characteristics lent themselves to separate analysis.

TABLE 1. Analytical matrix

CATEGORIES	SUBCATEGORIES
1. Youth policies	1.1 Support and services for early childhood
	1.2 Support and services for young people
	1.3 Maternity and paternity support measures
2. Policies for the elderly	2.1 Measures geared to promoting participation by the elderly in community life
	2.2 Measures geared to building capacity of the elderly to live independently
3. Policies for migrants	3.1 Measures promoting integration of migrants
	3.2 Measures promoting inter-cultural understanding
4. Policies leading to promotion of behaviors to prevent, control and manage diseases	4.1 Cardiovascular diseases
	4.2 Cancer
	4.3 Respiratory diseases
5. Policies for social and health services	5.1 Measures for systematic assessment of the population's social and health needs
	5.2 Measures promoting integrated assessment, on a populational basis geared to social factors and determinants of non-communicable diseases
	5.3 Measures to increase the capacity of local health systems in terms of accessibility
	5.4 Measures to increase the capacity of local health systems in terms of integrated health care
6. Policies promoting health literacy	6.1 Measures geared to improving health literacy skills
	6.2 Measures promoting citizen participation in decisions affecting their lives, health and well being
7. Policies for prevention of non-communicable diseases by improving social determinants of health	7.1 Opportunities for social cohesion and for building stronger social support networks
	7.2 Access to diverse job opportunities
	7.3 Access to high quality facilities (educational, cultural, leisure, outings, health and open spaces)
	7.4 Good quality water and sanitation
	7.5 Reduction of emissions threatening climate stability
	7.6 Own wealth and poverty reduction plans
8. Policies to reduce consumption of tobacco, alcohol and drugs	8.1 Smoke-free measures to be applied throughout city in public and working spaces
	8.2 Inter-sectoral action measures to prevent alcohol abuse
	8.3 Inter-sectoral action measures to prevent drug abuse
9. Policies to promote active living and healthy environments	9.1 Measures promoting physical activity and pedestrian mobility
	9.2 Measures promoting healthy environments at school
	9.3 Measures promoting healthy environments at work

TABLE 1. *(cont.)*

CATEGORIES	SUBCATEGORIES
10. Policies for healthy nutrition	10.1 Measures to improve equitable access to healthy diet
	10.2 Measures to increase understanding of healthy eating habits
	10.3 Opportunities for local food production and implementation of healthy food establishments
11. Policies to prevent violence and injuries	11.1 Measures to address violence against women
	11.2 Measures to address violence against children
	11.3 Measures to address violence against the elderly
	11.4 Measures to address traffic accidents
	11.5 Measures to address domestic accidents
12. Policies for healthy urban planning	12.1 Evidence of desire for urban planning based on a matrix that promotes quality of life and healthy lifestyles
	12.2 Measures leading to creation of more open green spaces for recreation and physical activity
13. Policies for housing quality and leisure time	13.1 Access to high quality and affordable housing
	13.2 Measures to improve housing for all
14. Policies for promoting healthy transport	14.1 Measures for promoting accessibility to an ecological and safety transport system
	14.2 Measures to promote accessibility through means other than cars
	14.3 Measures to increase access to integrated transport systems
15. Policies to prevent climate change and respond to public health emergencies	15.1 Measures geared to capacity to respond to public health emergencies
	15.2 Measures geared to combating the effects of climate change
16. Policies promoting safety and protection	16.1 Measures and plans geared to improving citizens' safety and protection
	16.2 Measures geared to planning and designing cities and neighborhoods that promote social interaction
17. Policies for noise and pollution prevention	17.1 Measures to reduce toxic products / waste or limit exposure to same
	17.2 Measures to reduce internal and external air pollutants or limit exposure to same
	17.3 Measures to reduce internal or external noise or limit exposure to same
18. Policies to promote creativity	18.1 Measures to promote cultural activities carried geared to encouraging creativity

The findings for manifestos gathered and their distribution between political parties are set out in table 2.

TABLE 2. Percentage of manifestos gathered by political parties

POLITICAL GROUPING	%	N
PS – Partido Socialista (Socialist Party)	34%	67
PSD – Partido Social Democrata (Social Democratic Party)	16%	32
CDS – Centro Democrático Social (Social Democratic Centre)	6%	12
PSD+CDS	10%	21
CDU – Coligação Democrática Unitária (Unitary Democratic Coalition)	12%	25
BE – Bloco de Esquerda (Left Bloc)	12%	25
Independents	10%	21
TOTAL	**100%**	**203**

Of the total manifestos gathered, 47 correspond to political groupings that won the elections, which is equivalent to 23.15 percent of the manifestos gathered. The percentage of municipalities covered by the manifestos gathered is 38.76 percent.

The percentage of cities belonging to the Portuguese Healthy Cities Network covered by the manifestos is 58.6 percent. And the percentage of cities belonging to the Network for which the manifesto was obtained, and the respective grouping won the elections was 24 percent.

The districts best represented in terms of the percentage of manifestos gathered were, in descending order: Lisboa, Setúbal, Santarém, Faro and Aveiro, Leiria, Braga, Porto, Beja and Viana do Castelo, Viseu, Madeira, Vila Real and Coimbra, Guarda, Bragança, Évora, Portalegre and Castelo Branco, Azores.

In terms of local authorities for which the manifestos underwent content analysis, distribution by districts/autonomous regions is shown in table 3.

TABLE 3. Percentage distribution of manifestos gathered, by district/autonomous region

Autonomous Region of the Azores	3%
Aveiro District	33%
Beja District	9%
Braga District	22%
Bragança District	9%
Castelo Branco District	6%
Coimbra District	12%
Évora District	6%

Coverage was obtained of districts in the north, center and south of Portugal, although geographical representativeness was not a criterion for the choice of local authorities. In order to avoid any bias related to geographical representativeness (if this were to occur, we had no studies allowing us to minimize the bias), manifestos were selected for analysis at random, in line with the time available and the complexity of the analysis. Manifestos were then simply grouped together by municipality, before proceeding further.

4. Findings

On average, 36 policy measure proposals were obtained for each sub-category, out of a total of 2102 proposals analyzed.

The main findings we obtained from the analysis of the electoral manifestos gathered and analyzed, in terms of references to dimensions characterizing a healthy city, in the form of policy measure proposals, were:

- Most frequent (referred to in 75 percent or more of the election manifestos analyzed): relating to youth support and services; access to high quality facilities, leading to own wealth generation and implementation of poverty reduction plans; access to job opportunities; promotion of social cohesion / development of social support networks.
- Between 74 percent and 50 percent of election manifestos: measures to promote access to transport; creation of green spaces; promotion of physical activity; access to housing with quality water, sanitation and waste disposal; promotion of cultural activities; support for local food production and implementation of health food establishments; for participation by citizens; promotion of safety and protection of citizens; accessibility of local health systems.
- Between 49 percent and 25 percent of election manifestos: measures to build capacity of elderly for living independently; reduction of noise levels and improvement of air quality; support and services for early childhood; to improve people's health literacy skills.
- The measures referred to least frequently were those relating to: reducing or limiting exposure to toxic products; creating conditions for developing maternity and paternity skills; increasing capacity of local health systems in terms of integration of health providers; promotion of healthy environments at school; reduction or limitation of exposure to pollution in interior and exterior air; systematic assessment of the population's social and health needs; promotion of integration of migrants; addressing traffic accidents; combating the effects of climate

change; addressing violence against women, the elderly and children; addressing domestic accidents; preventing alcohol abuse; reducing or limiting exposure to noise; promoting health environments at work; promotion of inter-cultural understanding; promoting behaviors to prevent, control and manage cardiovascular and respiratory disease and cancer; ensuring capacity to respond to public health emergencies; inter-sectoral action to avoid alcohol and tobacco abuse.

In terms of the healthy city Principles and on the basis of the percentage of references to each sub-category, we can divide the proposals set out in the election manifestos analyzed into four levels of priority:

- Level 1: those addressing economic issues (employment, poverty), the quality of municipal infrastructures and related to young people.
- Level 2: access to decent housing, environmentally sustainable mobility, access to culture, access to a healthy diet, personal safety, access to health care, provision of spaces for physical activity and measures to promote civic participation by citizens.
- Level 3: the elderly and young children (although young people feature in level 1) and environmental quality.
- Level 4:
  1.1. The environment, which we already saw in level 3. Its apparent dispersion may be explained by the way the analytical units were organized into sub-categories.
  1.2. The capacity of local health systems in terms of health care integration, which may be explained by this matter being perceived as primarily the responsibility of central and not local authorities, relegating it to a lower level of priority.
  1.3. Promotion of healthy environments at school, which is nonetheless curious, considering the responsibilities of local councils in the field of education, as referred to in the legal framework.
  1.4. Systematic assessment of the social and health needs of the population, which is a contradiction insofar as it is not possible to plan properly without prior knowledge of the actual situation. From this perspective, it should be one of the main priorities.
  1.5. Violence against women, the elderly and children, which reveals a low level of concern with the phenomenon of violence in local politics.

1.6. Promotion of inter-cultural understanding, which may require reflection on this matter, considering contemporary dynamics. On the other hand, we may be dealing with municipalities where these issues are not raised to a great extent by the socio-demographic context, meaning that future research should incorporate data to characterize the municipalities in this respect.

1.7. Promotion of behaviors to prevent, control and manage cardiovascular and respiratory diseases and cancer, ensuring capacity to respond to public health emergencies and inter-sectoral action to prevent alcohol and tobacco abuse. We understand the low relevance assigned to these dimensions in a context where they are interpreted by local authorities as being primarily the responsibility of the central authorities, in particular of the Government, through the Ministry of Health and respective departments.

Of the various manifestos analyzed, those which correspond to parties not winning the elections present an average of policy proposals aligned with the characteristics of a healthy city in the order of 35 percent, whilst those corresponding to the winning parties present an average of 37.6 percent. It cannot therefore be inferred from the data analyzed that a larger percentage of manifesto proposals characteristic of a healthy city corresponds to a higher success rate in winning the elections.

As regards the relationship between a given party having previously been in power or not, the type of policy proposals it makes and whether it remains in power or loses power, the average percentage of manifesto references to healthy city characteristics of parties previously in power, but not winning, was 43 percent. For those that won another term of office, the percentage was 42 percent. So no evidence was found of the healthy city principles influencing whether parties remained in power.

Of the various sub-categories, that which presented the largest number of policy proposals was *own wealth and poverty reduction plans* within the scope of *measures geared to improving social determinants in order to prevent non-communicable diseases*. This finding may be understood in the light of the economic and social situation in Portugal at that time.

The sub-categories for which no policy proposal was identified were those relating to *measures leading to promotion of behaviors to prevent cancer, smoke-free measures to be applied throughout the city in public and working spaces*, and *inter-sectoral action measures to avoid alcohol abuse*. We believe that the absence of concern for preventive measures may be associated with an understanding (to be

subsequently studied and validated) that these are the responsibility of the health services operating under the central administrative authorities, and not so much the responsibility of municipal services, However, because of their public health character, and because they intersect with public policies that go beyond the strict scope of intervention by traditional health services, we should not fail to underline our concern at this finding, insofar as measures of this kind are only effective if undertaken on an inter-sectoral basis.

5. Conclusions

The findings obtained show that, in terms of policy proposals in line with the healthy cities philosophy, the political parties present an alignment between their proposals and the feasibility afforded by the law, in particular as stated in Article 23 of Law 75/2013 (powers and responsibilities of municipalities). Except for specific issues of consumer protection (sub-paragraph *l*), municipal police (sub-paragraph *o*) and external cooperation (sub-paragraph *p*), policy proposals have been identified for all the other powers and responsibilities whereby municipalities can adopt concrete measures.

Bearing these findings in mind, we shall refer back, for the purposes of comparison, to some of the conclusions of Eurobarometer no. 366, referred to above. Comparison with this study, conducted at European level, is justified because of the large number of cities assessed and the size of the sample of respondents, making it significantly robust for comparisons of this nature. Our aim with this is to assess to what extent the priorities expressed in the two studies are consistent with the healthy city principles.

In terms of satisfaction with cleanliness, green spaces and public spaces, such as markets, squares and pedestrian areas, the levels of priority are not the same in the two studies, with relatively lower priority being identified in this study that in the Eurobarometer findings. In aspects relating to the feeling of safety in the city and in the neighborhood, which were more closely related to overall satisfaction with living in a given city, the priority level identified was not the same, and lower than that assigned in Eurobarometer.

Health services, unemployment, education/training are the aspects most relevant to the quality of life in a city in Eurobarometer, insofar as they are classified above safety, public transport, road infrastructures, air pollution, housing, social services and noise. The issue of unemployment emerged as a first level priority in our study, although health services appear as second and fourth level priorities (access and integration, respectively), an issue that we attribute to the fact that in Portugal this responsibility is seen as belonging almost exclusively to the central administrative authorities. It should be stressed that in 64 cities studied in Euro-

barometer, health services are cited as one of the most relevant aspects, and as the single most relevant aspect in 34 cities. Unemployment features among the three main priorities in 58 cities, and as the first in eighteen.

In this study, we posed one main research question and four secondary questions. In view of the findings, we may state that:

- It cannot be inferred from the data analyzed that a larger percentage of policy proposals in the election manifesto aligned with the characteristics and principles of a healthy city corresponds to a higher success rate in winning the elections.
- In the two cities belonging to the National Network of Healthy Cities that had manifestos analyzed here, one for each (meaning that we did not analyze the manifestos of all the political groupings putting up candidates in each), the manifestos belonged to political groupings that were not previously in power and that did not win the elections, and so it was not possible, in the light of the material analyzed, to reply to the question of whether cities already considered to be healthy cities saw the main political grouping remain in power, or whether there were changes.
- The party that presented the highest average for policy proposals aligned with healthy city characteristics and principles in their manifestos was the BE (42 percent). But we should note that the sample of BE manifestos was fairly small (n=2), which could result in bias in any extrapolations from a statistical point of view. Analysis of more manifestos from this political grouping could significantly alter the average figure identified for the such proposals.
- Considering the final version of the matrix we developed and used in analyzing the election manifestos, it is our opinion that, from the perspective of the design of an electoral manifesto, this study makes a useful contribution to the design of a model manifesto for a healthy city.

However, there are limitations associated with the nature of these political processes which need to be borne in mind and considered in any future development. These have to do with the need to assess in advance the state of a municipality in terms of its potential for becoming a healthy city, either through objective assessment of material conditions or else through subject assessment of the perceptions of local residents, before starting on an analysis of the commitments made in each election. In addition, it is important to make a comparison between the election

manifestos that are submitted to municipal voters and the actual policies implemented by the winning parties, in order to assess the procedural dimension on which the whole healthy city dynamic is based, as set out in the theoretical framework. In other words, more than a material state to be attained, healthy cities correspond to an ongoing process of construction that should follow certain rules. This is why the before and after assessment is essential, as well as the process leading to the change in status, irrespective of the matrix that is applied to assess whether a municipality presents more or less characteristics of a healthy city or whether its local councilors are more or less sensitive to the principles involved.

We believe that only with research of this level of reliability, and that includes these safeguards, will we be able to infer, with a greater degree of certainty, whether the final matrix we present can be used as a guide for a model manifesto for a healthy city. However, we also believe that the array of measures we gathered from the various electoral manifestos analyzed offers a large and rich repertory which can be shared as good practices between municipalities seeking to acquire the status of a healthy city.

A perspetiva das cidades saudáveis nos programas eleitorais das eleições autárquicas de setembro de 2013

The healthy cities perspective in the manifestos for the September 2013 local elections

(EN: 13-31)

Bruno Noronha Gomes*
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.33-54

RESUMO
O presente estudo tem por objetivo proceder a uma análise qualitativa de 49 programas eleitorais autárquicos das eleições de setembro de 2013 em Portugal, tendo como referência para esse fim o enquadramento conceptual das cidades saudáveis da Organização Mundial da Saúde. Metodologicamente procedeu-se à recolha extensiva de programas eleitorais autárquicos, tendo-se obtido um total de 203 num potencial de 1047. Desses 203 procedeu-se à análise qualitativa de 49, aplicando-se uma tabela de análise por nós desenvolvida para o efeito. Os resultados obtidos demonstram que, em matéria de propostas políticas alinhadas com a filosofia das cidades saudáveis, os partidos candidatos apresentam um alinhamento entre as suas propostas e a possibilidade de exequibilidade conferida pela lei. Em termos de prioridades políticas, a análise dos programas apontou para as questões económicas (emprego, pobreza), de qualidade das infraestruturas municipais e das políticas para a juventude.

Palavras-chave: cidades saudáveis, eleições, autarquias, determinantes sociais da saúde

* E-mail: brunonoronhagomes@gmail.com

1. Introdução

O objeto do nosso estudo são as políticas autárquicas assentes na modelação dos determinantes sociais da saúde como forma de aumentar a qualidade de vida dos munícipes, designadamente o nível de relevância que merecem nos programas eleitorais autárquicos. Nesse âmbito, propusemo-nos analisar os programas eleitorais autárquicos das eleições ocorridas em setembro de 2013 em Portugal, desenvolvendo para efeitos de análise dos programas selecionados uma matriz da nossa autoria, ainda que conceptualmente assente nas orientações da Fase V do projeto das Cidades Saudáveis da Organização Mundial da Saúde – Região Europa. Estabelecemos, assim, como objetivo geral, perceber em que medida os programas eleitorais autárquicos elaborados para as eleições autárquicas de 2013 incorporam em si medidas alinhadas com aquilo que a OMS designa como cidade saudável.

A filosofia das cidades saudáveis incide sobre um grupo de determinantes sociais da saúde cuja incorporação no desenho e implementação de políticas autárquicas se crê contribuir para o bem-estar e qualidade de vida dos indivíduos que vivem nessas zonas geográficas. Por exemplo, Esliger, Sherar e Muhajarine (2012), no seu estudo *Smart cities, healthy kids: The association between neighbourhooh design and children's physical activity and time spent sedentary*, demonstraram a existência de uma relação entre o planeamento urbano e a atividade física e sedentarismo das crianças. Já Dannefer et al. (2012) no seu estudo *Healthy bodegas: Increasing and promoting healthy foods at corner stores in New York city*, avaliaram a efetividade de uma iniciativa que consistia no aumento do *stock* e na promoção de alimentação saudável em 55 lojas de rua em urbanizações de baixos recursos socioeconómicos, demonstrando como iniciativas de baixo custo, dinamizadas pelo poder local, podem ter elevado retorno em termos de saúde das populações.

Na linha do nosso objetivo geral fixámos ainda como objetivos específicos:

Avaliar se as candidaturas vencedoras das eleições são as que apresentam maior percentagem de propostas políticas concordantes com uma cidade saudável.

- Analisar se as cidades já consideradas cidades saudáveis (e nesses termos, pertencentes à Rede Nacional de Cidades Saudáveis) viram a principal força política manter-se no poder ou se se verificaram mudanças.
- Perceber quais os partidos que apresentam programas com maior percentagem de conteúdo concordante com uma cidade saudável.
- Inferir se é possível definir um modelo programático para uma cidade saudável, abstrato, que possa ser utilizado como base de trabalho para a elaboração de futuros programas políticos autárquicos.

A nossa abordagem metodológica foi eminentemente qualitativa, na medida em que se centrou na análise do conteúdo dos programas eleitorais autárquicos selecionados, à luz das categorias e subcategorias da matriz por nós desenvolvida.

2. Enquadramento teórico

2.1 Cidades saudáveis e determinantes sociais da saúde

Para se entender o enquadramento teórico subjacente ao projeto das Cidades Saudáveis da OMS – Europa torna-se imperativo revisitar a estratégia «Saúde para Todos no século XXI» (1998), enquanto parte integrante do quadro político europeu Health21, que advogava por uma preocupação pela Saúde, na sua conceção abstrata, em todas as políticas públicas.

O objetivo do Health21 era atingir a capacidade plena de saúde para todas as pessoas na região europeia através de duas alavancas principais:

1. Promover e proteger a saúde das pessoas ao longo das suas vidas;
2. Reduzir a incidência das principais doenças e lesões, bem como aliviar o sofrimento que causam.

É neste quadro que a OMS-Europa lançou o projeto Cidades Saudáveis, estabelecendo, desde logo, que o seu objetivo principal seria servir como suporte ao desenvolvimento de um processo orientado para a obtenção de cidades promotoras da qualidade de vida, e não tanto estabelecer objetivos mensuráveis que cada cidade deveria alcançar. Nestes termos, uma cidade saudável é uma entidade cujos atores estão conscientes do nível de saúde que proporciona e que se esforçam para melhorá-lo.

Para se atingir tal desiderato havia que cumprir com dois requisitos, nomeadamente:

1. Haver um claro compromisso com a Saúde;
2. Implementar um processo e uma estrutura para alcançá-lo.

A OMS-Europa recomenda desde então um modelo básico para uma cidade saudável. Tendo como visão a construção de um forte movimento em torno da saúde pública a nível local, enfatiza a equidade, a governança participativa, a solidariedade e a colaboração intersetorial enquanto princípios a adotar na abordagem aos determinantes sociais da saúde. Esta forma de trabalhar e de pensar, além de envolver a população local no processo de tomada de decisão, requer um compromisso político e consequente desenvolvimento organizacional e comunitário que reconheçam que o processo é tão importante como os resultados.

Em 2005, a OMS-Europa adotou em Bursa uma tomada de posição que advogava que um bom planeamento territorial urbano pode moldar a saúde das pessoas através do *design* do ambiente envolvente, na medida em que este atua sobre os determinantes sociais da saúde, que incluem, por seu lado, o ambiente económico e social, o ambiente físico e as características e comportamentos individuais dos cidadãos.

Sistematizando, podemos afirmar que os determinantes sociais da saúde se expressam em cada uma das seguintes dimensões (OMS, 2014):

- Rede de transportes;
- Agricultura;
- Condições das habitações;
- Tratamento dos resíduos;
- Tipologias, gestão e consumos de energia;
- Atividade industrial;
- Planeamento urbanístico;
- Água;
- Níveis de radiação;
- Nutrição dos indivíduos.

Além dos determinantes sociais da saúde, a OMS (2011) elenca ainda alguns aspetos das dinâmicas sociais que influenciam os níveis de saúde das populações e cuja natureza os torna elegíveis enquanto objeto de atenção das políticas públicas:

- O gradiente social – condições económicas e sociais pobres afetam a saúde ao longo da vida. As pessoas que se encontram nos escalões mais baixos da escada social correm o dobro do risco de contrair doenças graves e de mortes prematuras do que aquelas que se encontram no topo.
- O *stress* – as circunstâncias sociais e psicológicas podem ser causadoras de *stress* de longo prazo. Ansiedade contínua, insegurança, baixa autoestima, isolamento social e falta de controlo no trabalho ou na vida familiar têm efeitos poderosos sobre a saúde.
- A qualidade dos primeiros anos de vida – estudos observacionais e de intervenção têm demonstrado que as fundações da saúde adulta são instituídas na primeira infância e antes do nascimento.
- A exclusão social – pobreza, privação económica relativa e exclusão social têm um impacto maior na saúde e na morte prematura, sendo

que as hipóteses de se viver na pobreza são bastante altas em determinados grupos sociais.

- O trabalho – de forma geral, ter um emprego é melhor para a saúde do que não ter nenhum. Porém, a organização social do trabalho, os estilos de gestão e as relações sociais no local de trabalho influenciam bastante os níveis de saúde.
- O desemprego – evidência obtida em diversos países demonstrou que os desempregados e as suas famílias sofrem de um aumento substancial do risco de morte prematura, além da forte ligação dos efeitos do desemprego à saúde mental.
- As redes sociais de suporte – o suporte social e as boas relações sociais são um importante contributo para a saúde, na medida em que conferem às pessoas os recursos emocionais e materiais de que estas necessitam.
- As dependências – a dependência do álcool, o uso de drogas ilícitas e o tabagismo estão associados a marcadores de desvantagem social e económica.

Quer os determinantes sociais da saúde quer as dinâmicas sociais aqui elencadas constituíram-se como valiosos contributos para a matriz por nós desenvolvida para efeitos da análise qualitativa dos programas políticos que constituíram a nossa amostra, na medida em que ajudaram a determinar as categorias e subcategorias de análise para efeitos da análise de conteúdo.

2.2 Metodologias de avaliação da qualidade de vida nas cidades

Para o desenvolvimento da matriz consideraram-se outros exemplos de metodologias de avaliação da qualidade de vida nas cidades, na medida em que os seus processos de construção e desenvolvimento, bem como as conclusões a que chegaram, proporcionaram indicações de erros a evitar e opções a considerar.

Por exemplo, no seu artigo *Ranking of cities according to public health criteria: Pitfalls and opportunities*, Ham et al. (2004) elencam vários *rankings* relativos à qualidade de vida em cidades americanas desenvolvidos maioritariamente para revistas de cultura geral e algumas mais especializadas (*Places Rated Almanac*, *Natural Health magazine*, *Men's Fitness*, *Money Magazine's* e *Fast Forward's* "*Sperling's Best Places*"). Embora os autores apontem como fatores positivos para estes *rankings* o facto de suscitarem o interesse e a atenção dos decisores políticos para as condições que modelam a qualidade de vida nas cidades, bem como servirem enquanto fatores de atração para novos residentes, empresas ou turis-

tas, alertam que os mesmos se sustentam em dados de prevalência do domínio da saúde pública e medidas ambientais oriundas de múltiplas fontes cuja variabilidade é ignorada aquando da realização dos *rankings*. Os autores sustentam que os estudos comparam as cidades de acordo com indicadores de doença, prevalência de comportamentos, correlações de medidas de saúde ou uma miscelânea destes e que todos eles apresentam limitações metodológicas que é necessário atender aquando da sua interpretação. Afirmam também que os enquadramentos teóricos para relações doença-ambiente estão ainda nos seus primórdios, dada a mudança verificada nos paradigmas da saúde pública em meados de 1990, que redirecionou as atenções para as causas de doença multivariáveis. Os estudos de *rankings* podem, assim, conduzir a uma excessiva simplificação da complexidade destes sistemas, razão pela qual consideramos que as conclusões do presente artigo deverão ser analisadas com cautela e estamos cientes de que a metodologia ora proposta enferma de questões que precisarão certamente de outros desenvolvimentos.

Em termos nacionais, a empresa Bloom Consulting publicou em 2014 o *Portugal City Brand Ranking* ©, que se constitui como um *ranking* dos vários municípios portugueses de acordo com o seu desempenho nas vertentes de investimento (negócios), turismo (visitar) e talento (viver). Estando assente numa metodologia que recorre a dados de fontes primárias e secundárias, tem como principal objetivo quantificar a atratividade de cada município para se fazer negócios, visitar e viver. Constituindo-se como um contributo interessante para o nosso trabalho, tem diferenças nos seus fins que limitaram o seu contributo a questões metodológicas, nomeadamente no referente à natureza, obtenção e tratamentos dos dados.

A nível europeu, o Eurobarómetro n.º 366 foi o 4.º inquérito dirigido à qualidade de vida percebida pelos cidadãos nas suas cidades, tendo os anteriores sido aplicados nos anos de 2004, 2006 e 2009. Incluiu todas as cidades capitais europeias mais uma a seis cidades nos países de maiores dimensões, perfazendo um total de 79 cidades. Em cada cidade entrevistaram-se cerca de 500 cidadãos. Como contributos a destacar deste Eurobarómetro temos o facto de ele identificar a satisfação com a limpeza, espaços verdes e espaços públicos, tais como mercados, praças e zonas pedestres, bem como o sentimento de segurança na cidade e na vizinhança, como sendo os aspetos que apresentam maior relação com a satisfação global de se viver numa dada cidade. Já em termos nominais, os serviços de saúde, o desemprego e a educação/formação são os aspetos identificados como mais relevantes para a qualidade de vida numa cidade, na medida em que aparecem classificados acima da segurança, transportes públicos, infraestruturas rodoviárias, poluição do ar, habitação, serviços sociais e ruído.

As variáveis consideradas nestas metodologias de avaliação da qualidade de vida nas cidades tiveram forte ascendência nas categorias e subcategorias de aná-

lise por nós escolhidas para a matriz que elaborámos, sendo que, como não poderia deixar de ser, a mesma tinha ainda de respeitar mais um critério, designadamente o enquadramento legal do poder local em Portugal.

2.3 Enquadramento legal do poder local

Não faria sentido tornar a matriz sensível a dinâmicas que não estejam salvaguardas no enquadramento legal das autarquias locais, na medida em que estaríamos a querer avaliar compromissos de autarcas com base naquilo que a lei não os possibilita, ou mandata, cumprir.

Nestes termos, selecionaram-se como peças jurídicas relevantes as seguintes:

- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – regime jurídico das autarquias locais.
- Lei n.º 22/2012, de 30 de maio – regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.
- Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.
- Decreto – Lei n.º 115/2006, de 14 de junho – regulamentação da rede social.

Na Lei n.º 75/2013 chamamos a atenção para o seu artigo 2.º (atribuições), que estipula que «Constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações». Estamos em crer que a qualidade de vida e a saúde constituem interesses das populações, como ficou, aliás, demonstrado nos resultados do Eurobarómetro n.º 366. A questão que se coloca aqui refere-se à medida em que a legislação permite esta promoção e salvaguarda dos interesses dos munícipes, bem como a forma como os dirigentes autárquicos interpretam esses interesses.

Já o n.º 2 do artigo 7.º da mesma Lei define como atribuições específicas das freguesias, na prossecução da salvaguarda dos interesses das populações, em articulação com o município, as seguintes:

a) Equipamento rural e urbano;
b) Abastecimento público;
c) Educação;
d) Cultura, tempos livres e desporto;
e) Cuidados primários de saúde;
f) Ação social;
g) Proteção civil;
h) Ambiente e salubridade;

i) Desenvolvimento;

j) Ordenamento urbano e rural;

k) Proteção da comunidade.

Todas elas concorrentes, e coincidentes em larga medida, com os parâmetros implícitos ao desenvolvimento de uma cidade saudável, como expusemos previamente. Todavia, qualquer análise das dinâmicas autárquicas implica considerar a sua relação com o Estado, ou administração central, na medida em que muitos dos objetivos que as autarquias precisam de prosseguir na lógica de cidades saudáveis implicam o acionamento de recursos e de processos que dependem em larga medida da administração central.

No que concerne à Saúde, esta realidade assume acentuada veemência devido ao modelo de gestão das unidades do Serviço Nacional de Saúde. Mas também aqui a Lei n.º 75/2013 vem contemplar, por intermédio do seu artigo 113.º, a «Intangibilidade das atribuições e natureza e âmbito da descentralização administrativa». Diz este artigo que «No respeito pela intangibilidade das atribuições autárquicas e intermunicipais, o Estado concretiza a descentralização administrativa promovendo a transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais». Para o caso em apreço, sublinhamos as *funções económicas e sociais*. Diga-se que a participação das autarquias nas opções estratégicas e gestionárias das entidades do Serviço Nacional de Saúde, que funcionam na dependência da tutela em diferentes graus (quer se trate de unidades com o estatuto de Sector Público Administrativo ou de Entidades Públicas Empresariais), já se verifica através dos Conselhos Consultivos dos Hospitais EPE e das Unidades Locais de Saúde.

Optamos também por uma referência à Lei n.º 22/2012 de 30 de maio por considerarmos que esta se reporta à lógica descentralizadora que configura maior autonomia, e consequentemente maior capacidade, para dar resposta às necessidades e prioridades das pessoas num plano de elevada proximidade entre eleitos e eleitores. O desenvolvimento de medidas conducentes a uma cidade saudável só é concretizável numa lógica de descentralização do poder de decisão e de execução. Como Litvack et al. (1998) demonstraram, a redução da influência central e a promoção da autonomia local conduzem a políticas mais flexíveis e eficientes, na medida em que as autoridades locais estão mais aptas a responder a necessidades locais e podem ter maior conhecimento e sensibilidade para os problemas locais. Perspetiva corroborada por Vries (2000) ao afirmar que os decisores de sistemas centralizados tendem a negligenciar a complexidade dos problemas locais.

A referência à Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto (regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais), mais concretamente ao seu artigo 45.º, surge por força da tendência de muitas autarquias para criarem empresas municipais de forma a prosseguirem o seu mandato em diversas áreas. Olhando para as sete alíneas do artigo 45.º deduzimos facilmente que esta modalidade de gestão é aplicável a muitas áreas sensíveis a uma cidade saudável, pelo que poderemos considerar que existe a necessária flexibilidade gestionária, em termos de legislação, para prosseguir as atividades intrínsecas ao desenvolvimento e consolidação de uma cidade saudável.

Por último, uma referência ao Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho, que regulamenta as redes sociais. Da análise deste decreto-lei ressalta a centralidade das redes sociais dos municípios na prossecução de objetivos que podemos considerar conducentes e caracterizadores de uma cidade saudável. A literatura consultada evidencia que as autoridades locais estão muitas das vezes numa ótima posição para sentar à volta da mesa uma ampla variedade de atores locais e estimular a ação num sentido em que o setor da saúde, *per si*, não consegue (Saltman, Bankauskaite & Vrangbaek, 2007).

É genericamente aceite que o poder local tem uma contribuição vital a dar na promoção de boas práticas e mensuração do progresso ao nível da melhoria dos determinantes sociais de saúde (Comissão Europeia, 1997). Para tal, contribui uma maior atenção ao modelo social de saúde, que enfatiza a boa saúde como resultado de um ambiente socioeconómico positivo e releva a influência dos diversos fatores ambientais (Barton e Tsourou, 2000). Ao contrário do que acontece no modelo biomédico, curativo, no qual muitos dos determinantes dos resultados em saúde residem na provisão de cuidados pelos respetivos serviços de saúde, no caso do governo local, este tem a responsabilidade de providenciar outro tipo de serviços que são cruciais para os determinantes sociais da saúde: educação, transporte, condições de habitação e planeamento urbano.

3. Metodologia

Para a definição da metodologia de investigação, de base qualitativa, recorreu-se aos contributos de Quivy e Campenhoudt (2005), Albarello et al. (2005), Ribeiro (2010), Bardin (2006) e Fortin (2003).

O campo de análise foram os programas eleitorais autárquicos apresentados nas eleições de setembro de 2013 em Portugal adstritos às forças políticas com representação na Assembleia da República na XII legislatura e dos movimentos independentes. Para este efeito recorreu-se essencialmente à internet e à recolha manual de alguns programas. A amostra seria constituída, potencialmente, por 1047 programas, correspondendo aos 308 municípios, sendo que para o presente estudo se re-

velou viável a análise de 49[1] programas escolhidos aleatoriamente de entre os 203 recolhidos (16,2 por cento da amostra potencial de programas). A razão pela qual se optou por fazer uma análise do ato eleitoral de 2013 e não do mais recente, de 2017, prende-se com a demora e dificuldade do processo de recolha dos programas, dado não existir uma entidade administrativa na qual estes tenham de ser depositados.

Como técnica de análise dos dados utilizou-se a análise de conteúdo, mais concretamente através da análise categorial e da análise de coocorrência (Campenhoudt, 2005), considerada a natureza dos dados recolhidos.

O instrumento de tratamento dos dados (documentais), como já referido, é uma matriz por nós desenvolvida que incorpora as dimensões contempladas na Fase V (2009) do projeto Cidades Saudáveis da OMS-Europa, segmentadas em função dos determinantes sociais da saúde (WHO, 2010; 2011; 2014) e ajustadas ao enquadramento legal em vigor para as autarquias locais em Portugal. Para a criação da matriz, além das metodologias de avaliação da qualidade de vida nas cidades aludidas no enquadramento teórico, recorremos igualmente aos contributos fornecidos por Ferrão e Guerra (2004) no seu trabalho *Municípios, sustentabilidade e qualidade de vida: Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da qualidade de vida nos municípios portugueses*.

A matriz teve várias evoluções, das quais não é dissociável a própria análise que se foi fazendo dos programas recolhidos. Os principais ajustes verificaram-se ao nível das categorias e subcategorias de análise, na medida em que, devendo permanecer fiel aos princípios subjacentes à Fase V do projeto das Cidades Saudáveis, era importante que a informação pudesse ser organizada de uma forma que, por um lado, não se traduzisse numa excessiva compartimentalização das várias unidades de análise e, por outro lado, não redundasse em categorias que, ao englobarem tudo, perdiam a sua sensibilidade às especificidades de cada programa.

Assim, ficámos com uma matriz com 18 categorias e 51 subcategorias, correspondendo cada uma a uma hipótese de tipologia de política pública, como se apresenta na tabela 1. Com base no descrito, podemos afirmar que a definição das categorias e subcategorias obedeceu a três critérios:

Representarem as dimensões contempladas na Fase V do projeto Cidades Saudáveis, ajustadas aos determinantes sociais da saúde e ao enquadramento legal em vigor para as autarquias locais.

1. Correspondentes aos concelhos de Praia da Vitória, Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Espinho, Mealhada, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Santa Maria da Feira, Vale de Cambra, Beja, Cuba, Ferreira do Alentejo, Barcelos, Braga, Esposende, Guimarães, Vila Nova de Famalicão, Vila Verde, Vizela, Alfândega da Fé, Mirandela, Vila Flor, Covilhã, Fundão, Cantanhede, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Penela, Arraiolos e Évora.

Serem ajustadas, em termos de sensibilidade, às unidades de análise, de forma a evitar a excessiva compartimentalização destas ou, pelo contrário, a excessiva abrangência, com os prejuízos daí decorrentes para a análise da informação recolhida.

As subcategorias corresponderem a uma segmentação da tipologia de políticas públicas inscritas em cada categoria, que pela sua natureza e características são passíveis de uma autonomização facilitadora da sua análise.

TABELA 1. Matriz de análise

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1. Políticas para a juventude	1.1 Apoios e serviços para a primeira infância
	1.2 Apoios e serviços para a juventude
	1.3 Medidas de apoio à maternidade e paternidade
2. Políticas para idosos	2.1 Medidas orientadas para a promoção da participação da população idosa na vida da comunidade
	2.2 Medidas orientadas para a capacitação funcional da população idosa para uma vida independente
3. Políticas para os migrantes	3.1 Medidas promotoras da integração de migrantes
	3.2 Medidas promotoras da compreensão intercultural
4. Políticas conducentes à promoção de comportamentos preventivos, controlo e gestão de doenças	4.1 Cardiovasculares
	4.2 Oncológicas
	4.3 Respiratórias
5. Políticas para os serviços sociais e de saúde	5.1 Medidas conducentes a uma avaliação sistemática das necessidades sociais e de saúde da população
	5.2 Medidas promotoras de uma avaliação integrada, de base populacional e orientada para os fatores e determinantes sociais das doenças não transmissíveis
	5.3 Medidas conducentes ao reforço da capacidade dos sistemas de saúde locais em termos de acessibilidade
	5.4 Medidas conducentes ao reforço da capacidade dos sistemas de saúde locais em termos de integração das prestações de saúde
6. Políticas promotoras da literacia em saúde	6.1 Medidas orientadas para o fortalecimento das competências de literacia em saúde
	6.2 Medidas promotoras da participação dos cidadãos nas decisões que afetam as suas vidas, a saúde e o bem-estar;

TABELA 1. *(cont.)*

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
7. Políticas para a prevenção das doenças não transmissíveis através da melhoria dos determinantes sociais de saúde	7.1 Oportunidades para a coesão social e para a dinamização de redes sociais de apoio
	7.2 Acesso a diversas oportunidades de emprego
	7.3 Acesso a instalações de alta qualidade (educativas, culturais, de lazer, de passeio, de saúde e de espaços abertos)
	7.4 Boa qualidade da água e saneamento
	7.5 Redução das emissões que ameaçam a estabilidade climática
	7.6 Riqueza própria e planos de redução da pobreza
8. Políticas para a diminuição do consumo de tabaco, álcool e drogas	8.1 Medidas antitabagistas a aplicar em toda a cidade nos espaços públicos e de trabalho
	8.2 Medidas de ação intersetoriais com vista à evicção do álcool
	8.3 Medidas de ação intersetoriais com vista à evicção das drogas
9. Políticas para a promoção de uma vida ativa e ambientes saudáveis	9.1 Medidas promotoras da atividade física e da mobilidade de pedestres
	9.2 Medidas promotoras de ambientes saudáveis na escola
	9.3 Medidas promotoras de ambientes saudáveis no trabalho
10. Políticas para uma alimentação saudável	10.1 Medidas para aumentar o acesso equitativo a uma alimentação saudável
	10.2 Medidas para ampliar a compreensão dos hábitos alimentares saudáveis
	10.3 Oportunidades para a produção local de alimentos e implementação de estabelecimentos de comida saudável
11. Políticas para a prevenção da violência e lesões	11.1 Medidas para lidar com a violência sobre mulheres
	11.2 Medidas para lidar com a violência sobre crianças
	11.3 Medidas para lidar com a violência sobre idosos
	11.4 Medidas para lidar com acidentes de trânsito
	11.5 Medidas para lidar com acidentes domésticos
12. Políticas para um planeamento urbano saudável	12.1 Evidência de vontade de um planeamento urbanístico assente numa matriz promotora da qualidade de vida e de estilos de vida saudáveis
	12.2 Medidas conducentes à criação de mais espaços verdes abertos para a recreação e para a atividade física
13. Políticas dirigidas à qualidade da habitação e dos momentos de lazer	13.1 Acesso a uma habitação de alta qualidade e a preços acessíveis
	13.2 Medidas para melhorar a habitação para todos

TABELA 1. *(cont.)*

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
14. Políticas de promoção de transportes saudáveis	14.1 Medidas promotoras da acessibilidade a um sistema de transportes ecológicos e seguros
	14.2 Medidas de promoção da acessibilidade através de outros meios que não os carros
	14.3 Medidas para aumentar o acesso a sistemas integrados de transporte
15. Políticas preventivas das alterações climáticas e de resposta a emergências de saúde pública	15.1 Medidas orientadas para a capacidade de resposta às emergências em saúde pública
	15.2 Medidas orientadas para o combate às implicações das alterações climáticas
16. Políticas promotoras da segurança e da proteção	16.1 Medidas e planos orientados para o aumento da segurança e proteção dos cidadãos
	16.2 Medidas orientadas para um planeamento e desenho das cidades e dos bairros que promovam a interação social
17. Políticas de prevenção da exposição ao ruído e poluição	17.1 Medidas para diminuição dos produtos tóxicos/resíduos ou de delimitação da exposição aos mesmos
	17.2 Medidas para diminuição dos poluentes internos e externos do ar ou de delimitação da exposição aos mesmos
	17.3 Medidas para diminuição do ruído interno ou externo ou de delimitação da exposição ao mesmo
18. Políticas de promoção da criatividade	18.1 Medidas de promoção de atividades culturais orientadas para o incentivo da criatividade

Em termos de programas recolhidos e sua distribuição por partidos políticos, explanamos na tabela 2 os resultados obtidos.

TABELA 2. Percentagem de programas recolhidos por partidos políticos

FORÇA POLÍTICA	%	N
PS – Partido Socialista	34%	67
PSD – Partido Social Democrata	16%	32
CDS – Centro Democrático Social	6%	12
PSD+CDS	10%	21
CDU – Coligação Democrática Unitária.	12%	25
BE – Bloco de Esquerda	12%	25
Independentes	10%	21
TOTAL	**100%**	**203**

Do total de programas recolhidos, 47 corresponderam a forças políticas vencedoras do ato eleitoral, o que equivale a 23,15 por cento dos programas recolhidos. Em termos de concelhos abrangidos pelos programas eleitorais recolhidos, a percentagem é de 38,76 por cento.

A percentagem de cidades membros da Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis abrangidas pelos programas recolhidos foi de 58,6 por cento. Já a percentagem de cidades membros da Rede em que se conseguiu obter o programa e este foi o vencedor das eleições foi de 24 por cento.

Os distritos mais representados em termos de percentagem de programas recolhidos foram, por ordem decrescente: Lisboa, Setúbal, Santarém, Faro e Aveiro, Leiria, Braga, Porto, Beja e Viana do Castelo, Viseu, Madeira, Vila Real e Coimbra, Guarda, Bragança, Évora, Portalegre e Castelo Branco, Açores.

Em termos das autarquias cujos programas foram submetidos à análise de conteúdo, a sua distribuição por distritos/regiões autónomas foi a expressa na tabela 3.

TABELA 6. Distribuição percentual, por distritos/regiões autónomas, dos programas recolhidos

Região Autónoma dos Açores	3%
Distrito de Aveiro	33%
Distrito de Beja	9%
Distrito de Braga	22%
Distrito de Bragança	9%
Distrito de Castelo Branco	6%
Distrito de Coimbra	12%
Distrito de Évora	6%

Conseguiu-se uma cobertura de distritos do norte, centro e sul de Portugal, embora a representatividade geográfica não tenha sido um critério subjacente à escolha das autarquias. De forma a evitar quaisquer vieses relacionados com a representatividade geográfica (para os quais, a acontecerem, não dispúnhamos de quaisquer estudos que nos permitissem minorá-los), procedeu-se à análise dos programas, viável em função do tempo disponível e da complexidade da análise, de forma aleatória. Procedeu-se, apenas e previamente, ao agrupamento dos programas por concelhos.

4. Resultados

Obteve-se uma média de 36 propostas de medidas políticas para cada subcategoria, num total de 2102 propostas analisadas.

Os principais resultados que obtivemos da análise dos programas eleitorais recolhidos e analisados, em termos de referências a dimensões caracterizadoras de uma cidade saudável, em forma de propostas de medidas políticas, foram:

- Mais frequentes (referidas em 75 por cento, ou mais, dos programas eleitorais analisados): relativas a apoios e serviços para a juventude; de acesso a instalações de alta qualidade; conducentes à produção de riqueza própria e de implementação de planos de redução da pobreza; de acesso a oportunidades de emprego; de promoção da coesão social/dinamização de redes sociais de apoio.
- Entre 74 a 50 por cento dos programas eleitorais: medidas promotoras da acessibilidade aos transportes; de criação de espaços verdes; de promoção da atividade física; de acesso a habitações com água de qualidade, saneamento e eliminação de resíduos; de promoção de atividades culturais; de apoio à produção local de alimentos e à implementação de estabelecimentos de comida saudável; de participação dos cidadãos; de promoção da segurança e da proteção dos cidadãos; de acessibilidade aos sistemas de saúde locais.
- Entre 49 a 25 por cento dos programas eleitorais: medidas direcionadas à capacitação da população idosa para uma vida independente; para diminuição dos níveis de ruído e melhoria da qualidade do ar; apoios e serviços à primeira infância; para fortalecimento das competências das pessoas em termos de literacia em saúde.
- As que apresentaram menor percentagem de referências são as medidas referentes a: diminuição ou delimitação da exposição a produtos tóxicos; criação de condições para o desenvolvimento de competências para a maternidade e paternidade; reforço da capacidade dos sistemas de saúde locais em termos de integração das prestações de saúde; promoção de ambientes saudáveis na escola; diminuição ou delimitação da exposição à poluição do ar interior e exterior; avaliação sistemática das necessidades sociais e de saúde da população; promoção da integração de migrantes; lidar com acidentes de trânsito; combate às implicações das alterações climáticas; lidar com a violência sobre mulheres, sobre idosos e sobre crianças; lidar com acidentes domésticos; evicção das drogas; diminuição ou delimitação da exposição ao ruído; promoção de ambientes saudáveis no trabalho; pro-

moção da compreensão intercultural; promoção de comportamentos preventivos e do controlo e gestão de doenças cardiovasculares, oncológicas e respiratórias; adequação da capacidade de resposta às emergências em saúde pública; ação intersetorial com vista à evicção do álcool e do tabaco.

Podemos dividir as propostas vertidas nos programas eleitorais analisados, em termos de princípios de cidade saudável e tendo por base a percentagem de referências a cada subcategoria, em quatro níveis de prioridade:

- De 1.º nível: as de natureza económica (emprego, pobreza), de qualidade das infraestruturas municipais e relacionadas com a juventude.
- De 2.º nível: o acesso a habitações condignas, uma mobilidade ambientalmente sustentável, o acesso à cultura, o acesso a uma alimentação saudável, a segurança das pessoas, o acesso a cuidados de saúde, a existência de condições para a realização de atividade física e a existência de condições promotoras da participação cívica dos cidadãos.
- De 3.º nível: os idosos e a primeira infância (embora a juventude apareça nas de 1.º nível) e a qualidade do ambiente.
- De 4.º nível:
  - 1.1 O ambiente, que já encontrámos nas de 3.º nível e cuja explicação para a aparente dispersão pode estar na forma como se organizaram as unidades de análise nas subcategorias.
  - 1.2 A capacidade dos sistemas de saúde locais em termos de integração das prestações de saúde, o que se pode justificar pela perceção desta matéria como sendo responsabilidade primária do poder central e não tanto do local, relegando-se assim para um menor nível de prioridade.
  - 1.3 A promoção de ambientes saudáveis na escola, o que não deixa de ser curioso, considerando as responsabilidades que as autarquias já têm em matéria de educação, tal como aludido no enquadramento legal.
  - 1.4 A avaliação sistemática das necessidades sociais e de saúde da população, o que configura um contrassenso na medida em que não se pode planear adequadamente sem um prévio conhecimento da realidade. Nessa ótica, deveria ser uma das principais prioridades.

1.5 A violência sobre mulheres, sobre idosos e sobre crianças, o que revela uma preocupação reduzida com o fenómeno da violência ao nível das políticas autárquicas.

1.6 A promoção da compreensão intercultural, o que poderá exigir uma reflexão sobre esta matéria, consideradas as dinâmicas contemporâneas. Por outro lado, podemos estar perante municípios onde esta realidade tem pouca projeção em termos sociodemográficos, pelo que importa incorporar dados que façam essa caracterização dos municípios em trabalhos futuros.

1.7 A promoção de comportamentos preventivos e de controlo e gestão de doenças cardiovasculares, oncológicas e respiratórias, adequação da capacidade de resposta às emergências em saúde pública e ações intersetoriais com vista à evicção do álcool e do tabaco. Compreendemos a baixa relevância dada a estas dimensões num contexto em que as mesmas são interpretadas pelo poder autárquico como constituindo responsabilidades primárias do poder central, nomeadamente do Governo através do Ministério da Saúde e respetivos serviços.

De entre os programas analisados, os que correspondem a partidos não vencedores das eleições apresentam uma média de propostas políticas alinhadas com as características de uma cidade saudável na ordem dos 35 por cento, enquanto os correspondentes a partidos vencedores apresentam uma média de 37,6 por cento. Não se pode, portanto, inferir, a partir dos dados analisados, que uma maior percentagem de propostas características de uma cidade saudável, em sede de programa eleitoral, corresponde a uma maior preponderância para se vencer o respetivo ato eleitoral.

Quanto à relação entre um determinado partido estar no poder previamente ou não, a tipologia de propostas políticas que faz e a sua manutenção ou saída do poder, a média de referências a características de uma cidade saudável, em sede de programa eleitoral, dos partidos que estavam no poder e não ganharam foi de 43 por cento. A dos que voltaram a ganhar foi de 42 por cento. Portanto, não se encontrou evidência da influência dos princípios de uma cidade saudável na manutenção dos partidos no poder.

Entre as subcategorias, a que apresentou o maior número de propostas de medidas políticas foi a *riqueza própria e planos de redução da pobreza* no âmbito das *medidas orientadas para a melhoria dos determinantes sociais de forma a preve-*

nir as doenças não transmissíveis. Compreende-se este dado à luz do momento económico e social vivido no país à altura.

As subcategorias para as quais não se identificou nenhuma proposta de medida política foram as relativas a *medidas conducentes à promoção de comportamentos preventivos de doenças oncológicas*, *medidas antitabagistas a aplicar em toda a cidade nos espaços públicos e de trabalho* e *medidas de ação intersectoriais com vista à evicção do álcool*. Cremos que esta ausência de preocupação com medidas de carácter preventivo pode estar associada a um entendimento (a ser estudado e validado posteriormente) de que as mesmas representam funções dos serviços de saúde de âmbito da administração central e não tanto dos serviços municipais. No entanto, pelo seu carácter de saúde pública e intersecção com políticas públicas que extravasam o estrito escopo de intervenção dos serviços de saúde tradicionais, não podemos deixar de sublinhar a preocupação com esta constatação, dado que medidas deste carácter só se revelam eficazes se abordadas de forma intersectorial.

5. Conclusões

Os resultados obtidos demonstram que em matéria de propostas políticas alinhadas com a filosofia das cidades saudáveis os partidos candidatos apresentam um alinhamento entre as suas propostas e a possibilidade de exequibilidade conferida pela lei, nomeadamente o constante do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013 (atribuições dos municípios). À exceção das questões específicas da defesa do consumidor (alínea *l*), polícia municipal (alínea *o*) e cooperação externa (alínea *p*), para todas as outras atribuições identificaram-se propostas de medidas políticas ao abrigo das quais os municípios podem desenvolver ações concretas.

Tendo presente estes achados, revisitemos, para efeitos de comparação, algumas das conclusões do já referido Eurobarómetro n.º 366. A comparação com este estudo, feito ao nível da União Europeia, justifica-se pelo seu carácter abrangente em termos de número de cidades avaliadas e dimensão da amostra de inquiridos, que lhe conferem uma robustez significativa para comparações desta natureza. Pretende-se, com esta opção, avaliar em que medida as prioridades expressas nos dois estudos acompanham os princípios de uma cidade saudável.

Em termos da satisfação com a limpeza, espaços verdes e espaços públicos, tais como mercados, praças e zonas pedestres, não se verificaram iguais níveis de prioridade entre os dois estudos, ficando no caso do presente estudo relativamente abaixo dos resultados do Eurobarómetro. Também os aspetos relacionados com o sentimento de segurança na cidade e na vizinhança, que apresentaram maior relação com a satisfação global de se viver numa dada cidade, não tiveram igual expressão em termos de prioridades, ficando abaixo da relevância atribuída no Eurobarómetro.

Os serviços de saúde, o desemprego e a educação/formação são os aspetos mais relevantes para a qualidade de vida numa cidade no Eurobarómetro, na medida em que aparecem classificados acima da segurança, transportes públicos, infraestruturas rodoviárias, poluição do ar, habitação, serviços sociais e ruído. A questão do desemprego encontra expressão no nosso estudo enquanto prioridade de 1.º nível, embora os serviços de saúde apareçam como prioridades de 2.º e 4.º nível (acesso e integração, respetivamente), questão que atribuímos ao facto de em Portugal esta responsabilidade ser interpretada como sendo quase exclusivamente do foro da administração central. De realçar que, em 64 cidades estudadas no Eurobarómetro, os serviços de saúde são citados como um dos três aspetos mais relevantes, sendo o aspeto mais relevante em 34 cidades. Já o desemprego aparece entre as três principais prioridades em 58 cidades e como a primeira em 18.

Quantos às questões de investigação que nos colocámos no presente estudo havia uma principal e quatro secundárias. Perante os resultados obtidos, podemos afirmar que:

- Não se pode inferir, a partir dos dados analisados, que uma maior percentagem de propostas políticas alinhadas com as características e princípios de uma cidade saudável em sede de programa eleitoral, corresponda a uma maior preponderância para se vencer o respetivo ato eleitoral.
- Nas duas cidades membros da Rede Nacional de Cidades Saudáveis que tiveram programas analisados, um para cada uma (o que significa que não se analisaram os programas de todas as forças políticas concorrentes em cada um delas), os programas pertenciam a forças políticas que não estavam no poder previamente e que não ganharam eleições, pelo que não foi possível, à luz do material analisado, responder à questão sobre se as cidades já consideradas cidades saudáveis viram a principal força política manter-se no poder ou se se verificaram mudanças.
- O partido que apresentou a média mais alta de propostas políticas alinhadas com as características e princípios de uma cidade saudável nos seus programas eleitorais foi o BE (42 por cento). De ressalvar, no entanto, que a amostra de programas do BE foi bastante reduzida (n=2), o que poderá enviesar quaisquer extrapolações do ponto de vista estatístico. A análise de mais programas desta força política poderia alterar significativamente o valor de média de propostas encontrado.
- Considerada a versão final da matriz por nós desenvolvida e usada na análise dos programas eleitorais, somos da opinião de que do ponto

de vista da arquitetura de um programa eleitoral o presente trabalho constitui um contributo útil para o desenho de um modelo programático para uma cidade saudável.

No entanto, há limitações associadas à natureza destes processos políticos que precisam ser atendidas e ponderadas em qualquer desenvolvimento futuro, e que se prendem com a necessidade de avaliar previamente o estado de um município em termos de condições para ser uma cidade saudável, quer através da avaliação objetiva das condições materiais quer através da avaliação subjetiva da perceção dos munícipes, antes de se partir para a análise dos compromissos assumidos em cada ato eleitoral.

Além disso, importa proceder a uma comparação entre os programas eleitorais que se apresentam aos munícipes e as ações políticas concretas levadas a cabo pelos partidos vencedores, de forma a se aferir da dimensão processual na qual se funda toda a dinâmica de uma cidade saudável, tal como exposto no enquadramento teórico. Ou seja, mais do que um estado material que se deve alcançar, as cidades saudáveis são uma construção contínua cujo processo deve obedecer a determinadas regras. É por isso que a avaliação do antes e depois, bem como do processo que leva à mudança de estado, é essencial, independentemente da matriz que se aplique para avaliar se um município apresenta mais ou menos características de uma cidade saudável ou se os seus autarcas são mais ou menos sensíveis aos seus princípios.

Cremos que só com um trabalho desta robustez e que inclua estas salvaguardas poderemos inferir, com um maior grau de certeza, que a matriz final que apresentamos possa ser utilizada como guia para um modelo programático para uma cidade saudável. No entanto, acreditamos que a coletânea de medidas que recolhemos com os vários programas eleitorais analisados constituem um vasto e rico reportório que poderá ser partilhado como boas práticas entre municípios que desejem adquirir o estatuto de cidade saudável.

Referências

Albarello, L., Maroy, C., Ruquoy, D., Digneffe, F., Hiemaux, J., Saint-Georges, P. (2005). *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.

Assembleia da República (2012). *Lei n.º 22/2012, de 30 de maio*, Diário da República, n.º 105, 1.ª série, Portugal.

Assembleia da República (2012). *Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto*, Diário da República, n.º 169, 1.ª série, Portugal.

Assembleia da República (2013). *Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro,* Diário da República, n.º 176, 1.ª série, Portugal.

Bardin, L. (2006). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barton, H. & Tsourou, C. (2000). *Healthy Urban Planning: A WHO Guide to Planning for People.* Taylor & Francis.

Bircher, J. (2005). Towards a dynamic definition of health and disease. *Med. Health Care Philos., 8*, 335-341.

Comissão Europeia (1996). *Cidades europeias sustentáveis – relatório*, Bruxelas.

Consulting, B. (2014). *Portugal City Brand Ranking 2014*. Lisboa: Bloom Consulting.

Dannefer, R., Williams, D., Baronberg, S., Silver, L. (2012). Healthy bodegas: Increasing and promoting healthy foods at corner stores in New York City. *American Journal of Public Health, 102*, 27-31.

Esliger, D., Sherar, L., Muhajarine, N. (2012). Smart cities, healthy kids: The association between neighbourhood design and children's physical activity and time spent sedentary. *Canadian Journal Public Health, 103* (3), 22-28.

European Comission (2013). *Flash Eurobarometer 366: Quality of life in European cities – report*, Brussels.

European Union (2012). *The management of health systems in the EU Member States – The role of local and regional authorities*, Brussels.

Ferrão, J., & Guerra, J. (2004). *Municípios, sustentabilidade e qualidade de vida: Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da qualidade de vida nos municípios portugueses (continente)*, Lisboa.

Fortin, M. (2003). *O processo de investigação – da concepção à realização*. Loures: Lusociência.

Ham, S., Levin, S., Zlot, A., Andrews, R., Miles, R. (2004). Ranking of cities according to public health criteria: pitfalls and opportunities. *American Journal of Public Health, 94*, 546-549.

INE (2013). Índice de Bem-estar 2004-2012. Lisboa: INE. Disponível em <https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indbemestar> [consultado a 3/3/2014].

Litvack, J., Ahmad, J. & Bird, R. (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries. World Bank. <https://doi.org/10.1596/0-8213-4350-5>.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2006). *Decreto-Lei n.º 115/2006 de 14 de junho*, Diário da República, n.º 114, 1.ª série, Portugal.

Organização Mundial da Saúde (2007). *Guia global das cidades amigas das pessoas idosas.* Copenhaga.

Portuguese Healthy Cities Network, *Best Practices of Healthy Cities*, Portugal. Disponível em <http://redemunicipiossaudaveis.com/index.php/en> [consultado a 27/5/2014].

Presidência do Conselho de Ministros (2015). *Decreto-Lei n.º* 30/2015 de 12 de *fevereiro*, Diário da República, n.º 30, 1.ª série.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.

Ribeiro, J. (2012). *Metodologias de investigação em psicologia e saúde*. Porto: Legis Editora.

Saltman, R. B., Bankauskaite, V. & Vrangbaek, K. (Eds.). (2007). *Decentralization in health care: strategies and outcomes*. Open University Press, England.

Saracci, R. (1997). The World Health Organization needs to reconsider its definition of Health, *British Medical Journal*. *314*, 1409-1410.

The Marmot Review (2010). *Fair society, healthy lives*. Department of Health, England.

Vries, M. S. (2000). The Bureaucratization of Participation. *International Review of Administrative Sciences, 66*(2), 325-348.

World Health Organization (1994). *City health profiles: How to report on health in your city*. Copenhagen.

World Health Organization (1996). *Our cities, our future: Policies and action plans for health and sustainable development*. Copenhagen.

World Health Organization (1997a). *City planning for health and sustainable development*. Copenhagen.

World Health Organization (1997b). *Sustainable development and health: Concepts, principles and framework for action for European cities and towns*. Copenhagen.

World Health Organization (1997c). *Twenty steps for developing a Healthy Cities project*. Copenhagen.

World Health Organization (1998). *City health profiles*. Copenhagen.

World Health Organization (1999). *Health21: The health for all policy framework for the WHO European Region*. Copenhagen.

World Health Organization (2000). *Regional guidelines for developing a healthy cities project*. Copenhagen.

World Health Organization (2001). *City health development planning: Concept, process, structure and content*. Copenhagen.

World Health Organization (2002). *Community participation in local health – approaches and techniques*. Copenhagen.

World Health Organization (2003). *Social determinants of health*. Copenhagen.

World Health Organization (2005). *Designing healthier and safer cities: The challenge of healthy urban planning*. Bursa.

World Health Organization (2008a). *A healthy city is an active city – a physical activity planning guide*. Copenhagen.

World Health Organization (2008b). *Health equity through action on the social determinants of health*. Copenhagen.

World Health Organization (2009). *Phase V (2009-2013) of the WHO European Healthy Cities Network: goals and requirements*. Copenhagen.

World Health Organization (2011a). *Addressing the social determinants of health: The urban dimension and the role of local government*. Liège.

World Health Organization (2011b). *Healthy Cities Network: Goals and requirements*. Copenhagen.

World Health Organization (2012). *Addressing the social determinants of health: The urban dimension and the role of local government*. Copenhagen.

Cross-national differences in eWOM engagement: Social capital, trust and tie strength in a sample of German and Portuguese millennials

Diferenças transnacionais no envolvimento do eWOM: Capital social, confiança e vínculo numa amostra de *millennials* alemães e portugueses

Raphaela C. Hurter
Nova School of Business and Economics, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Luis F. Martinez *
Nova School of Business and Economics, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.55-80

ABSTRACT

Nowadays, consumers are knowledgeable about what they consume and seek opinions of peers through social media. Accordingly, marketers need to understand consumers online engagement and the factors influencing electronic word-of-mouth behavior (eWOM). Although culture plays a vital role in this process, it has received little attention in previous research. This study commenced with an online survey of 107 German and 48 Portuguese Facebook users, focusing on Millennials. We sought to understand how engagement in opinion seeking, giving and passing on differs between the two nationalities and which factors influence behavior. Our focus was the social relationship variables bridging and bonding social capital, trust, and tie strength. Findings revealed no significant differences for Germans and Portuguese in engagement and social capital. More importantly, differences were found in the characteristics of social relationships within the network. For German participants, key influencing eWOM factors are bridging and bonding social capital, perceived tie strength, and strong ties. Bridging social capital and weak ties predicted German opinion-seeking and passing on. For Portuguese participants, only strong ties and

* E-mail: luis.martinez@novasbe.pt

bridging social capital were found to influence eWOM. The findings suggest that eWOM engagement of users needs to be fostered by marketers with targeted, engaging content.

Keywords: eWOM, Facebook, cross-cultural marketing, social interaction

RESUMO

Atualmente, os consumidores divulgam e procuram ativamente opiniões dos pares através dos media sociais. Desta forma, os profissionais de marketing precisam de compreender o envolvimento online dos consumidores e os fatores que influenciam o comportamento boca-a-boca eletrónico (eWOM). Embora a cultura desempenhe um papel vital nesse processo, tem recebido pouca atenção em pesquisas anteriores. Este estudo realizou uma pesquisa on-line no Facebook com 107 participantes alemães e 48 portugueses, com foco nos millennials. Procurou-se compreender como o compromisso na procura e divulgação de opiniões difere entre as duas nacionalidades e quais os fatores que influenciam o comportamento, considerando as variáveis de relacionamento social, capital social, confiança e vínculo. As descobertas não revelaram diferenças significativas entre alemães e portugueses em compromisso e capital social. No entanto, foram encontradas diferenças nas características das relações sociais dentro da rede. Para os participantes alemães, os principais fatores que influenciam o eWOM são o capital social e vínculos fortes. A ligação entre capital social e vínculos fracos influencia também a procura e a aprovação da opinião alemã. Para os participantes portugueses, apenas os vínculos fortes e o capital social de ligação influenciam o eWOM. As conclusões sugerem que o envolvimento de eWOM dos utilizadores precisa de ser incentivado por profissionais de marketing com conteúdo segmentado e atraente.

Palavras-chave: eWOM, Facebook, marketing transcultural, interação social

ACKNOWLEDGEMENT

This work was funded by FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia (UID/ECO/00124/2013, UID/ECO/00124/2019 and Social Sciences DataLab, LISBOA-01-0145-FEDER-022209), POR Lisboa (LISBOA-01-0145-FEDER-007722, LISBOA-01-0145-FEDER-022209) and POR Norte (LISBOA-01-0145-FEDER-022209). The authors declare that they have no conflict of interest. All procedures performed in studies involving human participants were in accordance with the ethical standards of the institutional and/or national research committee and with the 1964 Helsinki declaration and its later amendments or comparable ethical standards. Informed consent was obtained from all individual participants included in the study.

1. Introduction

Today, being online means being connected, engaged and involved on many different levels and activities. Specifically, sharing personal experiences with friends and family, following classmates and neighbors about their likes and dislikes, communicating with brands and companies – all these activities on social media (e.g., Facebook) create a dynamic environment of interaction and exchange (Chu & Choi, 2011, Chu & Kim, 2011). One natural outcome resulting from social media interaction is electronic word-of-mouth (eWOM), the voicing of (and seeking

for) user opinions (Kucukemiroglu & Kara, 2015). Consumer brand interactions through online platforms and eWOM are becoming increasingly important, as this approach to communication tends to strengthen brand image thus reinforcing brand engagement (Klein, Falk, Esch, & Gloukhovtsev, 2016). Also, the creation of positive eWOM is critical to brand success.

Culture plays a vital role as it influences the dynamics of social relationships and social networking sites such as Facebook. Cultural context is responsible for differences in the online behavior of users with dissimilar backgrounds (Chu & Choi, 2011). However, research about online behavior on Facebook and its cultural differences is limited. The key objective of this study was to find out which social relationship factors have an impact on Facebook user behavior and their motivation to engage in eWOM while identifying differences between users from two nationalities: German and Portuguese. The report will first outline the theoretical background of eWOM and the social relationship variables of social capital, trust, and tie strength. Following the literature review, the methodology is explained, and the results obtained are described. Lastly, the insights and implications are discussed.

2. Literature Review

The era of the Web 2.0 has changed the relationship between consumers and companies (Mishra & Satish, 2016). According to Halliday (2016) and Abălăesei (2014) new technologies and forms of communication from peer-to-peer have shifted power towards the consumers. Fu, Ju and Hsu (2015) agree and note that they have evolved from passive users to active content creators. Furthermore, user-generated content and word-of-mouth have become integral parts of today's digital life of the empowered consumer (Halliday, 2016). Consumers use social networking sites (SNSs) such as Facebook to engage socially with friends and peers as well as share information and experiences (Chu & Choi, 2011, Abălăesei, 2014). Kucukemiroglu and Kara (2015) add that SNSs have developed to a platform of discussion and consumer-to-consumer recommendations. Millennials have played a significant part in this evolution due to their familiarity with the media and high level of usage of SNSs to communicate and interact (Mangold & Smith, 2012). According to the authors, Millennials not only talk about and purchase products online but also are empowered to drive the success of a product or brand.

Electronic word-of-mouth (eWOM) can be defined as "any positive or negative statement made by potential, actual, or former customers about a product or company, which is made available to a multitude of people and institutions via the Internet" (Hennig-Thurau, Gwinner, Walsh & Gremler, 2004, p. 39). Chu and Kim (2011) note that, "eWOM in SNSs occurs when consumers provide or search for

informal product-related advice through the unique applications of these sites. For example, consumers associate themselves with a brand explicitly by becoming a friend or a fan" (p. 50). Compared to traditional word-of-mouth, it is "fast-spreading, wide-reaching, cost efficient, credible, persuasive and highly interactive" (Zhang & Lee, 2012, p. 118). Also, it can be considered a marketing tool due to the reason that positive eWOM can foster the intention of purchase (Abălăesei, 2014; Cheung & Thadani, 2012; Cheung & Lee, 2012).

Findings of several studies show that online consumer behavior is influenced by culture (Chu & Choi, 2011; Richard & Habibi, 2016; Seidenspinner & Theuner, 2007). However, only a limited number of studies investigate how eWOM behavior such as seeking and consuming information online varies in a cross-cultural context (Chu & Choi, 2011; Richard & Habibi, 2016; King, Racherla & Bush, 2014). Goodrich and De Mooij (2014) agree that there is a lack of research about online communications and the impact of cultural differences, although Internet usage varies according to cultural aspects. In fact, "as culture is the guiding principle for consumer attitude and behavior as well as relationship with others, the prevailing values of the culture relevant to the consumers should influence their social engagement and eWOM behavior in SNSs" (Chu & Choi, 2011, p. 275).

Hofstede identifies six dimensions that help to understand cultural differences and the resulting consumer behaviors (Goodrich & De Mooij, 2014; Hofstede, 2016a, 2016b; Mishra & Satish, 2016), and they also offer a framework for a cross-cultural analysis. Particularly, four of these dimensions include: (1) Power Distance (PDI); (2) Individualism/Collectivism (IDV/COL); (3) Uncertainty Avoidance (UAI); and (4) Long-term/Short-term Orientation (LTO). These dimensions have been proposed for examining different communication patterns between cultures (Goodrich & De Mooij, 2014). With the exception of the dimension Uncertainty Avoidance, the two countries Germany and Portugal lie on opposite ends of the dimensional spectrum (see Table 1), implying different cultural characterizations (Hofstede, 2016a, 2016b).

TABLE 1. Hofstede's Dimensions for Germany and Portugal

	GERMANY	PORTUGAL
Power Distance (PDI)	35	63
Individualism (IDV)/Collectivism (COL)	67	27
Uncertainty Avoidance (UAI)	65	99
Long Term Orientation	83	28

Source: Hofstede (2016a).

The dimension PDI is concerned with less powerful individual's acceptance of an unequal power distribution (Hofstede, 2016a, 2016b). Specifically, in low PDI cultures such as in Germany, acceptance of inequality is less predominant and more equal structures are valued, whereas in high PDI cultures such as in Portugal, hierarchy is respected. Based on this finding, the conclusions reached by Goodrich and De Mooij (2014) could be interpreted in the sense that German users are less independent of societal connections and peer opinions and rely more on facts, whereas in Portugal users place more importance on recommendations from peers.

The IDV and COL dimension implies the level of interdependence between individuals, and whether a person's identity is reflected in "I" or "We" (Hofstede, 2016a, 2016b; Goodrich & De Mooij, 2014). In individualistic Germany, people are concerned with their closely related family and personal self-actualization; in collectivistic Portugal, people are very loyal to their in-group and avoid loss of face (Hofstede, 2016a, 2016b; Goodrich & De Mooij, 2014). Therefore, German users would be expected to increase personal utility through an online information search, whereas for Portuguese users the purpose of online engagement would be more to share information and thoughts with peers (Goodrich & De Mooij, 2014).

UAI explains how cultures deal with the threat of an unknown, ambiguous future (Hofstede, 2016a. 2016b; Goodrich & De Mooij, 2014). According to Hofstede (2016a, 2016b), both countries score relatively high in this dimension. As Portugal scores even higher than Germany, so its culture could be characterized as uncertainty avoidant. In Germany with low PDI, users tend to seek expertise to reduce uncertainty, whereas the Portuguese value rules and codes of behavior to maintain certainty (Hofstede, 2016a, 2016b). Goodrich and De Mooij (2014) suggest that high UAI cultures exhibit low levels of trust among its members, and trust plays a key role in decision-making.

The last dimension, LTO, denotes a culture that is long or short-term oriented. Germany, with a long-term orientation, exhibits pragmatism, thrift and perseverance. Portugal, with a short-term orientation, values tradition, normative thinking (Hofstede, 2016a, 2016b) and peer-to-peer service (Goodrich & De Mooij, 2014). The authors note that although this last dimension (LTO) is relatively new, it can explain differences in the style of communication and self-presentation online, so that collectivistic, short-term oriented Portuguese users would be more expressive and self-enhancing compared to Germans.

Another model, the GLOBE (Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness) model, uses nine dimensions and measures culture in terms of "what should be" (the values) and "what is" (the institutional practices) (House, Javidan & Dorfman, 2001). Based on this, it clusters countries into cultural groups

with Germany belonging to the Germanic Europe cluster and Portugal belonging to the Latin Europe cluster (GLOBE, 2016a, 2016b). Also, it is based on Hofstede's model and expands it, as six important dimensions of the GLOBE model are based on the former and include: (1) Uncertainty Avoidance; (2) Power Distance; (3) Collectivism I: Societal Collectivism; (4) Collectivism II: In-Group Collectivism; (5) Assertiveness; and (6) Future Orientation (Shi & Wang, 2011; House *et al.*, 2001). Uncertainty Avoidance and Power Distance remained in the model, while Individualism/Collectivism was divided to make it more psychologically valid and politically correct, as follows: Collectivism I is reflecting institutional collectivism (Shi & Wang, 2011), meaning action and resource distribution in a collective manner; and Collectivism II, is reflecting in-group loyalty and cohesiveness (House *et al.*, 2001). The authors highlight that the dimensions Gender Egalitarianism, standing for minimizing gender inequality, and Assertiveness, being the level of assertive behavior, correspond to Hofstede's masculinity/femininity. Future Orientation can be viewed as Hofstede's long-term orientation and future-oriented perspective (Shi & Wang, 2011; House *et al.*, 2001). Lastly, Performance Orientation reflects the striving for performance, and Humane Orientation the aspiration to altruism, kindness, and fairness (House *et al.*, 2001).

According to GLOBE (2016a, 2016b), concerning the Germanic cluster, the "what is" reflects high scores on Performance Orientation, Assertiveness, Future Orientation and Uncertainty Avoidance, closely followed by a relatively high Power Distance. However, Gender Egalitarianism, Humane Orientation and both types of Collectivism score rather low levels. The researchers of the GLOBE model suggest a male dominated society, which values performance, rules, and future-oriented behavior with limited collectivistic practices and interpersonal caring. In terms of "what should be", the cluster aspires to more gender equality and humane orientation plus lower levels of Power Distance, Assertiveness and Uncertainty Avoidance (GLOBE, 2016a, 2016b).

For the "what is" of the Latin Europe cluster, GLOBE (2016b) has identified high Power Distance, low Humane Orientation and Gender Egalitarianism, while all other dimensions score moderate values. The findings note that compared to other clusters, Future Orientation and both Collectivisms score lower than average, wherein in-group Collectivism is more dominant between the two. The cluster is family and group loyal and practices a more male-dominated, unequal power distribution (GLOBE, 2016b). The "what should be" represents the cluster's desire for more Performance, Future and Humane Orientation including higher Gender Egalitarianism and lower Power Distance (GLOBE, 2016b).

3. Research Question and Hypotheses Development

Social factors and relationships are related to and expected to influence eWOM communication between network users. To better understand how different variables impact consumers' engagement in eWOM on Facebook and how they differ cross-culturally, the following research question is put forward:

RQ: What factors influence eWOM engagement behavior on Facebook and what are the cultural differences between Germany and Portugal?

eWOM engagement

Many studies examine eWOM behavior within the frameworks of opinion seeking, opinion giving (leadership), and opinion passing, as they constitute the flow of information on social networking sites (Chu & Choi, 2011; Chu & Kim, 2011; Kucukemiroglu & Kara, 2015). Opinion seekers search on Facebook for recommendations and opinions from their network during the purchase decision-making process. This happens because, for instance, products or brands proposed by their friends are regarded as more trustworthy and reliable (Chu & Kim, 2011; Kucukemiroglu & Kara, 2015). Goodrich and De Mooij (2014) suggest that Individualism/Collectivism and Power Distance can give insights into the information acquisition process and its role in purchase decision-making. The authors propose that in individualistic, low PDI cultures, such as Germany, a high need for information prevails. Thus, users actively engage in the research process and the social network contacts present information sources. However, in contrast, the authors point out that in collectivist, high PDI cultures, such as Portugal users search more for peer recommendations in the form of opinions, ideas, and feelings to conform. Abălăesei (2014) supports this idea through reasoning that eWOM gives a feeling of belonging within the group of social network contacts. Based on these cultural indicators, the following hypothesis is proposed:

H1a: Portuguese users engage in a higher level of opinion seeking behavior on Facebook than German users.

Opinion giving behavior such as exhibited by opinion leaders includes sharing thoughts about products and brands online (Chu & Kim, 2011). Facebook provides a wide audience for opinion giving, an environment to exchange experiences and opinions, as well as the setting to lead trends (Chu & Kim, 2011; Kucukemiroglu & Kara, 2015). With regard to the cultural characteristics, it is anticipated that Portuguese users with a collectivist background tend to share more information and thoughts with their network compared to German users (Goodrich and De Mooij, 2014). This is in line with the proposed in-group orientation and group loyalty from the GLOBE (2016a; 2016b) model. As mentioned by Goodrich and De

Mooij (2014), Portugal's short-term orientation gives insights into online users' self-presentation and indicates high levels of self-enhancement, which is in accordance with acting as an opinion giver for peers. Therefore, the following second hypothesis is brought forward:

H1b: Portuguese users engage in a higher level of opinion giving behavior on Facebook than German users.

Lastly, the concept of opinion passing – or forwarding – is an important result of eWOM behavior according to Sun, Youn, Wu and Kuntaraporn (2006). Opinion passing can be regarded as a tool for the exchange of information between opinion seekers and givers (Sun *et al.*, 2006; Chu and Kim, 2011). Therefore, similar aspects as for the concept of opinion seeking can be given to anticipate whether German or Portuguese users engage more in opinion passing. Due to the higher importance of peer-to-peer recommendations, of sharing and support within social groups, as well as of expressing oneself in an enhancing way online (Goodrich and De Mooij, 2014), Portuguese users can be expected to pass on information more actively as well as thoughts about products on SNSs than their German counterparts. This leads to the third hypothesis:

H1c: Portuguese users engage in a higher level of opinion passing on Facebook than German users.

Social relationship variables

Social relationships are the basis of social networking sites such as Facebook and consequently play a significant role in eWOM communication (Chu & Choi, 2011; Chu & Kim, 2011; Kucukemiroglu & Kara, 2015). One of the primary activities among their users is social relationship building and maintenance, which also includes assisting each other in the purchase of decision-making by providing information and opinions (Chu & Kim, 2011). Through the exchange of information, social relationships are strengthened and eWOM engagement is ultimately reinforced (Luarn, Huang, Chiu & Chen, 2015). Moreover, according to Chu and Kim (2011), to better understand the underlying dynamics of eWOM engagement behavior, social factors can help identify the influence of different variables. Chu and Choi (2011) argue that social relationships are both influenced, and vary, by culture.

Users engage in eWOM to benefit socially from online relationships through, for example, the feeling of belonging to a community or to benefit personally through fulfilling information needs (Kucukemiroglu & Kara, 2015). These authors suggest eWOM to be a possibility for creating social capital, as it nourishes online relationships, which then contribute to the exchange between network members. Social capital can be defined as the resources made available in a social network

that can be accessed by all its members (Coleman, 1988), and found to be positively related to eWOM engagement (Chu & Choi, 2011; Kucukemiroglu & Kara, 2015). Chu and Choi (2011) picked up on the study of Choi, Kim, Sung and Sohn (2011), and differentiate between bridging and bonding social capital, arguing that they reflect different cultural aspects. Choi *et al.* (2011) found that SNSs build both bridging and bonding capital. However, the extent to which they are built up depends on the members' cultural background. Bridging capital is based on the exchange, mobilization and diversity of assets and information, requires reciprocal acting of heterogeneous network members, and is sought after for collective, political or material needs (Pigg & Crank, 2004). Bonding capital, on the contrary, is sought after to fulfill needs on a personal level, emotional or material, and it is based on reciprocal support and trust in homogeneous groups with shared norms (Pigg & Crank, 2004; Chu & Choi, 2011). Findings of Choi *et al.* (2011) imply that individualism, with more independent members, a focus on self-actualization, and looser network structures, is more related to bridging capital. This concludes that individualistic German users are more performance than humane orientated, show limited collectivist thinking and interpersonal caring (GLOBE, 2016a), and are more fact and data focused (Hofstede, 2016a). Subsequently, they can be associated more with bridging capital. The following hypothesis is proposed:

H2a: German users gain more bridging capital on Facebook than Portuguese users.

In contrast, the focus of collectivism – with more interdependent members –is on group loyalty, support, and belonging. Also, tighter network connections are related more to bonding capital (Choi *et al.*, 2011). Collectivistic Portuguese users, with an in-group orientation and loyalty towards family and friends (GLOBE, 2016b), who value peer-to-peer support and a caring community (Hofstede, 2016b), can therefore be associated more with bonding capital. This leads to the following hypothesis:

H2b: Portuguese users gain more bonding capital on Facebook than German users.

Trust also has been found to positively influence eWOM engagement behavior (Chu & Choi, 2011; Chu & Kim, 2011; Kucukemiroglu & Kara, 2015). Compared to anonymous recommendations and opinions from, for example, review sites or marketers, the associated higher trustworthiness and credibility of online contacts from the user's network, as information sources are assumed to facilitate and increase eWOM communication (Chu & Kim, 2011; Kucukemiroglu & Kara, 2015; Chu & Choi, 2011). This is due to users mutually agreeing to become friends on Facebook, therefore checking the other's profile and assessing their credibility (Chu & Kim, 2011). The authors continue, saying that users can take real life

friendships to an online setting, and, in doing so, they transfer the established trust to the online network. Lastly, Chu & Kim (2011) suggest this has a positive effect on the levels of trust in the network and may increase users' willingness in terms of eWOM engagement. According to Chu & Choi (2011), the level of trust between network members varies depending on cultural orientation. As indicated by Goodrich and De Mooij (2014), Germany and Portugal both exhibit high Uncertainty Avoidance, and trust plays a significant role in their information search and decision-making process to ensure certainty. As a result, German and Portuguese users can be expected to engage in eWOM as it is a more trustworthy source of information compared to impersonal marketing sources. The following hypothesis is brought forward:

H3: German and Portuguese users have a similar level of trust in their contacts on Facebook.

The user's evaluation of information, exchanged and received on the SNSs, can significantly depend on the source of the information and its relationship to the user (Steffes & Burgee, 2009). The concept of tie strength characterizes the relationship and closeness of the sender and the receiver of information (Luarn *et al.*, 2015), and studies have found evidence for its positive influence on eWOM engagement behavior (Luarn *et al.*, 2015; Chu & Kim, 2011). Wang, Yeh, Chen and Tsydypov (2016) point out that relationships vary in strength and closeness, and, accordingly, Chu and Choi (2011) characterize strong ties as relationships with family, relatives, and friends, and weak ties as relationships with colleagues, classmates, or acquaintances. Furthermore, strong ties are associated with bonding capital, which implies reciprocity and support (Pigg & Crank, 2004). Weak ties are associated with bridging capital, which implies a more diverse network of information exchange (Pigg & Crank, 2004). In total, both strong and weak ties have been found to positively influence users in terms of encouragement to engage in eWOM (Chu & Kim, 2011; Chu & Choi, 2011; Wang *et al.*, 2016). At first glance, when considering cultural application, German users could be expected to have a looser network with weaker ties that encourage diverse eWOM interactions. This would be due to the individualistic orientation, the focus on self-actualization and performance as well as the association with bridging capital. However, Goodrich and De Mooij (2014) suggest that German users tend to be more selective in their online friendships, which leads to a smaller number of friends and limited unknown contacts on SNSs resulting in a network of strong ties. This leads to the following hypothesis:

H4a: German users have a greater number of strong ties on Facebook when compared to Portuguese users.

In contrast, Portuguese users could be expected to build tight online networks with strong ties that lead to eWOM engagement, due to collectivistic orientation, high levels of group loyalty and support, as well as association with bonding social capital. However, Goodrich and De Mooij (2014) propose their online network consists of many friends to increase their peer-to-peer exchange and self-enhancement suggesting a majority of weak ties. Consequently, the last hypothesis is proposed:

H4b: Portuguese users have a greater number of weak ties on Facebook when compared to German users.

Method

A self-administered online survey was used to test eWOM on Facebook in two cross-national samples. The two nationalities chosen for examination were Germany and Portugal. Both countries exhibit different, in many regards even oppositional characteristics in terms of cultural orientation, as has been illustrated above based on Hofstede's and GLOBE's cultural models, and therefore have been deemed appropriate to be compared in this study. The sample was composed of German and Portuguese Millennials, which represent "(...) the driving force of online communications" (Mangold & Smith, 2012, p. 141). According to the authors, they are familiar with digital media, use it on a daily basis, are very well connected, and, ultimately, seek information about, and recommendations for, products online. This study will follow the Brosdahl and Carpenter's (2011) classification of generational cohorts, which refers to Millennials (also named Generation Y) as individuals who were born after 1981.

Sample

Initially, 323 respondents began to fill out the questionnaire, but 155 participants dropped out before finishing it. These incomplete questionnaires were not included in the analysis. Also, 13 participants indicated that they were not of German or Portuguese nationality, and, subsequently, were not regarded in the analysis. This led to a total of 107 Germans and 48 Portuguese who, finally, were able to complete the online survey. All participants were recruited over a link distributed on Facebook to ensure familiarity with the SNS. Specifically, the link was posted in Facebook groups of major accredited universities in Portugal and Germany. Also, the participants were assured confidentiality and anonymity and were required to complete all questions. The final German sample consisted of 73.8% female respondents, whose ages ranged from 18 to 39 years, with an average age of 26 years. The final Portuguese sample consisted of 62.5% female respondents, whose ages

ranged from 17 to 36 years with an average age of 23 years. Based on the average age of German and Portuguese respondents, the sample was deemed appropriate to represent millennial Facebook users.

Measures

The questions of the survey were designed to assess eWOM engagement behavior on Facebook, and the social relationship constructs discussed in the literature review. Moreover, the questions and scales were adapted from Chu and Choi (2011) to ensure validity of the constructs. Data were collected in English. As participants were students at accredited European Business Schools, their English proficiency (B2 of Common European Framework) was ensured by the admission standards of the universities. In addition, measures about demographic information were included. Prerequisite to being allowed to complete the survey was the participants' usage of Facebook, which was ensured through a respective question at the beginning of the questionnaire. Reliability of the items was assessed based on Cronbach's Alpha. All coefficients were larger than 0.7, with the exception of opinion giving and an α-value equal to .698, indicating adequate questions to measure the constructs. See Table 2 for the specific questions as well as the coefficients of reliability.

TABLE 2. Measures and Cronbach's Alpha

Do you have a Facebook account	
	Yes/No
OPINION GIVING (adapted from Chu & Choi, 2011, α = .698)	
1	I often persuade my contacts on Facebook to buy products that I like.
2	My contacts on Facebook rarely come to me for advice about choosing products.
3	My contacts on Facebook pick their products based on what I have told them.
4	My opinion of products seems not to count with my contacts on Facebook.
5	On Facebook, I often influence my contacts' opinions about products.
6	When they choose products, my contacts on Facebook do not turn to me for advice.
OPINION SEEKING (adapted from Chu & Choi, 2011, α = .801)	
1	When I consider new products, I ask my contacts on Facebook for advice.
2	I don't need to talk to my contacts on Facebook before I buy products.
3	I like to get my contacts' opinions on Facebook before I buy new products.
4	I rarely ask my contacts on Facebook about what products to buy.
5	I feel more comfortable choosing products when I have gotten my contacts' opinions on them on Facebook.
6	When choosing products, my contacts' opinions on Facebook are not important to me.

TABLE 2. *(cont.)*

OPINION PASSING (adapted from Chu & Choi, 2011, α = .917)	
1	I tend to pass on information or opinion about products to the contacts on my "friends" list on Facebook when I find it useful.
2	On Facebook, I like to pass along my contacts' comments containing information or opinions about products that I like to other contacts on Facebook.
3	When I receive product related information or opinion from a friend, I will pass it along to my other contacts on Facebook.
4	On Facebook, I like to pass along interesting information about products from one group of my contacts on my "friends" list to another.
5	I tend to pass along my contacts' positive reviews of products to other contacts on Facebook.
6	I tend to pass along my contacts' negative reviews on products to other contacts on Facebook.
BRIDGING SOCIAL CAPITAL (adapted from Chu & Choi, 2011, α = .861)	
1	Interacting with people on Facebook makes me interested in things that happen outside my town.
2	Interacting with people on Facebook makes me want to try new things.
3	Interacting with people on Facebook makes me interested in what people different from me are thinking.
4	Talking with people on Facebook makes me curious about other places in the world.
5	Interacting with people on Facebook makes me feel like part of a larger community.
6	Interacting with people on Facebook makes me feel connected to the bigger picture.
7	Interacting with people on Facebook reminds me that everyone in the world is connected.
8	I am willing to spend time to support general community activities on Facebook.
9	Interacting with people on Facebook gives me new people to talk to.
10	I come in contact with new people on Facebook all the time.
BONDING SOCIAL CAPITAL (adapted from Chu & Choi, 2011, α = .870)	
1	There are several members on Facebook that I trust to help solve my problem.
2	There is a member of Facebook I can turn to for advice about making very important decisions.
3	There is no one on Facebook that I feel comfortable talking to about intimate personal problems.
4	When I feel lonely, there are members of Facebook I can talk to.
5	If I needed an emergency loan of €500, I know someone on Facebook I can turn to.
6	The people I interact with on Facebook would put their reputation on the line for me.
7	The people I interact with on Facebook would be good job references for me.
8	The people I interact with on Facebook would share their last dollar with me.
9	I do not know members of Facebook well enough to get them to do anything important.
10	The people I interact with on Facebook would help me fight an injustice.
TRUST (adapted from Chu & Choi, 2011, α = .913)	
1	Generally speaking, most contacts on my "friends" list on Facebook can be trusted.

TABLE 2. *(cont.)*

2	I feel confident about having discussions with the contacts on my "friends" list on Facebook.
3	The contacts on my "friends" list on Facebook will do everything within their capacity to help others.
4	I trust most contacts on my "friends" list on Facebook.
5	I have confidence in the contacts on my "friends" list on Facebook.
6	My contacts on my "friends" list on Facebook offer honest opinions.
7	I can believe in the contacts on my "friends" list on Facebook.
PERCEIVED TIE STRENGTH (adapted from Chu & Choi, 2011, α = .854)	
1	Approximately how frequently do you communicate with the contacts on your "friends" list on Facebook?
2	Overall, how important do you feel about the contacts on your "friends" list on Facebook?
3	Overall, how close do you feel to the contacts on your "friends" list on Facebook?
PERSONAL INFORMATION	
1	Gender: male/female
2	Age (open question)
3	Nationality: German/Portuguese/Other
4	Number of contacts on "friends" list (adopted from Chu and Kim, 2011): Family, relatives, close friends, acquaintances, classmates, neighbors, others

Opinion giving, opinion seeking, and opinion passing

The three constructs opinion giving, opinion seeking, and opinion passing were used to learn more about the participants' eWOM engagement behavior (Chu & Choi, 2011). Each construct included six items and was acquired using a 7-point Likert scale ranging from one meaning "strongly disagree" to seven meaning "strongly agree" (Chu & Choi, 2011). In the constructs labelled 'opinion giving' and 'opinion seeking', questions numbered two, four and six were each asked in reverse to verify the response behavior. For the analysis, they were returned to the original to be in line with the meaning of the other questions.

Social Capital

The construct, social capital, was divided into 'bridging' and 'bonding' social capital with each consisting of ten items. As a result, a 20-item, 7-point Likert scale, ranging from one meaning "strongly disagree" to seven meaning "strongly agree", was used to examine social capital (Chu & Choi, 2011). In the construct bonding social capital, the questions number three and nine were each asked in reverse to verify the response behavior. For the analysis, they were turned back to be in line with the meaning of the other questions.

Trust

The variable trust was assessed using five items and a 7-point Likert scale ranging from one meaning "strongly disagree" to seven meaning "strongly agree", thereby reflecting the perceived trust of the respondents in their Facebook contacts (Chu and Choi, 2011).

Tie strength

Based on Chu and Choi's (2011) approach, four different questions were used to examine the construct tie strength: to gain information about all participants' perceived tie strength, the first three questions asked about the frequency of communication on Facebook (measured on a 7-point Likert scale ranging from one meaning "never", and seven meaning "very frequently"), the perceived importance of Facebook contacts (measured on a 7-point Likert scale ranging from one meaning "not at all important" and seven meaning "very important"), and the perceived closeness to Facebook contacts (measured on a 7-point Likert scale ranging from one meaning "not at all close", and seven meaning "very close"). The fourth question was related to the social relations of the participants who were asked to indicate numbers of their family, relatives, close friends, acquaintances, classmates, neighbors, and others contacts in their Facebook "friends" list. Here, the answers of the respondents had to be modified into numerical data by adding or subtracting one if the entered value included a "<" or ">" sign (for example, <400 was turned into 399, and 400> was turned into 401), by choosing the middle value if a range was entered (350-400 was turned into 375), and by turning responses such as "I don't know" or "-" into missing values with the label "-1". To identify the average amount of strong ties, in accordance with Chu and Choi (2011), the average numbers of family, relatives, and close friend contacts were summed up (Germany M = 21.16; Portugal M = 23.69). The same method was used to calculate the average number of weak ties, hereby using the average number of acquaintances, classmates, neighbors, and other contacts (Germany M = 244.58; Portugal M = 323.94). Beforehand, the data set was exempted from outliers via the method of interquartile range times 1.5. The outliers were not included in the calculations.

4. Results

To begin with, scales were obtained for the several constructs by adding up the corresponding items and calculating their average. For the construct tie strength, the scale perceived tie strength was computed by obtaining the mean value of the three questions, frequency of communication, perceived importance, and perceived closeness. Furthermore, the tie ratio of each sample was calculated to re-

ceive the share of strong ties of the total amount of relations indicated. However, in both samples the strong ties were equally distributed.

The proposed hypotheses were tested through conducting t-tests in order to identify differences between Germany and Portugal in the mean values of the variables (see Table 3). Furthermore, correlation and subsequent regression analysis was undertaken to detect which social relationship constructs are positively related with eWOM engagement, namely opinion giving, seeking, and passing.

Hypotheses Testing

Opinion seeking, opinion giving and opinion passing (H1a-c)

The first three hypotheses H1a, H1b and H1c proposed differences in the amount of opinion giving, seeking, and passing, between German and Portuguese Facebook users, namely that Portuguese users would engage more in these behaviors than Germans. With t-tests for independent samples the three types of eWOM engagement were analyzed and contradictory to the prediction, there were no differences between the German and Portuguese samples. More precisely, for opinion seeking (Germany M = 2.29, Portugal M = 2.44, $t(153)$ = -.70, p = .484), for opinion giving (Germany M = 2.87, Portugal M = 2.61, $t(153)$ = 1,37, p = .171) and for opinion passing (Germany M = 2.21, Portugal M = 2.61, $t(153)$ = -1.76, p = .081), no statistically significant differences were identified. Therefore, the hypotheses H1a, H1b and H1c were rejected.

Social capital (H2a+b)

The hypotheses H2a and H2b suggested that German users would gain more bridging social capital and Portuguese users more bonding social capital on Facebook. However, the results of the independent samples t-test show that the predictions were wrong, and no differences between the German and Portuguese samples were identified. Neither for bridging social capital (Germany M = 4.23, Portugal M = 4.29, $t(153)$ = -.30, p = .767), nor for bonding social capital (Germany M = 3.90, Portugal M = 3.84, $t(153)$ = .27, p = .784), were statistically significant differences given, and both nationalities gain the same amount of bridging and bonding social capital. As a result, H2a and H2b were not supported.

Trust (H3)

The next t-test examined trust and the third hypothesis, which proposed that German and Portuguese users have a similar level of trust in their Facebook contacts. In contrast to the prediction, German users exhibit a higher level of trust than their Portuguese counterpart (Germany M = 4.23, Portugal M = 3.65, $t(153)$ = 2.88,

p = .005). The difference between the mean values is statistically significant and disconfirms the hypothesis H3.

Tie strength (H4a+b)

The last two hypotheses claimed that German users have more strong ties and Portuguese users have more weak ties on Facebook. In addition, the perceived tie strength of the respondents was examined. The results of the independent samples t-test indicate that German and Portuguese users have a similar amount of strong ties in their network (Germany M = 21.16, Portugal M = 23.69, t(153) = -1.07, p = .286), and that Portuguese users have approximately 80 more weak ties than German users (Germany M = 244.58, Portugal M = 323.94, t(70.161) = -1.96, p = .054). The hypothesis H4a was subsequently rejected, and hypothesis H4b was supported. Regarding the perceived tie strength (Germany M = 3.78, Portugal M = 4.32, t(153) = -2.30, p = .023), there is also a significant difference between the two nationalities, and Portuguese users show a higher level of perceived tie strength on Facebook.

TABLE 3. T-test Results of eWOM Engagement and Social Relationship Constructs

	GERMANY		PORTUGAL			
	M	SD	M	SD	t	df
Opinion giving	2.87	1.09	2.61	1.16	1.37	153
Opinion seeking	2.29	1.17	2.44	1.43	-.70	153
Opinion passing	2.21	1.27	2.61	1.34	-1.76	153
Bridging social capital	4.23	1.04	4.29	1.21	-.30	153
Bonding social capital	3.90	1.28	3.84	1.37	.27	153
Trust	4.23	1.06	3.65	1.34	2.88**	153
Strong ties	21.16	13.81	23.69	13.11	-1.07	153
Weak ties	244.58	183.32	323.94	252.26	-1.96	70.161
Tie ratio	.14	.17	.14	.20	-.063	153
Perceived tie strength	3.78	1.32	4.32	1.44	-2.30*	153

* p< .05. **p< .01. ***p< .001.

Impact of Social Relationship Variables on eWOM Engagement

In the next step, correlation analysis was applied to examine the degree of the statistical relationship between the different variables (see Table 4). For both nationalities, all three types of eWOM, opinion giving, seeking, and passing influenced each other. The relationships between opinion giving and seeking (Germany: $r(105) = .412$, $p = .000$, Portugal: $r(46) = .653$, $p = .000$), opinion giving and passing (Germany: $r(105) = .426$, $p = .000$, Portugal: $r(46) = .462$, $p = .001$), as well as between opinion seeking and passing (Germany: $r(105) = .616$, $p = .000$, Portugal: $r(46) = .606$, $p = .000$), were moderate to strong and positive, meaning, for example, the more opinion seeking, the more opinion passing, and vice versa.

With regards to bridging capital, it influenced opinion giving ($r(46) = .306$, $p = .034$), seeking ($r(46) = .305$, $p = .035$) and passing ($r(46) = .438$, $p = .002$), moderately, for the Portuguese sample; however, for the German sample, it correlated only with opinion seeking ($r(105) = .363$, $p = .000$) and passing ($r(105) = .377$, $p = .000$), in a moderate, positive way, and not with opinion giving. Differences can be identified for bonding social capital. In the case of Germany, it weakly influenced all three types of eWOM (opinion giving: $r(105) = .200$, $p = .039$; opinion seeking: $r(105) = .195$, $p = .044$; opinion passing: $r(105) = .235$, $p = .015$), for Portugal, bonding social capital influenced none of the three.

The variable, trust, had no influence on eWOM for both nationalities. Regarding tie strength and Germany, weak ties were not correlated to eWOM, but strong ties were weakly, negatively related to opinion passing ($r(105) = -.206$, $p = .033$), suggesting a decrease in German opinion passing with more strong ties. The variable perceived tie strength was weakly related to German opinion seeking ($r(105) = .250$, $p = .010$), and moderately to opinion passing ($r(105) = .320$, $p = .001$), not to opinion giving. In contrast, for Portugal, a weak to moderate, positive correlation of strong ties with opinion giving ($r(46) = .299$, $p = .039$), was identified, suggesting an increase in opinion giving with more strong ties. This relationship did not apply to opinion seeking and passing. Also, weak ties and perceived tie strength had no influence on eWOM behavior in the Portuguese sample.

Moreover, regression analysis was executed to better understand the relationship and development of the dependent variables opinion giving, seeking, and passing, with the independent social relationship variables as predictors of eWOM behavior (see Table 5). Examining the impact of all independent variables at the same time, the following findings were revealed: concerning opinion giving in Germany, only weak ties ($\beta = -.205$, $t = -2.094$, $p = .039$), were found to significantly predict this type of eWOM. The impact, however, is negative, meaning one more weak tie contact decreases German opinion giving by -.205 units. In contrast, only strong ties ($\beta = .339$, $t = 2.393$, $p = .021$), were identified as a significant predictor for

TABLE 4. Correlations Among Variables

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Opinion giving (1)	–									
Opinion seeking (2)	.503***	–								
Opinion passing (3)	.430***	.633***	–							
Bridging social capital (4)	.202**	.344***	.398***	–						
Bonding social capital (5)	.116	.143	.165*	.399***	–					
Trust (6)	.142	.128	.092	.358***	.398***	–				
Strong ties (7)	.047	-.024	-.167*	-.017	-.078	-.038	–			
Weak ties (8)	-.140	-.103	-.117	.009	.153*	-.005	.072	–		
Tie ratio (9)	.160*	.090	.063	.135	-.115	-.002	.240**	-.541***	–	
Perceived tie strength (10)	.148	.244**	.293***	.531***	.532***	.482***	-.025	.008	.108	–

* p< .05. **p< .01. ***p< .001.

opinion giving in Portugal. Here, the impact of strong ties is positive, suggesting an increase by .339 units with one contact in the strong tie category. Comparing the two regression models, both are not significant (Germany: R^2 = .032, F = 1.589, p = .158; Portugal: R^2 = .144, F = 2.315, p = .051), and the impact needs to be considered cautiously.

With regards to opinion seeking, bridging social capital was found to be a significant predictor for Germany (β = .308, t = 2.773, p = .007). The impact was positive and with an increase in the bridging social capital gained, opinion seeking was increasing by .308 units. The same applies to weak ties, which were found to significantly predict German opinion seeking (β = -.197, t = -2.122, p = .036). However, here, the impact was negative, and with one more weak tie, German opinion seeking decreased by -.197 units. Also, the German regression model was assessed to be significant and suitable to describe 12.6% of the variance (R^2 = .126, F = 3.545, p = .003). For Portugal, none of the independent variables were identified as predictors for opinion seeking, and the regression model was found insignificant.

Lastly, bridging social capital significantly predicted opinion passing of Germany (β = .258, t = 2.401, p = .018), as well as weak ties, which significantly predicted German opinion passing (β = -.181, t = -2.010, p = .047). Opinion passing increased by .258, but if bridging social capital increased, it decreased by -.181 with one more weak tie contact. Moreover, the German regression model was significant, and 18.4% of the variance were explained through the regression line (R^2 =

.184, F = 4.984, p = .000). Similarly, bridging social capital significantly predicted opinion passing of Portugal (β = .484, t = 2.717, p = .010), which increased by .484 units with an increase in bridging social capital. However, the Portuguese regression model was not identified as significant (R^2 = .123, F = 2.102, p = .074), and bridging social capital's impact needs to be regarded with caution.

TABLE 5. Regression Results for Germany and Portugal

	GERMANY			PORTUGAL		
Independent Variables	*ß*	*R^2 adj*	*F*	*ß*	*R^2 adj*	*F*
OPINION GIVING		.032	1.589		.144	2.315
Bridging social capital	.069			.208		
Bonding social capital	.229			-.304		
Trust	-.020			.061		
Strong ties	-.040			.339*		
Weak ties	-.205*			-.061		
Perceived tie strength	-.023			.264		
OPINION SEEKING		.126	3.545**		-.010	.924
Bridging social capital	.308**			.274		
Bonding social capital	.083			-.119		
Trust	-.018			.036		
Strong ties	-.037			.137		
Weak ties	-.197			-.034		
Perceived tie strength	.054			.080		
OPINION PASSING		.184	4.984***		.123	2.102
Bridging social capital	.258*			.484**		
Bonding social capital	.081			-.101		
Trust	-.102			.069		
Strong ties	-.173			-.125		
Weak ties	-.181*			-.081		
Perceived tie strength	.196			-.026		

* p< .05. **p< .01. ***p< .001.

5. Discussion

The purpose of this study was to analyze which social relationship factors are influencing eWOM engagement, namely opinion giving, opinion seeking, and opinion passing. Furthermore, the cultural background was added to the examination to assess its impact, differentiating the behaviour of the two countries' Facebook users'. Based on their varying cultural orientations and characteristics, the two nationalities chosen to test differences of eWOM and its predictors, were German and Portuguese. Moreover, Millennials represent the most advancing, forward pushing online users due to their high exposure to, and frequent usage of, digital media and SNSs (Mangold & Smith, 2012). Therefore, the online survey focused on this group of Facebook users to find out the factors that influence their motivations to engage in eWOM.

6. Theoretical and Practical Implications

In terms of eWOM engagement levels, the findings of the study did not reveal significant differences between Germany and Portugal. Contrary to the prediction based on the work of Goodrich and De Mooij (2014), Facebook users of both countries were found to engage, to a similar extent, with opinion seeking, opinion giving, and opinion passing. Both nationalities are statistically rather negatively disposed to all three types of eWOM. Regarding the social relationship constructs that were proposed to show differences in the two groups, an opposite picture emerged from the findings. Neither for bridging nor for bonding social capital did the results reveal differences in the amounts gained through eWOM engagement. The expectations in accordance with Choi *et al.* (2011) and Chu and Choi (2011) were disconfirmed, and German and Portuguese Facebook users tended to gain the same and not a different amount of both bridging and bonding social capital through engaging on the network. Hereby, it was the case that each nationality gained more bridging than bonding social capital. The fact that both countries received similar social capital gains on Facebook appears to correspond with the finding of similar amounts of eWOM engagement.

Nonetheless, the results of the variable trust showed that German users are having more trust in their Facebook contacts than their Portuguese counterparts. Lastly, the social relationship variable tie strength was tested to reveal cultural differences. Concerning the number of strong ties, both nationalities had the same amount of strong tie contacts, what can explain the result that both received the same amount of bonding social capital through eWOM. However, concerning the number of weak ties, Portuguese users had significantly more weak ties among their contacts than German users, which is in line with Goodrich and De Mooij

(2014), as well as a higher level of perceived tie strength in their Facebook network. This means that even though they had a larger network that comprises many loose connections, Portuguese users did not perceive them to be particularly weak, but to have stronger relationships within their network. Contrarily to the expectation based on Pigg and Crank (2004), a higher number of weak ties did not lead to more bridging social capital due to a more diverse network for the Portuguese users, suggesting that a larger network does not necessarily increase the amount of bridging social capital gained.

Furthermore, the findings of the study showed similarities and differences between Germany and Portugal in terms of the influence of the variables social capital, trust and tie strength on eWOM behavior. Bridging social capital was found to influence opinion seeking and passing in Germany, and all three types of eWOM in Portugal. In contrast, bonding social capital did not influence any eWOM behavior in Portugal, but did with all three types in Germany. More differences were revealed in the case of strong ties and perceived tie strength. The construct strong ties was found to be connected to opinion passing in Germany in a negative way, but was positively related to opinion giving in Portugal. Perceived tie strength was found to only be related to opinion seeking and opinion passing in Germany. With regard to similarities, both in Germany and Portugal all three types of eWOM were influencing each other, proposing that if a user engages in opinion giving, the predisposition to also engage in opinion seeking and passing is larger, and vice versa. Finally, there was no relationship found between the variable trust and eWOM in either country. Also, no relationship between weak ties and eWOM were identified, either for Germany or for Portugal.

Further analysis of the simultaneous influence of all social relationship variables brought forward differences with regard to which factors significantly predict eWOM engagement. In the case of Portugal, no statistically significant predictors were found for opinion giving, opinion seeking, and opinion passing. In Germany, bridging social capital and weak ties were identified to be significant predictors for opinion seeking and opinion passing. No predictors for German opinion giving were revealed.

The practical implications in a German context include that brands targeting the German market should increase the value-added content online and provide diverse, useful information. Because bridging social capital was found to increase eWOM in Germany, by promoting the social capital benefits gained from eWOM, marketers should try to foster the information exchange among German users and to kick off a cycle of eWOM. Moreover, since German users placed a higher trust in their Facebook contacts, they can be expected to also trust their peers' recommendations and opinions more. Even though trust had no influence on eWOM,

marketers should emphasize community feelings and a trustful online space of exchange. Even though no specific predictors were found, marketers in Portugal should encourage Portuguese users to be more active in eWOM and share their opinions to increase their reach. Portuguese users have been found to have a larger network, with a wider field of opportunities, to be confronted with eWOM and opinions from peers. Brands could take advantage of that by creating engaging content and attracting users to engage in eWOM, spread far across their network. Lastly, marketers in both countries need to turn around the negative predisposition of Facebook users towards eWOM, and convince them of the benefits they can gain through engaging more in sharing of, as well as seeking for, opinions online. As all three types of eWOM are interrelated and influencing each other in a positive way, by increasing the willingness of users to engage in eWOM, social media messages will spread more easily and widely and increase the scope of companies' Facebook activities.

7. Limitations and Suggestions for Future Research

As with any research, this study entails several limitations that need to be taken into consideration. First, the sample was statistically small and focused on Millennials. Therefore, the results cannot be representative at a national level for Germany and Portugal, nor do they represent the societal diversity and different ages of users represented on Facebook. However, the sample size is sufficient to warrant results testing. A generalization of the findings is also limited. Second, as we compared participants from only two nationalities, more nationalities need to be examined and compared in order to ensure findings that are more generally applicable to similar cultures. Third, there are additional variables, which could influence and help to predict eWOM engagement, that have not been tested within the scope of this study. Fourth, concerning the practical execution of the survey, the indication of the numbers of contacts of the different categories may not have been accurate, as respondents were expected to indicate a memorized (approximate) number of contacts. Fifth, participants in this study were Millennials studying at reputed Universities. Thus, to some extent, they could be characterized as WEIRD (Western, Educated, Industrialized, Rich and Democratic) samples. This could help to explain the similarity of the results across the two samples. More studies in other cultures are needed to shed more light on this phenomenon.

8. Conclusion

In the case of Germany and Portugal, cultural differences do not impact user behavior on Facebook. However, the relationship users tend to hold on to their con-

tacts. The study revealed no differences in how German and Portuguese Facebook users behave online and what they gain through engaging on Facebook. Users of both countries perform the same amount of opinion giving, opinion seeking, and opinion passing, and gain the same amount of bridging and bonding social capital. However (and more importantly), findings showed differences in how they perceive their online network, how they feel about the strength of the connection to their Facebook contacts and the level of trust they place in them. Finally, different factors were found to influence and predict eWOM in Germany and in Portugal, suggesting different aspects for marketers to tackle in each country to kick off eWOM engagement.

References

Abălăesei, M. (2014). Electronic word of mouth: How much do we know? *Network Intelligence Studies, 2*(4), 135-142.

Brosdahl, D. J. C., & Carpenter, J. M. (2011). Shopping orientations of US males: A generational cohort comparison. *Journal of Retailing and Consumer Services, 18*(6), 548-554. doi:10.1016/j.jretconser.2011.07.005

Cheung, C. M., & Thadani, D. R. (2012). The impact of electronic word-of-mouth communication: A literature analysis and integrative model. *Decision Support Systems, 54*(1), 461-470. doi:10.1016/j.dss.2012.06.008

Cheung, C. M., & Lee, M. K. (2012). What drives consumers to spread electronic word of mouth in online consumer-opinion platforms. *Decision Support Systems, 53*(1), 218-225. doi:10.1016/j.dss.2012.01.015

Choi, S. M., Kim, Y., Sung, Y., & Sohn, D. (2011). Bridging or bonding? *Information, Communication & Society, 14*(1), 107-129. doi:10.1080/13691181003792624

Chu, S., & Choi, S. M. (2011). Electronic word-of-mouth in social networking sites: A cross-cultural study of the United States and China. *Journal of Global Marketing, 24*(3), 263-281. doi:10.1080/08911762.2011.592461

Chu, S., & Kim, Y. (2011). Determinants of consumer engagement in electronic word-of-mouth (eWOM) in social networking sites. *International Journal of Advertising, 30*(1), 47-75. doi:10.2501/ija-30-1-047-075

Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology, 94*, 95-120. doi:10.1086/228943

Fu, J.R., Ju, P.H., & Hsu, C.W. (2015). Understanding why consumers engage in electronic word-of-mouth communication: Perspectives from theory of planned behavior and justice theory. *Electronic Commerce Research and Applications, 14*, 616-630, doi:10.1016/j.elerap.2015.09.003

GLOBE (2016a). Germanic Europe. Retrieved November 9 from <http://globe.bus.sfu.ca/results/clusters/germanic-europe?menu=cluster>.

GLOBE (2016b). Latin Europe. Retrieved November 9 from <http://globe.bus.sfu.ca/results/clusters/germanic-europe?menu=cluster>.

Goodrich, K., & Mooij, M. D. (2013). How 'social' are social media? A cross-cultural comparison of online and offline purchase decision influences. *Journal of Marketing Communications, 20*(1-2), 103-116. doi:10.1080/13527266.2013.797773

Halliday, S. V. (2016). User-generated content about brands: Understanding its creators and consumers. *Journal of Business Research, 69*(1), 137-144. doi:10.1016/j.jbusres.2015.07.027

Hennig-Thurau, T., Gwinner, K. P., Walsh, G., & Gremler, D. D. (2004). Electronic word-of-mouth via consumer-opinion platforms: What motivates consumers to articulate themselves on the Internet? *Journal of Interactive Marketing, 18*(1), 38-52. doi:10.1002/dir.10073

Hofstede, G. (2016a). Germany in comparison with Portugal. Retrieved November 9 from <https://geert-hofstede.com/germany.html>:

Hofstede, G. (2016b). Portugal in comparison with Germany. Retrieved November 9 from <https://geert-hofstede.com/portugal.html>.

House, R., Javidan, M., & Dorfman, P. (2001). Project GLOBE: An introduction. *Applied Psychology: An International Review, 50*(4), 489-505.

Klein, J. F., Falk, T., Esch, F.-R., & Gloukhovtsev, A. (2016). Linking pop-up brand stores to brand experience and word of mouth: the case of luxury retail. *Journal of Business Research, 69*(12), 5761-5767. doi:10.1016/j.jbusres.2016.04.172.

King, R. A., Racherla, P., & Bush, V. D. (2014). What we know and don't know about online word-of-mouth: A review and synthesis of the literature. *Journal of Interactive Marketing, 28*(3), 167-183. doi:10.1016/j.intmar.2014.02.001

Kucukemiroglu, S., & Kara, A. (2015). Online word-of-mouth communication on social networking sites. *International Journal of Commerce and Management, 25*(1), 2-20. doi:10.1108/ijcoma-11-2012-0070

Luarn, P., Huang, P., Chiu, Y., & Chen, I. (2015). Motivations to engage in word-of-mouth behavior on social network sites. *Information Development, 32*(4), 1253-1265. doi:10.1177/0266666915596804

Mangold, W. G., & Smith, K. T. (2012). Selling to Millennials with online reviews. *Business Horizons, 55*(2), 141-153. doi:10.1016/j.bushor.2011.11.001

Mishra, A., & Satish, S. M. (2016). EWOM: Extant research review and future research Avenues. *Vikalpa The Journal for Decision Makers, 41*(3), 222-233. doi:10.1177/0256090916650952

Pigg, K. E., Crank, L. D. (2004). Building community social capital: The potential and promise of information and communications technologies. *The Journal of Community Informatics, 1*(1), 58-73.

Richard, M., & Habibi, M. R. (2016). Advanced modeling of online consumer behavior: The moderating roles of hedonism and culture. *Journal of Business Research, 69*(3), 1103-1119. doi:10.1016/j.jbusres.2015.08.026

Seidenspinner, M., Theuner, G. (2007). Intercultural aspects of online communication a comparison of mandarin-speaking, US, Egyptian and German user preferences. *Journal of Business Economics and Management, 8*(2), 101-109.

Shi, X., & Wang, J. (2011). Interpreting Hofstede model and GLOBE model: Which way to go for cross-cultural research? *International Journal of Business and Management, 6*(5), 93-99. doi:10.5539/ijbm.v6n5p93

Steffes, E. M., & Burgee, L. E. (2009). Social ties and online word of mouth. *Internet Research, 19*(1), 42-59. doi:10.1108/10662240910927812

Sun, T., Youn, S., Wu, G., & Kuntaraporn, M. (2006). Online word-of-mouth (or mouse): An exploration of its antecedents and consequences. *Journal of Computer-Mediated Communication, 11*(4), 1104-1127. doi:10.1111/j.1083-6101.2006.00310.x

Wang, T., Yeh, R. K., Chen, C., & Tsydypov, Z. (2016). What drives electronic word-of-mouth on social networking sites? Perspectives of social capital and self-determination. *Telematics and Informatics, 33*(4), 1034-1047. doi:10.1016/j.tele.2016.03.005

Zhang, J., & Lee, W. (2012). Exploring the influence of cultural value orientations on motivations of electronic word-of-mouth communication. *Journal of Internet Commerce, 11*(2), 117-138. doi:10.1080/15332861.2012.689568

Access to labor courts in Brazil: Inequalities between employees and employers

Acesso à justiça do trabalho no Brasil: Desigualdades entre trabalhadores e empregadores

(PT: 97-114)

André Gambier Campos*
Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, Brazil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.81-96

ABSTRACT
The specialist literature tells us that the structure of costs for access to labor courts in Brazil is differentiated for employees and employers. And this differentiation in the cost of access generates a series of problems, including several abusive and opportunistic behaviors, by workers, and also by employers. Over time, these behaviors tend to detract from the legitimacy of this branch of the justice system, which finds itself entangled in this problem, albeit completely involuntarily. In this article, we seek to verify a series of matters relating to this debate, on the basis of new empirical evidence.

Keywords: labor courts, inequality of access, workers and employers

* E-mail: andre.campos@ipea.gov.br

1. Introduction

The labor courts have a fairly long history in Brazil. Set up in the 1930s, as part of a system to regulate industrial relations, the courts have become one of the most important branches of the country's judicial system.

Specializing in employment-related issues, they have been widely used over the years by both workers and employers, establishing themselves as a key way of resolving individual and collective disputes between these groups (Biavaschi, 2007; Cardoso, 2002; French, 2001; Gomes & Silva, 2013; Paoli, 1985).

Some of the Brazilian literature is devoted to the debate on issues related to access to the labor courts. More specifically, to the problems caused by the costs of access for workers and employees. What problems are these?

Some authors claim that, for employees, the monetary and immediate costs of taking their employer to court have always been modest, especially in view of the benefits of free justice and attorneys' fees payable only at the end of the proceedings.

On the other hand, the non-monetary and mediate costs (in terms of time) have always been high for employees, mainly because of the time taken for their rights to be considered and enforced by the labor courts (Amadeo, 1998; Amadeo & Camargo, 1994; Néri, Camargo, & Reis, 2000).

According to other authors, the reverse was true, the burden falling entirely on employers. This is because the immediate monetary expense has always been considerable, as they have not benefited from free justice and have had to pay legal fees in advance.

On the other hand, the non-monetary and mediate costs (in terms of time) have always been modest for employers, especially when they enjoyed the possibility of filing judicial appeals (Camargo, 1997; Camargo & Reis, 2003; Gonzaga, 1998; Gonzaga & Pinto, 2014).

According to the literature, this cost structure in labor proceedings has always meant that employees could take companies to court whenever they liked. This situation might even encourage abusive or opportunistic behavior, which would be involuntarily validated by the labor courts in the handling of disputes[1].

But that same cost structure could also encourage abusive and opportunistic behavior by employers, insofar as they might actually feel tempted not to comply with mandatory rules on the duration of employment contracts. After all, in the

1. If those disputes occurred after the employment contracts were terminated, and if they inflated the value of the aspects where violations may have taken place. With regard to this, see Gonzaga e Pinto (2014).

context of a lawsuit, these issues could be negotiated with 'haircuts' or at least delayed[2].

In other words, for those authors, this differentiation in the cost of access generated a series of problems, including several abusive and opportunistic behaviors, by workers, and also by employers.

Obviously, over time, those behaviors tended to detract from the legitimacy of this specialist branch of the justice system, which found itself completely entangled in this problem, albeit involuntarily (Amadeo & Camargo, 1994; Camargo & Reis, 2003).

In this article, we seek to verify a series of matters relating to all this, on the basis of new empirical evidence. In particular, we examine:

1. Whether the *time-related* costs of labor proceedings are really differentiated for employees and employers. The literature states that, for employees, those costs are high (delays in the case coming to court, and often in enforcement). Whilst for employers, those same costs are low (even more so when there are judicial appeals they can file – which mean the case takes even longer to come before the judge and to be enforced). In order to verify these assertions, this article analyses certain aspects, such as the time from filing of claim to judgment, from filing of appeal to the respective decision, from filing of claim to payment of employment claim, and from judgment to payment of employment claim.
2. Whether the *monetary* costs involved in labor proceedings are really different for employees and employers. The literature says that, for employers, these costs are low. Not only because any employment claim is paid after a considerable period of time, but also because that payment is made with a significant 'haircut', or discount. For employees, for precisely the same reasons, those costs are fairly high. In order to verify these assertions, this article analyses other issues, such as the value of claims assessed, and effectively paid, by employers to employees.

It should nonetheless be noted that, in the context of the 1990s and the first decade of this century, when the literature cited above became the subject of public debate, there was no accumulation of empirical evidence capable of supporting

2. Not only because any employment claim would be paid after a considerable period of time, but also because that payment would be made with a significant 'haircut', or discount. On this issue, see Amadeo e Camargo (1994).

all the assertions made about the differentiated costs of access to the labor courts, and also concerning the problems generated by the behavior of employees and employers in view of these costs.

The information presented in the course of this article belongs to a new context, in which empirical evidence is available, allowing us to test some of the claims made, concerning possible problems thrown up by the cost structure of legal proceedings in the labor courts[3].

2. Evidence

2.1 General information

Before starting to examine the evidence which may help to test the assertions referred to above, it will be useful to provide some background information, on how claims are processed in the labor courts. This information will provide context and help readers to understand some of the assertions (some of them actually controversial) which will then be made[4].

As regards the content of the judgments rendered in these courts, it is found that 45.5 percent of them ratify the outcome of conciliation between the parties in dispute – employees and employers[5]. Another 26.6 percent are judgments that partly uphold claims, whilst 6.4 percent dismiss claims and another 3.1 percent uphold the claims in full (table 1).

Accordingly, certain allegations concerning this justice system should be considered – allegations such as '*everything the employee seeks, the labor courts give*'. As the data indicates, outcomes wholly favorable to employees are quite rare. The most frequent outcomes involve decisions which are partly favorable, either

3. This information is drawn from the Banco Nacional de Autos Findos Trabalhistas (National Data Base of Completed Employment Proceedings, referred to below as BNAFT), which is the fruit of technical cooperation between the TST (Tribunal Superior do Trabalho, Higher Labour Court) – via CSJT (Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Higher Council for Labour Justice) – and IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Institute for Applied Economic Research). The BNAFT is illustrated in the table at the end of this article.

4. It should be mentioned that all the evidence presented in this article refers to the actions most commonly brought before the labour courts: i) employment claims with ordinary and summary procedure; ii) filed by natural persons (generally employees); iii) filed against legal persons (generally companies). This article will accordingly not look at: i) other types of actions (collective disputes, public civil actions, writs of mandamus, etc.); ii) filed by other persons (companies, unions, public prosecutor, etc.); iii) filed against other persons (such as natural persons).

5. This probably reflects the historical constitution of the labour courts, described by several authors as a jurisdiction that attaches value to building 'consensus' between the parties involved. For authors in the legal field who describe the labour courts in this way, see Barros (2006); Delgado (2006); Nascimento (2005). For authors in the field of sociology, see Biavaschi (2007); Cardoso (2002); French (2001) e Paoli (1994).

through conciliation with employers, or else through decisions by judges on the merits[6][7].

As regards the filing of appeals against the decisions of labor courts, it should be noted that this is not a common practice. Ordinary appeals are filed in 20.1 percent of the claims analyzed, applications for amendment of judgment (*embargos de declaração*) in 10.6 percent of claims, various other forms of appeal (*agravo*) in 7.5 percent and appeals on point of law (*recurso de revista*) in 7.5 percent (table 2)[8].

This means that other allegations made against this justice system can also be addressed – such as '*labor proceedings never end, because of the different appeals*'. In reality, although the rule provides for various possibilities of appeal against the rulings of judges, it is not frequent for all these possibilities to be used.

TABLE 1. Content of judgment

	%
Ratification of agreement	45.5
Partially upheld	26.6
Other cases closed without decision on merits	17.0
Dismissed	6.4
Upheld in full	3.1
No standing to sue due to lack of interest in proceedings	1.0
Limitation or time-bar	0.4
Jurisdiction declined	0.0
Total	100.0

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABLE 2. If appeals filed – yes

	%
If ordinary appeal filed	20.1
If application filed for amendment of judgment	10.6
If other appeals filed	7.5
If appeal on point of law filed	7.5

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

6. This does not disprove allegations also commonly made about the labour courts – such as *"the employee asks for everything, and always comes away with something"*.
7. We should clarify that, when in this article we refer to 'decisions on the merits', we are speaking of rulings by judges which are not mere ratifications of conciliation processes.
8. Concerning the different appeals that can be filed in labour proceedings, see Leite (2012); Pinto (2006); Teixeira Filho (2011).

No less than 73.7 percent of decisions issued by the labor courts involve credit claims (i.e. entitlements – generally on the part of employees – expressed in money) (table 3). And in 72.9 percent of cases involving credit claims, that claim has been assessed (it is expressly specified in monetary terms), immediately after the judgment is rendered (table 4). However, there are significant differences in relation to this last point, depending on whether the judgments refer to ratification of conciliation outcomes (97.2 percent present assessed credit claims) or whether they are decisions by judges on the merits (only 37.8 percent) (table 5). It would appear that conciliation processes cause claims to be processed faster, and consequently more effectively.

This can also be seen in the tables below. Of labor court decisions that involve credit claims, in 46.5 percent of cases the respondents (generally, the companies) do not comply spontaneously with the payment order (table 6). In other words, nearly half the judgments need to be followed up with enforcement proceedings, which makes the processing of claims lest fast and effective. And once again there are significant differences here, depending on whether the judgments relate to ratification of conciliation outcomes (only 28.6 percent require enforcement proceedings) or decisions by judges on the merits (no less than 72.6 percent) (table 7)[9].

TABLE 3. Did the decision give rise to an employment credit claim?

	%
No	26.3
Yes	73.7
Total	100.0

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABLE 4. Has the credit claim been assessed?

	%
No	27.1
Yes	72.9
Total	100.0

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

9. Although the percentage is low, it is still worthy of note that, even in the case of conciliation processes, enforcement proceedings are needed in 28.6 percent of the decisions ratifying those outcomes.

TABLE 5. Has the credit claim been assessed?

	NO	YES	TOTAL
Trial (Part./fully upheld)	62.2	37.8	100.0
Ratification of agreement	2.8	97.2	100.0
Total	25.9	74.1	100.0

Note: Pearson chi-square 260,163.16. Degrees of freedom: 1. Asymptotic significance (2 sided): 0.000.
Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABLE 6. Where a credit claim exists, was it paid without requiring enforcement?

	%
No	46.5
Yes	53.5
Total	100.0

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABLE 7. Where a credit claim exists, was it paid without requiring enforcement?

	NO	YES	TOTAL
Trial (Part./fully upheld)	72.6	27.4	100.0
Ratification of agreement	28.6	71.4	100.0
Total	46.0	54.0	100.0

Note: Pearson chi-square 104,971.55. Degrees of freedom: 1. Asymptotic significance (2 sided): 0.000.
Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

2.2 The time-related costs

An assertion that can be tested using data from BNAFT is: are the time-related costs of a suit in the labor courts different for employees and employers, in that they are high for the former and low for the latter?

To this end it may be possible to analyze certain aspects, such as the time: i) from filing of claim to judgment; ii) from filing of appeal to the respective decision; iii) from filing of claim to payment of employment claim; iv) from judgment to payment of employment claim.

According to information from the data base, in all the claims analyzed, the average time from the filing of the claim (generally by employees) to the judge's decision (at first instance) is 171 days – which corresponds to something like 5.6 months (table 8).

TABLE 8. Days elapsed from filing of claim to judgment

	No.
Mean	171.0
Standard Deviation	329.5
1st Quartile	40.0
2nd Quartile	83.0
3rd Quartile	186.0

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

If appeals are filed against the rulings of judges (in courts of whatever level), this period of time tends to be significantly longer[10]. Merely by way of example, in the case of applications for amendment of judgment, an average of 59.3 additional days are needed to reach a decision (1.9 months). In the case of ordinary appeals, an average of 255.4 additional days are needed (8.4 months). In the case of appeals on point of law, a further 267.1 days are needed on average to obtain a decision (8.8 months). Lastly, on the case of other appeals (*agravos*), the average is an additional 365.2 days (no less than 12 months) (table 9)[11].

It should be recalled that the filing of these appeals against judges' rulings is not common, as we have already seen. We should further point out that it is even less common for all these forms of appeal to be used, one after another, in a single case[12]. This means that the lengthening of the time needed to process claims, due to the appeal procedures available to parties dissatisfied with the decision, rarely entails the sum total of all the periods of time mentioned (which is not to say they are not striking in themselves).

10. Appeals which, in most cases, are decided by labor courts higher than courts of first instance (ordinary appeal: *Tribunais Regionais do Trabalho* (TRTs, Regional Labor Courts); appeals on point of law: *Tribunal Superior do Trabalho* (TST, Higher Labor Courts); other appeals (*agravos*): panels of judges from TRTs or TST). Applications for amendment of judgment are decided by the court that rendered the decision in question.

11. None of these periods of time take into account the time taken for the parties concerned to file their appeals [application for amendment of judgment: 5 days; ordinary appeal: 8 days; appeal on point of law: 8 days; other appeals (*agravos*): 8 days].

12. It should be noted that there are other appeals that the litigant parties can file in the labor courts, in addition to those mentioned here. On this, see Leite (2012); Pinto (2006); Teixeira Filho (2011).

TABLE 9. Days elapsed from filing of appeal to the respective decision

APPLICATION FOR AMENDMENT OF JUDGMENT	NO.
Mean	59.3
Standard Deviation	72.5
1st Quartile	14.0
2nd Quartile	35.0
3rd Quartile	73.0
ORDINARY APPEAL	**NO.**
Mean	255.4
Standard Deviation	230.2
1st Quartile	112.0
2nd Quartile	188.0
3rd Quartile	322.0
APPEAL ON POINT OF LAW	**NO.**
Mean	267.1
Standard Deviation	512.5
1st Quartile	25.0
2nd Quartile	56.0
3rd Quartile	198.0
OTHER APPEALS *(AGRAVOS)*	**NO.**
Mean	365.2
Standard Deviation	460.5
1st Quartile	118.0
2nd Quartile	224.0
3rd Quartile	396.0

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

Taking all the claims studied, the average time from filing by claimant (employees) to start of payment of their credit claims by the respondent (employers) is 684.0 days – equivalent to 22.4 months (table 10)[13]. In other words, the costs of a lawsuit in the labor courts, in terms of time, do not appear to be insignificant for employees: it takes almost two years for them to start to receive at least a portion of their credit claims (insofar as they are often divided into instalments).

13. We are here analysing claims that are resolved in credit claims (as we have seen, 73.7 percent of judgments rendered by the labour courts involve credit claims). Moreover, we refer to the moment of 'start of payment of credit claims' because claims are often divided into instalments to facilitate payment by the respondents (when not divided into instalments, the 'start' date is the date of payment of the claims).

But these costs appear to even higher when employers do not comply spontaneously with judgments (when enforcement is needed)[14]. In this situation, the average time between filing of claim and start of payment rises to 1,082.1 days, corresponding to 35.5 months (table 10). In other words, the need to enforce claims appears to significantly increase the time-related costs borne by employees, in actions they file with the labor courts[15].

TABLE 10. Days elapsed from filing of claim and start of payment of employment credit claim

	TOTAL	CASES WITHOUT ENFORCEMENT	CASES WITH ENFORCEMENT
	No.	No.	No.
Mean	684.0	307.9	1,082.1
Standard Deviation	1,017.1	545.9	1,237.8
1st Quartile	70.0	51.0	167.0
2nd Quartile	231.0	113.0	689.0
3rd Quartile	880.0	294.0	1,525.0

Note: T-test for equality of means (cases with and without enforcement): 242.6. Degrees of freedom: 241,779.3. Signif. (2 sided): 0.000. Mean difference: 774.1. Standard error in difference: 3.2. Confid. interv. for difference (95.0%): 767.9 and 780.4.
Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

Obviously, those costs are slightly reduced when we consider only the average time elapsing between the judges rendering their decision and the start of payment of credit claims by respondents (employers). In all the claims analyzed, that time is 533.2 days – equivalent to 17.5 months (table 11).

However, as before, those costs appear to remain high when the decisions are not spontaneously complied with by the employers (requiring enforcement). In that case, the average time between the judges' decision and start of payment by employers rises to 918.5 days – corresponding to 30.1 months (table 11).

14. As we have seen, of labor court decisions that involve credit claims, in 46.5 percent of cases the employers do not comply spontaneously with the payment order.

15. The reasons for this are varied and complex, and are examined in Campos e Benedetto (2015).

TABLE 11. Days elapsed from judgment to start of payment of employment credit claim

	TOTAL	CASES WITHOUT ENFORCEMENT	CASES WITH ENFORCEMENT
	No.	No.	No.
Mean	533.2	171.7	918.5
Standard Deviation	928.0	437.3	1,145.3
1st Quartile	11.0	6.0	77.0
2nd Quartile	73.0	15.0	532.0
3rd Quartile	685.0	85.0	1,230.0

Note: T-test for equality of means (cases with and without enforcement): 255.7. Degrees of freedom: 223,175.1. Signif. (2 sided): 0.000. Mean difference: 746.8. Standard error in difference: 2.9. Confid. interv. for difference (95.0%): 741.1 and 752.5.
Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

In short, the assertion that the time-related costs of proceedings in the labor courts are different for employees and employers (high for the former and low for the latter) appears to be confirmed, in accordance with the evidence presented.

When we focus on the time elapsing from filing of claim to judgment, from filing of appeal to the respective decision, from filing of claim to part of employment credit claim, and also from judgment to payment of employment credit claim, it is noted that the time-related costs of proceedings do not appear small for the employees.

What is more, when the respondents (employers) do not comply spontaneously with the rulings, those costs rise much further, reaching very significant periods of time, only for the start of payment of credit claims for which the original claim was filed almost three years earlier, and where the claim has already been considered and validated by judges in their rulings.

Accordingly, there are grounds to question a number of allegations commonly made concerning the labor courts, such as '*the employee has no costs, so he can go to the labor courts whenever he likes*'.

In reality, at least from a time-related perspective, those costs appear fairly high for the employee – if not for starting the process (which to a certain extent was questioned above), at least for coming out of the process with some of the credit claims paid. In any case, other evidence, relating to this topic, will be set out below.

2.3 The monetary costs

Another assertion that can be tested with the information from BNAFT is: are the monetary costs involved in bringing proceedings in the labor courts different for employees and employers? For the latter, those costs can be low, not only because any employment claims are paid after a considerable period of time (as we have seen), but also because that payment is made with a significant 'haircut', or discount. Obviously, for employees, for precisely the same reasons, those costs are fairly high.

In order to test this, it may be possible to examine a number of issues, such as the value of claims assessed, and effectively paid, by employers to employees. Table 12 presents information for both values, for all the claims studied here. It may be seen that, between the amounts assessed (immediately after the judges render their decisions) and the amounts actually paid by the respondents (employers), there is a difference (or 'haircut') that oscillates between 12.7 percent and 35.9 percent, depending on whether the calculation is based on mean or median values (considering in both cases values monetarily adjusted to 31/01/2017, by IPCA-Geral/IBGE)[16] [17].

Significant differences may be noted, depending on whether the decisions are ratifications of conciliation outcomes or else decisions by judges on the merits. In the latter case, there is a difference that varies between 54.2 percent and 60.5 percent, in all cases to the detriment of the amounts actually paid by the employers. In the former cases, that difference ranges between 34.2 percent and 36.1 percent (table 13), so that conciliation processes appear to make for faster, and consequently more effective, processing of claims (confirming what we have already seen).

When judgments are analyzed in terms of spontaneous compliance (by employers) or the need for enforcement, different pictures emerge, depending on whether the mean or median values are used. In any case, between the amounts assessed (by the judges) and the amounts effectively paid by the respondents (employers), there is always a substantial difference (or 'haircut'), which can be no less than 44.5 percent (table 14).

16. The standard deviations of the mean values are fairly high, as may be seen in the table, meaning that the median values may provide an interesting statistic for analysis in this case. Indeed, the same perhaps applies to the values of the following tables.

17. Also, in relation to the table, in addition to the 'haircut' between the amounts assessed and the amounts actually paid, it is possible to observe the relatively small amounts at issue in disputes in the labor courts. At least in the claims considered here (which are the most common in these courts), those values never exceed 13.9 minimum salaries (mean values assessed) or 4.8 minimum salaries (median values assessed) (considering in all cases the value of the national minimum salary at 31/01/2017 – R$ 937.00).

It may also be noted that when we look only at the labor court judgments which required enforcement, in cases where attempts at attachment (seizure of property) were needed, there is a difference ranging between 33.1 percent and 46.7 percent, always to the detriment of the amounts actually paid by the employers. When there is no such need, that difference varies between 9.1 percent and 34.5 percent, once more to the detriment of the amounts actually paid by the employers (table 15).

In short, the assertion that the monetary and time-related costs involved in taking disputes to the labor courts are different for employees and employers (high for the former and low for the latter) appears to be confirmed, in accordance with the evidence concerning the 'haircut' existing between the amounts assessed and actually paid, by employers to employees.

In the claims analyzed as a whole, that 'haircut' stands at 12.7 percent when calculated on the basis of mean values, and 35.9 percent when median values are considered. In other words, employees appear to face not just time-related costs in order to come away from the labor courts with payment of their claims, considered and validated in judgments, but also strictly monetary costs – which are reflected, to a certain extent, in the 'haircuts' we refer to.

TABLE 12. Comparison of values of credit claims assessed and paid (labor and other credit claims) (in R$ of 31/01/2017)

	TOTAL VALUE OF CREDIT CLAIM ASSESSED (A)	TOTAL VALUE OF CREDIT CLAIM PAID (B)	DIFFERENCE (B-A) (IN R$)	DIFFERENCE (AS PROPORTION OF A) (IN %)
Mean	13,045.04	11,393.39	-1,651.64	-12.7
Median	4,481.06	2,874.00	-1,607.07	-35.9
Standard Deviation	84,149.51	69,895.77	-	-

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABLE 13. Comparison of values of credit claims assessed and paid, by content of judgment (labor and other credit claims) (in R$ of 31/01/2017)

		TOTAL VALUE OF CREDIT CLAIM ASSESSED (A)	TOTAL VALUE OF CREDIT CLAIM PAID (B)	DIFFERENCE (B-A) (IN R$)	DIFFERENCE (AS PROPORTION OF A) (IN %)
Trial (Part. or fully upheld)	Mean	54,204.86	24,801.29	-29,403.56	-54.2
	Median	9,259.54	3,658.74	-5,600.79	-60.5
	Standard Deviation	261,372.37	123,623.35	-	-
Ratif. Agreement	Mean	8,218.65	5,408.93	-2,809.72	-34.2
	Median	4,323.98	2,765.07	-1,558.91	-36.1
	Standard Deviation	14,316.66	18,497.01	-	-

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABLE 14. Comparison of values of credit claims assessed and paid, by need for enforcement (labor and other credit claims) (in R$ of 31/01/2017)

		TOTAL VALUE OF CREDIT CLAIM ASSESSED (A)	TOTAL VALUE OF CREDIT CLAIM PAID (B)	DIFFERENCE (B-A) (IN R$)	DIFFERENCE (AS PROPORTION OF A) (IN %)
No	Mean	21,288.78	18,833.59	-2,455.19	-11.5
	Median	5,740.75	3,186.64	-2,554.10	-44.5
	Standard Deviation	158,561.48	109,593.45	-	-
Yes	Mean	9,380.03	6,462.79	-2,917.24	-31.1
	Median	4,286.82	2,778.00	-1,508.83	-35.2
	Standard Deviation	24,813.67	16,899.10	-	-

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABLE 15. Comparison of values of credit claims assessed and paid, by need for attachment (labor and other credit claims) (in R$ of 31/01/2017)

		TOTAL VALUE OF CREDIT CLAIM ASSESSED (A)	TOTAL VALUE OF CREDIT CLAIM PAID (B)	DIFFERENCE (B-A) (IN R$)	DIFFERENCE (AS PROPORTION OF A) (IN %)
Attachment attempted	Mean	23,293.55	15,579.32	-7,714.24	-33.1
	Median	5,904.77	3,146.25	-2,758.51	-46.7
	Standard Deviation	171,679.28	105,092.60	-	-
No attachment attempted	Mean	10,326.46	9,390.21	-936.24	-9.1
	Median	4,286.82	2,807.07	-1,479.75	-34.5
	Standard Deviation	33,257.55	43,882.14	-	-

Source: Drawn up by author with data from BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

3. Final considerations

In the 1990s and the first decade of this century, some of the Brazilian literature was devoted to the debate on issues related to access to the labor courts. More specifically, to the problems caused by the differentiated cost of access for workers and employees. For those authors, this differentiation in the cost of access generated a series of problems, including several abusive and opportunistic behaviors, by workers, and also by employers. Obviously, over time, these behaviors tend to detract from the legitimacy of this branch of the justice system, which has found itself entangled in these problems, albeit completely involuntarily.

In this article, we have sought to verify a series of matters relating to all this, on the basis of empirical evidence. Very briefly, it may be asserted that:

i) The *time-related* costs of labor proceedings are really differentiated for employees and employers, to the detriment of the former. When we look at the time between the filing of claims and the payment of credit claims (among other periods of time that may be analyzed), it can been seen that the time-related costs of pursuing claims are not low for employees (especially when employers do not comply spontaneously with judgments – i.e. when enforcement proceedings are required). And we are not speaking here of the costs for filing the claims, but for coming away with a portion of the amount owed. In terms of time, these costs appear high for employees.

ii) The *monetary* costs of labor proceedings appear to be really differentiated for employees and employers, but to the detriment of the former. The 'haircut' between the amounts assessed and those actually paid by employers to employees is fairly significant, standing at 12.7 percent when calculated on the basis of mean values, and at 35.9 percent when based on median values. In other words, the monetary costs of pursuing claims do not appear small for the employees. Once again, we are not speaking here of the costs for filing the claims, but for coming away with the part of the claim really due to them (as considered and validated in the judgment).

In short, the assertions that the workings of the labor courts encourage and/or validate (albeit involuntarily) abusive and opportunistic behaviors on the part of employment actors appears to be confirmed (or rather, cannot be discarded).

Indeed, those assertions appear to be confirmed especially with regard to the behavior of employers. From the standpoint of time-related and monetary costs,

employers appear to have something (or a lot) to gain, either from delaying payment of what they owe, or else from mitigation of those payments ('haircuts').

Employees, in turn, appear to have something (or a lot) to lose, with both phenomena (delay and mitigation). Accordingly, whilst there are some costs for employees in initiating their claims in the labor courts, those costs appear to be considerably larger for them to reach the end of the process (on receipt of the amounts owed to them).

Table 1 – The National Data Base of Completed Employment Proceedings

The information used in this article is drawn from the Banco Nacional de Autos Findos Trabalhistas (National Bank of Completed Employment Proceedings, referred to below as BNAFT), which is the fruit of technical cooperation between the TST (Tribunal Superior do Trabalho, Higher Labor Court) – via CSJT (Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Higher Council for Labor Justice) – and IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Institute for Applied Economic Research).

We should stress that BNAFT was compiled through simple random sampling of labor claims, definitively or provisionally concluded at the end of the first half of 2012. This sample includes the case files of 9,215 claims, from 1,167 local labor courts, in 683 municipalities of all the Brazilian states. This sample is representative and significant for each of the 24 TRTs (Regional Labor Courts), with a confidence level of 90.0 percent and a margin of error of 0.9 percent (for national indicators – TRTs as a whole).

BNAFT contains information on 813 different items, dealing with all acts and all procedural stages, of the sample of labor claims definitively or provisionally closed at the end of the first half of 2012. This information was gathered through online questionnaires, used by a team of labor court clerks, trained and supervised by Ipea (and in some cases used by an internal team at Ipea)[18].

Lastly, it should be mentioned that the BNAFT microdata is available to all those interested, who may make their request for access directly to TST (CSJT) and to Ipea.

18. For further information on his microdata, see Cunha e Rêgo (2015).

Acesso à justiça do trabalho no Brasil: Desigualdades entre trabalhadores e empregadores

Access to labor courts in Brazil:
Inequalities between employees and employers *(EN: 81-96)*

André Gambier Campos*
Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, Brazil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.97-114

RESUMO
A literatura especializada afirma que há uma estrutura de custos diferenciada para o acesso de trabalhadores e empregadores à justiça do trabalho no Brasil. E esses custos diferenciados de acesso geram uma série de problemas, entre os quais se destacam vários comportamentos abusivos e oportunistas, por parte de trabalhadores e, também, de empregadores. Ao longo do tempo, esses comportamentos tendem a deslegitimar a própria atuação desse ramo da justiça, que se vê enredado em tais problemas, mesmo que de forma absolutamente involuntária. Neste artigo, procura-se verificar, com novas evidências empíricas, uma série de aspetos relacionados a esse debate.

Palavras-chave: justiça do trabalho, iniquidade de acesso, trabalhadores e empregadores

* E-mail: andre.campos@ipea.gov.br

1. Introdução

A justiça do trabalho possui uma história bastante extensa no Brasil. Criada ainda na década de 1930, como parte de um sistema de regulação das relações laborais, essa instituição transformou-se num dos ramos mais importantes da justiça no país.

Especializada em temas relacionados ao mundo do trabalho, ela registrou intensa utilização por trabalhadores e empregadores ao longo dos anos, firmando-se como uma referência para a solução de conflitos, individuais e coletivos, entre ambos os atores (Biavaschi, 2007; Cardoso, 2002; French, 2001; Gomes & Silva, 2013; Paoli, 1985).

Uma parte da literatura brasileira dedica-se ao debate de questões relacionadas ao acesso à justiça do trabalho. E, mais especificamente, aos problemas gerados pelos custos de acesso por parte de trabalhadores e empregadores. Que problemas seriam estes?

Alguns autores afirmam que, para os trabalhadores, os custos monetários e imediatos envolvidos na demanda judicial sempre foram reduzidos, especialmente devido aos benefícios da justiça gratuita e aos honorários advocatícios pagos apenas ao término da demanda.

Por outro lado, os custos não monetários e mediatos (temporais) sempre se mostraram elevados para os trabalhadores, principalmente por conta da demora no conhecimento e na execução dos seus direitos pelos órgãos da justiça do trabalho (Amadeo, 1998; Amadeo & Camargo, 1994; Néri, Camargo, & Reis, 2000).

De acordo com outros autores, a situação se invertia inteiramente para os empregadores. Afinal, para estes, os dispêndios monetários e imediatos sempre foram elevados, pois eles não contavam com os benefícios da justiça gratuita e tinham que arcar com honorários advocatícios antecipados.

Entretanto, de outro lado, os custos não monetários e mediatos (temporais) sempre se mostraram reduzidos para os empregadores, ainda mais quando havia a possibilidade de interporem recursos judiciais (Camargo, 1997; Camargo & Reis, 2003; Gonzaga, 1998; Gonzaga & Pinto, 2014).

Segundo a literatura, tal estrutura de custos de demanda judicial sempre fez com que os trabalhadores pudessem litigar sempre que desejassem contra as empresas. O que poderia, inclusive, estimular comportamentos abusivos e oportunistas, que seriam involuntariamente validados pela justiça do trabalho no processamento dos litígios[1].

1. Desde que esses litígios ocorressem após o término dos contratos de trabalho e, também, desde que inflacionando os valores dos aspectos que pudessem ter sido violados. A este respeito, ver Gonzaga e Pinto (2014).

Mas essa estrutura de custos também poderia incentivar comportamentos abusivos e oportunistas por parte dos empregadores, dado que eles sempre poderiam se sentir tentados a não observar aspectos obrigatórios da vigência dos contratos de trabalho. Afinal de contas, por meio da demanda judicial, esses aspectos podiam ser negociados com 'deságios' em seus valores ou, no mínimo, postergados no tempo[2].

Ou seja, para essa literatura, os custos diferenciados de acesso à justiça do trabalho geravam uma série de problemas, entre os quais se destacavam um conjunto de comportamentos abusivos e oportunistas por parte de trabalhadores e, também, de empregadores.

Por óbvio, ao longo do tempo, esses comportamentos tendiam a deslegitimar a própria atuação desse ramo especializado da justiça, que se via plenamente enredado em tais problemas, mesmo que de forma involuntária (Amadeo & Camargo, 1994; Camargo & Reis, 2003).

Neste artigo, procura-se verificar, com novas evidências empíricas, uma série de aspectos relacionados a tudo isso. Em particular, procura-se analisar:

1. Se os custos *temporais* de demanda na justiça do trabalho são realmente diferenciados para trabalhadores e empregadores. A literatura afirma que, para os trabalhadores, esses custos são elevados (demora no conhecimento e, com frequência, na execução). Já para os empregadores, esses custos são reduzidos (ainda mais quando há recursos judiciais a serem interpostos – que ampliam ainda mais a demora no conhecimento e na execução). Para verificar essas afirmações, neste artigo, analisam-se alguns pontos, como o tempo decorrido entre a propositura da reclamação e a sentença, entre a interposição de recurso e a sua decisão, entre a propositura da reclamação e o pagamento de crédito trabalhista, bem como entre a sentença e o pagamento de crédito trabalhista.
2. Se os custos *monetários* envolvidos na demanda à justiça do trabalho são realmente distintos para trabalhadores e empregadores. A literatura menciona que, para os empregadores, esses custos são reduzidos. E não só porque o pagamento de eventual crédito trabalhista se dá após um considerável período de tempo, mas também porque esse pagamento se dá com deságio expressivo de valores. Para os trabalhadores, exatamente pelos mesmos motivos, esses custos são bastante

2. Não só porque o pagamento de eventual crédito trabalhista se dava após um considerável período de tempo, mas também porque esse pagamento se dava com deságio expressivo de valores. Acerca disso, ver Amadeo e Camargo (1994).

elevados. Para verificar essas assertivas, neste artigo, analisam-se outros pontos, como os valores de créditos liquidados e efetivamente pagos, pelos empregadores aos trabalhadores.

Ressalve-se que, no contexto das décadas de 1990 e 2000, quando a literatura acima citada surgiu no debate público, não havia um acúmulo de evidências empíricas capaz de sustentar todas as suas afirmações a respeito dos custos diferenciados de acesso à justiça do trabalho, bem como a respeito dos problemas gerados pelos comportamentos de trabalhadores e empregadores diante desses custos.

As informações apresentadas na sequência deste artigo se encaixam em um novo contexto, de surgimento de diversas evidências empíricas, que permitem testar algumas afirmações já expostas sobre eventuais problemas gerados pela estrutura de custos de demanda na justiça do trabalho[3].

2. Evidências

2.1 Informações gerais

Antes de entrar na análise de evidências que possam ajudar a testar as afirmações acima expostas, vale a pena expor algumas informações gerais, sobre o modo como as reclamações são processadas na justiça do trabalho. Afinal, essas informações podem ajudar a contextualizar e a compreender diversas assertivas (algumas até mesmo polêmicas) que serão feitas na sequência[4].

Acerca do teor das sentenças que são produzidas nessa justiça, constata-se que 45,5 por cento delas são homologações de conciliações entre as partes em disputa – trabalhadores e empregadores[5]. Outras 26,6 por cento são sentenças parcialmente procedentes, ao passo que 6,4 por cento são sentenças improcedentes e outras 3,1 por cento são totalmente procedentes (tabela 1).

3. Tais informações são oriundas do Banco Nacional de Autos Findos Trabalhistas (doravante BNAFT), fruto da cooperação técnica entre o TST (Tribunal Superior do Trabalho) – por intermédio do CSJT (Conselho Superior da Justiça do Trabalho) – e o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). O BNAFT é exposto no quadro apresentado ao final deste artigo.

4. Mencione-se que todas as evidências apresentadas neste texto se referem às ações mais prevalentes na Justiça do Trabalho: i) reclamações trabalhistas de rito ordinário e de rito sumaríssimo; ii) impetradas por pessoas físicas (geralmente trabalhadores); iii) impetradas contra pessoas jurídicas (geralmente empresas). Dessa forma, não se enfocam neste texto: i) ações de outros tipos (dissídios coletivos, ações civis públicas, mandados de segurança etc.); ii) impetradas por outras pessoas (empresas, sindicatos, ministério público etc.); iii) impetradas contra outras pessoas (como as pessoas físicas).

5. Isso provavelmente reflete a constituição histórica da Justiça do Trabalho, descrita por diversos autores como uma jurisdição que valoriza a construção de 'consensos' entre as partes envolvidas. Em meio aos autores do campo do direito que fazem semelhante descrição da Justiça do Trabalho, ver Barros (2006); Delgado (2006); Nascimento (2005). Já em meio aos autores do campo da sociologia, ver Biavaschi (2007); Cardoso (2002); French (2001) e Paoli (1994).

Desse modo, algumas alegações a respeito dessa justiça devem ser ponderadas – alegações como '*tudo que o trabalhador pede a justiça do trabalho* dá'. Como os dados indicam, os resultados totalmente favoráveis aos trabalhadores são bastante raros. Os resultados mais frequentes envolvem decisões parcialmente favoráveis, seja por meio de conciliações com os empregadores, seja por meio de decisões de mérito dos magistrados[6] [7].

Sobre a interposição de recursos contra decisões dessa justiça, nota-se que ela não é comum. Há recursos ordinários interpostos em 20,1 por cento das reclamações analisadas, embargos de declaração em 10,6 por cento, agravos diversos em 7,5 por cento e recursos de revista em 7,5 por cento delas (tabela 2)[8].

Dessa maneira, outras alegações sobre essa justiça também devem ser matizadas – alegações como '*a ação trabalhista não acaba nunca, devido aos vários recursos*'. Afinal, ainda que as normas prevejam várias possibilidades de recursos contra as decisões dos magistrados, a utilização de todas essas possibilidades não é algo frequente.

TABELA 1. Teor da sentença

	%
Homologação de acordo	45,5
Parcialmente procedente	26,6
Outros casos de extinção sem julgamento de mérito	17,0
Improcedente	6,4
Totalmente procedente	3,1
Carência de ação por falta de interesse processual	1,0
Prescrição ou decadência	0,4
Declínio de competência	0,0
Total	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

6. O que não afasta alegações também comuns acerca da Justiça do Trabalho, como por exemplo *"o trabalhador pede tudo e sempre leva alguma coisa"*.

7. É bom esclarecer que, quando se fala em decisões de mérito neste texto, está se falando em decisões dos magistrados que não resultaram meramente de homologações de conciliações.

8. Acerca dos recursos que podem ser interpostos na Justiça do Trabalho, ver Leite (2012); Pinto (2006); Teixeira Filho (2011).

TABELA 2. Se houve recursos – sim

	%
Se houve recurso ordinário	20,1
Se houve embargos de declaração	10,6
Se houve agravos	7,5
Se houve recurso de revista	7,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

Nada menos que 73,7 por cento das sentenças produzidas na justiça do trabalho envolvem créditos (ou seja, direitos – geralmente dos trabalhadores – que têm expressão monetária) (tabela 3). E, em 72,9 por cento das que envolvem créditos, este é líquido (sua expressão monetária já foi especificada em termos de valores), logo após a prolação das sentenças (tabela 4). Contudo, há diferenças significativas a respeito deste último ponto, a depender de se as sentenças são homologações de conciliações (97,2 por cento têm créditos líquidos) ou se são decisões de mérito dos magistrados (somente 37,8 por cento) (tabela 5). Ao que parece, as conciliações fazem com que o processamento das reclamações seja mais célere e, por consequência, efetivo.

Isso pode ser visto também nas tabelas subsequentes. Das sentenças da justiça do trabalho que envolvem créditos, 46,5 por cento não têm seu pagamento cumprido de modo espontâneo pelos réus (geralmente, as empresas) (tabela 6). Ou seja, quase metade das sentenças que têm créditos precisa passar pela fase de execuções (de cumprimento forçado), o que torna o processamento das reclamações menos célere e efetivo. E, mais uma vez, há diferenças expressivas a este respeito, dependendo de se as sentenças são provenientes de homologações de conciliações (apenas 28,6 por cento necessitam de execuções) ou de decisões de mérito dos magistrados (nada menos que 72,6 por cento) (tabela 7)[9].

TABELA 3. A decisão gerou crédito trabalhista?

	%
Não	26,3
Sim	73,7
Total	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

9. Apesar de ser um percentual reduzido, não deixa de chamar a atenção que, mesmo em caso de conciliações, 28,6 por cento das sentenças homologatórias necessitam de execução.

TABELA 4. O crédito é líquido?

	%
Não	27,1
Sim	72,9
Total	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABELA 5. O crédito é líquido?

	NÃO	SIM	TOTAL
Julgamento (Parc./totalm. proced.)	62,2	37,8	100,0
Homologação de acordo	2,8	97,2	100,0
Total	25,9	74,1	100,0

Observação: Qui-quadrado de Pearson: 260.163,16. Graus de liberd.: 1. Signif. assint. (bicaudal): 0,000.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABELA 6. Havendo crédito, houve pagamento sem necessidade de execução?

	%
Não	46,5
Sim	53,5
Total	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABELA 7. Havendo crédito, houve pagamento sem necessidade de execução?

	NÃO	SIM	TOTAL
Julgamento (Parc./totalm. proced.)	72,6	27,4	100,0
Homologação de acordo	28,6	71,4	100,0
Total	46,0	54,0	100,0

Observação: Qui-quadrado de Pearson: 104.971,55. Graus de liberd.: 1. Signif. assint. (bicaudal): 0,000.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

2.2 Os custos temporais

Uma afirmação que pode ser testada com as informações do BNAFT é: os custos temporais de demanda na justiça do trabalho são diferenciados para trabalhadores

e empregadores, no sentido de serem elevados para os primeiros e reduzidos para os segundos?

Para isso, talvez seja possível analisar alguns pontos, como o tempo decorrido entre: i) a propositura da reclamação e a sentença; ii) a interposição de recurso e a sua decisão; iii) a propositura da reclamação e o pagamento de crédito trabalhista; iv) a sentença e o pagamento de crédito trabalhista.

Segundo as informações do banco de dados, no conjunto das reclamações analisadas, o tempo médio que decorre entre o peticionamento dos autores (geralmente, trabalhadores) e a sentença dos magistrados (em 1.º grau de jurisdição) é de 171 dias – o que corresponde a algo como 5,6 meses (tabela 8).

TABELA 8. Dias decorridos entre a propositura da reclamação e a sentença

	N.º
Média	171,0
Desvio-padrão	329,5
1.º Quartil	40,0
2.º Quartil	83,0
3.º Quartil	186,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

Caso se dê a interposição de recursos contra as decisões dos magistrados (ou seus congêneres em 2.º ou 3.º graus de jurisdição), esse lapso de tempo tende a se ampliar bastante[10]. Apenas como exemplo, no caso de embargos de declaração, são necessários em média mais 59,3 dias para obter uma decisão (1,9 mês). No caso de recurso ordinário, exigem-se em média 255,4 dias adicionais (8,4 meses). No caso de recurso de revista, são necessários em média mais 267,1 dias para conseguir uma decisão (8,8 meses). Por fim, no caso de agravos, exigem-se em média 365,2 dias adicionais (nada menos que 12 meses) (tabela 9)[11].

Recorde-se que a interposição desses recursos contra as decisões dos magistrados não é comum, como já examinado. Ademais, esclareça-se que é ainda menos comum que essas decisões sofram com a interposição de todos esses recursos

10. Recursos que, na maioria das vezes, são decididos por órgãos da Justiça do Trabalho acima do 1.º grau de jurisdição (recurso ordinário: Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs); recurso de revista: Tribunal Superior do Trabalho (TST); agravos: colegiados de TRTs ou do TST). No caso dos embargos de declaração, eles são decididos pelos próprios órgãos que produziram as decisões embargadas.

11. Todos esses lapsos de tempo não levam em conta os lapsos para as partes interessadas interporem os recursos (embargos de declaração: 5 dias; recurso ordinário: 8 dias; recurso de revista: 8 dias; agravos: 8 dias).

consecutivamente[12]. De modo que a ampliação do tempo de processamento das reclamações, por conta dos recursos disponíveis às partes insatisfeitas, raramente é a adição de todos os lapsos mencionados (por mais que eles sejam, em si mesmos, bastante impressionantes).

TABELA 9. Dias decorridos entre a interposição de recurso e a decisão do recurso

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO	**N.º**
Média	59,3
Desvio-padrão	72,5
1.º Quartil	14,0
2.º Quartil	35,0
3.º Quartil	73,0
RECURSO ORDINÁRIO	**N.º**
Média	255,4
Desvio-padrão	230,2
1.º Quartil	112,0
2.º Quartil	188,0
3.º Quartil	322,0
RECURSO DE REVISTA	**N.º**
Média	267,1
Desvio-padrão	512,5
1.º Quartil	25,0
2.º Quartil	56,0
3.º Quartil	198,0
AGRAVOS	**N.º**
Média	365,2
Desvio-padrão	460,5
1.º Quartil	118,0
2.º Quartil	224,0
3.º Quartil	396,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

No conjunto das reclamações estudadas, o tempo médio que decorre entre o peticionamento dos autores (trabalhadores) e o início do pagamento de seus crédi-

12. Ressalte-se que há outros recursos que podem ser interpostos pelas partes litigantes na Justiça do Trabalho, além dos aqui mencionados. Sobre isso, ver Leite (2012); Pinto (2006); Teixeira Filho (2011).

tos pelos réus (empregadores) é de 684,0 dias – o que equivale a 22,4 meses (tabela 10)[13]. Em outras palavras, os custos de demanda na justiça do trabalho, do ponto de vista temporal, não parecem ser desprezíveis para os trabalhadores: trata-se de quase dois anos até eles começarem a receber ao menos alguma parcela de seus créditos (dado que estes frequentemente são parcelados).

Mas esses custos aparentam ser ainda mais elevados quando não há cumprimento espontâneo das sentenças pelos empregadores (quando há necessidade de execução – ou cumprimento forçado)[14]. Nesta situação, o tempo médio entre o peticionamento e o início do pagamento chega a 1.082,1 dias – o que corresponde a 35,5 meses (tabela 10). Em outros termos, a necessidade de execução dos créditos parece agravar significativamente os custos temporais dos trabalhadores, em suas demandas na justiça do trabalho[15].

TABELA 10. Dias decorridos entre a propositura da reclamação e o início do pagamento de crédito trabalhista

	TOTAL	CASOS SEM EXECUÇÃO	CASOS COM EXECUÇÃO
	N.º	N.º	N.º
Média	684,0	307,9	1.082,1
Desvio-padrão	1.017,1	545,9	1.237,8
1.º Quartil	70,0	51,0	167,0
2.º Quartil	231,0	113,0	689,0
3.º Quartil	880,0	294,0	1.525,0

Observação: Teste de T para igualdade de médias (casos sem e com execução): 242,6. Graus de liberdade: 241.779,3. Signif. (bicaudal): 0,000. Diferença média: 774,1. Erro-padrão da diferença: 3,2. Interv. conf. diferença (95,0%): 767,9 e 780,4.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

Obviamente, esses custos se reduzem um pouco quando se considera apenas o tempo médio que decorre entre o sentenciamento pelos magistrados e o início do pagamento dos créditos pelos réus (empregadores). No conjunto das reclamações analisadas, esse tempo é de 533,2 dias – o que equivale a 17,5 meses (tabela 11).

13. Estão sendo analisadas aqui as reclamações que tenham se resolvido em créditos (como visto acima, 73,7 por cento das sentenças produzidas na Justiça do Trabalho envolvem créditos). Acrescente-se que se fala aqui em momento de início de pagamento dos créditos, pois é frequente que os créditos sofram um parcelamento para viabilizar seu pagamento pelos réus aos autores (quando não há parcelamento, esse início é a própria data de pagamento dos créditos).

14. Como já examinado, das sentenças da Justiça do Trabalho que envolvem créditos, 46,5 por cento não têm seu pagamento cumprido de modo espontâneo pelos empregadores.

15. As razões desse fato, que são diversas e complexas, são analisadas em Campos e Benedetto (2015).

Contudo, tal como antes, esses custos parecem continuar elevados quando as sentenças não são espontaneamente observadas pelos empregadores (necessitando de execução – cumprimento forçado). Nesse caso, o tempo médio entre o sentenciamento pelos magistrados e o início do pagamento pelos empregadores alcança 918,5 dias – o correspondente a 30,1 meses (tabela 11).

TABELA 11. Dias decorridos entre a sentença e o início do pagamento de crédito trabalhista

	TOTAL	CASOS SEM EXECUÇÃO	CASOS COM EXECUÇÃO
	N.º	N.º	N.º
Média	533,2	171,7	918,5
Desvio-padrão	928,0	437,3	1.145,3
1.º Quartil	11,0	6,0	77,0
2.º Quartil	73,0	15,0	532,0
3.º Quartil	685,0	85,0	1.230,0

Observação: Teste de T para igualdade de médias (casos sem e com execução): 255,7. Graus de liberdade: 223.175,1. Signif. (bicaudal): 0,000. Diferença média: 746,8. Erro-padrão da diferença: 2,9. Interv. conf. diferença (95,0%): 741,1 e 752,5.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

Enfim, a afirmação de que os custos temporais de demanda na justiça do trabalho são diferenciados para trabalhadores e empregadores (elevados para os primeiros e reduzidos para os segundos) parece se confirmar, segundo as evidências apresentadas.

Quando se enfoca o tempo decorrido entre a propositura da reclamação e a sentença, entre a interposição de recurso e a sua decisão, entre a propositura da reclamação e o pagamento de crédito trabalhista, bem como entre a sentença e o pagamento de crédito trabalhista, nota-se que os custos temporais de demanda não parecem ser pequenos para os trabalhadores.

E, mais ainda, quando não há cumprimento espontâneo das sentenças pelos réus (empregadores), esses custos avançam muito mais, chegando a lapsos de tempo expressivos, apenas para início do pagamento de créditos demandados quase três anos antes, e já conhecidos e certificados pelos magistrados em suas sentenças.

Assim, algumas alegações comuns sobre a justiça do trabalho – alegações como '*o trabalhador não tem custos, então pode entrar na justiça do trabalho sempre que quer*' – talvez possam ser questionadas.

Afinal, ao menos da perspectiva temporal, esses custos parecem bastante elevados para esse trabalhador – se não para entrar (o que, em alguma medida, já foi

questionado acima), ao menos para sair dessa justiça com parte de seus créditos. De toda forma, outras evidências, associadas a este tema, serão expostas na sequência.

2.3 Os custos monetários

Uma outra assertiva que pode ser testada com as informações do BNAFT é: os custos monetários envolvidos na demanda à justiça do trabalho são distintos para trabalhadores e empregadores? Para estes últimos, esses custos podem ser reduzidos, não só porque o pagamento de eventuais créditos trabalhistas se dá após um considerável período de tempo (como já visto), mas também porque esse pagamento se dá com deságio expressivo de valores. Como é óbvio, para os trabalhadores, exatamente pelos mesmos motivos, esses custos podem ser bastante elevados.

Para testar isso, talvez seja possível analisar alguns pontos, como os valores de créditos liquidados e efetivamente pagos pelos empregadores aos trabalhadores. A tabela 12 traz informações para ambos os valores, para o conjunto das reclamações aqui estudadas. Percebe-se que, entre os valores liquidados (logo após a prolação das sentenças pelos magistrados) e os valores realmente pagos pelos réus (empregadores), há uma diferença (ou um deságio) que oscila entre 12,7 por cento e 35,9 por cento, conforme se tome como base de cálculo as médias ou as medianas (sempre considerando valores atualizados monetariamente para 31/01/2017, pelo IPCA-Geral/IBGE)[16] [17].

Nota-se que há diferenças importantes, a depender de se as sentenças derivam de homologações de conciliações ou se derivam de decisões de mérito dos magistrados. No caso das segundas, há uma diferença que oscila entre 54,2 por cento e 60,5 por cento, sempre em desfavor dos valores efetivamente pagos pelos empregadores. Já no caso das primeiras, essa diferença oscila entre 34,2 por cento e 36,1 por cento (tabela 13), de maneira que as conciliações parecem tornar o processamento das reclamações mais célere e, por consequência, efetivo (reforçando algo já visto antes).

16. Os desvios-padrão dos valores médios são bastante altos, como pode ser observado na tabela, de forma que os valores medianos podem consistir em uma estatística interessante de análise neste caso. A propósito, o mesmo talvez se aplique também aos valores das tabelas seguintes.

17. Ainda a respeito da tabela, mais além do deságio existente entre os valores liquidados e os valores realmente pagos, é possível constatar os valores relativamente reduzidos que são objeto de litigância na justiça do trabalho. Ao menos nas reclamações aqui enfocadas (que são as mais comuns nessa justiça), esses valores nunca ultrapassam 13,9 salários mínimos (valores liquidados médios) ou 4,8 salários mínimos (valores liquidados medianos) (considerando sempre o valor do salário mínimo nacional em 31/01/2017 – R$ 937,00).

Quando se analisam as sentenças de acordo com o seu cumprimento espontâneo (pelos empregadores) ou a sua necessidade de execução (cumprimento forçado), surgem panoramas distintos, conforme se considerem as médias ou as medianas dos valores. De todo modo, entre os valores liquidados (pelos magistrados) e os valores efetivamente pagos pelos réus (empregadores), há sempre uma diferença (ou um deságio) expressivo, que pode alcançar nada menos que 44,5 por cento (tabela 14).

Quando se observam apenas as sentenças que passaram pelo cumprimento forçado (execução trabalhista), nota-se que, quando há necessidade de tentar a penhora (busca e constrição de bens), há uma diferença que oscila entre 33,1 por cento e 46,7 por cento, sempre em desfavor dos valores efetivamente pagos pelos empregadores. Quando não há essa necessidade, essa diferença oscila entre 9,1 por cento e 34,5 por cento, novamente sempre em desfavor dos valores efetivamente pagos pelos empregadores (tabela 15).

Em resumo, a assertiva de que os custos monetários e temporais envolvidos na demanda à justiça do trabalho são distintos para trabalhadores e empregadores (elevados para os primeiros e reduzidos para os segundos) parece se confirmar, de acordo com as evidências a respeito do deságio existente entre os valores liquidados e realmente pagos pelos empregadores aos trabalhadores.

No conjunto das reclamações analisadas, esse deságio chega a 12,7 por cento quando se tomam as médias como base de cálculo, bem como a 35,9 por cento quando se tomam as medianas. Ou seja, os trabalhadores parecem enfrentar não só custos temporais para sair da justiça do trabalho com seus créditos, conhecidos e certificados em sentença, mas também custos estritamente monetários – que se refletem, em alguma medida, nos deságios apontados.

TABELA 12. Comparação dos valores de créditos liquidados e pagos (crédito trabalhista e demais) (Em R$ de 31/01/2017)

	VALOR TOTAL DO CRÉDITO LIQUIDADO (A)	VALOR TOTAL DO CRÉDITO PAGO (B)	DIFERENÇA (B-A) (EM R$)	DIFERENÇA (COMO PROPORÇÃO DE A) (EM %)
Média	13.045,04	11.393,39	-1.651,64	-12,7
Mediana	4.481,06	2.874,00	-1.607,07	-35,9
Desvio-padrão	84.149,51	69.895,77	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABELA 13. Comparação dos valores de créditos liquidados e pagos, de acordo com o teor da sentença (crédito trabalhista e demais) (Em R$ de 31/01/2017)

		VALOR TOTAL DO CRÉDITO LIQUIDADO (A)	VALOR TOTAL DO CRÉDITO PAGO (B)	DIFERENÇA (B-A) (EM R$)	DIFERENÇA (COMO PROPORÇÃO DE A) (EM %)
Julgamento (Parc. ou total. Proced.)	Média	54.204,86	24.801,29	-29.403,56	-54,2
	Mediana	9.259,54	3.658,74	-5.600,79	-60,5
	Desvio-padrão	261.372,37	123.623,35	-	-
Homolog. Acordo	Média	8.218,65	5.408,93	-2.809,72	-34,2
	Mediana	4.323,98	2.765,07	-1.558,91	-36,1
	Desvio-padrão	14.316,66	18.497,01	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABELA 14. Comparação dos valores de créditos liquidados e pagos, de acordo com a necessidade de execução (crédito trabalhista e demais) (Em R$ de 31/01/2017)

		VALOR TOTAL DO CRÉDITO LIQUIDADO (A)	VALOR TOTAL DO CRÉDITO PAGO (B)	DIFERENÇA (B-A) (EM R$)	DIFERENÇA (COMO PROPORÇÃO DE A) (EM %)
Não	Média	21.288,78	18.833,59	-2.455,19	-11,5
	Mediana	5.740,75	3.186,64	-2.554,10	-44,5
	Desvio-padrão	158.561,48	109.593,45	-	-
Sim	Média	9.380,03	6.462,79	-2.917,24	-31,1
	Mediana	4.286,82	2.778,00	-1.508,83	-35,2
	Desvio-padrão	24.813,67	16.899,10	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

TABELA 15. Comparação dos valores de créditos liquidados e pagos, de acordo com a necessidade de penhora (crédito trabalhista e demais) (Em R$ de 31/01/2017)

		VALOR TOTAL DO CRÉDITO LIQUIDADO (A)	VALOR TOTAL DO CRÉDITO PAGO (B)	DIFERENÇA (B-A) (EM R$)	DIFERENÇA (COMO PROPORÇÃO DE A) (EM %)
Foi tentada penhora	Média	23.293,55	15.579,32	-7.714,24	-33,1
	Mediana	5.904,77	3.146,25	-2.758,51	-46,7
	Desvio-padrão	171.679,28	105.092,60	-	-
Não foi tentada qualquer penhora	Média	10.326,46	9.390,21	-936,24	-9,1
	Mediana	4.286,82	2.807,07	-1.479,75	-34,5
	Desvio-padrão	33.257,55	43.882,14	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNAFT, TST-CSJT/Ipea.

3. Considerações finais

Nos anos 1990 e 2000, uma parte da literatura brasileira dedicou-se ao debate de questões relacionadas ao acesso à justiça do trabalho. E, mais propriamente, aos problemas gerados pelos diferenciados custos de acesso por parte de trabalhadores e empregadores. Para essa literatura, os custos diferenciados de acesso à justiça do trabalho geravam uma série de problemas, entre os quais, um conjunto de comportamentos abusivos e oportunistas por parte de trabalhadores e, também, de empregadores. Obviamente, com o decorrer do tempo, esses comportamentos tendiam a deslegitimar a própria atuação desse ramo da justiça, que se via enredado em tais problemas, mesmo que de forma absolutamente involuntária.

Neste artigo, procurou-se verificar, com uma série de evidências empíricas, alguns aspectos relacionados a tudo isso. De maneira muito resumida, pode-se afirmar que:

i) Os custos *temporais* de demanda na justiça do trabalho realmente parecem ser diferenciados para trabalhadores e empregadores, mas em desfavor dos primeiros. Ao analisar o tempo entre a propositura das reclamações e o pagamento dos créditos (entre outros vários tempos que se podem analisar), percebe-se que os custos temporais de demanda não se mostram reduzidos para os trabalhadores (especialmente quando não há cumprimento espontâneo das sentenças pelos empregadores – ou seja, quando há necessidade de execução). E não se está falando aqui de custos para entrar nessa justiça, mas sim para sair dela com alguma parcela de seus créditos. Temporalmente falando, para os trabalhadores, esses custos parecem elevados.

ii) Os custos *monetários* de demanda à justiça do trabalho realmente aparentam ser distintos entre trabalhadores e empregadores, mas em prejuízo dos primeiros. O deságio entre os valores liquidados e os realmente pagos pelos empregadores aos trabalhadores é bastante expressivo, chegando a 12,7 por cento quando se tomam as médias como base de cálculo, bem como a 35,9 por cento quando se tomam as medianas. Ou seja, os custos monetários de demanda não parecem reduzidos para os trabalhadores. E, de novo, não se está falando de custos para entrar nessa justiça, mas sim para sair dela com a parcela realmente devida de seus créditos (conhecidos e certificados em sentença).

Em suma, as afirmações de que a atuação da justiça do trabalho incentiva e/ou valida (ainda que de maneira involuntária) comportamentos abusivos e oportu-

nistas por parte dos atores laborais parecem se confirmar (ou melhor, não podem ser descartadas).

Entretanto, mais do que isso, essas assertivas parecem se confirmar especialmente no que se refere ao comportamento dos empregadores. Afinal, do ponto de vista temporal e monetário, eles parecem ter algo (ou bastante) a ganhar, seja com a postergação dos pagamentos dos créditos, seja com a mitigação (deságio) destes pagamentos.

Por sua vez, no que concerne aos trabalhadores, eles parecem ter algo (ou bastante) a perder, com ambos os fenômenos (postergação e mitigação). De maneira que, se há alguns custos para os trabalhadores iniciarem suas demandas na justiça do trabalho, esses custos parecem bem maiores para eles finalizarem tais demandas (com o recebimento dos créditos devidos).

Quadro 1 – O Banco Nacional de Autos Findos Trabalhistas

As informações utilizadas neste artigo são originárias do Banco Nacional de Autos Findos Trabalhistas (doravante BNAFT), fruto da cooperação técnica entre o TST (Tribunal Superior do Trabalho) – por intermédio do CSJT (Conselho Superior da justiça do trabalho) – e o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Acerca do BNAFT, vale a pena destacar que ele resulta de uma amostragem aleatória simples de reclamações trabalhistas, com baixa definitiva ou remessa ao arquivo provisório no final do primeiro semestre de 2012. Essa amostragem inclui autos de 9.215 reclamações, oriundas de 1.167 Varas Trabalhistas, localizadas em 683 municípios de todos os estados brasileiros. Essa amostragem é representativa e significativa para cada um dos 24 TRTs (Tribunais Regionais do Trabalho), com nível de confiança de 90,0 por cento e margem de erro de 0,9 por cento (para indicadores nacionais – conjunto dos TRTs).

O BNAFT contém 813 diferentes informações, versando sobre todos os atos e todas as fases processuais, da amostra de reclamações trabalhistas com baixa definitiva ou remessa ao arquivo provisório no final do primeiro semestre de 2012. Essas informações resultam de coleta por meio de questionário eletrônico, utilizado por uma equipe de servidores da justiça do trabalho, treinados e supervisionados pelo Ipea (e, em alguns casos, utilizado por uma equipe do próprio Ipea)[18].

Finalmente, mencione-se que os microdados do BNAFT estão disponíveis a quaisquer interessados, mediante solicitação direta ao TST (CSJT) e ao Ipea.

18. Para mais informações sobre esses microdados, ver Cunha e Rêgo (2015).

Referências

Amadeo, E. (1998). A reforma trabalhista brasileira. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, (9), 5-6.

Amadeo, E., & Camargo, J. M. (1994). *Institutions and the labor market in Brazil*. Recuperado de <http://econpapers.repec.org/paper/riotexdis/315.htm>.

Barros, A. M. (2006). *Curso de direito do trabalho* (3.ª ed.). São Paulo: LTr Editora.

Biavaschi, M. B. (2007). *O direito do trabalho no Brasil - 1930 a 1942: A construção do sujeito de direitos trabalhistas*. São Paulo: LTr Editora.

Camargo, J. M. (1997). Negociações coletivas, distribuição e emprego. *Dados*, *40*(1). Recuperado de <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100001>.

Camargo, J. M., & Reis, M. (2003). *Assimetria de Informação e Desemprego*. Recuperado de http://econpapers.repec.org/paper/anpen2003/f67.htm.

Campos, A. G., & Benedetto, R. D. (2015). *Insumos para a regulamentação do Funget: Informações sobre execuções na justiça do trabalho*. Recuperado de <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26455>.

Cardoso, A. M. (2002). Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo. In *A democracia e os três poderes no Brasil* (1.ª ed., p. 493-555). Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj/Faperj.

Cunha, A. dos S., & Rêgo, C. V. (2015). *Relatório sobre o tempo e o custo das ações trabalhistas* (p. 7). Brasília: Ipea.

Delgado, M. G. (2006). *Curso de direito do trabalho* (5.ª ed.). São Paulo: LTr Editora.

French, J. (2001). *Afogados em leis: A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Perseu Abramo.

Gomes, A. M. de C., & Silva, F. T. da (Orgs.). (2013). *A justiça do trabalho e sua história: Os direitos dos trabalhadores no Brasil*. Recuperado de <http://www.editoraunicamp.com.br/produto_detalhe.asp?id=832>.

Gonzaga, G. (1998). Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil. *Revista de Economia Política*, *18*(1), 120-140.

Gonzaga, G., & Pinto, R. C. (2014). *Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista*. Recuperado de <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td625.pdf>.

Leite, C. H. B. (2012). *Curso de direito processual do trabalho* (10.ª ed.). São Paulo: LTr Editora.

Nascimento, A. M. (2005). *Curso de direito do trabalho* (20.ª ed.). São Paulo: Saraiva.

Néri, M. C., Camargo, J. M., & Reis, M. (2000). *Mercado de trabalho nos anos 90: Fatos estilizados e interpretações*. Recuperado de <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0743.pdf>.

Paoli, M. C. (1985). *Trabalho e conflito na era do Estado: Direitos sociais, cidadania e leis do trabalho no Brasil: 1930-1950* (Tese de doutorado). London University, Londres.

Paoli, M. C. (1994). Os direitos do trabalho e sua justiça: Em busca das referências democráticas. *Revista USP*, (21), 100-115.

Pinto, J. A. R. (2006). *Manual dos recursos nos dissídios do trabalho*. São Paulo: LTr Editora.

Teixeira Filho, M. A. (2011). *Execução no processo do trabalho* (10.ª ed.). São Paulo: LTr Editora.

Leniency in anti-corruption law: Accountability in accordance with the backbone functions of State actors

Leniência na lei anticorrupção: *Accountability* segundo as funções vertebradoras dos atores estatais *(PT: 129-143)*

Lucio Alves Angelo Junior
University of Brasilia, Brazil

Vanir Fridriczewski
University of Salamanca, Spain

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.115-128

ABSTRACT
This paper sets out to discuss the main repercussions of the leniency agreements jointly celebrated by the Comptroller-General's Office (CGU) and the Attorney-General's Office (AGU), pursuant to Federal Law no. 12,846/13, on the actions of other Brazilian authorities responsible for fighting corruption, in the light of theoretical propositions regarding accountability. Taking the legal literature as starting point, it was found that such settlements can be classified as having the status of discretionary administrative acts, and it is relevant to establish the potential and limitations that this status entails. Considering the need in democratic systems for horizontal control mechanisms, managed by State agencies, this article then sought, on the basis of the theory that provides for the respective backbone functions, to delimit the corresponding fields of action, placing each organ correctly within the leniency system. The final considerations stress the need for harmonious, non-invasive and coordinated exercise of powers, on the basis of their legal functions and within the boundaries for their exercise.

Keywords: leniency agreement, administrative act, accountability, backbone function

1. Introduction

Although Law 12.846 (Brazil, 2013), commonly known as the Anti-Corruption Law (ACL), has existed for a reasonable period of time, the Federal authorities' use of leniency agreements as a tool for recovering assets is currently in the process of rapid expansion, at the same time as this instrument is being refined by the bodies legally and constitutionally entrusted with the task of fighting corruption. There has been no shortage of debate concerning the power to enter into these settlements, their potential implications in the judicial and administrative spheres, and even the possibility of interference in the acts carried out in the course of negotiations.

In view of that context, this article seeks to investigate the legal nature of the leniency agreements provided for in the ACL. We shall therefore establish their main characteristics and then delimit their effects vis-à-vis other public organizations likewise involved in the investigation, prevention and punishment of misconduct by legal persons, or other connected acts of a corrupt nature.

From an academic perspective, the purpose of this article is also to propose comparison of legal concepts which have been consolidated in the doctrine with their main repercussions on the literature involving accountability in the public sector (O'Donnel, 1998; Lavalle & Vera, 2010) and the functions typical of each body in this process, on the basis of their backbone functions (Rezzoagli, 2015).

In view of its eminently theoretical nature, this investigation is underpinned by bibliographical research in the fields of Public Administration and Law, and on documentary research, in the subject areas under study, followed by research into the legislation governing the leniency agreements entered into by the Comptroller-General's Office (*Controladoria-Geral da União*, CGU) and that also involve the Attorney-General's Office (*Advocacia-Geral da União*, CGU).

This article is structured in five sections, in addition to this introduction. The first characterizes the leniency agreements provided for in the ACL as administrative acts, in order to situate them, in the second chapter, in the context of horizontal accountability. Considerations concerning the backbone functions of the different bodies involved then seek to relate the institutional vocation of each public body to the boundaries of its scope of action, which will be delineated by the respective legal powers, by the self-enforcing nature of the act and by the limits imposed by the administrative prerogative to decide on the merits. The final consideration set out to sum up the study, in keeping with the objective proposed, and also to point to possible new research fronts involving the topic.

2. Leniency agreements in the ACL as administrative acts

When we seek to discover the essence of a legal institute, the first task is to identify its legal nature. From this it will then be possible to situate it correctly in the normative framework, with all the consequences flowing from there.

Under the ALC and Decree 8.420 which regulates its application (Brazil, 2015), leniency agreements are provided for as alternatives to the imposition of other penalties established in the legislation, although their use is limited to authorities with powers to apply penalties, which is the sole prerogative of the State bodies designated by law. We may therefore point to the public nature of these agreements, and to the clear exercise of the power of *imperium* by the State when they are used.

These preliminary observations shed light on these agreements, identifying characteristics that allow us to delineate the concept, according to Celso de Mello (2006), as an administrative act:

> (...) declaration by the State (or by an entity standing in for the State – such as the holder of a public service concession), in the exercise of public prerogatives, manifested through complementary legal measures established in law, in order to comply with the same, subject to control of legitimacy by jurisdictional authorities. (p. 346)

Complementing that notion, Di Pietro (2017) enumerates the classical attributes of administrative acts, such as presumptions of legitimacy, which operates in favor of adjusting the act to the legal system, and also of veracity, as regards the content of fact attested to by the Administrative Authorities.

With regard to their imperative nature, we may point to the possibility of imposing the intention embodied in the act on third parties, without requiring their consent, whilst their self-enforceability means that there is no need to submit them for judicial intervention in order for them to have their intended effects. Lastly, conformation to type, in other words, the need for them to correspond to the arrangements established in law and intended for the purpose in mind (Di Pietro, 2017).

Lastly, no major digressions are needed to explain the simple lesson of Administrative Law that identifies the elements (or requirements) of administrative acts, which are: (a) subject endowed with powers; (b) public purpose; (c) form prescribed in law; (d) motive; and (e) object (da Cunha Jr, 2015).

In the light of those parameters, no special effort is needed to see that leniency agreements consist effectively of an administrative act that contains an intention on the part of the State to impose a penalty, despite any possible derived classifications that might arise from the cooperative and consensual elements existing over

the course of the process of their conclusion (Heinen, 2015), inherent in the negotiation process that precedes their conclusion. In any case, for the purposes of this article, it is sufficient to recognize its central dimensions, insofar as arguments as to its potential commutativity, or the possibility of negotiation, are not sufficient to detract from its core characteristics.

One final interesting aspect to be addressed is the dichotomy between discretionary and non-discretionary administrative acts, in connection with leniency. It is clear, in this regard, that negotiations between the State, when minded to be lenient, and the private party interested in a settlement, must consist essentially of a space for reciprocal concessions, subject to the terms and limits authorized by the ACL and the decree regulating its application. It is therefore reasonable to assume that the CGU's expression of intention, made in the negotiations, does not correspond to a subjective right of the company, conditional on mere satisfaction of the requirements established in law, but rather that it presupposes a necessary judgement by the administrative authorities that the course of action in view is expedient and opportune. In other words: this is unequivocally an administrative prerogative, corresponding essentially to a discretionary administrative act, although it should be recalled that the authorities' margin of discretion must still comply with the requirements established in law. That compliance has important consequences.

3. Horizontal accountability

Having identified the nature of the leniency agreements provided for in the ACL, it is necessary to look now at the role of other government agencies in relation to them, with the particular aim of ensuring that their roles are not emptied of practical meaning over the course of this important process for combating corruption. This is because, in a democracy, it is intuitively clear that no State body can seek to be immune to oversight. However, the core reason for those mechanisms is found not in the need for their existence, but in the delimitation of their scope and rules.

In relation to this issue, scholars in the field of political science and public administration (O'Donnell, 1998) have shed light on possible solutions, by perceiving that the attribution of specific legal powers to each body does not preclude other mechanisms involving multiple actors, in an environment of mutual accountability. Those actors may include the judiciary, the Federal Prosecution Service (*Ministério Público Federal*, MPF), the Federal Police (*Polícia Federal*, PF) and the Union Court of Auditors (*Tribunal de Contas da União*, TCU).

Although questions relating to the Portuguese translation of *accountability* (Campos, 1990; Pinho & Sacramento, 2009), or even to the precise demarcation of the respective concept, are not immune to differences of opinion (Koppel, 2005),

the literature has not been backward in seeking a consensus, or at least an attempt to identify the main dimensions involved.

Despite these multiple conceptions, Schedler (1999) states that it is possible to point to two elements which are indissociable from its construction, consisting of *answerability* and *sanction* (synonymous with *enforcement*). The content in these two cases is related to the need for governments to provide information and explanations of their acts, and to the permanent possibility of subjection to sanctions in the event of irregularities.

Other authors also attribute a wider field to their definition, such as Fox (2006) who points to "holding state actors responsible for their actions", preceded by allowing access to government information (a requirement closely related to transparency) and by the ascribing of responsibility, either formally or informally, making it possible to then apply sanctions.

For Lavalle and Vera (2010), the combined presence of requirements of information, justification and sanction are a relevant criterion for differentiating it from other concepts involved in democratic theory, above all in its participative dimension. They argue that this greater rigidity is justified by the need to arrive at a level of conceptual precision that distinguishes accountability from other correlated concepts (and even its underlying assumptions), but which are not to be confused with it, such as social control and transparency.

Another interesting aspect to be seen in the literature is the connection between legal and administrative sciences with regard to control. Hely Lopes Meirelles (2003) showed an intuitive understanding of how "the power of monitoring, guidance and correction that a Power, organ or authority exerts over the functional conduct of another" (p. 563), whilst Di Pietro (2017) puts forward, albeit not directly, the idea that the exercise of administrative powers is subject to mechanisms of horizontal accountability, giving the example of the accountability of authorities in the administrative and criminal justice spheres.

Moving on from the classical Cartesian conception propounded by O'Donnell (1998), accountability may be understood in its horizontal form, where internal State agencies are given the task of controlling other agencies, of equivalent status or otherwise, and in its vertical form, where the exercise of control over the State is a prerogative of the citizens themselves, occurring to a substantial extent in relation to elected representatives, who find themselves in a position subordinate to the citizens when elections are held.

For the purposes of this article, we may identify at the heart of the accountability arrangements an interface between supervisory agencies designated by law and the state body obliged to report to that agency for scrutiny and, desirably, for dissemination to the general public of the findings of its work, which include

clarification of the reasons for a given mode of action with regard to the *res publica* (Lavalle & Vera, 2010). It is here worthwhile reiterating that the possibility of applying sanctions to public agencies (and their agents), as we have seen, is an extremely central element in theories of accountability, in all its propositions.

Accordingly, having identified the body empowered under the Anti-Corruption Law to enter into leniency agreements and having shown that inter-agency supervision is not only possible, but actually indispensable, we now need to enquire again into the demarcation of powers for the exercise of those activities at federal level. This assertion is further corroborated by Pope and Vogl (2000), who endorse the need for coordination between the different State actors responsible for addressing corruption.

4. Backbone function

In order to contribute with greater clarity to the demarcation of those roles in anti-corruption systems, Rezzoagli (2015) proposes that, once the organizations involved in that process have been identified, we should identify their "backbone functions". In a lecture delivered at the University of Brasilia, Bruno Rezzoagli (2019) asserted that the degree of autonomy of each in relation to the others is of the highest importance, and their location in the State structure should be considered in the respective institutional designs, irrespective of whether the agencies work in prevention or law enforcement.

In effect, this perspective reinforces the notion of the impossibility of a given act, carried out in the exercise of the express powers of a body, being ordinarily subject to rubber stamping by a different body. By rubber stamping, in this discussion, we should understand the possibility of a public entity with supervisory powers having the prerogative, on that pretext, to substitute in full the agency that carried out the act subject to its scrutiny. As well as this amounting to an undue absorption of attributes not proper to it, it would be in breach of the fundamental principle underlying the backbone functions of all the organizations involved, both from the perspective of undue expansion of the supervisor, and the consequent shrinking of the role of the body subject to supervision. On the other hand, it cannot be ignored that supervisory functions must remain strong, coordinated and cooperative, thereby assuring the prevalence of the public interest, on pain of creating an environment favorable to arbitrariness.

The backbone functions of each body can therefore be identified as "aquellas funciones que le son propias y que ningún otro órgano podría realizar de la misma forma y con las mismas garantías de efectividad" [those functions which are proper to it and which no other body may exercise in the same way and with the same guarantees of effectiveness] (Rezzoagli, 2015, p. 10). For this author, the

full exercise of a function presupposes, for its success, the existence of highly specialized agencies, characterized by specific powers and responsibilities and provided with sufficient resources to do their work properly, which idea is further supported by Pope (2000), for whom independence is the cornerstone on which the actual existence of anti-corruption agencies is built.

It is important to mention that the Brazilian model refers to what Rezzoagli (2015) classified as the "multiple agencies model" (p.4), based on an OECD study (2008) and, when speaking of the independence of bodies, he stated:

> Hecha esta distinción, los órganos de prevención de la corrupción no deberían ser "totalmente independientes", ya que la implementación de políticas preventivas requiere de la decisión y el apoyo de la máxima autoridad del gobierno; así como de la cooperación y coordinación con otras dependencias gubernamentales, dado que aquéllas se caracterizan por poseer competencias transversales. (p. 9)
>
> [Having made this distinction, corruption prevention agencies should not be "wholly independent", insofar as the implementation of preventive measures requires decisions and support from the top tier of government; in addition to cooperation and coordination with other government agencies, insofar as one of their characteristics is that they have cross-sectoral powers.]

As we have seen, those considerations bear out the idea proposed in this article, in that they admit that it is both necessary and possible to set limits on all and any government agencies, in relation to the design of strategies for addressing corruption.

5. Limits relating to powers, self-enforceability and administrative appraisal of merit

Having established the theoretical premises in the fields of accountability and the backbone functions of each public organization involved in leniency, we now need to examine the powers for the act embodied in these agreements. It is here evident that only the law can grant that power, as this is an entirely conditional element. The ACL itself, in article 16, §10, sets out the legislator's decision to explicitly designate the CGU as having sole exercise of this power, in the context of the federal executive.

This rule is also consistent with the provisions of the Constitution of the Republic (Brazil, 1988), Complementary Law no. 73 (Brazil, 1993) and the Administrative Misconduct Law (LIA – Brazil, 1992*a*), alluding to the Attorney-General's Office with regard to its powers to represent the Union in and out of court, to its consultative and advisory role in relation to the Executive and to the power to

desist, settle and agree in actions of interest to the Union (Soares, 2018). It was also the clear aim of Interministerial Order (*Portaria*) CGU/AGU 2.278 (Brazil, 2016) to reinforce that arrangement, in defining "the procedures for entering into leniency agreements" provided for in the ALC, within the sphere of the CGU, and providing for the involvement of the AGU.

Even in this context, it should be clear that there is no provision in the ALC, at least with regard to leniency, that grants powers to other organizations, whatever their constitutional or legal status, to do this on behalf of the Brazilian federal executive of foreign public authorities.

These were the grounds that the Federal Regional Court of the 4th Region (TRF4, 2017) adopted for acknowledging that the MPF has no powers to enter into leniency agreements under the ACL:

> With regard to the first aspect, Law 12.846/2013 (ACL) lays down that, within the sphere of federal executive power, the Comptroller-General's Office (CGU) has sole powers to enter into such agreements (article 16, §10). Decree 8.420/2015 (...) reasserts this rule in article 29.
> In other words, the authority empowered, in principle, to enter into a leniency agreement with the legal person involved in corrupt acts is the CGU.
> This is no impediment to the participation, which in fact appears advisable, of other bodies such as the Attorney-General's Office (AGU), the Public Prosecution Service and the Union Court of Auditors – TCU.
> (...)
> A flaw is therefore identified in the leniency agreement under consideration, which however does not void the contractual act, in view of the possibility of ratification by the CGU, or re-ratification, with the involvement of other bodies, taking into account the issue examined below, which is compensation of the public purse and the fine. (p. 6)

So, case law is another factor corroborating the need to design criteria for coordination of public actors, in order to avoid nullities due to breach of law. In any case, it is important to stress that this multiplicity of bodies should not be confused with the granting of equivalent powers, and we should reiterate that, of all of these bodies, the only one indispensable for carrying out the administrative act, as we have seen, is the CGU, by express determination of the law.

With regard to the repercussions of self-enforceability, it is relevant to recall that the law dispenses with any type of submission of leniency agreement for ratification, judicial or otherwise, for them to take immediate effect.

In this particular respect, it should be observed that their characterization as extrajudicial enforceable titles (article 37, III, of Decree 8.420) does not undermine their self-enforceability. On the contrary, it confirms this, insofar as the need for enforcement will only arise if the company benefiting from them fails to comply with their terms. In other words, only in the event of the agreement ceasing to produce its regular and natural effects, on the terms agreed, does the law empower the authorized body to use judicial means.

A further observation should be made in this respect. Although leniency agreements, as we have seen, are preceded by a negotiation process, they are an expression of the State's intention of applying sanctions and require the private party, among other things, to identify the other persons involved in the offence, and also to comply with the penalties (fine) and to return the amounts assessed in the course of the negotiations, without prejudice to the obligation to pay full relief for damages that may be assessed in other ways, such as through audit investigations by the Union Court of Auditors (article 16 of the ALC).

Lastly, and more significantly, we may point to the consequences of the discretionary nature of this act: its merits, i.e. the criteria of convenience and appropriacy taken into consideration by the public administrative authorities, which is an area closed to intervention by the courts, supervision being limited to possible defects in relation to the legal system (legality). The Federal Supreme Court (STF, 2017) has produced and consolidated ample case law on this matter:

> It has been firmly held by this court that, in keeping with the constitutional principle of the separation of powers, the judicial authorities can only assess the merits of an administrative decision in respect of its (un)lawfulness or a possible abuse of power. (p.1)

Even today, the court has not wavered from this position (STF, 2019):

> Aside from this, it should be stressed that decision under appeal is consistent with the previous decisions of this court to the effect that assessment by the judicial authorities of administrative acts is limited to their legality and compliance with guarantees of adversarial process and sufficient defense, the merits of an administrative act falling outside the scope of judicial appraisal. (p. 11)

The above can therefore be summarized in the idea that, once entered into by the authority designated by law, leniency agreements constitute administrative acts, which are self-enforceable by nature and comply with specific criteria of convenience and appropriacy which cannot be substituted by the intentions of any other body or authority of the Republic, on pain of undeniable breach of the inherent system of checks and balances.

Nonetheless, it is still legitimate to enquire into the circumstances and manner in which those agreements might serve to trigger the action of other State subjects, in view of the position they occupy in the institutional framework, insofar as the powers of the other organizations involved in the Brazilian anti-corruption macro-system must be preserved. The ideas set out below are proposed as a contribution to answering this question.

With regard to exercise by the MPF and the Federal Police of their backbone functions in prosecuting crime, it is not difficult to point to supervisory actions through various instruments available to these institutions under the law (inquiries and judicial actions, for example), in the event of a criminal offence being committed in the course of the negotiation, or even the performance, of leniency agreements, justifying the application of penalties to the persons responsible.

In addition, it is important to recall that certain instances of administrative misconduct committed, under the same conditions, by public agents involved in those agreements, should also be subject to accountability measures, not only on the part of the MPF, but also that of all those with legitimacy to bring civil actions, such as the AGU itself, which can (and must) act in relation to its own members if this is necessary to secure proper conduct and public property.

It should nonetheless be understood that, despite the constitutional status of the bodies in question, none of the powers highlighted here are able to touch on the merits of the agreements. This is because this form of supervision, geared specifically to the need to address possible illegalities in the process, relates to the conduct of the agents involved, the deleterious effects of which, if it is proven that the administrative act is flawed, will be excised reflexively, based on the illegality subject to control. In other words, the criteria of convenience and appropriacy, in the hypotheses mentioned, cannot be appraised for a logical reason, because they are non-existent since the origin of the act.

Without prejudice to the above, one question that has generated heated debate between public organizations has been the possibility of the TCU, the external regulator designated by the Federal Constitution (Brazil, 1988), taking action in relation to the terms established in leniency agreements. The justification for that would lie in the broad powers conferred on it by the actual Constitutional Charter, and also by Law 8.443 (Brazil, 1992*b*).

As already stated, in a genuine democratic system, no organ or entity can claim to be exempt from accountability of any kind, on pain of subverting the various fundamental values of the Republic. On the other hand, the range of powers and responsibilities assigned to a given public organization, whilst broad, can never be understood as unlimited, on pain of creating a undue subordination of the other actors, which would create a situation as grievous, or more so, than that of our

first proposition. In view of this, coordination of clearly demarcated powers and responsibilities of each body, in accordance with their respective backbone functions, presents itself as the best way forward.

The actual wording of article 70 of the Constitution tends to reject the idea of subordination. Indeed, its content explicitly reinforces the idea of coordination, when it asserts that oversight of the Union and its entities is entrusted not only to the National Congress, with the help of the TCU (as per article 71), but also to the "internal control system of each Branch". Accordingly, any interpretation that unduly excludes or minimizes the role of internal oversight bodies (in the case of the Union, the CGU) will clearly be unconstitutional.

Another question that could be raised concerning the limits of oversight of account would be analogous to that considered above in relation to the judicial branch: could the merits of administrative decisions be subject to intervention by the TCU (Court of Auditors), at least in respect of that administrative power (accounts)? The answer is likewise no. According to Odete Medauar (1990, p. 121) "it is not possible to think of an appraisal of the merits of accounts, i.e., of the convenience and appropriacy, because that would take away from the authority the power to decide on the application of public resources". This understanding may be extended to leniency agreements, without any major obstacles of reasoning, insofar as the CGU, in this connection, is the authority with the decision-making power and that, without a shadow of doubt, will have an effect on the public purse, with responsibility also for ensuring strict compliance with the margin of discretion granted by law.

It may therefore be seen that the most correct reading of any normative act concerning the need for external control (above all, of accounts) over leniency agreements cannot be interpreted to the effect that all the aspects relating to their conclusion, especially the terms on which they were negotiated, must be subject to material scrutiny. In other words, there are areas of the exercise of powers by the CGU which cannot be touched upon by the TCU, unless this is accepted by the actual body entering into the agreement.

Even once those limits are established, it is undeniable that there must be audit oversight over leniency agreements. Starting out from the principle established in law that full reparation of the damage by the legal person in question cannot in any circumstance be precluded and, at the same time, considering that the TCU has tools able to consolidate those amounts, it is necessary to acknowledge that normative space exists for the Court to express its opinion on the amounts in question.

On this matter, the current situation reveals an important issue: as recently disclosed (CGU, 2019), the Comptroller-General's Office and the Attorney-Gener-

al's Office published details of the leniency agreements signed under the ACL. Of the various provisions, one clause common to the six agreements disclosed is that their signing does not preclude the powers of the TCU (Union Court of Auditors) established in article 71 of the Constitution.

It should be noted, from this well-judged provision, that the CGU and the AGU are concerned with preserving and respecting the backbone functions of the various public actors making up the Brazilian anti-corruption system. As regards that point, it is important to note that the Brazilian legal system does not establish that the actions or powers of a given State organ prevails over the others, In effect, what we find instead is systematized fields of responsibility and powers, even if imperfectly drawn – some of them actually shared (competing powers), as in the case of judicial action in respect of administrative misconduct, where both the Public Prosecution Service and the legal persons concerned are recognized as having standing to bring proceedings (Article 17 of the Administrative Misconduct Law [AML]).

This harmonious and cooperative joint approach is observed, for example, in connection with the Administrative Misconduct Law, which, incorporating the rules established in article 51 of the United Nations Convention against Corruption (Brazil, 2006), includes an express provision in article 17, §2, to the effect that, where appropriate, the Public Treasury will take the steps needed to complement the securing of compensation for misappropriation of public assets. It may be gathered from this that, as concerns judicial actions brought in relation to administrative misconduct, which in the last analysis deal with accountability for corrupt acts, maximum reparation of the damages suffered by the State (more correctly, damages suffered by public sphere, by the collective) must in all cases be sought, the Public Treasury having powers either to bring proceedings to this end (article 17, *caput*, AML), or join in actions brought by the Public Prosecution Service (article 17, §3, AML) or else, where appropriate, bring actions to complement the compensation (article 17, § 2, AML).

So because the ACL also incorporated this spirit of complementarity in the actions of different bodies, and also the need to seek the most ample reparation of the damage suffered by the State, article 16, §3, of that law expressly provides, as we have seen, that a leniency agreement does not excuse the legal person from the obligation to pay full compensation for the damage cause, which compensation, if not secured by the leniency agreement, may be sought by the Public Treasury, and by the other bodies with standing to do so, in accordance with the specific features of those institutions in line with their backbone functions.

In the final analysis, it is understood that a leniency agreement under the ALC (which under no circumstances stands in the way of the complementary oversight

activities of the other state actors) constitutes an administrative act preceded by a negotiation process in which the State's intention to apply penalties is manifest, thereby permitting the amounts owing to be paid to the State and the public entities injured by the act of corruption, not lending itself therefore to any of the hypotheses provided for in article 71 of the Constitution, which fact precludes the possibility of the TCU investigating those acts except with regard to the amounts relating to the damages cause or else of seeking claim for itself the power of conducting and concluding that negotiation process.

It follows that the optimum point at which the constitutional mission of the Court of Auditors is not repudiated whilst preserving the powers of the bodies with legitimacy to enter into leniency agreements is precisely that were we admit the possibility of external control, in a legitimate process of horizontal accountability, but limited to issues of the legality of the agreement, without touching on the merits of the act carried out on a discretionary basis, and also limited to seeking full compensation of the damage caused to the public purse, if it is subsequently found that, from an accounting point of view, the terms agreed by the CGU are insufficient. That reasoning backs up the idea that any obvious arbitrariness or illegality cannot hide from the oversight exercised by other agencies. Instead, such arbitrariness or illegality must be fiercely combated, both only to the extent to which they are constrained by the limits of the powers establish in law and the Constitution. Any step beyond that point would also amount for a further instance of arbitrariness, but here disguised as oversight.

It is opportune to note that those prerogatives in no way prejudice the duty of transparency or even good faith in the provision of information between government agencies, insofar as the public interest is the point of equilibrium on which all powers are based. It is in this cooperative context that the bodies involved must seek not only to maximize their potential, but also to observe the limits governing their actions.

6. Final considerations

In view of all the above, the study presented in this article allows us to assert that a leniency agreement is a discretionary and self-enforcing administrative act, for which the powers lie with the CGU, which has consequences that limit the actions of other organs with regard to merits of the agreement, although it is unthinkable to go away with the other organizations involved in the horizontal accountability process. However, their actions must be consistent with the design of their backbone functions, without encroaching on the criteria of convenience and appropriacy, except in cases where the bodies legally empowered to enter into those agreements explicitly invite their intervention.

Notwithstanding these considerations, it is clearly important to look more deeply at the possible interfaces between accountability and the backbone functions of Brazilian public authorities, in order to arrive at a better understanding of the phenomenon of inter-agency oversight and to add new possibilities of constructive action, with new ideas in the process, driven more by a sense of collaboration and by the Republican spirit than by legal imposition.

Leniência na lei anticorrupção: *Accountability* segundo as funções vertebradoras dos atores estatais

Leniency in anti-corruption law: Accountability in accordance with the backbone functions of State actors *(EN: 115-128)*

Lucio Alves Angelo Junior
University of Brasilia, Brazil

Vanir Fridriczewski
University of Salamanca, Spain

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.129-143

RESUMO
O presente trabalho propõe-se a discutir as principais repercussões dos acordos de leniência celebrados conjuntamente pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Advocacia-Geral da União (AGU), segundo a Lei n.º 12.846/13, na atuação dos demais órgãos públicos brasileiros incumbidos do combate à corrupção, à luz das premissas teóricas da *accountability*. Tomando-se como ponto de partida a literatura jurídica, constatou-se que tais ajustes ostentam natureza de atos administrativos discricionários, sendo pertinente estabelecer potencialidades e limitações decorrentes dessa condição. Em seguida, considerando a exigência em ambientes democráticos de mecanismos de controle horizontal, manejados por agências estatais, buscou-se, com base na teoria que preconiza respetivas funções vertebradoras, delimitar as correspondentes parcelas de atuação, com a adequada inserção de cada órgão no sistema da leniência. As considerações finais enfatizam a necessidade do desempenho harmônico, não invasivo e coordenado de competências, com base nas atribuições legais que traduzem suas margens de exercício.

Palavras-chave: acordo de leniência, ato administrativo, *accountability*, função vertebradora

1. Introdução

Apesar de a Lei n.º 12.846 (Brasil, 2013), popularmente conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), já existir há tempo razoável, a celebração de acordos de leniência como forma de recuperação de ativos pela Administração Pública federal encontra-se em processo de franca expansão e de aperfeiçoamento pelos órgãos legal e constitucionalmente incumbidos do combate à corrupção. Não são poucas as discussões relacionadas à competência para a celebração dos referidos ajustes, às suas potenciais implicações nas searas judicial e administrativa, ou mesmo, à possibilidade de interferência nos atos praticados no bojo das negociações.

Diante de tal contexto, o presente artigo tem o objetivo de investigar a natureza jurídica dos acordos de leniência previstos na LAC para, após evidenciadas suas principais características, delimitar seus efeitos frente às demais organizações públicas paralelamente envolvidas na investigação, prevenção e punição de ilícitos praticados por pessoas jurídicas, ou de outros atos de natureza corruptiva a eles conexos.

Sob a perspectiva acadêmica, o artigo ainda se justifica pela proposta de justaposição de conceitos jurídicos consolidados na doutrina às suas principais repercussões frente à literatura envolvendo a *accountability* no setor público (O'Donnell, 1998; Lavalle & Vera, 2010) e as funções típicas a cada órgão deste processo, com supedâneo em suas funções vertebradoras (Rezzoagli, 2015).

Dada sua natureza eminentemente teórica, este ensaio lastreou-se em pesquisa bibliográfica nos campos da Administração Pública e do Direito, e documental, no que concerne às temáticas sob estudo, seguida de pesquisa junto à legislação de regência dos acordos de leniência firmados pela Controladoria-Geral da União (CGU) e que tangenciam Advocacia-Geral da União (CGU), conjuntamente.

Este ensaio está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A primeira trata da identificação dos acordos de leniência, na LAC, como atos administrativos para, no capítulo seguinte, inseri-los no contexto da *accountability* horizontal. As considerações acerca das funções vertebradoras dos diversos órgãos envolvidos, por sua vez, buscam relacionar a vocação institucional de cada organização pública às suas margens de atuação, que se encontrarão delineadas pelas respectivas competências legais, pela autoexecutoriedade do ato e pelos limites impostos pelo mérito administrativo. As considerações finais visam à síntese do estudo, em consonância com os objetivos propostos, e, além disso, pontuar pela possibilidade de novas frentes de pesquisa envolvendo a temática.

2. O acordo de leniência na LAC como ato administrativo

Quando se busca conhecer a essência de um instituto do Direito, a primeira tarefa consiste em perquirir sua natureza jurídica, ponto a partir do qual será possível situá-lo adequadamente no contexto normativo vigente, com todos os consectários daí decorrentes.

Os acordos de leniência, à luz da LAC e do Decreto n.º 8.420 que a regulamenta (Brasil, 2015), emergem como instrumentos alternativos à imposição de certas sanções previstas na legislação, estando, portanto, circunscritos à esfera do poder sancionador, que constitui prerrogativa exclusiva dos órgãos estatais legalmente designados. Assim, é perceptível a feição pública do instituto, bem como o notório exercício do poder de *imperium* pelo Estado quando de seu manejo.

Essas constatações preliminares lançam luzes sobre tais acordos, fazendo exsurgir características que permitem delineá-lo, segundo Celso de Mello (2006), como ato administrativo:

> (...) declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei, a título de lhe dar cumprimento, sujeito a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. (p. 346)

Complementando tal noção, Di Pietro (2017) enumera os atributos clássicos inerentes aos atos administrativos, tais quais as presunções de legitimidade, a qual opera a favor da conformação do ato ao ordenamento jurídico, assim como de veracidade, no que se refere ao conteúdo de fato atestado pela Administração.

Quanto à imperatividade, trata-se da possibilidade de imposição da vontade consubstanciada no ato a terceiros, sem a necessidade de seu assentimento, enquanto a autoexecutoriedade torna despicienda sua submissão a intervenção judicial para que se produzam os efeitos pretendidos. Por fim, a tipicidade, que nada mais é do que a necessidade de correspondência às figuras estabelecidas em lei e destinadas à finalidade pretendida (Di Pietro, 2017).

Também é comezinha e não demanda maiores digressões a lição de Direito Administrativo que identifica os elementos (ou requisitos) dos atos administrativos, quais sejam: (a) sujeito competente; (b) finalidade pública; (c) forma prescrita em lei; (d) motivo e; (e) objeto (da Cunha Jr, 2015).

Considerados tais parâmetros, não é difícil vislumbrar, sem maiores esforços, que o acordo de leniência consiste, efetivamente, em ato administrativo que carrega consigo uma vontade sancionadora do Estado, a despeito de eventuais classificações derivadas que poderiam advir dos elementos cooperativos e consensuais existentes ao longo de seu processo de celebração (Heinen, 2015), inerentes ao pro-

cesso negocial que antecede a sua feitura. De todo modo, para os fins deste trabalho, basta o reconhecimento de suas dimensões nucleares, uma vez que discussões acerca de sua potencial comutatividade, ou da possibilidade de negociação, não se mostram suficientes para descaracterizá-lo.

Um último aspecto interessante a abordar é a dicotomia existente entre atos administrativos vinculados e atos administrativos discricionários, no ambiente da leniência. E, nesse pormenor, é inequívoco que as negociações entre o Estado leniente e o particular interessado na composição devem comportar, por essência, espaço para concessões recíprocas, nos termos e limites em que autorizados pela LAC e por seu decreto regulamentar. Assim, é razoável admitir que a exteriorização de vontade pela CGU, levada a cabo no ajuste, não constitui direito subjetivo da empresa, condicionado ao simples cumprimento de requisitos exigidos pela lei mas, ao revés, pressupõe um necessário juízo de conveniência e oportunidade por parte da Administração. Em outras palavras: está-se a tratar de inequívoco mérito administrativo, que traduz a essência dos atos administrativos discricionários, valendo sempre lembrar que sua margem decisória, ainda assim, deve obediência às balizas legais postas. E tal observação traz consigo importantes consequências.

3. *Accountability* horizontal

Identificada a natureza dos acordos de leniência previstos na LAC, é necessário avançar sobre o papel das demais agências governamentais em relação aos mesmos, com o especial propósito de garantir que não sejam esvaziados os seus papéis ao longo dessa importante via de combate à corrupção. Isto porque, em um ambiente democrático, é intuitiva a noção de que nenhum órgão estatal pode pretender considerar-se imune a controle. Todavia, o cerne de tais mecanismos reside não na necessidade de sua existência, mas na delimitação de seu alcance e regras.

Quanto à problemática, estudos da Ciência Política e da Administração Pública (O'Donnell, 1998) têm lançado luz sobre possíveis soluções, ao vislumbrar que a atribuição de competências legais específicas a cada órgão, não afastam outros mecanismos inclusivos de múltiplos atores em um contexto de *accountability* mútua, a exemplo do poder judiciário, do Ministério Público Federal (MPF), da Polícia Federal (PF) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Embora questões inerentes à tradução do termo *accountability* (Campos, 1990; Pinho e Sacramento, 2009), ou mesmo à delimitação exata de seu conceito, ainda não estejam imunes a divergências (Koppel, 2005) a literatura não permaneceu inerte na busca por um consenso ou, ao menos, na tentativa de identificar suas principais dimensões.

A despeito dessas múltiplas concepções, Schedler (1999) afirma que é possível apontar dois elementos indissociáveis da sua construção, consistentes em *answe-*

rability e em *sanction* (sinonímia para *enforcement*). Seus conteúdos relacionam-se à necessidade de os governos proverem informações e explicações dos atos que praticam, associada à permanente possibilidade de sujeição a sanções em caso de irregularidades, respectivamente.

Outros autores levam ainda em consideração modalidades mais amplas para a definição proposta, tal como Fox (2006) que pontua pela «responsabilização dos atores estatais por suas ações», precedida pela concessão de acesso a informações governamentais (premissa intimamente relacionada à transparência) e pela imputação de responsabilidade, seja de modo formal ou informal, viabilizando uma consequente atividade sancionatória.

Para Lavalle e Vera (2010), a presença concomitante dos requisitos da informação, justificação e sanção seria critério relevante para diferenciá-la de outras modalidades conceituais que integram a teoria democrática, sobretudo em sua feição participativa. Essa maior rigidez seria justificada pela necessidade de buscar-se uma precisão conceitual que distinga a *accountability* de outros conceitos que lhe são correlatos (e até pressupostos), mas que com ela não se confundem, a exemplo do controle social e da transparência.

Outro aspecto interessante extraído da literatura é a interconexão entre as ciências jurídicas e administrativas no que se refere ao controle. Hely Lopes Meirelles (2003) já o compreendia intuitivamente como «a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro» (p. 563), enquanto Di Pietro (2017) afirma, embora não de forma direta, a noção de que o exercício de competências administrativas está sujeito a mecanismos de *accountability* horizontal, exemplificando com a responsabilização de autoridades nas searas administrativa e penal.

Avançando sobre a clássica concepção cartesiana de O'Donnell (1998), a *accountability* pode ser compreendida em sua modalidade horizontal, onde agências internas ao Estado são incumbidas de controlar outra agências, de *status* análogo ou não, e na perspectiva vertical, sendo a atividade de controle sobre o Estado uma prerrogativa dos próprios cidadãos, ocorrendo substancialmente sobre os representantes eleitos, que se colocam em posição de subordinação àqueles quando do processo eleitoral.

No que importa ao presente trabalho, a *accountability* horizontal possui, no âmago de seus arranjos de prestação de contas, a interface entre agências de controle legalmente designadas e o ente estatal a ela obrigado a prestar informações para escrutínio e, desejavelmente, a difusão à coletividade dos produtos de sua atividade, no qual se incluem os devidos esclarecimentos quanto às razões de determinado modo de agir para com a coisa pública (Lavalle & Vera, 2010). Neste ponto, vale reiterar que a possibilidade de sanção sobre agências públicas (e seus

agentes), como já visto, é elemento de grande centralidade nas teorias sobre a *accountability*, em todas as suas proposições.

Nesta linha de ideias, já identificado o órgão competente para a celebração de acordos de leniência segundo a Lei Anticorrupção e, mostrando-se não só possível, como indispensável o controle interagências, cabe novamente questionar quais seriam os marcos para o exercício de tais atividades no âmbito federal. A assertiva ainda é corroborada por Pope e Vogl (2000), que referendam a necessidade de coordenação entre os diversos atores estatais incumbidos de fazer frente à corrupção.

4. Função vertebradora

A fim de contribuir com a maior clareza na delimitação desses papeis nos sistemas anticorrupção, Rezzoagli (2015) propõe que, identificadas as organizações envolvidas nesse processo, sejam buscadas suas «funções vertebradoras». Em palestra proferida junto à Universidade de Brasília, Bruno Rezzoagli (2019) assentiu que o grau de autonomia de cada uma em relação às outras é de suma importância, devendo sua localização na estrutura estatal ser considerada nos respectivos desenhos institucionais, independentemente de tratar-se de agência de prevenção ou repressão.

Tal perspectiva reforça, com efeito, a noção da impossibilidade de determinado ato, praticado no exercício da competência expressa de um órgão, vir a estar ordinariamente sujeito à simples chancela de um terceiro. Por chancela, nesta discussão, deve-se entender como a possibilidade de uma organização pública dotada de atribuições de controle vir a possuir prerrogativa para, sob esse pretexto, substituir-se integralmente à agência que praticou o ato sob sua análise. Além de tal advento vir a constituir indevida absorção de atributos que não lhe são próprios, o mesmo violaria o pressuposto fundamental que norteia as funções vertebradoras de todos os organismos envolvidos, tanto na perspectiva de um alargamento indevido do controlador quanto do consequente encolhimento do controlado. Por outro lado, não se pode ignorar que as funções de controle devem permanecer fortes, coordenadas e cooperativas, e garantidoras do regime de interesse público, sob pena de criar-se um ambiente favorável a arbitrariedades.

As funções vertebradoras de cada órgão, portanto, podem ser identificadas como «aquellas funciones que le son propias y que ningún otro órgano podría realizar de la misma forma y con las mismas garantías de efectividad» (Rezzoagli, 2015, p. 10). Para o autor, o pleno exercício da função pressupõe, para seu êxito, a existência de agências altamente especializadas, caracterizadas por atribuições específicas e dotadas de recursos suficientes para o desempenho adequado de seus trabalhos, sendo tal ideia reforçada por Pope (2000), para quem a independência

é pedra angular sobre qual se funda a própria existência das agências de combate à corrupção.

É importante mencionar que o modelo brasileiro atual remete ao que Rezzoagli (2015) classificou como «modelo de agencias múltiples» (p.4), baseando-se em estudo da OCDE (2008) e, ao discorrer sobre a independência dos órgãos, afirmou:

> Hecha esta distinción, los órganos de prevención de la corrupción no deberían ser «totalmente independientes», ya que la implementación de políticas preventivas requiere de la decisión y el apoyo de la máxima autoridad del gobierno; así como de la cooperación y coordinación con otras dependencias gubernamentales, dado que aquéllas se caracterizan por poseer competencias transversales (p. 9).

Tais considerações, como visto, reforçam a proposta deste estudo, no sentido de admitir que tanto é necessário quanto possível estabelecer limites a todo e qualquer ente governamental, quando do desenvolvimento de estratégias para lidar com atos de corrupção.

5. Limites segundo competências, autoexecutoriedade e mérito administrativo

Estabelecidas as premissas teóricas nos campos da *accountability* e das funções vertebradoras de cada organização pública envolvida na leniência, cabe analisar, em seguida, a competência para a prática do ato concretizado no acordo, sendo evidente que somente a lei pode concedê-la, pois se está a tratar de elemento absolutamente vinculado. A própria LAC, em seu artigo 16, §10, conforma a opção do legislador em, explicitamente, designar a CGU no âmbito do poder executivo federal para a exclusividade de seu exercício.

A norma também se mostra em consonância com as previsões da Constituição da República (Brasil, 1988), da Lei Complementar n.º 73 (Brasil, 1993) e da Lei de Improbidade Administrativa (LIA – Brasil, 1992*a*), alusivas à Advocacia-Geral da União no que concerne às suas atribuições para a representação judicial e extrajudicial da União, às suas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Executivo e aos poderes para desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União (Soares, 2018). O reforço a tal arranjo também foi a clara finalidade da Portaria Interministerial CGU/AGU 2.278 (Brasil, 2016), que definiu «os procedimentos para celebração do acordo de leniência» de que trata a LAC, no âmbito da CGU e dispôs sobre a participação da AGU.

Mesmo nesse contexto, deve ficar claro que não há previsão na LAC, ao menos no que se refere à leniência, que conceda a outras organizações, quaisquer que se-

jam seus *status* constitucionais ou legais, a competência para fazê-lo em nome do Executivo federal brasileiro ou da administração pública estrangeira.

Foi este o fundamento que o Tribunal Regional Federal da 4.ª Região (TRF4, 2017) adotou para reconhecer que o MPF não tem atribuição para celebrar acordo de leniência nos termos da LAC:

> Quanto ao primeiro aspecto, reza a Lei 12.846/2013 (LAC) que, no âmbito do poder executivo federal, a Controladoria Geral da União – CGU é o órgão detentor de competência exclusiva para celebrar o acordo (art. 16, §10). O Decreto n.º 8.420/2015 (...) repete o dispositivo em seu art. 29.
> Ou seja, a autoridade competente, em princípio, para firmar o acordo de leniência com a pessoa jurídica envolvida em atos corruptivos é a CGU.
> Isso não impede, e até parece recomendável, a participação de outros órgãos, como a Advocacia da União, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União – TCU.
> (...)
> Contata-se, dessa maneira, vício no acordo de leniência sob exame, o que, entretanto, não leva à nulidade do ato negocial, pela possibilidade de ratificação pela CGU, ou re-ratificação, com participação dos demais entes, levando-se em conta o aspecto a seguir examinado, qual seja o ressarcimento ao erário e a multa (p. 6).

A jurisprudência, portanto, é mais um fator a corroborar a necessidade de se pensar critérios para coordenação dos atores públicos, a fim de evitar nulidades por violação à lei. De todo modo, é importante ressaltar que essa multiplicidade orgânica não pode ser confundida com a concessão de competências equivalentes, valendo reiterar que, dentre todos, o único indispensável à prática do ato administrativo, como já visto é a CGU, por expressa determinação legal.

Quanto às repercussões da autoexecutoriedade, não é demais lembrar que a lei dispensa qualquer tipo de submissão dos acordos de leniência a eventual homologação, judicial ou não, para que os mesmos produzam seus imediatos efeitos.

Nesse pormenor, há de se observar que a caracterização dos mesmos como títulos executivos extrajudiciais (art. 37, III, do Decreto 8.420) não lhes retira essa qualidade. Ao contrário, confirma-a, uma vez que a necessidade de *enforcement* somente ocorrerá caso descumpridos os seus termos por parte da empresa beneficiada. Em outras palavras, apenas na hipótese em que o ajuste deixar de produzir os seus regulares e naturais efeitos, nos termos acordados, é que a lei facultará ao órgão legitimado a utilização da via judicial.

A respeito desse atributo, é necessário fazer mais uma observação. É que o acordo de leniência, muito embora precedido de um processo negocial, como antes referido, carrega consigo a vontade sancionadora do Estado e impõe ao par-

ticular, entre outras, obrigações de identificar os demais envolvidos na infração, bem como de adimplir penalidades – multa – e de restituir valores apurados durante a fase de tratativas, sem prejuízo da obrigação de ressarcir integralmente os danos que venham ser apurados por outras formas, como por exemplo através de tomadas de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União (artigo 16 da LAC).

Por fim, e com mais destaque, afloram as consequências da natureza discricionária do ato: seu mérito, isto é, os critérios de conveniência e oportunidade levados em consideração pela Administração Pública, que não se mostram passíveis de incursão por órgão jurisdicional, cujo controle se encontra limitado a eventuais vícios concernentes à ordem jurídica (legalidade). O Supremo Tribunal Federal (STF, 2017) possui farta e consolidada jurisprudência a esse respeito:

> É firme o entendimento desta Corte no sentido de que o poder judiciário, em respeito ao princípio constitucional da separação dos Poderes, só pode adentrar no mérito de decisão administrativa quando esta restar eivada de ilegalidade ou de abuso de poder. (p.1)

Mesmo no presente, o Tribunal mantém intacto tal entendimento (STF, 2019):

> Demais disso, frise-se que o acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que o exame dos atos administrativos no âmbito do poder judiciário se circunscreve à legalidade e à observância das garantias do contraditório e da ampla defesa, sendo insindicável o mérito do ato administrativo. (p. 11)

As linhas acima, portanto, podem ser sintetizadas na ideia de que, uma vez celebrados pela autoridade designada por lei, os acordos de leniência constituem atos administrativos, autoexecutórios por essência, e dotados de critérios específicos de conveniência e oportunidade impassíveis de substituição pela vontade de qualquer outro órgão ou poder da República, sob pena de inegável violação ao sistema de freios e contrapesos que lhe é inerente.

Nada obstante, ainda se mostra legítimo o questionamento sobre circunstâncias e modo pelos quais tais ajustes serviriam para impulsionar a atuação de outros sujeitos estatais, ante sua inserção no quadro institucional vigente, uma vez que devem ser preservadas as competências das demais organizações envolvidas no macrossistema brasileiro de combate à corrupção. As ideias a seguir propõem-se a contribuir com a solução.

Quanto ao MPF e à Polícia Federal, no que tange ao exercício de suas funções vertebradoras relacionadas à persecução criminal, não é difícil vislumbrar ações de controle por meio de diversos instrumentos legalmente postos à disposição de ambos (inquéritos e ações judiciais, a título de exemplo), na eventualidade de ilícito penal vir a ser perpetrado no bojo das negociações, ou mesmo da execução,

dos acordos de leniência, justificando que postulem pelas penalidades cabíveis aos responsáveis.

Além disso, é importante lembrar que eventuais atos de improbidade administrativa cometidos, nas mesmas condições, por agentes públicos envolvidos nos referidos ajustes, também devem ser objeto de medidas de responsabilização, não só pelo MPF, mas por todos os legitimados à ação civil, a exemplo da própria AGU, que pode (e deve) atuar em face de seus membros se assim necessário à tutela da probidade e do patrimônio público.

Perceba-se, contudo, que nenhuma das atribuições ora destacadas, a despeito da feição constitucional dos órgãos citados, se mostra apta a tangenciar o mérito dos acordos. Isto porque tal controle, fortemente marcado pela necessidade de reprimir eventuais ilegalidades no processo, incide sobre a conduta dos agentes envolvidos, cujos efeitos deletérios, se comprovada a contaminação do ato administrativo, serão extirpados por uma questão reflexa, eis que assentados sobre o ilícito sujeito ao controle. Em outras palavras: os critérios de conveniência e oportunidade, nas referidas hipóteses, não têm como ser sindicados por uma questão lógica, porque inexistentes desde a origem do ato.

Sem prejuízo do que já exposto, um questionamento que tem gerado acalorados debates entre organizações públicas tem sido a possibilidade de o TCU, órgão de controle externo designado pela Constituição Federal (Brasil, 1988), atuar sobre os termos formulados nos acordos de leniência. A justificativa para tanto residiria nos amplos poderes que lhe são conferidos pela própria Carta Constitucional, assim como pela Lei n.º 8.443 (Brasil, 1992*b*).

Como já dito anteriormente, em um regime democrático autêntico, nenhum órgão ou entidade pode pretender ser imune à *accountability* de qualquer espécie, sob pena de subversão de diversos valores fundamentais à República. Por outro lado, a gama de atribuições de determinada organização pública, ainda que ampla, jamais pode ser entendida como competência ilimitada, sob pena de criar-se indevida situação subordinante aos demais atores, o que constituiria fenômeno tão ou mais grave quanto a primeira proposição. Nessa esteira, a coordenação de atribuições claramente demarcadas, segundo as respectivas funções vertebradoras, afigura-se como o melhor caminho.

A própria redação do artigo 70 da Constituição tende a repelir a ideia de subordinação. Na verdade, seu conteúdo explicitamente reforça a noção de coordenação ao asseverar que a fiscalização da União e suas entidades estará a cargo, além do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU (conforme artigo 71), também do «sistema de controle interno de cada Poder». Assim, qualquer interpretação que exclua ou minimize de modo impróprio o papel dos órgãos de controle interno (no caso da União, a CGU) será evidentemente inconstitucional.

Outro ponto que se poderia questionar quanto aos limites do controle de contas seria análogo àquele sobre o qual já se discorreu quanto ao poder judiciário: o mérito administrativo seria, ao menos no exercício de tal competência administrativa (contábil), passível de incursão pelo TCU? A resposta é, de modo semelhante, negativa. Segundo Odete Medauar (1990, p. 121), «não se pode cogitar de apreciação do mérito das contas, isto é, de sua conveniência e oportunidade, por ser privativa de autoridade detentora do poder de decidir a respeito da aplicação dos recursos públicos». Tal entendimento, sem maiores obstáculos argumentativos, pode ser estendido aos acordos de leniência, uma vez que a CGU é, neste âmbito, a autoridade que detém o poder de decisão e que, sem sombra de dúvidas, impactará o erário, cabendo-lhe também velar pela estrita observância da margem de discricionariedade concedida pela lei.

Vê-se, assim, que a leitura mais acertada de qualquer ato normativo relativo à necessidade de controle externo (sobretudo de contas) sobre os acordos de leniência, não comporta interpretação no sentido de que todos os aspectos concernentes à celebração dos mesmos, especialmente os termos em que se deram a negociação, devam se submeter a escrutínio material. Em outras palavras: há parcelas do exercício da competência pela CGU que não podem ser tangenciados pelo TCU, a menos que assim admitido pelo próprio órgão celebrante.

Mesmo estabelecidos tais limites, é inegável que o controle de contas sobre os acordos de leniência deve existir. Partindo-se do pressuposto legalmente estabelecido de que a reparação do integral do dano pela pessoa jurídica interessada não pode, de modo algum, ser afastada e, ao mesmo tempo, também possuindo o TCU ferramentas aptas a consolidar tais valores, é necessário reconhecer que existe espaço normativo para que a Corte se manifeste sobre os valores em questão.

E, neste ponto, a realidade atual revela um aspecto relevante: como recentemente divulgado (CGU, 2019), a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União tornaram públicos os acordos de leniência firmados no âmbito da LAC. Dentre várias, uma cláusula comum aos seis acordos divulgados é que a assinatura dos mesmos não afasta as competências do Tribunal de Contas da União – TCU fixadas no artigo 71 da Constituição.

Nota-se, através dessa acertada previsão, a preocupação da CGU e da AGU em preservarem e respeitarem as funções vertebradoras dos diversos atores públicos que integram o sistema brasileiro anticorrupção. Quanto ao ponto, é importante salientar que o ordenamento brasileiro não prevê a prevalência da atuação ou competência de determinado órgão estatal sobre os demais. Com efeito, o que há são espaços de atribuição e competência sistematizados, ainda que com alguma imperfeição – uns inclusive compartilhados (competência concorrente), como ocorre no caso da ação judicial pela prática de ato de improbidade administrativa,

em que foi reconhecida a legitimidade ativa tanto ao Ministério Público como às pessoas jurídicas interessadas (art. 17 da LIA).

Essa convivência harmônica e cooperativa é observada, por exemplo, no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, a qual, incorporando a diretriz prevista no art. 51 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Brasil, 2006), traz a expressa previsão do art. 17, § 2.º, no sentido de que a Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público. O que se depreende é que, em matéria de ações judiciais pela prática de atos de improbidade administrativa, as quais versam, em última síntese, sobre responsabilização por atos de natureza corruptiva, deverá sempre ser perseguida a máxima reparação do dano sofrido pelo Estado (*rectius*, danos sofridos pelo patrimônio público, pela coletividade), podendo a Fazenda Pública tanto ajuizar ações para esse fim (art. 17, *caput*, da LIA), como aderir às ações ajuizadas pelo Ministério Público (art. 17, § 3.º, da LIA) ou, ainda, quando for o caso, ajuizar ações para complementação do ressarcimento (art. 17, § 2.º, da LIA).

Daí porque esse espírito de complementaridade na atuação de diversos órgãos, bem como a necessidade de se buscar a mais ampla reparação do dano sofrido pelo Estado, também fora incorporado pela LAC, a qual, em seu art. 16, § 3.º, como já visto, traz a expressa previsão no sentido de que o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado, reparação essa que, se não for assegurada no acordo de leniência, poderá ser perseguida pela Fazenda Pública, e pelos demais órgãos legitimados para tanto, de acordo com as especificidades institucionais compatíveis com suas funções vertebradoras.

Em última análise, percebe-se que o acordo de leniência da LAC – que em momento algum obsta a atividade fiscalizadora complementar dos demais atores estatais – constitui ato administrativo precedido de processo negocial através do qual é manifestada a vontade sancionadora estatal, permitindo, desde já, o adimplemento de valores em favor do Estado e das pessoas públicas lesadas por ato de corrupção, não se amoldando, por isso, a nenhuma das hipóteses previstas no art. 71 da Constituição, circunstância que afasta a possibilidade de o TCU sindicar tais atos além dos valores relativos aos danos causados ou, ainda, de pretender chamar para si a atribuição para a condução desse processo negocial e sua conclusão.

Portanto, o ponto ótimo em que não se nega a missão constitucional da Corte de Contas e, ao mesmo tempo, preserva-se a competência dos órgãos legitimados para a celebração é justamente admitir a possibilidade de controle externo, em legítimo processo de *accountability* horizontal, contanto que limitada aos aspectos de legalidade do acordo, sem qualquer tangência ao mérito do ato discricionariamente praticado, bem como à busca da reparação integral do dano causado ao erário, se posteriormente verificada, sob o aspecto contábil, a insuficiência dos

termos acordados pela CGU. Tal raciocínio reforça a ideia de que eventuais arbitrariedades ou ilegalidades evidentes não podem estar albergadas em face do controle exercido pelas demais agências. Ao revés, devem ser duramente combatidas, mas tão somente na medida em que se encontrarem circunscritas aos limites das competências legal e constitucionalmente estabelecidas. Qualquer passo além também transmutar-se-á em nova arbitrariedade, desta vez travestida de controle.

Observe-se, por oportuno, que tais prerrogativas de modo algum prejudicam o dever de transparência ou mesmo boa-fé na prestação de informações entre agências governamentais, uma vez que o interesse público é o ponto de equilíbrio sobre o qual se assentam todas as competências. E é nesse contexto cooperativo que os órgãos envolvidos devem buscar não só maximizar suas potencialidades, como também observar os limites que regem a sua atuação.

6. Considerações finais

Por tudo o que exposto, o estudo apresentado pelo presente trabalho permite afirmar que o acordo de leniência é ato administrativo discricionário e autoexecutório, de competência da CGU, que tem consequências limitativas a outros órgãos no que tange ao seu mérito, embora não se possa cogitar do escamoteamento das demais organizações envolvidas no processo de *accountability* horizontal. Contudo, as respectivas atuações devem observância aos desenhos entalhados em suas funções vertebradoras, sem adentrar os critérios de conveniência e oportunidade, excluindo-se as hipóteses em que os órgãos legalmente incumbidos da celebração de tais ajustes assim o disponham de forma explícita.

Nada obstante tais considerações, é evidente a pertinência de se aprofundarem os estudos sobre as possíveis interfaces entre a *accountability* e as funções vertebradoras das organizações públicas brasileiras, de modo a permitir uma melhor compreensão do fenômeno do controle interagências e acrescentar novas possibilidades de atuação construtiva, com novas ideias no processo, capitaneadas mais pelo senso de colaboração e pelo espírito republicano do que por imposição legal.

Referências

Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.

Brasil (2006). Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

Brasil (2015). Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.

Brasil (1993). Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.

Brasil (1992*a*). Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Brasil (1992*b*). Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

Brasil (2013). Lei n.º 12.846, de 1.º 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.

Controladoria-Geral da União (2016). *Portaria Interministerial CGU/AGU n.º 2.278, de 15 de dezembro de 2016.* Define os procedimentos para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013, no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União.

Controladoria-Geral da União (2019). *CGU e AGU passam a divulgar os Termos dos Acordos de Leniência.* Recuperado em 9 de abril, 2019, de <https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/04/cgu-e-agu-passam-a-divulgar-os-termos-dos-acordos-de-leniencia>.

Campos, A. M. (1990). *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de administração pública, *24*(2), 30-50.

Da Cunha Jr, D. (2015). *Curso de direito administrativo – 14.ª* ed. *Rev., ampl. e atual.* Salvador: JusPodivm.

Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Revista Perfiles Latinoamericanos, 13*(27), 33-68.

Di Pietro, M. S. Z. (2017). *Direito administrativo – 30.ª* ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense.

Heinen, J. (2015). Comentários à Lei Anticorrupção – Lei n.º 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum.

Koppell, J. G. (2005). Pathologies of *accountability*: ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder". *Public administration review*, *65*(1), 94-108.

Lavalle, A. G. & Vera, E. I. (2010). *Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación.*

Medauar, O. (1990). *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas.* id/496840.

Meirelles, H. L. (2003). *Direito administrativo brasileiro.* São Paulo: Malheiros.

Mello, C. A. B. D. (2006). *Curso de direito administrativo, 21.ª ed*. São Paulo: Malheiros.

OECD (2008). *Specialized anticorruption institutions: Review of models.* Anti-corruption network for Eastern Europe and Central Asia. Paris: OECD.

O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of democracy, 9*(3), 112-126.

Pinho, J. A. G. D., & Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability:* já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública-RAP, 43*(6).

Pope, J. (2000). *Confronting corruption: The elements of a national integrity system*. Transparency International.

Pope, J., & Vogl, F. (2000). Making anticorruption agencies more effective. *Finance and Development, 37*(2), 6-9.

Rezzoagli, B. A. (2015). La ubicación institucional de las agencias anticorrupción: Un debate vigente. *Políticas Públicas, 8*(2).

Rezzoagli, B. A. (2019). *O combate à corrupção na América Latina: Considerações da realidade brasileira.* Universidade de Brasília. Palestra proferida em 27 de fevereiro de 2019.

Schedler, A. (1999) Conceptualizing accountability. In: *The self-restraing state. Power and accountability in new democracies.* Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Soares, P. V. (2018). Atribuições e cooperação em leniência: A busca do arranjo institucional. *Revista Jus Navigandi*. Recuperado em 12 de março de 2019, de <https://jus.com.br/artigos/64573>.

Supremo Tribunal Federal (2017). *Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo 1008992*. Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma. Julgado em 23/06/2017. Recuperado em 4 de março de 2019, de <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=13119728&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ARE%20/%201008992%20-%20AgR>.

Supremo Tribunal Federal (2019). *Recurso extraordinário 951689*. Relator(a): Min. Luiz Fux, julgado em 27/03/2019. Recuperado em 4 de março de 2019, de <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339816208&ext=.pdf>.

Tribunal Regional Federal da 4.ª Região (2017). *Relatório e voto. Agravo de instrumento 5023972-66.2017.4.04.0000/PR.* Rel. Des. Federal Vânia Hack de Almeida, julgado em 24/08/2017. Recuperado em 4 de abril de 2019, de <https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=415035913406419411042829001 89&evento=488&key=939cf3a480c4f9e415295d3bae7745bfd051d00ddfdc37ea0f045ac72722ee57&hash=7142387ed38dc65f27da04b4f440dda5>.

The judicial branch management from the perspective of the ex-councilors: Analysis of the relationship between the CNJ and the State Court from 2004 to 2013

A gestão do Poder Judiciário sob a ótica de ex-conselheiros: Análise da relação entre o CNJ e a justiça estadual de 2004 a 2013

(PT: 163-181)

Leonel Gois Lima Oliveira *
Brazilian School of Business and Public Administration (EBAPE/FGV), Brazil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.145-161

ABSTRACT
We sought to analyze the interaction of the CNJ with state courts in the quest for improved efficiency in State Justice from 2004 to 2013 from the perspective of former members of the CNJ. The questions to be answered were: How have the efforts and actions of the state courts adapted to the requirements of the CNJ in order to improve the efficiency of jurisdictional provision? To what extent has there been a convergence of efforts and achievements between the CNJ and the State Courts to order to improve efficiency? Twenty former members of the CNJ were interviewed, and thematic analysis was used as the content analysis technique. The categories established for analysis were related to the predominance of divergence (distrust and resistance), the predominance of convergence (acceptance and integration) and the alternation of scenarios (relativism and context of autonomy). Respondents pointed to a convergence of efforts which gained strength to the extent to which ignorance and mistrust relating to the CNJ were gradually dissipated.

Keywords: judicial branch, State Courts, National Council for Justice

* Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Graduado em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor da Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC) e do Centro Universitário Christus (Unichristus). É técnico judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. E-mail: leoneloliveira@usp.br

1. Introduction

Perceptions of the judicial branch frequently associate it with long and excessive delays in settling disputes, high costs for users, a sense of impunity and a lack of transparency in its activities. At the same time, there have been changes in how courts are managed, making it possible to point to improvements in the level of satisfaction of Brazilian citizens in relation to the judicial system as from the second half of the first decade of this century. Monitoring of the performance of the courts, prompted by greater transparency, provides evidence of better management of the judicial systems, although there remain areas where improvement is needed. All this makes it possible to alter some of the ingrained ideas in Brazilian society concerning the judicial branch (Falcão, 2009). The main landmark was Constitutional Amendment (CA) 45/2004, better known as the "Judicial Reform", which sought to provide a response for improving performance, by setting up an administrative regulatory body, the National Council for Justice (CNJ). The CNJ's mission is to exercise administrative and financial oversight of all Brazilian courts, including the higher courts (Oliveira, 2017).

Little research has been conducted into the management of the judicial branch in the academic field of Public Administration, even with the greater availability of data, diagnoses, transparency mechanisms and monitoring of courts conducted and disclosed by the CNJ (Nogueira, 2011; Oliveira, Nogueira, & Pimentel, 2018). Surveys have therefore demonstrated a gap in knowledge concerning the role of the CNJ in improving the performance of the State Justice segment. The aim of this research was to analyze interaction between the CNJ and state courts in the quest for improved levels of efficiency in State justice in the period 2004 to 2013, from the perspective of former members of the CNJ. The main questions to be answered were: How did the efforts made, and action taken, by the State courts of justice respond to the requirements imposed by the CNJ with a view to improving the efficiency of performance of the court system? To what extent was there a convergence of efforts and attainment of outcomes between the CNJ and the State courts for an improvement in efficiency?

The study starts by characterizing the management of the judicial branch through the activities of the National Council for Justice and then details the methodological procedures adopted. This is followed by analyses of disproportionate representation on the CNJ and the council's relationship with the State courts of justice. The article concludes with final considerations and references.

2. Management of the judicial branch through the National Council for Justice

Management of the judicial branch in Brazil is intertwined with the history of the CNJ and may be traced back to some years before the council's creation. Attempts to establish control of the judicial system can be identified earlier in the country's history. The CNJ was not the first institution with the format of a Council for Justice in the Brazilian legal and constitutional system. The first move in this direction was the creation of the Higher Council of the Judiciary (Constitutional Amendment 7/1977), under the military regime. The judges appointed to the Federal Supreme Court (STF) and took disciplinary and action in relation to the judiciary, and in particular to conduct by judges considered to be inappropriate. The Council interfered little, as the period of renewed political openness ensued, and the Council was abolished by the new Federal Constitution (CF) of 1988 (Sadek, 2004; 2006; Sampaio, 2007; Peleja Júnior, 2011).

The idea of oversight of the judicial system was raised again in 1992, when an organized group of representatives of the Legislative Branch called for greater transparency and oversight of the Brazilian judiciary. There was wide debate about how this new Council should operate, involving a Parliamentary Committee of Inquiry to intensify the whole process, with three successive changes in its chairmanship before it reported. On the other hand, the main dynamic observed in this historical period was the political efforts made to set up an institution for external oversight of the judicial branch or to set up another collegiate judicial body involving representatives from other institutions (from the Public Prosecution Service, the Bar Association and members of the Legislative Branch). The judiciary made great efforts to resist this movement, rejecting the proposal, in particular, because of the possibility of it being declared unconstitutional by the STF itself (Sampaio, 2007; Sadek & Arantes, 2010; Peleja Júnior 2011).

Article 103-B of the Federal Constitution added the CNJ to the Brazilian judicial system as a judicial body with internal oversight and advisory responsibilities, as not as another trial court body. Hierarchically speaking, it is therefore placed below the STF, but above the higher courts (Vieira; Pinheiro, 2008; Nogueira, 2010). In this case, the CNJ promotes judicial policies through resolutions and recommendations to be followed by the courts in all segments of the judicial system. Even so, there is an understanding that the judicial reform's main impact on the STF was to provide it with the procedures for 'general repercussion' and binding precedent, causing a reduction in the demand for its services and allowing a greater number of trials to proceed more swiftly (Falcão, Cerdeira, & Arguelhes, 2011; Falcão, Abramovay, Leal, & Hartmann, 2013).

The CNJ comprises fifteen members appointed for a two-year term of office, reappointment being permitted. The fifteen members are: i) The presiding judge of the STF (Federal Supreme Court); ii) a justice of the Higher Court of Justice (STJ), nominated by that court; iii) a justice of the Higher Labor Court (TST), nominated by that court; iv) an appeal court judge of the Court of Justice, nominated by the STF; v) a state judge nominated by the STF; vi) a judge of the Federal Regional Court, nominated by the STJ; vii) a federal judge, nominated by the STJ; viii) a judge of the Regional Labor Court, nominated by the TST; ix) a labor judge, nominated by the TST; x) a member of the Union Public Prosecution Service, nominated by the Attorney-General of the Republic; xi) a member of the state Public Prosecution Service, chosen by the Attorney-General of the Republic from a list of names indicated by the competent body of each state institution; xii) two attorneys, nominated by the Federal Council of the Brazilian Bar Association (OAB); xiii) two citizens, with notable legal knowledge and unblemished reputation, one nominated by the Chamber of Deputies and another by the Federal Senate. It may be noted that the majority of members are judges, reinforcing its function as a body exercising internal oversight over the judicial branch (Nogueira, 2010).

The CNJ exercises not only administrative oversight, but also acts as inspectorate, applying penalties in the event of misconduct or irregularities on the part of judges or courts. By exercising oversight over the courts, political agents can use the Council as a further tactical instrument in the institutional judicial environment. For example, Fragale Filho (2011; 2013) has demonstrated how the dimensions of agenda setting, composition of the council and the possibilities of constructing the decision-making process within the CNJ are also subject to external influences due to the low level of institutionalization of the body.

Political standards are also clearly visible within this supervisory body for the judicial system, affecting how the institutions acts. Fragale Filho (2011; 2013) accordingly stresses the importance of reaching a better understanding of the composition of the CNJ in order point to patterns of action in the council's record. Changes can be observed in the institutional design of the initial composition of the CNJ, generating concerns about changes of course that may occur with increased political engagement on the part of appointees. In line with this view, Falcão and Rangel (2013) point to elements that could guide the procedures for appointing judges and citizens to sit on the CNJ. They suggest regulating the selection processes for appointees, giving consideration to the following aspects: management capacity or skills; moral independence, or impartiality in the exercise of administrative and financial oversight. Another idea is to provide for safeguards against appointments that suggest nepotism and candidates found guilty of administrative misconduct (Falcão & Rangel, 2013). Oliveira (2019) has sought

to analyze the appointment criteria and motivations for membership of the CNJ from the standpoint of former council members from the first five terms of office. In terms of motivations, it was found that candidates possessed leadership profiles, as well as demonstrating an interest in helping to gather statistical data and in taking part in a body that would deal with disciplinary issues. Of the different criteria for nomination, the most common were invitation/nomination by the presiding judge of a higher court, pointing to the influence exercised by those courts over this newly instituted body.

Efforts have been made since 2009 to establish uniform standards, with the setting of national targets connected to one of the strategic goals. In essence, this idea was to assign targets that were to be attained in the same year as they were set. The targets were proposed by the CNJ, voted on and endorsed by the presiding judges of all the courts in the country during the Annual Meetings of the Judiciary. This was a meeting held in the previous year, at which information could be provided on targets from the start of the year, so that efforts could be planned to achieve the targets. These procedures added to the centralization and standardization of the Judicial System (Glick, 1983), as well as implementing the *Balanced Scorecard* (BSC) concept as a tool for measuring attainment of targets (Kaplan; Norton, 2004). The BSC was adopted in courts with help from a consultancy firm, Target 1 was set for 2009 (Gangemi & Fernandes, 2010).

The lessons learned from the targets in the first two years (2009 and 2010) were crucial to adjusting course in subsequent years. The failure by the courts to meet most of the targets attracted recurrent criticism from the press. It should be noted that certain targets were very challenging, exposing the great difficulty experienced by the Judicial System in fully attaining them. The CNJ addressed serious problems in measuring productivity and prompted an increase in information measurement in courts which were not properly prepared, as well as having indicators focused on the short term (Bouckaert & Balk, 1991; Fragale Filho, 2007).

2.1 The Judicial System from an administrative perspective and the context of efficiency

A number of changes were proposed by the CNJ itself to readjust the strategic focus: setting of targets by segments of the judicial system (for example, the State courts could have different targets from the electoral courts); reduction in the number of targets (there was no obligation to have ten targets each year); announcing targets earlier for subsequent years (targets were announced for the next two years), facilitating the allocation of budgetary resources directly to target attainment projects; focus on targets not attained in previous years and recognition of attainment (designed to ensure continued efforts and recognized the merits of

judicial units that succeeded in meeting targets). These changes were fundamental in increasing the level of attainment and made it clear that the CNJ was taking administrative action in the following areas: management; oversight; organization; standardization of procedural processes and judicial routines; judiciary and social policy. The CNJ has also addressed controversial issues in public services such as tackling nepotism, rules on payment of judicial demands (*precatórios*); restriction on the number of civil servants seconded from other authorities and changes to the rules on promotion of judges on the career path (Oliveira, 2017).

In dealing with matters relating to its own management, the Brazilian judicial system has always lacked procedures allowing it to have a minimum level of information on its administrative organization. Freitas (1987) was a pioneer in the Brazilian judicial system in working with the idea of efficient justice. He was misunderstood in his time and this perception remained unchanged until the mid-2000s. It was difficult to respond more accurately to a number of questions concerning the number of judges or staff, the number of new cases (proceedings), the number of cases finalized, the courts' budgets and other basic administrative data for an organization of this size (Sadek, 2004; Azevedo, 2010; Nogueira, Oliveira, Vasconcelos, & Oliveira, 2012). In attempt to address this problem, a management data collection drive started up on several fronts, ranging from more aggregated data to more individualized data, as well as identifying the main users of jurisdictional services (technically called litigants).

Starting in 2006, the CNJ has collected and collated statistical data relating to aspects of the performance of Brazilian judicial organizations. After statistical processing, the data have been presented as indicators grouped in areas such as: inputs, budget allocations, litigation rate and access to the courts (DPJ, 2014; 2018). These data are disseminated in an annual report entitled Justice in Numbers. The data presented as considered in aggregate form, as they provide a consolidated picture of the courts. The data is subdivided by area of competence and jurisdiction at the macro level (2nd Degree; 1st Degree; Appeal Benches, Small Claims Courts), but even so the data does not reflect the situation of segments of the justice system or of judicial units on a separate basis (DPJ, 2014; 2018; Nogueira et al., 2012).

Macieira and Maranhão (2010) point to the importance of working with management concepts in judicial units, using them as tools for the adoption of good practices from the ground up in the judicial system. In line with this, with a view to creating a data base dealing with the issues of greatest relevance at the micro level, the CNJ undertook the Open Justice program in late 2007. This was a program managed by the Corregedoria Nacional de Justiça (National Justice Ombudsman) to provide increased information on transparency, as well as information facilitating access to the courts. The Open Justice system provides data both

on both judicial bodies (1st and 2nd degree) and also extra-judicial bodies (notarial offices), but only refers to the jurisdiction of the state justice systems, also known as the common courts. Castro (2011) has stressed the importance of this data base in providing disaggregated data in relation to the report *Justice in Numbers*, allowing it to serve as a better tool for analysis and design of judicial policies, considering the peculiarities of individual judicial units. In view of the heterogeneous nature of the Brazilian judicial system, this program makes it possible to analyze in greater detail the monthly evolution of shortcomings and successes of around nine thousand jurisdictional units all over the country. The level of detail makes it possible to furnish information such as: number of employees, backlog of cases, number of stay applications, number of court orders and interlocutory decisions, the number of cases distributed and resolved (judgments and ratified agreements).

3. Methodological procedures

The changing membership of the CNJ over successive terms of office is reflected in its greater or lesser influence in the institutional environment to which the state justice systems belong. The period 2004 to 2013 was chosen as it corresponds to the period when the CNJ has collected annual data on Brazilian courts and published them in the *Justice in Numbers* reports (DPJ, 2014; 2018). In addition, it represents a decade as from the creation of the CNJ and the effects of the judicial reform.

The sample was taken from former members of the CNJ, providing a longitudinal perspective. The following criteria were adopted for selecting the sample: i) Chairperson; ii) *Corregedor* (Ombudsman); iii) representatives of state justice systems; iv) representatives of the state public prosecution services; v) members nominated by Brazilian Bar Association; vi) members nominated by legislative branch (citizens representing the Federal Chamber and the Senate); vii) members representing other segments of the judicial system, but who were directly involved in committees or projects geared to improving operational efficiency in the courts. These criteria served to select samples in accordance with the changing CNJ membership. Table 1 provides a summary of the contacts and the number of interviewees per term of office.

TABLE 1. Summary of sample of interviewees per term of office

TERM OF OFFICE	TOTAL	CONTACTED	INTERVIEWEES*	TOTAL	CONTACTED
1	15	8	6	53.3%	75.00%
2	17	10	6	58.8%	60.00%
3	15	6	5	40.0%	83.33%
4	15	6	4	40.0%	66.67%
5	15	8	2	53.3%	25.00%

* Some interviewees were reappointed and served more than one term of office.
Source: Prepared by the author.

In relation to each term of office, more than 60 percent of the former members were contacted (three interviewees were reappointed and were therefore counted in more than one term of office). Only the members in the 5th term of office were more difficult to interview, leading to a rate of 25 percent. The quantity of interviews per term of office are considered valid, as they make it possible to obtain a reasonable quantity of information and opinions, by providing a longitudinal perspective on the structure and work of the CNJ within then institutional judicial system.

The interviews complied with research protocols to preserve the identity of respondents, providing a safe environment in which they could express their opinions, and there were cases or situations that involved the behind-the-scenes details of CNJ meetings and sessions. The protocols were as follows: i) the interview script was sent in advance; ii) interviews were conducted separately and privately; iii) interviews were not recorded; iv) taking of notes and observations during the interview; v) allowing interviewees freedom to product drafts or notes while they were interviewed; vi) the participants were not informed of each other's answers; vii) the questions asked were limited to the field identified for investigation; viii) the interviewee was asked to sign the research protocol and a copy of the interview script was left with the interviewee (Thiry-Cherques, 2008).

Table 2 presents a summary of information concerning the interviews conducted: i) Identification code for (a) interviewee (a); ii) Date of interview; iii) Place of interview; iv) Interview duration in minutes; v) Period for which (a) interviewee (a) belonged to CNJ; vi) Indication of CNJ term of office; vii) Current occupations of (a) interviewee (a), one identified as main and other as subsidiary, when there was a secondary occupation. The identification code may be understood using this key:

- LEG = Citizen nominated by Legislative branch;

- MAG = Judge nominated by STF, STJ or TST;
- MPE = Public prosecutor nominated by PGR;
- OAB = Attorney nominated by OAB (Brazilian Bar Association).

The interviews were conducted between June and October 2014.

TABLE 2. nformation about interviewees and interviews conducted

CODE	LOCATION	DURATION (MIN)	PERIOD AT CNJ	TERM OF OFFICE	CURRENT OCCUPATIONS	
LEG01	Law Firm	73	2005-2007	1	Lawyer	–
LEG02	Hotel	44	2005-2009	1st and 2nd	Lecturer	–
MAG01	Judge's Office	42	2005-2007	1	Judge	–
MAG02	Judge's Office	32	2011-2012	4	Judge	Appeal Court Judge
MPE01	Class Entity	40	2007-2011	2nd and 3rd	Public Prosecutor	–
MAG03	Judge's home	75	2007-2009	2nd	Retired Judge	Retired Appeal Court Judge
MAG04	Judge's Office	55	2008-2009	3	Judge	Higher Court Justice
OAB01	Law Firm	67	2009-2012	3rd and 4th	Lawyer	–
OAB02	Class Entity	56	2007-2009	2	Lawyer	Class Representative
MAG05	Judge's Office	71	2007-2009	2nd	Judge	–
MAG06	Law Firm	48	2005-2007	1st	Lawyer	Retired Judge
OAB03	Law Firm	52	2005-2007	1st	Lawyer	–
MAG07	Judge's home	65	2005-2006	1st	Lawyer	Retired Judge
MAG08	Judge's Office	78	2011-2012	4th	Judge	–
LEG03	University	43	2009-2011	3rd	Lecturer	–
MAG09	Judge's Office	28	2009-2011	3rd	Judge	Higher Court Justice
MAG10	Judge's Office	85	2013-2014	5th	Judge	Member of the CNJ
MAG11	Judge's Office	39	2008-2009	2nd	Judge	Higher Court Justice
MAG12	Judge's Office	55	2013-2014	5th	Judge	Member of the CNJ
MAG13	Hotel	90	2011-2012	4th	Retired Judge	Higher Court Justice

Source: Prepared by the author.

The interviewees were informed that the interview would last an average of 45 minutes, as this was the average time observed in the exploratory interviews and structured interviews in the previous stage. The total duration of the interviews was almost 19 hours, with an average of approximately 57 minutes each. The amplitude was approximately 1 hour (62 minutes). The longer interviews were with interviewees with greater experience and more involvement in the management of the courts while working at CNJ. When interviews were shorter, this was due to two factors: i) lack of familiarity with management issues, and ii) time restrictions due to interviewee's schedule.

After the interviews, the notes were transferred to the interview reports that served as the basis for scoring the main points and identifying relations with the theoretical frame of reference. This was a moment of comparison with the categories established in advance and taken from the literature studied. When books, articles and documents were mentioned by the interviewees, we sought to add them to the documentation in the documentary and bibliographical research phase.

Efforts were made to interview the largest possible number of CNJ members and former members, although saturation in terms of responses was observed as from the 14th interview. The other interviews were still conducted because of the relevance of the respondents in the process of structuring the CNJ. Saturation consists of the moment when the addition of further information and data in a research project does not alter the understanding of the phenomenon under study (Creswell, 2009; Thiry-Cherques, 2008; 2009). The number of interviews conducted was therefore linked to ex-post criteria. The quantity was on the basis of the responses obtained and not pre-determined, as it is not possible to define in advance the saturation point and consequently the number of observations required (Thiry-Cherques, 2008; 2009).

Thematic or categorical analysis was adopted as the main technique for content analysis. According to Bardin (2011), this type of analysis consists of breaking down the text into units and categories, in order to discover the cores of meaning that make up the communication. The categories established for analysis were these: i) Predominance of divergence (mistrust and resistance); ii) Predominance of convergence (acceptance and integration); iii) Alternating scenarios (relativism and context of autonomy).

Interview reports were drawn up on the basis of the data collected in the fieldwork. The analytical procedures were carried out by means of tabulations in Microsoft Excel 2010, and descriptive analysis used for the respective processing. Data were segmented by questions in the interview script and in line with the prior categories and the categories established *a posteriori*.

4. The disproportionate vision of the CNJ

The introduction of the CNJ in the Brazilian judicial system was not welcomed from the start, or rather, from the early stages of the debate concerning the Judicial Reform. As it was not known how the new institution would operate and because it was perceived as a supervisory body, its creation was not welcomed by most of the judiciary. The historical context of the period preceding the creation of the CNJ received attention from the former council members who were more involved during the debate and discussions concerning the plans for the Judicial Reform.

One of the aspects discussed was the criteria and definitions for appointing the representatives who would sit on the CNJ. Interviewee MAG 06 recalled the dissatisfaction felt at the time at the fact that the state justice systems would be proportionally under-represented in relation to the number of cases processed, the volume of spending, the number of judges and the number of court personnel. Data in the Justice in Numbers (DPJ, 2014) report for 2013 clearly demonstrate this distortion, insofar as the state justice systems accounted for approximately 55 percent of spending by the judicial system, 69 percent of judges and 65 percent of personnel, as well as 78 percent if the total number of cases processed, as may be seen in Figure 2.

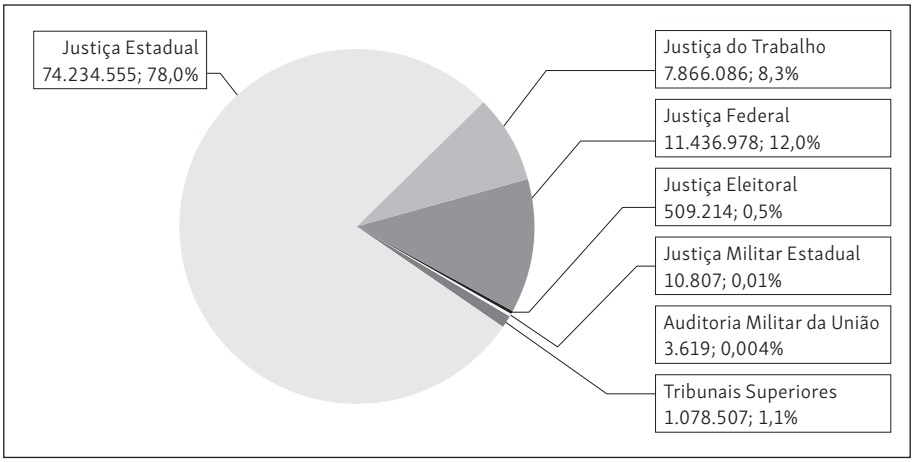

FIGURE 1. Total number of cases ending by Justice System segment
Source: DPJ (2014, p. 33).

More recent data from the *Justice in Numbers* (DPJ, 2018) report backs up the idea that the judicial units making up the state justice systems outnumber the other segments of the judicial system. Figure 2 illustrates the predominance of the 10,035 divisions and small claims courts in the state judicial systems, located in 2,697 districts and representing more than half of the units making up the national judicial system. In terms of representativeness, these judicial units are to be found in approximately 48.4 percent of all Brazilian municipalities.

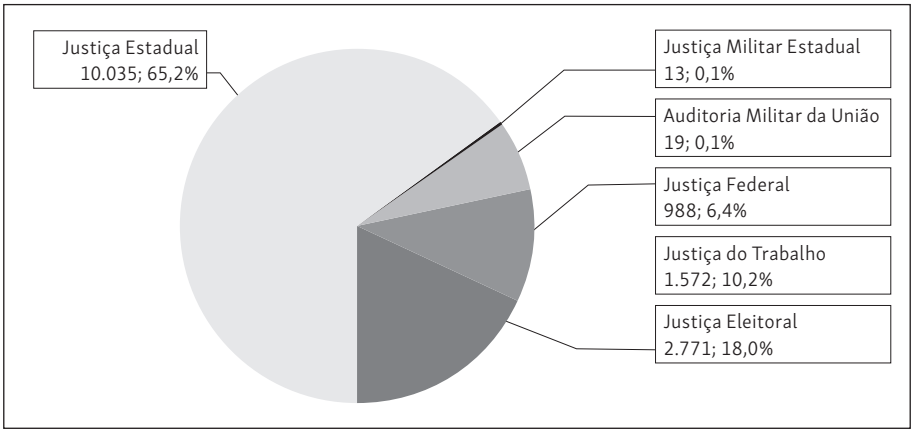

FIGURE 2. 1st degree judicial units, by branch of justice, in 2017
Source: DPJ (2018, p. 18).

The different reports merely reinforce the view held by MAG 06 that the under-representation of the state justice segment is one of the main reasons for the mistrust of the CNJ as regards the needs of that segment. This argument was taken into consideration by other representatives of the segment (MAG03; MAG05; MAG08), who had not been present in the discussions prior to the creation of the CNJ.

Another point of divergence was on the two members to be chosen by the Legislative Branch in order to represent society. Interviewee LEG02 recalled that the main obstacle was the concern felt by judges at having a member of the CNJ with a legislative mandate (federal deputy or senator). Judges were afraid of this supervision and argued for independence and harmony between the Branches established by the Federal Constitution. According to MAG 07, pressure was applied principally by the Chamber of Deputies, which wanted to place its members on the CNJ, to widen the disciplinary focus against the judicial system. In the Senate there

was little resistance on this point if compared with the radical proposals from the party leaderships in the Chamber of Deputies. Interviewee MAG07 laid significant stress on this fear felt by judges and as a way of avoiding this encroachment, he argued that if the legislation were approved with the possibility of a member of the Legislative Branch sitting on the council, this would certainly be deemed unconstitutional by the STF. In this case, there was the risk of the CNJ taking on a political discourse directed exclusively at repressive measures against judges and the courts. The solution found, according to LEG02, was to include citizens nominated by each of the two legislative chambers, who should be persons of unblemished reputation and significant legal knowledge. This arrangement would more easily secure approval from the judiciary, even though creation of the CNJ was not welcome. It should also be noted that these nominations by the Legislative Branch were frequently questioned, mainly in relation to the criteria for nominating the citizens in question (Fragale Filho, 2011; 2013; Falcão; Rangel, 2013; Oliveira, 2019). However, these aspects will be examined in other sections.

There are also recurrent comments about the importance of the presiding judge of the STF at the time, former minister Nelson Jobim, in the political coordination for implementing the Judicial Reform. Interviewees LEG02, OAB03; MAG05, MAG13 acknowledge that the role of the former minister was essential in ensuring the creation of the CNJ and working with the initial structuring of the body. They tend to point to the political experience and skill of the former minister as making a great difference to this achievement, as he was able to establish a good dialogue with the representatives of the three branches, of the Brazilian Bar Association, the Public Prosecution Service and class bodies. Accordingly, resistance to approval of the Judicial Reform diminished, but even so resistance from various quarters needed to be faced after the creation of the CNJ as the bod responsible for administrative and financial oversight of the courts and for overseeing the conduct of judges.

5. The relationship between the CNJ and the State courts of justice

Ignorance of how the CNJ might operate was the main reasons for the initial resistance to the new body from the courts and the judiciary. The idea of control was something new for the judges and courts, mainly those connected to the State justice systems, because there had been no national councils responsible for oversight of their conduct. MAG 07 pointed out that the early resistance came from within the membership of the CNJ, due to the appointment of certain members who were actually opposed to the existence of a supervisory body for the judicial system. However, he was aware that the CNJ could operate along two different lines upon the creation of the body: the first geared to efficiency and the second

to investigation of irregularities. In his work as member he therefore sought to lay stress on efficiency in order to ensure that the new body could establish itself. MAG07 stressed that he sought to establish a working agenda for the CNJ that rose above political divisions and received broad support from the judiciary, as for example in combating nepotism. Although the CNJ had been targeted by legal proceedings in the STF brought by the Brazilian Association of Judges (AMB), it was accepted by the judiciary that nepotism should be brought to an end in the judicial system, as noted by Sadek (20016) in a survey conducted of the AMB's own membership.

Most of the interviewees stress that the early relations between the CNJ and the courts were marked by a high level of disagreement. In addition to opposition exerted internally (as mentioned by MAG07) and in the courts (through the cases brought by AMB), resistance was also generated mainly by the larger courts in the state justice segment (represented principally by the TJSP and TJRJ). According to LEG02 and MAG12, there was dissatisfaction at a senior level in these courts, due to the fact that the CNJ was a new body that issued orders for changing management procedures or requested clarifications from a well-established or important court, or one that enjoyed prestige among Brazilian legal institutions. MPE01 stressed that the fact that the council members had the status of Ministers of State served to demonstrate to the courts that the CNJ was above them and that they should provide the information requested and comply with its resolutions and recommendations. On the other hand, MAG02 and MAG09 pointed out that the CNJ faced resistance from all the state Courts of Justice, as the body was set up to put an end to the absence of oversight in this segment. They expressed the idea that the CNJ had been set up principally to oversee the state justice systems. This argument contests the position taken by Falcão, Cerdeira and Arguelhes (2011) and Falcão et al. (2013) who suggest that the judicial reform addressed principally the STF and that a further reform was needed. However, this research provides a picture of the CNJ as a body that seeks to promote national integration. It is then believed that the resistance arose as a movement against the attempts at standardization originating from the idea of a national judicial system, as pointed to by MAG07 and MAG11. It was felt that the courts of justice were losing their autonomy at this early stage, as the recommendations and resolutions altered the way many courts operated and were organized. It served as a way of imposing moral standards when irregularities were involved, but also as a means of establishing good practices which had already been adopted by certain courts, such as, for example, the adoption of Strategic Planning with a time horizon of at least five years and the creation of an internal oversight body (Azevedo, 2010).

The CNJ's work in promoting management tools and focusing on improving efficiency levels caused smaller and medium sized courts to understand and accept the role of the new body, as pointed out by LEG02, OAB02, MPE01, LEG03 and MAG11. These courts started to benefit from the management guidelines provided by the CNJ. However, it may be understood that there is a transition towards acceptance of the CNJ and that the courts started to converge in their efforts to implement change. In response to the open question in the questionnaire, most of the respondents said that there was now a degree of convergence between the CNJ and the courts.

Another five respondents said that there was a transition process between convergence and divergence in the relationship between the CNJ and the courts. The main argument used here was the possibility of interference by the CNJ in the autonomy of management enjoyed by the courts. MAG08 comments that CNJ should defend the autonomy of the courts, but recurrently presents itself as the first institution that interferes unduly in the state courts. This scenario generates constant tension between convergence and divergence of efforts in the relationship between the CNJ and the courts of justice, On the other hand, MAG10 argues that the courts tend to use this talk of autonomy only when this is convenient for them. He supports the arguments of alternating scenarios of convergence and divergence of efforts, but believes that the CNJ presents a broader vision of the national scenarios and seeks to reduce variability in the sector, principally when facing the difficulties caused by cultural differences and differences of resources around the country. This means that the socio-economic context experienced by each court in its particular State plays a more significant role as a difficulty to be faced in a process of national integration.

The other five respondents say that divergences still predominate in the relationship between the CNJ and the courts. The main argument relates to the remoteness of the CNJ, which generates problems of communication and understanding of local situations. It points to a vision of national integration that prejudices the state courts, as they have particularities that are not understood by the council members, the majority of which are from federal courts or are attorneys who promote and defend national interests. In this case, it can be perceived that the respondents are against the proposed process of national integration, as they believe it is easier to solve problems locally. The national outlook does not always pay attention to local difficulties which are more urgent but end up no being prioritized because they need to respond to or comply with orders or guidelines from the CNJ. A conflict can therefore be perceived between the national scenario and the local context.

Table 3 presents a summary of the respondents by study categories.

TABLE 3. Summary of study categories

SUMMARY		
QUANT.	**CATEGORY**	**INTERVIEWEES**
5	Predominance of divergence (mistrust and resistance)	MAG06; OAB03; LEG03; MAG09; MAG13;
10	Predominance of convergence (acceptance and integration)	LEG02; MAG01; MAG02; MPE01; MAG03; MAG04; OAB01; OAB02; MAG07; MAG11;
5	Alternating Scenarios (relativism and context of autonomy)	LEG01; MAG05; MAG08; MAG10; MAG12;

Source: Prepared by the author.

6. Final considerations

The CNJ's participation is seen as important and fundamental for the State justice segment because of the following aspects: i) development of management tools; ii) imposition of moral standards and oversight of judges and courts; iii) improved provision of services; iv) institutions coordination between the judicial branch system and other branches or institutions connected to the Brazilian judicial system.

The interviews provided a broad view of the role of the CNJ over a decade. In general, the respondents pointed to convergence of efforts between the CNJ and the State courts of justice which gradually became stronger as the ignorance and mistrust of the CNJ was dispelled. The CNJ is seen more positively when it plays the role of coordinator of projects that sought to improve and consolidated standardization of judicial services and public policies developed to tackle controversial problems in the judicial system (community service in prisons; paternity suits; fighting corruption, etc.). Cyclically alternating convergence and divergence was observed, as the understanding changes with the perception of the loss of autonomy on the part of the courts. The autonomy of the State courts of justice is used as the main argument for the relationship with the CNJ to be changed, generating resistance in the processes of centralization and standardization.

The main difficulties were encountered with regard to the lack of diary openings on the part of possible interviewees, which hindered the process. In some cases, it was observed that they were resisting being interviewed. It is believed that some former council members are not interested in addressing or recalling their experiences on the CNJ. Informally, some of the interviewees went so far as to comment that we probably would not get responses from some former members, as they were not in favor of the CNJ or had been members for other interests which were not connected to the core work of the CNJ.

It is believed that they may be differences in the actions of the CNJ in the federal justice, employment justice, electoral justice and military justice segments. In relation to the first two of these segments, the differences may be the result of the actions and influence of other councils which act within these segments, Whilst in the last two, they may be due to the very particular workings of those segments. In operational terms, it is suggested that focus groups be organized with current and former council members. This would make it possible to compare opinions between research participants who made it possible to observes other forms of action by the CNJ.

A gestão do Poder Judiciário sob a ótica de ex-conselheiros: Análise da relação entre o CNJ e a justiça estadual de 2004 a 2013

The judicial branch management from the perspective of the ex-councilors: Analysis of the relationship between the CNJ and the State Court from 2004 to 2013 *(EN: 145-161)*

Leonel Gois Lima Oliveira *
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV), Brasil

DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN2/pp.163-181

RESUMO
Buscou-se analisar a interação do CNJ com os tribunais estaduais procurando melhorar os níveis de eficiência da Justiça Estadual no período de 2004 a 2013 na ótica dos ex-conselheiros. Os questionamentos a serem respondidos foram: De que forma os esforços e ações realizados pelos tribunais de justiça estaduais se adequaram às exigências do CNJ visando à melhoria da eficiência da prestação jurisdicional? Em que medida tem ocorrido uma convergência de esforços e alcance de resultados entre o CNJ e os tribunais estaduais para a melhoria da eficiência? Foram entrevistados 20 ex-conselheiros, adotando-se a análise temática como técnica de análise de conteúdo. As categorias estabelecidas para análises foram relacionadas ao predomínio de divergência (desconfiança e resistências), ao predomínio de convergência (aceitação e integração) e à alternância de cenários (relativismo e contexto de autonomia). Os respondentes apontaram a existência de uma convergência de esforços que foi sendo fortalecida na medida em que o desconhecimento e a desconfiança sobre o CNJ foram se dissipando.

Palavras-chave: poder judiciário, justiça estadual, Conselho Nacional de Justiça

* Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Graduado em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor da Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC) e do Centro Universitário Christus (Unichristus). É técnico judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. E-mail: leoneloliveira@usp.br

1. Introdução

É recorrente uma visão do poder judiciário relacionada com a lentidão e demora excessiva na resolução dos conflitos, acrescentando a percepção de elevados custos, o sentimento de impunidade e a ausência de transparência de suas atividades. Por outro lado, ocorreram mudanças na maneira de gerir os tribunais que permitiram visualizar melhorias no nível de satisfação do brasileiro em relação ao Judiciário a partir da segunda metade da década de 2000. O monitoramento do desempenho dos tribunais, ocasionado por maior transparência, demonstra melhorias na gestão judiciária, embora ainda se verifiquem pontos a ser aperfeiçoados, possibilitando alterar algumas opiniões enraizadas no senso comum do brasileiro sobre o poder judiciário (Falcão, 2009). O principal marco consiste na Emenda Constitucional (EC) 45/2004, mais conhecida por «Reforma do Judiciário», que buscou fornecer uma resposta para a melhoria do desempenho ao criar uma instituição de controle administrativo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O objetivo do CNJ consiste em realizar um controle administrativo e financeiro de todos os tribunais brasileiros, inclusive os tribunais superiores (Oliveira, 2017).

Observam-se poucos estudos sobre a gestão do poder judiciário na área de conhecimento da Administração Pública, mesmo com a maior disponibilidade de dados, diagnósticos, mecanismos de transparência e acompanhamento dos tribunais desenvolvidos e divulgados pelo CNJ (Nogueira, 2011; Oliveira, Nogueira, & Pimentel, 2018). Portanto, os levantamentos demonstraram uma lacuna sobre o papel do CNJ na melhoria do desempenho do segmento da justiça estadual. O objetivo de pesquisa consiste em analisar a interação do CNJ com os tribunais estaduais em busca de melhorar os níveis de eficiência da justiça estadual no período de 2004 a 2013 na ótica dos ex-conselheiros. Os principais questionamentos a serem respondidos foram: De que forma os esforços e ações realizados pelos tribunais de justiça estaduais se adequaram às exigências do CNJ visando a melhoria da eficiência da prestação jurisdicional? Em que medida tem ocorrido uma convergência de esforços e alcance de resultados entre o CNJ e os tribunais estaduais para a melhoria da eficiência?

O estudo apresenta um enfoque sobre a gestão do poder judiciário por meio da atuação do Conselho Nacional de Justiça e logo após são detalhados os procedimentos metodológicos adotados. Em seguida, apresentam-se as análises sobre a desproporcionalidade do CNJ e a relação do referido órgão com os tribunais de justiça estaduais. Por fim, apresentam-se as considerações finais e as referências.

2. A gestão do poder judiciário com o Conselho Nacional de Justiça

A gestão do poder judiciário no Brasil se confunde com a história do CNJ, podendo ser contada alguns anos antes da criação deste. A tentativa de estabelecer um controle do judiciário já foi buscada anteriormente na história do país. Portanto, o CNJ não foi a primeira instituição com um formato de Conselho de Justiça no sistema jurídico-constitucional brasileiro. O ineditismo aconteceu com a criação do Conselho Superior da Magistratura durante o regime militar, por meio da Emenda Constitucional 7/1977. Os integrantes do Supremo Tribunal Federal (STF) atuavam em sua composição e disciplinavam os comportamentos considerados inadequados dos magistrados. Não houve grandes interferências pelo Conselho, pois o período de abertura política veio logo em seguida, sendo o referido órgão destituído com a Constituição Federal (CF) de 1988 (Sadek, 2004; 2006; Sampaio, 2007; Peleja Júnior, 2011).

Em 1992, houve uma retomada da ideia de controle do judiciário, pois uma maior transparência e fiscalização da magistratura brasileira era solicitada por um grupo organizado de representantes do poder legislativo. Houve muitos debates sobre a forma de atuação deste novo Conselho, envolvendo uma Comissão Parlamentar de Inquérito para intensificar todo este processo, além da mudança de relatoria do projeto por três vezes. Por outro lado, a principal mensagem para deste período histórico consiste num esforço político para a criação de uma instituição de controle externo do poder judiciário ou para a criação de mais uma instância de julgamento colegiada com a participação de representantes de outras instituições (membros do Ministério Público, da Ordem dos Advogados e membros do poder legislativo). Os magistrados fizeram grandes manifestações de resistência, ocasionando a rejeição da proposta, em especial, pela possibilidade de ser declarada inconstitucional pelo próprio STF (Sampaio, 2007; Sadek & Arantes, 2010; Peleja Júnior 2011).

Através do artigo 103-B da CF, o CNJ foi introduzido no sistema judiciário brasileiro como um órgão judicial de controle interno e assessoramento e não como mais um órgão de instância de julgamentos. Portanto, encontra-se numa posição hierarquicamente inferior ao STF, mas acima dos tribunais superiores (Vieira; Pinheiro, 2008; Nogueira, 2010). Neste caso, o CNJ promove políticas judiciárias por meio de resoluções e recomendações a serem seguidas pelos tribunais em todos os segmentos do judiciário. Mesmo assim, há um entendimento de que a reforma do judiciário impactou principalmente o STF ao beneficiá-lo com os institutos da Repercussão Geral e da Súmula Vinculante, fazendo com que diminuísse a demanda por seus serviços e dando agilidade a um maior número de julgamentos (Falcão, Cerdeira, & Arguelhes, 2011; Falcão, Abramovay, Leal, & Hartmann, 2013).

O CNJ é composto por quinze membros com mandato de dois anos, sendo admitida uma recondução. Os quinze membros são: i) O presidente do STF; ii) um ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), indicado pelo respectivo tribunal; iii) um ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST), indicado pelo respectivo tribunal; iv) um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo STF; v) um juiz estadual indicado pelo STF; vi) um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo STJ; vii) um juiz federal, indicado pelo STJ; viii) um juiz do Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo TST; ix) um juiz do trabalho, indicado pelo TST; x) um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; xi) um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; xii) dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); xiii) dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Deste modo, evidencia-se uma predominância de magistrados, reforçando a função de atuar como um órgão de controle interno do poder judiciário (Nogueira, 2010).

O CNJ exerce não apenas o controle administrativo, mas também atua com um enfoque fiscalizatório e punitivo sobre desvios de conduta e irregularidades promovidas por magistrados ou pelos tribunais. Ao atuar no controle dos tribunais, os agentes políticos podem utilizar o Conselho como mais um instrumento tático no ambiente institucional judicial. Fragale Filho (2011; 2013), por exemplo, demonstra como as dimensões de construção da agenda, da composição do conselho e das possibilidades de construção do processo decisório no CNJ ainda sofrem influências externas devido ao baixo nível de institucionalização do órgão.

Os padrões políticos também são evidenciados dentro do órgão de controle do judiciário, afetando o formato de atuação da instituição. Nesse sentido, Fragale Filho (2011; 2013) reforça a importância de entender melhor a composição do CNJ para apontar padrões de atuação na pauta do referido órgão. Percebem-se alterações nos desenhos institucionais das composições iniciais do CNJ gerando preocupações sobre as mudanças de rumo que podem ocorrer com maior envolvimento político dos indicados. Neste entendimento, Falcão e Rangel (2013) indicam elementos que poderiam nortear os procedimentos de indicações de magistrados e de cidadãos para o cargo de conselheiro do CNJ. Sugere-se regulamentar os processos seletivos para a escolha do indicado, considerando os seguintes aspectos: a capacidade de gestão, ou competência; e a independência moral, ou isenção no exercício do controle administrativo e financeiro. Prever ainda o combate às indicações que apontem para casos de nepotismo e de candidatos condenados por ato de improbidade administrativa (Falcão & Rangel, 2013). O estudo de Oliveira

(2019) procura analisar os critérios de indicação e as motivações para exercer o cargo de conselheiro do CNJ a partir de uma visão de ex-conselheiros das cinco primeiras composições. Em termos de motivações, evidenciou-se a existência de perfil de liderança por parte dos interessados, além da demonstração de interesse por apoiar as coletas de dados estatísticos, bem como por participar de um órgão que atuaria em questões disciplinares. Dentre os critérios de indicação, predominou o convite/indicação do presidente de tribunal superior, demonstrando a força que esses tribunais exerciam num órgão recém instituído.

Desde o ano de 2009, foram iniciados os esforços de nivelamento com o estabelecimento de metas nacionais que eram ligadas a um dos objetivos estratégicos. A essência da ideia consistia em atribuir metas que deveriam ser cumpridas no próprio ano em que foram estabelecidas. As metas eram propostas pelo CNJ, votadas e referendadas pelos presidentes de todos os tribunais do país durante os Encontros Anuais do Judiciário. Tratava-se um encontro realizado sempre no ano anterior, facilitando a divulgação e o conhecimento das metas desde o início do ano para adequação dos esforços para o alcance das metas. Os procedimentos reforçavam os aspectos de centralização e uniformização do judiciário (Glick, 1983), além de operacionalizar o conceito do *Balanced Scorecard* (BSC) com as medições do alcance das metas (Kaplan; Norton, 2004). A adoção do BSC nos tribunais contou com a participação de uma consultoria, sendo a Meta 1 do ano de 2009 (Gangemi & Fernandes, 2010).

As lições aprendidas pelas metas nos primeiros anos (2009 e 2010) foram essenciais para alterar o rumo nos anos posteriores. O descumprimento da maior parte das metas pelos tribunais foi motivo para críticas recorrente da imprensa. Destaca-se que algumas metas foram muito desafiadoras, expondo a fragilidade do judiciário para a sua implementação por completo. O CNJ promoveu um grave problema de medição de produtividade e ocasionou uma elevação da mensuração de informações nos tribunais que não estavam devidamente preparados, além de ter indicadores focados no curto prazo (Bouckaert & Balk, 1991; Fragale Filho, 2007).

2.1 O judiciário num enfoque administrativo e o contexto da eficiência

Algumas mudanças foram propostas pelo próprio CNJ para retomar adequadamente o foco estratégico, a saber: definição de metas por segmentos do judiciário (por exemplo, a justiça estadual poderia ter metas diferentes da justiça eleitoral); redução da quantidade de metas (não havia mais a obrigatoriedade de ter dez metas por ano); antecipação da divulgação de metas para os anos seguintes (divulgação das metas dos dois anos seguintes), facilitando a garantia de busca de recursos orçamentários que seriam vinculados diretamente a projetos de cumprimento das

metas; foco nas metas não cumpridas em anos anteriores e reconhecimento pelo cumprimento (visava garantir a continuidade dos esforços e reconhecia os méritos das unidades judiciais que conseguiam o cumprimento). Estas mudanças foram fundamentais para aumentar o nível de cumprimento e deixaram claro que o CNJ atuava administrativamente nos seguintes temas: gestão; controle; organização; padronização de procedimentos processuais e de rotinas judiciárias; magistratura e política social. O CNJ também tem abordado questões polêmicas para o serviço público, como, por exemplo, o combate ao nepotismo, regras para o pagamento de precatórios; restrição da quantidade de servidores cedidos de outros poderes e alteração das regras de promoção dos magistrados na carreira (Oliveira, 2017).

Ao lidar com assuntos relativos à sua gestão, o poder judiciário brasileiro sempre careceu de mecanismos que permitissem um conhecimento mínimo de sua organização administrativa. Freitas (1987) aponta que foi o pioneiro no judiciário brasileiro a trabalhar com a ideia de uma justiça eficiente. Acabou sendo incompreendido na época e esta percepção ficou presente até meados da década de 2000. Era difícil conseguir responder de forma mais precisa a alguns questionamentos que envolvessem a quantidade de magistrados ou de servidores, a quantidade de casos (processos) novos, a quantidade de casos finalizados, o orçamento dos tribunais, dentre outros dados básicos da administração de uma organização de tal porte (Sadek, 2004; Azevedo, 2010; Nogueira, Oliveira, Vasconcelos, & Oliveira, 2012). Na tentativa de tratar esse problema, o movimento de coleta de dados gerenciais começou por diferentes frentes, desde dados mais agregados até dados mais individualizados, bem como a identificação dos maiores demandados da prestação jurisdicional (chamados tecnicamente de litigantes).

A partir de 2006, o CNJ passa a recolher e sistematizar dados estatísticos referentes a aspectos ligados ao desempenho das organizações judiciárias brasileiras. Os dados, após tratamentos estatísticos, eram apresentados em forma de indicadores agrupados em áreas como: insumos, dotações orçamentárias, litigiosidade e acesso à justiça (DPJ, 2014; 2018). Estes dados são divulgados por intermédio de relatório anual intitulado *Justiça em números*. Os dados apresentados são considerados agregados, pois retratam a situação consolidada dos tribunais. Há subdivisões por competência e jurisdição ainda em nível macro (2.º grau; 1.º grau; turmas recursais dos juizados especiais), mesmo assim os dados não refletem a situação de segmentos da justiça ou das unidades judiciárias de forma isolada (DPJ, 2014; 2018; Nogueira et al., 2012).

Macieira e Maranhão (2010) destacam a importância de trabalhar com noções de gestão nas unidades judiciárias, servindo como instrumentos para a adoção de boas práticas desde a base do poder judiciário. Deste modo, pensando na formação de um banco de dados que contemplasse questões mais relativas a um nível

micro, o CNJ desenvolveu o programa Justiça Aberta no final de 2007. Trata-se de um programa gerenciado pela Corregedoria Nacional de Justiça que permite fornecer elementos maiores de transparência, bem como informações que permitam facilitar o acesso à justiça. O sistema Justiça Aberta apresenta dados tanto das serventias judiciais (1.º e 2.º grau), como as extrajudiciais (cartórios), mas apenas se refere à competência da justiça estadual, também conhecida como justiça comum. Castro (2011) ressalta a importância desta base por fornecer dados desagregados em relação ao relatório *Justiça em números*, permitindo servir como um melhor instrumento para análise e formulação de políticas judiciárias considerando as peculiaridades das unidades judiciais. Dada a heterogeneidade do judiciário brasileiro, este programa permite analisar de forma mais detalhada a evolução mensal das deficiências e virtudes de cerca de nove mil unidades jurisdicionais espalhadas por todo o país. O nível de detalhamento permite fornecer informações como, por exemplo: o número de funcionários, o estoque de processos pendentes, a quantidade de suspensão de liminares (pedidos de suspensão), o volume de despachos e decisões interlocutórias, a quantidade de processos distribuídos e resolvidos (sentenças e acordos homologados).

3. Procedimentos metodológicos

As diferentes composições de conselheiros servem como referência para uma maior ou menor influência do CNJ no ambiente institucional em que se encontra o segmento da justiça estadual. Os anos de 2004 a 2013 foram escolhidos por corresponder ao período em que o CNJ vem anualmente coletando dados sobre os tribunais brasileiros e publicando-os nos relatórios *Justiça em números* (DPJ, 2014; 2018). Além disso, representa uma década desde a criação do CNJ e dos efeitos gerados pela reforma do judiciário.

A amostra foi constituída por ex-conselheiros do CNJ, fornecendo uma perspectiva longitudinal. Os seguintes critérios foram adotados para seleção da amostra: i) Conselheiro(a) Presidente; ii) Conselheiro(a) Corregedor(a); iii) Conselheiro(a)s representantes da justiça estadual; iv) Conselheiro(a)s representantes do Ministério Público Estadual; v) Conselheiro(a)s indicados pela OAB; vi) Conselheiro(a)s indicados pelo Poder Legislativo (cidadãos representantes da Câmara Federal e do Senado); vii) Conselheiro(a)s representantes de outros segmentos do judiciário, mas que tiveram participação direta em comissões ou projetos voltados para a melhoria da eficiência operacional dos tribunais. O estabelecimento destes critérios serviu para selecionar as amostras de acordo com as composições do CNJ. O resumo dos contatos e da quantidade de entrevistados por composição pode ser visto da Tabela 1.

TABELA 1. Resumo da amostra de entrevistados por composição

COMPOSIÇÃO	TOTAL	CONTATADOS	ENTREVISTADOS*	TOTAL	CONTATADOS
1.ª	15	8	6	53,3%	75,00%
2.ª	17	10	6	58,8%	60,00%
3.ª	15	6	5	40,0%	83,33%
4.ª	15	6	4	40,0%	66,67%
5.ª	15	8	2	53,3%	25,00%

*Houve entrevistados que foram reconduzidos e participaram de mais de uma composição.
Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se que obteve percentual acima de 60 por cento de ex-conselheiros contatados em todas as composições (três entrevistados foram reconduzidos ao cargo e, portanto, foram contabilizados em cada uma das composições). Apenas os conselheiros da 5.ª composição se mantiveram mais difíceis para a realização das entrevistas e obteve-se o percentual de 25 por cento. Consideram-se válidos os quantitativos de entrevistas por composição, pois permite obter uma quantidade razoável de informações e opiniões ao fornecer uma perspectiva longitudinal da estruturação e atuação do CNJ dentro do sistema institucional judicial.

As entrevistas obedeceram a protocolos de pesquisa para preservar a identidade dos respondentes, fornecendo segurança e liberdade de expressar as suas opiniões e apresentar casos ou situações que envolveram os bastidores das reuniões e sessões do CNJ. Os protocolos foram os seguintes: i) encaminhamento prévio do roteiro de entrevista; ii) entrevistas realizadas de forma isolada e em privado; iii) não realização de gravações; iv) tomada de notas e observações durante a entrevista; v) liberdade para os entrevistados produzirem rascunhos ou anotações enquanto eram entrevistados; vi) participantes sem conhecimento das respostas um dos outros; vii) questões formuladas circunscritas ao domínio que se queria investigar; viii) solicitação de assinatura do protocolo de realização de pesquisa e entrega de uma cópia do roteiro ao entrevistado (Thiry-Cherques, 2008).

A Tabela 2 apresenta o resumo das informações sobre as entrevistas realizadas: i) Código de identificação do(a) entrevistado(a); ii) Data de realização das entrevistas; iii) Local de realização da entrevista; iv) Duração em minutos da entrevista; v) Período em que o(a) entrevistado(a) esteve no CNJ; vi) Indicação da composição do CNJ; vii) Ocupações atuais do(a) entrevistado(a), sendo uma principal e outra subsidiária caso tenha outra ocupação. O código de identificação pode ser compreendido a partir desta legenda:

- LEG = Cidadão(ã) indicado(a) pelo legislativo;

- MAG = Magistrado(a) indicado pelo STF, STJ ou TST;
- MPE = Promotor(a) de Justiça indicado(a) pela PGR;
- OAB = Advogado(a) indicado(a) pela OAB.

As entrevistadas foram realizadas de junho a outubro de 2014.

TABELA 2. Informações sobre os entrevistados e entrevistas realizadas

CÓDIGO	LOCAL	DURAÇÃO (MIN)	PERÍODO NO CNJ	COMPOSIÇÃO	OCUPAÇÕES ATUAIS	
LEG01	Escritório de Advocacia	73	2005-2007	1.ª	Advogado(a)	–
LEG02	Hotel	44	2005-2009	1.ª e 2.ª	Professor(a)	–
MAG01	Gab. do(a) Magistrado(a)	42	2005-2007	1.ª	Magistrado(a)	–
MAG02	Gab. do Magistrado(a)	32	2011-2012	4.ª	Magistrado(a)	Desembargador(a)
MPE01	Entidade de Classe	40	2007-2011	2.ª e 3.ª	Promotor(a) de Justiça	–
MAG03	Resid. do(a) Magistrado(a)	75	2007-2009	2.ª	Magistrado(a) Aposentado(a)	Desembargador(a) Aposentado(a)
MAG04	Gab. do(a) Magistrado(a)	55	2008-2009	3.ª	Magistrado(a)	Ministro(a) Tribunal Superior
OAB01	Escritório de Advocacia	67	2009-2012	3.ª e 4.ª	Advogado(a)	–
OAB02	Entidade de Classe	56	2007-2009	2.ª	Advogado(a)	Representante de Classe
MAG05	Gab. do(a) Magistrado(a)	71	2007-2009	2.ª	Magistrado(a)	–
MAG06	Escritório de Advocacia	48	2005-2007	1.ª	Advogado(a)	Magistrado(a) Aposentado(a)
OAB03	Escritório de Advocacia	52	2005-2007	1.ª	Advogado(a)	–
MAG07	Resid. do(a) Magistrado(a)	65	2005-2006	1.ª	Advogado(a)	Magistrado(a) Aposentado(a)
MAG08	Gab. do(a) Magistrado(a)	78	2011-2012	4.ª	Magistrado(a)	–
LEG03	Universidade	43	2009-2011	3.ª	Professor(a)	–
MAG09	Gab. do(a) Magistrado(a)	28	2009-2011	3.ª	Magistrado(a)	Ministro(a) Tribunal Superior
MAG10	Gab. do(a) Magistrado(a)	85	2013-2014	5.ª	Magistrado(a)	Conselheiro(a) CNJ
MAG11	Gab. do(a) Magistrado(a)	39	2008-2009	2.ª	Magistrado(a)	Ministro(a) Tribunal Superior
MAG12	Gab. do(a) Magistrado(a)	55	2013-2014	5.ª	Magistrado(a)	Conselheiro (a) CNJ
MAG13	Hotel	90	2011-2012	4.ª	Magistrado(a) Aposentado(a)	Ministro(a) Tribunal Superior

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os entrevistados foram informados que a entrevista teria uma duração média de 45 minutos, pois foi o tempo médio observado durante as entrevistas exploratórias e entrevistas estruturadas da etapa anterior. As entrevistas totalizaram quase 19 horas de duração, com uma média de aproximadamente 57 minutos por encontro e uma amplitude de aproximadamente 1 hora (62 minutos). As entrevistas de maior duração foram realizadas com os entrevistados que possuíam maior experiência e vivência com a gestão dos tribunais enquanto atuaram no CNJ. As mais curtas foram consequência de dois fatores: i) a falta de familiaridade com o tema de gestão, e ii) devido à restrição de tempo que o entrevistado possuía na sua agenda.

Após as entrevistas, as anotações foram repassadas para relatórios de entrevistas que serviam para pontuar os principais pontos e identificar relações com o referencial teórico. Este foi o momento de comparação com as categorias previamente estabelecidas e retiradas da literatura estudada. Quando mencionados livros, artigos e documentos pelos entrevistados, procurou-se agregar a documentação na fase de pesquisa documental e bibliográfica.

Buscou-se entrevistar a maior quantidade possível de conselheiros e ex-conselheiros, embora a saturação no nível de respostas já fosse percebida a partir da 14.ª entrevista realizada. Deu-se, no entanto, continuidade às outras entrevistas por causa da relevância dos respondentes no processo de estruturação do CNJ. A saturação consiste no momento em que o acréscimo de informações e dados em uma pesquisa não altera a compreensão do fenômeno estudado (Creswell, 2009; Thiry-Cherques, 2008; 2009). Portanto, o número de entrevistas realizadas ficou vinculada a critérios *ex-post*. A quantidade foi em função das respostas obtidas e não arbitradas de forma pré-determinada, pois não é possível definir previamente o ponto de saturação e, por conseguinte, o quantitativo de observações requeridas (Thiry-Cherques, 2008; 2009).

Adotou-se a análise temática ou categorial como forma principal de técnica de análise de conteúdo. Conforme Bardin (2011), este tipo de análise consiste no desmembramento do texto em unidades e categorias, objetivando descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação. As categorias estabelecidas para análises foram as seguintes: i) Predomínio de divergência (desconfiança e resistências); ii) Predomínio de convergência (aceitação e integração); iii) Alternância de cenários (relativismo e contexto de autonomia).

Foram desenvolvidos relatórios de entrevista a partir dos dados coletados na pesquisa de campo. Os procedimentos de análise foram executados por meio de tabulações no programa Microsoft Excel 2010, sendo a análise descritiva utilizada para processamento dos mesmos. Os dados foram segmentados por questões do roteiro de entrevista e conforme as categorias prévias e as categorias estabelecidas *a posteriori*.

4. O olhar desproporcional do CNJ

A presença do CNJ no cenário do sistema judicial brasileiro não foi vista por bons olhos desde o início, ou melhor, desde os momentos prévios de discussões sobre a reforma do judiciário. O desconhecimento do funcionamento desta nova instituição e a percepção de atuar como órgão de controle fazia com que a sua criação não fosse bem vista pela maioria da magistratura. O contexto histórico dos momentos que antecederam a criação do CNJ foi objeto de atenção dos ex-conselheiros que estiveram mais presentes durante os debates e discussões sobre o projeto de reforma do judiciário.

Um dos aspectos discutidos consistia nos critérios e definições das representações que ocupariam o cargo de conselheiro do CNJ. O entrevistado MAG 06 relembrava da insatisfação que se tinha à época em que os representantes da justiça estadual estavam em quantidade menor do que a proporção representativa deste segmento em termos de quantidade de processos em tramitação, quantidade de despesas, quantidade de magistrados e quantidade de servidores. Os dados do relatório *Justiça em números* (DPJ, 2014) referentes ao ano de 2013 demonstram claramente esta distorção, pois a justiça estadual concentra aproximadamente 55 por cento das despesas do judiciário, 69 por cento dos magistrados e 65 por cento dos servidores, sendo 78 por cento dos processos que tramitaram nesta justiça conforme, pode ser visto na Figura 1.

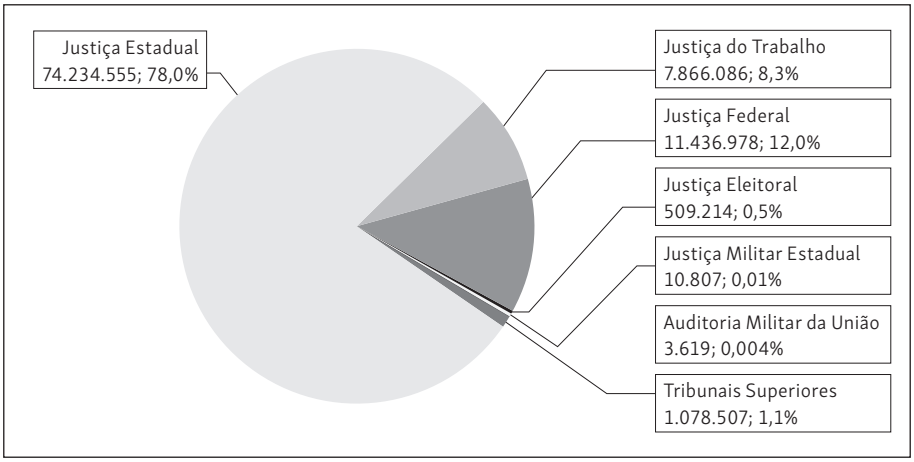

FIGURA 1. Total de processos em tramitação por segmento de Justiça.
Fonte: DPJ (2014, p. 33).

Os dados mais recentes do relatório *Justiça em números* (DPJ, 2018) reforçam a ideia de capilaridade das unidades judiciais exercida pela justiça estadual frente aos outros segmentos de justiça. Na Figura 2 pode-se perceber o predomínio das 10.035 varas e juizados especiais da justiça estadual que estão inseridas em 2.697 comarcas e representam mais da metade da estrutura de atendimento do poder judiciário nacional. Em termos de representatividade, essas unidades judicias estão presentes em cerca de 48,4 por cento dos municípios brasileiros.

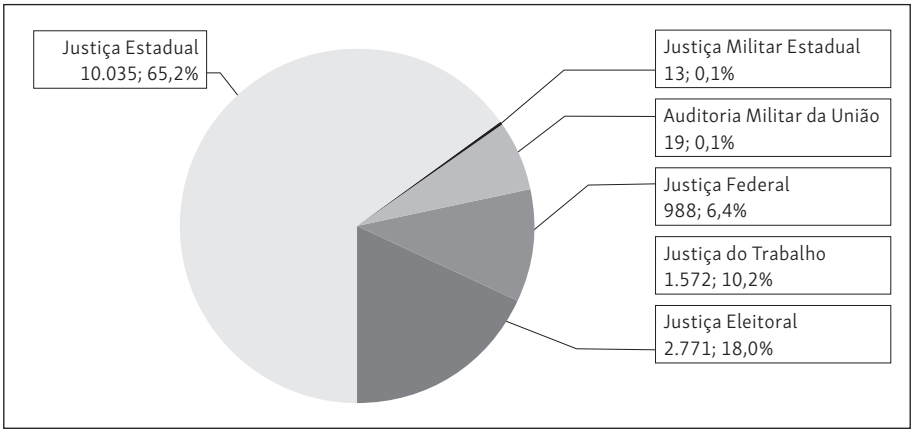

FIGURA 2. Unidades judiciárias de 1.º grau, por ramo da justiça, em 2017.
Fonte: DPJ (2018, p. 18).

Os diferentes relatórios apenas reforçam a visão do MAG 06 de que a desproporção do segmento da justiça estadual é um dos principais motivos de incompreensão do CNJ para as demandas deste segmento. Este argumento foi levado em consideração por outros representantes do segmento (MAG03; MAG05; MAG08), apesar de estes não terem estado presentes nas discussões que anteviram a criação do CNJ.

Outro ponto de divergência consistiu nos dois conselheiros que seriam escolhidos pelo poder legislativo para representar a sociedade. O entrevistado LEG02 lembra que o grande entrave era a preocupação dos magistrados em ter um ocupante de mandato legislativo (deputado federal ou senador) dentro do CNJ. Os magistrados tinham receio deste controle e argumentavam com a independência e harmonia entre os poderes que são pregados pela Constituição Federal. Segundo o MAG 07 havia uma pressão principalmente por parte da Câmara dos Deputados, com a intenção de colocar seus integrantes dentro do CNJ para ampliar o foco

disciplinar contra o Judiciário. No Senado havia pouca resistência neste sentido se comparado com a radicalização proposta pelas lideranças dos partidos na Câmara dos Deputados. O entrevistado MAG07 enfatizou bastante esse receio por parte dos magistrados e, como forma de evitar esta intromissão, argumentava que, caso fosse aprovada legislação com a possibilidade de um mandatário do legislativo como conselheiro, certamente seria considerada inconstitucional pelo STF. Neste caso, havia o risco de o CNJ ganhar um discurso político voltado exclusivamente para a repressão a magistrados e aos tribunais. A solução encontrada, segundo LEG02, foi garantir a presença de cidadãos indicados por cada uma das casas legislativas e que tivessem a reputação ilibada e o notável saber jurídico. Desta forma seria mais fácil garantir uma aprovação por parte da magistratura, embora ainda não fosse bem-vinda a criação do CNJ. Destaca-se também que essas indicações por parte do legislativo são objeto de questionamentos frequentes, principalmente com relação aos critérios de indicação destes cidadãos (Fragale Filho, 2011; 2013; Falcão; Rangel, 2013; Oliveira, 2019). Porém, estes aspectos serão observados em outras seções.

São recorrentes também os comentários sobre a importância do presidente do STF na época, ex-ministro Nelson Jobim, na articulação política para a efetivação da reforma do judiciário. Os entrevistados LEG02, OAB03, MAG05 e MAG13 reconhecem como essencial o papel do ex-ministro para garantir a criação do CNJ e trabalhar com a estruturação inicial do órgão. Tendem a apontar a experiência e habilidade política do ex-ministro como o grande diferencial desta conquista, pois conseguia ter um bom diálogo com os representantes dos três poderes, da OAB, do Ministério Público e das entidades classistas. Deste modo, as resistências para aprovação da reforma do judiciário diminuíram. Mesmo assim, muitas resistências precisaram ser enfrentadas após o estabelecimento do CNJ como órgão responsável pelo controle administrativo e financeiro dos tribunais e fiscalizatório da conduta dos magistrados.

5. A relação entre o CNJ e os tribunais de justiça estaduais

O desconhecimento da forma de atuação que o CNJ poderia produzir foi o principal responsável pelas resistências iniciais que os tribunais e a magistratura tinham sobre o órgão. A ideia de controle representava uma nova realidade para os magistrados e os tribunais, principalmente os vinculados ao segmento da justiça estadual, pois não existiam Conselhos Nacionais que promovessem a fiscalização de seus atos. O MAG 07 destacava que as primeiras resistências já vinham dentro da composição do CNJ, devido à indicação de alguns membros que tinham um posicionamento contrário à existência de um órgão controlador para o judiciário. Porém, estava ciente que o CNJ podia atuar dentro de dois vieses no momento de

criação do órgão: um voltado para a eficiência e outro voltado para a investigação de irregularidades. Deste modo, procurou atuar como conselheiro enfatizando a eficiência para garantir a afirmação e a estruturação de um órgão recente. O MAG07 enfatizou que procurou estabelecer uma agenda de trabalho do CNJ em cima de marcos políticos que recebiam um amplo apoio da magistratura, como, por exemplo, o caso do combate ao nepotismo. Apesar de o CNJ ter sido alvo de ações judiciais no STF promovidas pela Associação de Magistrados Brasileira (AMB), havia uma aceitação por parte da magistratura do fim do nepotismo no judiciário, conforme apontado por Sadek (2006) num levantamento realizado com os associados da própria AMB.

A maioria dos entrevistados reforça que os primeiros momentos da relação entre o CNJ e os tribunais foram marcados por um nível elevado de divergências. Além dos posicionamentos contrários obtidos internamente (conforme mencionado pelo MAG07) e judicialmente (pelas ações da AMB), havia também as resistências geradas principalmente pelos tribunais de grande porte do segmento da justiça estadual (representados principalmente pelo TJSP e pelo TJRJ). Segundo o LEG02 e o MAG12, havia uma insatisfação da cúpula destes tribunais pelo fato de o CNJ ser um órgão novo que já proferia ordens de mudança de gestão ou solicitava esclarecimentos para um tribunal tradicional, grande ou renomado perante as instituições jurídicas brasileiras. O MPE01 enfatizou que o fato de os conselheiros terem status de ministro de estado servia como uma demonstração para os tribunais de que o CNJ estava acima deles e que deveriam prestar os esclarecimentos necessários e acatar as resoluções e recomendações estabelecidas. Por outro lado, o MAG02 e o MAG09 destacam que o CNJ enfrentava resistência de todos os tribunais de justiça estaduais, pois o órgão surgiu para acabar com a ausência de controle existente neste segmento. Passava uma ideia que o CNJ teria sido criado principalmente para controlar a justiça estadual. Este argumento já contesta o posicionamento de Falcão, Cerdeira e Arguelhes (2011) e Falcão et al. (2013), que sugerem que a reforma do judiciário atendeu principalmente ao STF e que há necessidade de uma nova reforma. Porém, o presente trabalho visualiza o CNJ como um órgão que procura promover uma integração nacional. Então se acredita que as resistências surgiram como um movimento contra as tentativas de uniformização e padronização provenientes da ideia de judiciário nacional e que foram apontadas por MAG07 e MAG11. Percebia-se uma perda de autonomia dos tribunais de justiça neste primeiro momento, pois as recomendações e resoluções alteravam o modo de atuação e organização de muitos tribunais. Servia como forma de moralização quando envolvia irregularidades, mas também de imposição de boas práticas que já vinham sendo adotadas por alguns tribunais, como,

por exemplo, a adoção de planejamento estratégico com horizonte temporal de pelo menos cinco anos e a instalação de órgão de controle interno (Azevedo, 2010).

As ações do CNJ voltadas para a promoção das ferramentas de gestão e com o foco na melhoria dos níveis de eficiência fizeram com que os tribunais de pequeno e médio porte compreendessem e aceitassem o papel deste novo órgão, conforme apontado por LEG02, OAB02, MPE01, LEG03 e MAG11. Estes tribunais passaram a se beneficiar com as orientações de gestão promovidas pelo CNJ. Portanto, percebe-se que há uma transição na aceitação do CNJ e que os tribunais passaram a convergir os esforços de mudança. Ao realizar a pergunta aberta do questionário, a maioria dos respondentes indicou que havia atualmente um nível de convergência entre o CNJ e os tribunais.

Outros cinco respondentes apontaram que existia um processo transitório entre convergência e divergência na relação entre o CNJ e os tribunais. O principal argumento desta posição consiste na possibilidade de interferência do CNJ frente à autonomia de gestão dos tribunais. O MAG08 comenta que o CNJ deve ser um defensor da autonomia dos tribunais, mas apresenta-se recorrentemente como a primeira instituição que interfere indevidamente nos tribunais estaduais. Este cenário gera uma tensão constante entre convergência e divergência de esforços na relação CNJ-TJs. Por outro lado, o MAG10 argumenta que os tribunais tendem a utilizar este discurso da autonomia apenas quando a situação é conveniente para eles. Reforça o argumento de alternância de cenários de convergência e divergência de esforços, mas acredita que o CNJ apresenta uma visão maior do cenário nacional e que procura diminuir as particularidades do segmento, principalmente enfrentando as dificuldades ocasionadas pelas diferenças culturais e de recursos existente em todo o país. Desta forma, o contexto socioeconômico vivenciado por cada tribunal em seus estados acaba tendo um papel mais relevante como dificuldade a ser enfrentada num processo de integração nacional.

Os outros cinco respondentes apontam que ainda predominam divergências na relação CNJ e tribunais. O principal argumento consiste na falta de proximidade por parte do CNJ que gera problemas de comunicação e compreensão da realidade local. Apontam que há uma visão de integração nacional que prejudica os tribunais estaduais, pois eles possuem particularidades não compreendidas pelos conselheiros, que em sua maioria são provenientes de tribunais federais ou advogados que atuam e defendem interesses nacionais. Neste caso, percebe-se que os respondentes são contrários ao processo de integração nacional proposto, pois acreditam que é mais fácil solucionar os problemas locais. A visão nacional nem sempre atende às dificuldades locais que são mais urgentes mas acabam não se tornando prioritárias podem necessitam responder ou atendem às ordens ou

orientações provenientes do CNJ. Portanto, percebe-se um conflito entre o cenário nacional e o contexto local.

A Tabela 3 apresenta o resumo dos respondentes conforme as categorias do estudo.

TABELA 3. Resumo das categorias do estudo

RESUMO		
QUANT.	**CATEGORIA**	**ENTREVISTADO (A)S**
5	Predomínio de Divergência (desconfiança e resistências)	MAG06; OAB03; LEG03; MAG09; MAG13;
10	Predomínio de Convergência (aceitação e integração)	LEG02; MAG01; MAG02; MPE01; MAG03; MAG04; OAB01; OAB02; MAG07; MAG11;
5	Alternância de Cenários (relativismo e contexto de autonomia)	LEG01; MAG05; MAG08; MAG10; MAG12;

Fonte: Elaborado pelo autor.

6. Considerações finais

A participação do CNJ é vista como relevante e fundamental para o segmento da justiça estadual pelos seguintes aspectos: i) o desenvolvimento das ferramentas de gestão; ii) a moralização e fiscalização dos magistrados e tribunais; iii) a melhoria na prestação de serviços; iv) a articulação institucional do judiciário com os outros poderes ou instituições ligadas ao sistema judicial brasileiro.

As entrevistas forneceram uma visão ampla do papel do CNJ ao longo de uma década. De forma geral, os respondentes apontaram a existência de uma convergência de esforços entre o CNJ e os tribunais de justiça estaduais que foi sendo fortalecida na medida em que o desconhecimento e a desconfiança sobre o CNJ foram se dissipando. O CNJ é visto de uma forma mais positiva quando exerce o papel de coordenador dos projetos que trabalhavam com a melhoria e amadurecimento na padronização dos serviços judiciais e de políticas públicas desenvolvidas para enfrentar problemas polêmicos do sistema judicial (mutirões carcerários; reconhecimento de paternidade; combate à corrupção, etc.). Percebeu-se que a relação de convergência e divergência apresenta alternâncias cíclicas, pois o entendimento altera conforme a percepção de perda de autonomia por parte dos tribunais. A autonomia dos tribunais de justiça estaduais é utilizada como o principal argumento para que a relação com o CNJ seja afetada, gerando uma resistência dos procedimentos de centralização e uniformização.

As principais dificuldades encontradas referem-se à falta de disponibilidade de agenda dos possíveis entrevistados, o que dificultou o processo. Em alguns casos percebeu-se uma resistência para a realização da entrevista. Acredita-se que alguns dos ex-conselheiros não tenham interesse de abordar ou relembrar as experiências que vivenciaram enquanto estiveram no CNJ. Informalmente, alguns dos entrevistados chegaram a comentar que provavelmente não conseguiriam obter respostas de alguns ex-conselheiros, pois eles não eram favoráveis ao CNJ ou estiveram como conselheiros por outros interesses que não estavam ligados à essência do trabalho do CNJ.

Acredita-se que possa haver diferenças de atuação do CNJ dentro dos segmentos da justiça federal, justiça do trabalho, justiça eleitoral e justiça militar. Sobre os dois primeiros segmentos, as diferenças podem ser resultado da atuação e influência de outros Conselhos que atuam dentro destes segmentos. Enquanto os dois últimos consistem no grau de especificidades do modo de trabalho destes segmentos. Em termos operacionais, sugere-se que sejam realizados grupos focais com os conselheiros atuais e ex-conselheiros. Desta forma, poderiam confrontar-se opiniões entre os participantes da pesquisa que permitiriam desvelar outras formas de atuação do CNJ.

Referências

Azevedo, J. S. F. (2010). *A implantação da gestão estratégica no Judiciário brasileiro.* Monografia de especialização em Gestão Estratégica de Organizações com ênfase no Balanced Scorecard. Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo.* São Paulo: Edições 70.

Bouckaert, G., & Balk, W. (1991). Public productivity measurements: diseases and cures. *Public Productivity & Management*, *15*(2), 229-235.

Castro, A. S. (2011). Indicadores básicos de desempenho da justiça estadual de primeiro grau no Brasil. *Texto para discussão*, n.º 1609. IPEA, Brasília, DF, Brasil.

Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. London, Sage.

DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias. (2014). *Justiça em Números 2014* – ano base 2013. Brasília: CNJ.

DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias. (2018). *Justiça em Números 2018* – ano base 2017. Brasília: CNJ.

Falcão, J. (2009). O Judiciário segundo os brasileiros. In: Guerra, S. (Org.). *Transformações do Estado e do direito: novos rumos para o poder judiciário*. (Vol. 1, cap. 1, pp. 13-30). Rio de Janeiro: Editora FGV.

Falcão, J., Abramovay, P., Leal, F., & Hartmann, I. A. (2013). *II Relatório Supremo em Números: o Supremo e a Federação*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Falcão, J., Cerdeira, P. C., & Arguelhes, D. W. (2011). *I Relatório Supremo em Números: o múltiplo supremo*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Falcão, J. & Rangel, T. (2013). A indicação de magistrados e cidadãos para o Conselho Nacional de Justiça. In: Costa, J. A. F.; Andrade, J. M. A.; Matsuo, A. M. H. (Orgs). *Direito: Teoria e experiência – estudos em homenagem a Eros Roberto Grau*. São Paulo: Malheiros Editores. 701-715.

Fragale Filho, R. S. (2007). Poder judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa. In: Coutinho, J. N. M., Morais, J. L. B., & Streck, L. L. (Orgs.). *Estudos constitucionais.* Rio de Janeiro: Renovar.

Fragale Filho, R. S. (2011). O Conselho Nacional de Justiça e seus possíveis impactos institucionais. *Anais do Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, MG, 35.

Fragale Filho, R. S. (2013). Conselho Nacional de Justiça: Desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. *Dados, 56*(4), 975-1007.

Freitas, V. P. (1987). Justiça eficiente. *Revista Jurisprudência Brasileira, 123*, 23-30.

Gangemi, P. P., & Fernandes, J. (2010). Os resultados do projeto CNJ/FGV: Aplicação do BSC no Judiciário brasileiro. *Cadernos FGV Projetos, 5*(12), 63-71.

Glick (1983). *Courts, politics, and justice.* New York: McGraw-Hill.

Kaplan, R. S., & Norton, D. (2004). *Mapas estratégicos: Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Campus.

Macieira, M. E., & Maranhão, M. (2010). *Como implementar a gestão em unidades judiciárias.* Rio de Janeiro: Editora FGV.

Nogueira, J. M. M. (2010). *A gestão do poder judiciário: Uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário Brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP.

Nogueira, J. M. M. (2011). A ausência do poder judiciário enquanto objeto de estudo da administração pública brasileira. *Díke – Revista eletrônica da ESMEC, 1*(1), 1-17.

Nogueira, J. M. M., Oliveira, K. M. M., Vasconcelos, A. P., & Oliveira, L. G. L. (2012). Estudo exploratório da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando a análise envoltória de dados (DEA). *Revista de Administração Pública, 46*(5), 1317-1340.

Oliveira, L. G. L (2017). Dez anos de CNJ: Reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. *Revista do Serviço Público, 68*(3), 631-656.

Oliveira, L. G. L. (2019). Análise sobre os critérios de indicação e motivações para exercer o cargo de conselheiro do CNJ: Um estudo das cinco primeiras composições (2004 a 2014). *Anais do Encontro de Administração Pública da ANPAD – EnAPG*, Fortaleza, CE, 8.

Oliveira, L. G. L., Nogueira, J. M. M., & Pimentel, T. A. B. (2018). A continuidade da ausência do poder judiciário como objeto de estudos na administração pública brasileira: Um levantamento de 2009 a 2017. *Revista Controle, Doutrinas e Artigos, 16*(2). 75-100.

Peleja Júnior, A. V. (2011). *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*. 2.ª ed. Curitiba: Juruá Editora.

Sadek, M. T. (2004). Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados, 18*(51), 19-101.

Sadek, M. T. (2006). *Magistrados: Uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Sadek, M. T., & Arantes, R. B. (2010). Introdução. In: Sadek, M. T. (Org.). *Reforma do judiciário.* Rio de Janeiro: Centro Eldestein de Pesquisas Sociais.

Sampaio, J. A. L. (2007). *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey.

Thiry-Cherques, H. R. (2008). *Métodos estruturalistas: Pesquisas em ciência de gestão*. São Paulo: Atlas.

Thiry-Cherques, H. R. (2009). Saturação em pesquisa qualitativa: Estimativa empírica de dimensionamento. *Revista Brasileira de Pesquisa de Marketing, Opinião e Mídia, 3*, 20-27.

Vieira, L. J. M., & Costa, S. G. (2013). Liderança no judiciário: O reconhecimento dos magistrados como líderes. *Revista de Administração Pública, 47*(4), 927-948.

Vieira, L. J. M, & Pinheiro, I. A. (2008). Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário. *Anais do Encontro Nacional da Anpad*, Rio de Janeiro, RJ, 32.

INFORMATION FOR AUTHORS

EDITORIAL POLICY

Papers submitted for publication go through a double-blind peer review, limiting possible bias in the process. The journal has reviewers specialized in its many areas of publication. Editors have the final decision on the publication of each paper, based on the reviewers' judgment.

The articles submitted to *Public Sciences and Policies* must be unpublished in Portugal and in foreign countries and cannot be under evaluation for publication in any other publication vehicle. Remove any identification/mention to the authors of the article in the submitted file, ensuring, therefore, the Blind Peer Evaluation.

All papers must be submitted through the ScholarOne platform system of submission.

DOUBLE BLIND REVIEW EVALUATION

The submitted papers will be reviewed in a double-blind peer review process, and the Editorial Board reserves the right not to publish the articles received when this decision is supported by the evaluation of the reviewers.

The process is divided into three stages:

- Stage 1: Initial assessment in desk review by the Editorial Board, who will decide on the advancement of submitted articles to the peer-review stage.
- Stage 2: Detailed evaluation of the selected articles by reviewers in a double-blind process. Reviewers may suggest changes to authors. This phase aims to stimulate a constructive dialogue between reviewers and authors, aiming to improve the quality of the text until its final version for publication. The number of times a text returns to authors does not mean low quality but rather a stimulus to its improvement.
- Stage 3: The Editorial Board has the final decision over the publication of the selected articles, supported by the evaluations from reviewers.

MANUSCRIPT STRUCTURE

- Title in Portuguese and English.
- Abstract in Portuguese and English with a maximum of 500 words. The abstract must indicate, clearly, the aim of the work, the methodology adopted relevance to scientific community, results archived and principal conclusions.
- Three to five keywords in Portuguese and English.
- Introduction with proper framework, problem stated, aim of investigation, relevance, and contribution to the field in study.
- Theoretical framework.
- Methodological approach used to fulfil the study.
- Discussion of results, with interpretation and implications.
- Conclusion, mentioned limitations and future lines for the investigation.
- References, following the American Psychological Association (sixth edition).

MANUSCRIPT LAYOUT

- Paper: A4 (29.7 x 21 cm).
- Margins: Upper and left 3cm, lower and right 2cm.
- Font: Times New Roman, size 12 for title, abstract, content and references and size 10 for tables, figures and footnotes.
- Spacing: Simple (between characters, words and lines), and indentation (1.25cm) at the beginning of paragraphs.
- Alignment: text justify.
- Size of the article: The article should contain between 5,000 and 8,000 words, including title, abstract, content itself, tables, figures, notes and bibliographical references.
- Details: **Bold** should only be used for titles and subtitles; *Italic* should only be used for words in a foreign language; "Double quotes" should be used for direct quotes and sentences of interviewees; and [Brackets] should be used within double-quote text to isolate material that in the original font was enclosed in quotation marks.
- References: American Psychological Association (sixth edition).
- Any table, graphic or figure must be send in its original version and in editable files, when not produced in Word.

MANUSCRIPT SUBMISSION

All papers must be submitted through the ScholarOne platform system of submission, by accessing the following link: https://mc04.manuscriptcentral.com/pscp_capp.

INFORMAÇÃO AOS AUTORES

POLÍTICA EDITORIAL

A *Ciências e Políticas Públicas* é uma revista científica publicada pelo Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. A revista aceita artigos em todos os campos das Ciências Sociais. Os textos submetidos para publicação são apreciados em regime de revisão por pares em duplo anonimato, de modo a assegurar a isenção no processo de revisão. A revista conta com uma bolsa de revisores, especialistas nas várias áreas em que publica. Os editores tomam a decisão final sobre a publicação dos artigos, fundamentada pelos pareceres dos revisores.

Os textos submetidos à Ciências e Políticas Públicas devem ser originais e inéditos, em Portugal e no exterior, e não devem encontrar-se sob outro processo de avaliação para publicação em outro veículo de divulgação de conhecimento científico.

Todos os trabalhos devem ser submetidos através do sistema de submissão da plataforma ScholarOne.

REVISÃO POR PARES

A publicações submetidas são apreciadas num regime de revisão por pares em duplo anonimato, reservando-se o Conselho Editorial a não publicar os artigos recebidos quando esta decisão se encontre apoiada pelo parecer dos revisores. O processo é dividido em três etapas:

- 1.ª Etapa: Apreciação inicial dos artigos em *desk review* pelo corpo editorial. É decidido a passagem de artigos à fase de revisão.
- 2.ª Etapa: Apreciação pormenorizada dos artigos selecionados num sistema de revisão por pares em duplo anonimato. Os revisores poderão sugerir aos autores alterações nos artigos propostos. Esta fase estimula a comunicação construtiva entre revisores e autores com o intuito de melhorar a qualidade do texto, até à sua versão final para publicação. A necessidade de várias revisões não significa baixa qualidade, mas sim um incentivo à melhoria.
- 3.ª Etapa: O Editor-chefe e/ou os Editores Convidados terão a palavra final sobre a publicação dos artigos mediante os pareceres produzidos pelos revisores.

ESTRUTURA PARA PUBLICAÇÃO

A revista aceita a submissão de artigos para publicação em todas as áreas das Ciências Sociais, devendo as submissões estar de acordo com as seguintes normas:

- Título do artigo em português e em inglês.
- Resumo em português e em inglês com, no máximo, 500 palavras. O *abstract* deverá indicar, de forma clara e sucinta o objetivo do trabalho, a metodologia utilizada para a realização do estudo, a relevância para a comunidade científica, os resultados e as conclusões alcançadas.
- Lista de três a cinco palavras-chave em português e em inglês.
- Introdução com o enquadramento adequado, exposição do problema, objetivo da investigação, relevância e contribuição para a área em estudo.
- Enquadramento teórico.
- Metodologia utilizada para a concretização do estudo.
- Resultados e discussão de resultados, com interpretação e implicações.
- Conclusão, mencionando limitações e proposta de futuras passos da investigação.
- Referências bibliográficas devem seguir a norma da American Psychological Association (sexta edição).

FORMATAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO

- Artigo: A4 (21 cm x 29,7 cm).
- Margens: superior e esquerda 3,0 cm, inferior e direita 2,0 cm.
- Fonte: Times New Roman, tamanho 12 para título, resumo, conteúdo e referências bibliográficas e tamanho 10 para tabelas, figuras e notas de rodapé.
- Espaçamento: 1,5 entre linhas e recuar (1.25 cm) no início dos parágrafos.
- Alinhamento: texto justificado.
- Tamanho: o artigo deve conter entre 5 000 e 8 000 palavras, incluindo título, resumo, conteúdo, tabelas, figuras, notas e referências bibliográficas.
- Destaques: **Negrito** deve ser usado apenas para títulos e subtítulos; *Itálico* deve ser usado apenas para palavras em língua estrangeira; "Aspas duplas" devem ser utilizadas para citações diretas e frases de entrevistados; e [Parênteses] devem ser utilizados no texto com aspas duplas com o intuito de isolar o material que na fonte original foi colocado em aspas.
- Referências bibliográficas: American Psychological Association (sexta edição).
- Qualquer tabela, gráfico ou figura deverá também ser enviada na sua versão original e em ficheiros editáveis, quando não produzidos diretamente no Word.

ENVIO DE SUBMISSÕES

Todos os trabalhos devem ser submetidos através do sistema de submissão da plataforma ScholarOne, no link https://mc04.manuscriptcentral.com/pscp_capp.

EDIÇÕES
ISCSP

Coleção
MANUAIS PEDAGÓGICOS

1. Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais
   Manuel Meirinho

2. A União Europeia como Actor Global
   Carla Costa, Andreia Soares, Marcos Ferreira, Maria João Pereira

3. Economia do Desenvolvimento
   António Rebelo de Sousa

4. Economia Pública
   José Albano Santos

5. Comunicação Estratégica: As Relações Públicas
   Sónia Sebastião

6. Introdução ao Serviço Social
   Maria José Silveira Núncio

7. Os Conflitos Étnicos e Interculturais
   Marina Pignatelli

8. Gestão Financeira
   António Rebelo de Sousa

9. Cidadania e Participação Política
   Manuel Meirinho Martins

10. Temas de Relações Económicas Internacionais
    Carla Costa

11. Instituições e Políticas de Regulação
    Eduardo Lopes Rodrigues

12. Sociologia do Consumo – aplicada ao Marketing e à Comunicação
    Raquel Barbosa Ribeiro

13. Sociedade e Cultura na Área Islâmica
    Teresa de Almeida e Silva

14. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (6.ª edição)
    António de Sousa Lara

15. Subversão e Guerra Fria
    António de Sousa Lara

16. Sociologia Política e Eleitoral (2.ª edição)
    Paula do Espírito Santo

17. Princípios de Economia
    Carla Costa, Armando Cruz, Elvira Pereira, José Dantas Saraiva e Jorge Rio Cardoso

18. www.CulturasDigitais.com
    Coord. Cláudia Vaz

19. Teoria da Política Social
    Hermano Carmo

20. Sociologia da Comunicação
    Maria João Cunha Silvestre

21. Teorias das Relações Internacionais
    Victor Marques dos Santos e Maria João M. Ferreira

22. Sociedade Civil Transnacional
    Victor Marques dos Santos e Maria João M. Ferreira

23. Elementos de Análise Política Externa
    Victor Marques dos Santos

24. Cultura Contemporânea
    Sónia Sebastião

25. Estudos de Área: América Latina
Raquel Patrício

26. Economia Pública (2.ª edição)
José Albano Santos

27. Políticas da Família
e Intervenção Social com Famílias
Maria José Silveira Núncio

28. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (7.ª edição)
António de Sousa Lara

29. Teoria Fiscal (2.ª edição)
José Albano Santos

30. Teoria Organizacional
– Estruturas e Pessoas (7.ª edição)
João Abreu de Faria Bilhim

31. Ciência da Administração
– Fundamentos da Administração Pública
João Abreu de Faria Bilhim

32. Parentalidade: um contexto de mudanças
Margarida Mesquita

33. Marketing Político
Jorge de Sá

34. Fundamentos de Comunicação Integrada
Organizacional e de Marketing
Sónia Sebastião

35. Intervenção Social com Grupos
Hermano do Carmo, Ana Esgaio
e Carla Pinto

36. Desenvolvimento Comunitário
Hermano do Carmo, Ana Esgaio,
Carla Pinto e Paula Campos Pinto

37. Parentalidade(s) nas Famílias Nucleares
Contemporâneas
Margarida Mesquita

38. Introdução ao Serviço Social (2.ª edição)
Maria José Silveira Núncio

39. História da Administração Pública Portuguesa
Joaquim Croca Caeiro

40. Estado Social, Políticas Públicas
e Política Social
Joaquim Croca Caeiro

41. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (8.ª edição)
António de Sousa Lara

42. Representação Política, Eleições
e Sistemas Eleitorais (2.ª edição)
Manuel Meirinho

43. Gestão Estratégica de Recursos Humanos
(5.ª edição)
João Bilhim

44. A União Europeia
e as Dinâmicas da Europeização
Maria João Militão Ferreira

45. História e Conjuntura
nas Relações Internacionais
Nuno Canas Mendes

46. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (9.ª edição)
António de Sousa Lara

47. Gestão de Recursos Humanos
TOMO I – Gestão e Economia
Coord. Miguel Pereira Lopes

48. Gestão de Recursos Humanos
TOMO II – Ciências Sociais
Coord. Miguel Pereira Lopes

49. Gestão de Recursos Humanos
TOMO III – Recursos Humanos
Coord. Miguel Pereira Lopes

50. Agenda Internacional
– Os *Media* e as Relações Internacionais
Maria João Militão Ferreira

51. Manual de Ciência Política
– Teoria Geral da República
José Adelino Maltez

52. História da Administração
Pública Portuguesa – Volume II:
Do Liberalismo ao Estado Novo
Joaquim Croca Caeiro

53. Teoria das Relações Internacionais:
uma perspetiva
Raquel de Caria Patrício

54. Sociologia Política e Eleitoral – Atitudes
e Comportamento Eleitoral (3.ª edição)
Paula do Espírito Santo

55. Grandes Pensadores da Gestão
Miguel Pereira Lopes, Patrícia Jardim da Palma & Rosa Lutete Geremias (coord.)

56. Manual de Ciência Política – Volume II:
Portugal Político: uma biografia
contemporânea
TOMO I – A Liberalização (1800–1889)
José Adelino Maltez

57. Manual de Ciência Política – Volume II:
Portugal Político: uma biografia
contemporânea
TOMO II – A Republicanização (1890–1925)
José Adelino Maltez

58. Manual de Ciência Política – Volume II:
Portugal Político: uma biografia
contemporânea
TOMO III – A Salazarquia (1926–1973)
José Adelino Maltez

59. Os Conflitos Étnicos e Interculturais
(2.ª edição)
Marina Pignatelli

EDIÇÕES
ISCSP

Coleção
ESTUDOS SOBRE A CPLP

1. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa
Sónia Pedro Sebastião (coord.)

2. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa (volume 2).
Cidadania Lusófona
Sónia Pedro Sebastião (coord.)

EDIÇÕES
ISCSP

Coleção
ESTUDOS DE GÉNERO

1. Violências de Género
Sofia Neves e Dália Costa (coord.)

2. Género, Direitos Humanos e Desigualdades
Anália Torres, Paula Pinto & Cláudia Casimiro (coord.)

3. Estudos de Género: Diversidade de Olhares num Mundo Global
Anália Torres, Dália Costa & Maria João Cunha (org.)

ebook

EDIÇÕES
ISCSP

Coleção
ESTUDOS DO ORIENTE

1. Antologia Sobre a Ásia Contemporânea: Perspetivas de Investigação no Instituto do Oriente
Carlos Piteira, Nuno Canas Mendes, Irene Rodrigues, Teresa de Almeida e Silva (coord.)

EDIÇÕES
ISCSP

ebook

1. Terrorismo Contemporâneo: Conferências Internacionais sobre Terrorismo Contemporâneo, 2016-2017
Teresa de Almeida e Silva (coord.)

2. Ética em Comunicação: Reflexões sobre os atributos, os desafios e as práticas
Sónia Pedro Sebastião & Paulo Martins (eds.)

EDIÇÕES
ISCSP

Coleção
ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS

1. Abecedário de Teoria Política
   – Pela Santa Liberdade I
   José Adelino Maltez

2. Biografia do Pensamento Político
   – Pela Santa Liberdade II
   José Adelino Maltez

3. Mecanismo de Partilha de Poder
   e Acomodação das Elites
   Miguel Bembe

4. Colonização Moderna,
   Descolonização e Dependência
   António de Sousa Lara

5. Secularismo Pan-Indiano
   vs. Fundamentalismo Hindu
   Pedro Matias

6. Conceito Estratégico Nacional
   Ângelo Correia

7. Guiné-Bissau: Um Caso
   de Democratização Difícil (1998-2008)
   Álvaro Correia de Nóbrega

8. Políticas de Saúde: Fundamentação,
   Prioridades, Opções e Resultados
   Ana Paula Harfouche

9. São Tomé e Príncipe como um
   Gateway Regional – Estratégia para
   um Desenvolvimento Sustentável
   Maria das Neves de Sousa

10. Modelos do Processo Estratégico
    António Silva Ribeiro

EDIÇÕES
ISCSP

Edições de
ANIVERSÁRIO

1. Valorizar a Tradição
   – Orações de Sapiência no ISCSP

2. Uma Vida ao Serviço do ISCSP
   – Homenagem ao Professor Óscar Soares
   Barata

3. Do Império por Cumprir – I
   Portugal e o seu d'além.
   Entre o ter e o estar (1820-1925)
   José Adelino Maltez

4. Do Império por Cumprir – II
   Portugal e o regresso ao d'aquém (1926-1976)
   José Adelino Maltez

5. Paz e Guerra: Contributo para o diálogo
   entre Direito Internacional e Relações
   Internacionais – Homenagem ao Professor
   Luís Oliveira Fontoura