



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANA LUIZA MELO ARANHA

A REDE BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE *ACCOUNTABILITY*:

um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local

Belo Horizonte – MG

2015

ANA LUIZA MELO ARANHA

A REDE BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE *ACCOUNTABILITY*:

um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas
Gerais como requisito parcial para a obtenção do
título de doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras

Belo Horizonte – MG
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

2015

320 A662r 2015	<p data-bbox="491 264 730 297">Aranha, Ana Luiza</p> <p data-bbox="491 309 1217 409">A rede brasileira de instituições de accountability [manuscrito] : um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local / Ana Luiza Melo Aranha. - 2015.</p> <p data-bbox="528 421 603 454">495 f.</p> <p data-bbox="528 465 1058 499">Orientador: Fernando de Barros Filgueiras.</p> <p data-bbox="528 510 882 544">Coorientador: Mark Warren.</p> <p data-bbox="491 577 1249 633">Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p data-bbox="528 645 762 678">Inclui bibliografia</p> <p data-bbox="491 723 1249 922">1.Ciência política – Teses. 2. Corrupção na política - Teses . 3. Responsabilidade (Direito). 4. Brasil – Política e governo. I. Filgueiras, Fernando de Barros. II. Warren, Mark (Mark E.). III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.</p>
----------------------	---



ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA ANA LUIZA MELO ARANHA

Realizou-se, no dia 25 de setembro de 2015, às 09:00 horas, no Auditório Professor Luiz Bicalho da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada "A REDE BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE ACCOUNTABILITY: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local", apresentada por ANA LUIZA MELO ARANHA, número de registro 2011668012, graduada no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Fernando de Barros Figueiras - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Juarez Rocha Guimarães (DCP/UFMG), Prof. Rogério Bastos Arantes (USP) - (VIDEOCONFERÊNCIA), Prof. Marco Antônio Carvalho Teixeira (FGV), Prof. Matthew MacLeod Taylor (American University) (VIDEOCONFERÊNCIA).

A Comissão considerou a tese:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 25 de setembro de 2015.

Prof. Fernando de Barros Figueiras – Orientador
(DCP/UFMG)

Prof. Juarez Rocha Guimarães
(DCP/UFMG)

Prof. Rogério Bastos Arantes
(USP) – (VIDEOCONFERÊNCIA)

Prof. Marco Antônio Carvalho Teixeira
(FGV)

Prof. Matthew MacLeod Taylor
(American University) - (VIDEOCONFERÊNCIA)

Para as mulheres-guerreiras da minha vida.
Minhas avós, minha mãe e minha dinda,
com muito amor.

AGRADECIMENTOS

Recado aos Amigos Distantes

*Meus companheiros amados,
não vos espero nem chamo:
porque vou para outros lados.
Mas é certo que vos amo.*

*Nem sempre os que estão mais perto
fazem melhor companhia.
Mesmo com sol encoberto,
todos sabem quando é dia.*

*Pelo vosso campo imenso,
vou cortando meus atalhos.
Por vosso amor é que penso
e me dou tantos trabalhos.*

*Não condeneis, por enquanto,
minha rebelde maneira.
Para libertar-me tanto,
fico vossa prisioneira.*

*Por mais que longe pareça,
ides na minha lembrança,
ides na minha cabeça,
valeis a minha Esperança.*

(Cecília Meireles, Poemas, 1951)

Então é chegado o momento de agradecer. Agradecer os que me fizeram desejar estar aqui e os que ficaram até o final, acreditando juntos que algum dia isso tudo terminaria e valeria a pena. Agradecer a todos e a todas que de alguma maneira, de perto ou longe, iluminaram meu caminho e me fizeram ter forças para concluir.

Mãe, sem você eu literalmente nem teria tentado o doutorado. Foi a sua determinação que me trouxe até aqui e, se eu continuo o caminho com minhas próprias pernas, é em você que me espelho. Que a sua força imensa se transforme em pedra que chora.

Pai, a distância nos faz perceber quem são aqueles que nos fazem falta. Falta de acordar com um bom dia Kellogs. Mas pelo menos posso dizer que, se a vida dá voltas e mais voltas, puxa e repuxa, é você o cara que sempre está do meu lado. Obrigada pelas tabelas, mapas, pelas dicas acadêmicas e de como viver uma vida mais leve.

Sis, você é a pessoa mais eficiente e inteligente que eu conheço. Quando eu crescer, quero ser igual a você.

Tem aqueles que foram muito importantes mas que acabamos seguindo caminhos diferentes. Sem eles a estrada teria sido mais difícil e, mesmo de longe, agradeço.

E tem aqueles que a gente encontra pelo meio do caminho e fazem tudo ganhar um novo sentido: *Não havíamos marcado hora, não havíamos marcado lugar. E, na infinita possibilidade de lugares, na infinita possibilidade de tempos, nossos tempos e lugares coincidiram. E deu-se o encontro* (Rubem Alves). Pier, grazie mille per tutto. Obrigada por ser meu abrigo nos dias difíceis, meu aconchego e minha risada solta. A te che sei la miglior cosa che mi sia successa, a te che sei un pescatore di asterischi, poeta e musico, io ti ringrazio. Se rimaniamo insieme potremo anche volare, potremo attraversare questo mare (oceano oppure continenti). Espero que ainda possamos voar juntos, por muito tempo.

Um muito obrigada às minhas queridas avós, Zilé e Dora, meu avô Haroldo, meus tios e tias, primos e primas. Um abraço especial em Ju e Lara. Agradeço a Guto, Juju, Tutu e Julinha pelos desenhos na minha parede, pra lembrar que a vida também é feita de arco-íris.

O que dizer de meus amigos e amigas, companheiros e companheiras de estrada. Helga, você sabe que sem você o caminho seria escuro e frio. Sua força e lealdade me inspiram todos os dias, espero que continue sendo essa pessoa maravilhosa.

Abraços apertados ainda para as amigas de sempre, May, Pri, Nathy, Flavinha, Júlia, Marina – sempre ali pra aquele ombro amigo; pras amigas e amigos de hoje, Paulinha, Marcela, velha guarda do Nepem (Mari, Tola, Michele, Cherem, Marina, Breno, Ana Carol), Evandro, Patrícia, Brigitte, pras amigas dançantes Paulinha, Carol, Mari, Ciça, Aretha; pras amigas de caminhada acadêmica, Nina e Mariah – o que seria de mim sem vocês?

Os amigos de longe, Hugo, Joana, Aline, Vanessa, Bi, Abby, Zhenya, agradeço por tornarem os frios dias canadenses um pouco menos sofridos e mais cheios de alegrias.

Uma lembrança importante: Mariza e seus cafés da tarde, pra não perder a atenção e não desistir da escrita.

Agradeço ainda...

À Patrícia por todos os chás e florais, à Chafia por todos os conselhos.

Ao Luiz e a Marina pelo suporte jurídico em consultas sempre em momentos inoportunos.

A todos os colegas do DCP, em especial um abraço nas queridas e brilhantes companheiras (Dani, Iris, Yza, Clarisse, Laurinha, Marcinha, Maria Alice, Marina e tantas outras).

Aos bolsistas do CRIP. Sem eles não haveria pesquisa, não haveria dados, não haveria tese. Luciana, Marina, Mariana, Lucas, Luiz, Philippe, Mateus e, em especial, pra eficiência em pessoa, Maíra. Um beijo pra piauiense Tereza e sua luta contra a corrupção. Pra galera do outro lado do muro do CRIP fica o obrigado pelo apoio em todas aquelas manhãs, tardes e noites em frente a um banco de dados que parecia infundável!

Aquele agradecimento especial ao orientador, pelos incentivos e motivação. Uma tese nunca é esforço individual, chegar até aqui requereu muito de sua ajuda. Um muito obrigada ao professor Mark Warren, por ter me recebido e acolhido em terras canadenses e pelas frutíferas trocas de ideias. Ainda em tempo, agradeço Alan Jacobs pelos aprendizados metodológicos fundamentais e pela disponibilidade em sempre me atender e responder meus emails (em geral desesperados).

Agradeço à FAFICH pelos doze anos de experiências e aprendizados. Aos professores do Departamento de Ciência Política, em especial às professoras Eleonora e Claudia (minhas tutoras no estágio docente), Juarez (me ensinando a ser mais republicana) e Marlise (quem primeiro me fez desejar ser pesquisadora). Aquele abraço para o Alessandro e sua presteza em quebrar todos os galhos.

Um agradecimento para os entrevistados e entrevistadas da pesquisa.

E, claro, aquele agradecimento para a CAPES pelo suporte financeiro tanto para o doutorado como para a bolsa sanduíche no exterior.

Sintam-se todos parte da minha caminhada e agradecidos por isso. Se o caminho nem sempre foi fácil, foram vocês que deram sentido a tudo e me levantaram a cada momento de angústia.

OBRIGADA.

Ofertas de Aninha
(aos moços)

Eu sou aquela mulher
a quem o tempo
muito ensinou.
Ensinou a amar a vida.
Não desistir da luta.
Recomeçar na derrota.
Renunciar a palavras e pensamentos negativos.
Acreditar nos valores humanos.
Ser otimista.

Creio numa força imanente
que vai ligando a família humana
numa corrente luminosa
de fraternidade universal.
Creio na solidariedade humana.
Creio na superação dos erros
e angústias do presente.

Acredito nos moços.
Exalto sua confiança,
generosidade e idealismo.
Creio nos milagres da ciência
e na descoberta de uma profilaxia
futura dos erros e violências
do presente.

Aprendi que mais vale lutar
do que recolher dinheiro fácil.
Antes acreditar do que duvidar.

(Cora Coralina, Melhores Poemas, 2011)

RESUMO

A proposta central desta tese é mapear o funcionamento da rede brasileira de instituições de *accountability* – como as instituições se articulam para controlar e responsabilizar os casos de corrupção que chegam até elas – com atenção especialmente voltada para as instituições que estariam no centro de uma agenda anticorrupção, englobando Ministério Público Federal, Polícia Federal, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Justiça Federal e Ministérios. Na literatura, o argumento mais disseminado é o de que, apesar do aprimoramento institucional recente, o resultado final dessa rede em termos de interações e de coordenação seria fraco. Para averiguar a situação atual deste resultado, submetemos as interações a um teste: o *Programa de Fiscalizações a Partir de Sorteios Públicos* da CGU, no qual esta audita os recursos federais transferidos para os governos locais. Dado que este programa traz as irregularidades a público, será que são estabelecidos processos de investigação e de julgamento nas outras instituições que compõem a rede? Observa-se como as atividades de controle fluem entre as instituições até chegar ao Poder Judiciário e se tornar uma ação que vise à sanção. O mapeamento proposto objetiva contar duas histórias. A primeira descreve se e como essas instituições interagem a partir do programa de sorteios, acompanhando ao longo do tempo a trajetória das irregularidades – em uma perspectiva longitudinal – e, além disso, recorrendo a entrevistas semi-estruturadas com pessoas-chave das instituições estudadas. Na segunda história são explorados os possíveis mecanismos causais envolvidos tanto no momento prévio das interações (como os fatores que impactam o estabelecimento das mesmas) quanto no momento posterior (como as interações afetam a rapidez com que as irregularidades são processadas). Em ambas histórias, predomina a lógica da mistura de métodos, trazendo a estatística e o *process-tracing* de forma imbricada. Concluímos que a rede consegue se coordenar e articular para controlar e responsabilizar as irregularidades encontradas, mas não de uma forma homogênea entre todas as instituições. Pelas inferências descritivas quantitativas, encontramos inúmeros processos investigativos abertos pelo MPF, alguns pelos Ministérios e poucos pelo TCU, com este último um pouco mais ativo em agir contra corrupção. A fase das investigações predomina, com poucos processos chegando à Justiça e esta apresenta um processamento lento. Do ponto de vista qualitativo, as interações ressaltadas se dão principalmente entre MPF e CGU e entre esta e a PF. O TCU é retratado enquanto uma instituição afastada, que se volta para as interações com instituições locais e promoção da governança. Por último, nas inferências causais, os testes apontam que a corrupção pode até ser importante na decisão de agir das instituições –

resultado das regressões logísticas – mas não é tão importante a ponto de agilizar o andamento dos processos e, quando tem um impacto significativo, leva a processos mais lentos – resultado da análise de sobrevivência. Ainda, as interações são fundamentais para agilizar a chegada dos processos na fase final da *accountability*, mas não contribuem para sentenciamentos mais rápidos. A perspectiva teórica reforça que, ao conseguir manter os governantes *accountables* pelas suas ações, conseguindo responsabilizá-los pelas exclusões que provocam (como a corrupção), as instituições da rede cumpririam um papel de reforço à democracia e sua condição inclusiva básica.

Palavras-chave: Corrupção, *Accountability*, Democracia, Rede de instituições de *accountability*, Interações, Descentralização, Brasil

ABSTRACT

The central purpose of this thesis is to map out the Brazilian web of accountability institutions – how these institutions establish links with each other in order to control and sanction the cases of corruption that reach them. Particular focus is on the institutions that are at the center of an anti-corruption agenda, including the Federal Public Prosecution, the Federal Police, the Office of the Comptroller General, the Federal Court of Accounts, the Federal Justice and the Ministries. In the literature, the most widespread argument is that despite recent institutional improvements, the final result of this web in terms of interaction and coordination is still weak. In order to check the present situation, the study tests these claims by looking at the program called “Inspections of Public Lotteries,” which targets the federal funds transferred to municipalities. Given that this program brings irregularities to the public sphere, we ask whether investigative or judicial proceedings are established in the other institutions that compose the web of accountability. We observe the flux of control activities among the institutions until they reach the Judiciary and become an action that aims at judicial sanction. This overview has the objective of telling two stories. The first describes if and how these institutions interact as a result of the lottery program, following the trajectory of the irregularities over time from a longitudinal perspective. In addition, we analyze semi-structured interviews with key actors of the institutions studied. In the second story, we explore possible causal mechanisms involved in both the moment prior to interactions (such as factors impacting the establishment of such interactions) and in a later moment (such as how quickly or slowly the interactions affect the speed of the proceedings). In both stories, the predominant logic is the one of mixing methods, bringing together statistical and process-tracing approaches. We conclude that the web is able to coordinate and articulate itself in order to control and hold the public officials accountable, but not in a homogeneous way across all institutions. In the quantitative descriptive stage, we find numerous investigative proceedings initiated by the Public Prosecution, some by the Ministries and a few by the Court of Accounts, with the latter being a little more active in fighting corruption. The investigation phases prevail over others, with a few cases arriving at the Judicial Courts, and the ones that do suffer from delayed proceedings. From a qualitative point of view, we show how the interactions occur mainly between the Public Prosecution (MPF) and the Comptroller (CGU) and between the latter and the Federal Police (PF). The Federal Court of Accounts (TCU) is portrayed as a remote institution that prefers interactions with local institutions and focuses on governance. Lastly, the causal inferences reveal that while corruption may be

important in the institutions' decisions to interact – as indicated by the results from the logistic regressions – corruption is not important enough to expedite the progress of the cases and, when it has a significant impact, it leads to slower processes – as indicated by the results of the survival analysis. Furthermore, the interactions are fundamental to expedite the arrival of the processes at the final stage of accountability, but do not contribute to faster sentencing. The theoretical perspective emphasizes that in order to hold officials accountable for their actions, managing to make them responsible for the exclusions that they may cause (such as corruption actions), the web of accountability institutions fulfill an important role of reinforcing and empowering democracy and its basic inclusive condition.

Keywords: Accountability, Corruption, Democracy, Web of accountability institutions, Interactions, Decentralization, Brazil

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Estatísticas descritivas das características sócio-demográficas dos municípios fiscalizados, Brasil, 2003-2010.....	195
Tabela 2	Estatísticas descritivas dos recursos e receitas dos municípios fiscalizados no ano em que foram sorteados, Brasil, 2003-2010.....	195
Tabela 3	Categorização das irregularidades pela dimensão da política pública, pela responsabilidade da prefeitura e pelo tipo de exclusão social provocada, Brasil, 2003-2010.....	202
Tabela 4	Subcategorias utilizadas na medida de corrupção, por categorias da dimensão da política, Brasil, 2003-2010.....	203
Tabela 5	Proporção de municípios fiscalizados, de irregularidades encontradas e de incidência de corrupção por região, Brasil, 2003-2010.....	206
Tabela 6	Estatísticas descritivas dos dados sócio-demográficos por incidência de corrupção, Brasil, 2003-2010.....	207
Tabela 7	Teste t da diferença entre as médias das características sócio-econômicas por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2010.....	208
Tabela 8	Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais, por órgão responsável pela instauração, Brasil, 2003-2015.....	214
Tabela 9	Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal, Brasil, 2003-2015.....	214
Tabela 10	Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal por região, Brasil, 2003-2015.....	215
Tabela 11	Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal por ano do sorteio, Brasil, 2003-2015.....	215
Tabela 12	Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal por área governamental, Brasil, 2003-2015.....	216
Tabela 13	Estatísticas descritivas das irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal, pelo tamanho da população, IDHM, PIB, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo, incidência de pobreza, valor fiscalizado e taxa de dependência da União, Brasil, 2003-2015.....	217
Tabela 14	Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal por dimensões da política pública, Brasil, 2003-2015.....	219
Tabela 15	Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais, por motivo de instauração, Brasil, 2003-2015.....	219
Tabela 16	Cruzamento entre órgão responsável pela instauração das Tomadas de Contas Especiais * irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	220

Tabela 17	Irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	221
Tabela 18	Cruzamento entre ocorrência de investigação pelo Ministério Público Federal * irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	221
Tabela 19	Distribuição das irregularidades investigadas pelo TCU por cargo dos responsáveis, Brasil, 2003-2015.....	222
Tabela 20	Itens inscritos nas sentenças do TCU, Brasil, 2003-2015.....	223
Tabela 21	Condenações das irregularidades investigadas pelo TCU, Brasil, 2003-2015.....	223
Tabela 22	Irregularidades sob investigação do MPF, por classe da ação, Brasil, 2003-2015.....	224
Tabela 23	Irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal por primeiro tema do processo de acordo com a classificação do CNMP, Brasil, 2003-2015.....	225
Tabela 24	Subtemas mencionados nos processos das irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal, relativos ao primeiro tema Direito Administrativo, de acordo com a classificação do CNMP, Brasil, 2003-2015.....	225
Tabela 25	Subtemas mencionados nos processos das irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal, relativos ao primeiro tema Direito Penal, de acordo com a classificação do CNMP, Brasil, 2003-2015.....	226
Tabela 26	Irregularidades investigadas pelo MPF, por ocorrência de recomendação, Brasil, 2003-2015.....	227
Tabela 27	Sugestões de Tomadas de Contas Especiais feitas e aceitas, Brasil, 2003-2015.....	228
Tabela 28	Sugestões de Tomadas de Contas Especiais feitas e aceitas, por ano do sorteio, Brasil, 2003-2015.....	228
Tabela 29	Sugestões de Tomadas de Contas Especiais feitas e aceitas, por irregularidade considerada corrupção Brasil, 2003-2015.....	229
Tabela 30	Cruzamento entre sugestão de Tomadas de Contas Especiais pela CGU * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	229
Tabela 31	Teste de qui-quadrado para o cruzamento entre sugestão de Tomadas de Contas Especiais pela CGU * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	229
Tabela 32	Cruzamento entre irregularidades com sugestões aceitas * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	230
Tabela 33	Teste de qui-quadrado para o cruzamento das irregularidades com sugestões aceitas * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	230
Tabela 34	Irregularidades com sugestões de TCE aceitas, por condenação pelo TCU, Brasil, 2003-2015.....	231

Tabela 35	Cruzamento entre sugestões de Tomadas de Contas Especiais pela CGU investigadas pelo Ministério Público Federal * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	231
Tabela 36	Teste qui-quadrado para o cruzamento entre sugestões de Tomadas de Contas Especiais pela CGU investigadas pelo Ministério Público Federal * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	232
Tabela 37	Irregularidades investigadas por citação da participação de outros órgãos federais nos processos de Tomadas de Contas Especiais, Brasil, 2003-2015.....	233
Tabela 38	Irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal, por localização do processo, Brasil, 2003-2015.....	234
Tabela 39	Irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal por última movimentação do processo, Brasil, 2003-2015.....	235
Tabela 40	Irregularidades alvo de processos investigativos sobrepostos pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal, por região, Brasil, 2003-2015.....	237
Tabela 41	Irregularidades alvo de processos investigativos sobrepostos pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal, por ano do sorteio, Brasil, 2003-2015.....	237
Tabela 42	Cruzamento entre irregularidade considerada corrupção * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015.....	238
Tabela 43	Teste qui-quadrado para o cruzamento entre irregularidade considerada corrupção por irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015...	238
Tabela 44	Cruzamento entre irregularidades condenadas no Tribunal de Contas da União * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015.....	239
Tabela 45	Teste de qui-quadrado do cruzamento entre irregularidades condenadas no Tribunal de Contas da União * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015.....	239
Tabela 46	Irregularidades processadas na Justiça Federal, Brasil, 2003-2015.....	240
Tabela 47	Estatísticas descritivas das irregularidades processadas na Justiça Federal, pelo tamanho da população, IDHM, PIB, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo, incidência de pobreza, valor fiscalizado e taxa de dependência da União, Brasil, 2003-2015.....	241
Tabela 48	Irregularidades processadas na Justiça Federal por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	241
Tabela 49	Cruzamento entre ocorrência de processos na Justiça Federal * Irregularidades consideradas corrupção, Brasil, 2003-2015.....	242

Tabela 50	Teste qui-quadrado para o cruzamento entre ocorrência de processos na Justiça Federal e irregularidades consideradas corrupção, Brasil, 2003-2015.....	242
Tabela 51	Irregularidades processadas na Justiça Federal, por classe da ação, Brasil, 2003-2015.....	242
Tabela 52	Irregularidades processadas na Justiça Federal, por assuntos das petições, Brasil, 2003-2015.....	243
Tabela 53	Irregularidades processadas na Justiça Federal, por partes que iniciaram o processo judicial, Brasil, 2003-2015.....	244
Tabela 54	Irregularidades processadas na Justiça Federal, por ocorrência de agravo e apelações, Brasil, 2003-2015.....	245
Tabela 55	Irregularidades processadas na Justiça Federal, por ocorrência e tipo de sentenças, Brasil, 2003-2015.....	245
Tabela 56	Cruzamento entre irregularidades processadas na Justiça Federal * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015.....	246
Tabela 57	Teste qui-quadrado para o cruzamento entre irregularidades processadas na Justiça Federal * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015.....	246
Tabela 58	Cruzamento entre tipos de sentenças na Justiça Federal * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015.....	247
Tabela 59	Teste qui-quadrado para o cruzamento entre tipos de sentenças na Justiça Federal * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015.....	247
Tabela 60	Diferença em anos do sorteio até a autuação para as irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal, Brasil, 2003-2015.....	249
Tabela 61	Estatísticas descritivas das diferenças em anos do sorteio até a autuação e diferenças em dias da autuação até a última movimentação no Tribunal de Contas da União, no Ministério Público Federal e na Justiça Federal, Brasil, 2003-2015.....	251
Tabela 62	Quantidade de entrevistados por instituições federais, Brasil, 2014.....	259
Tabela 63	Contatos estabelecidos entre as instituições da rede de <i>accountability</i> , Brasil, 2014.....	261
Tabela 64	Modelos de regressão logística que estimam os determinantes do início do processo de Tomada de Contas Especial a partir da sugestão de TCE, ano do sorteio, montante de recursos envolvido, irregularidade considerada corrupção, tamanho da população, taxa de analfabetismo, incidência de pobreza, taxa de dependência da União, taxa de urbanização e Produto Interno Bruto, Brasil, 2003-2015.....	395

Tabela 65	Modelos de regressão logística que estimam os determinantes do início do processo investigativo pelo Ministério Público Federal a partir da sugestão de TCE, ano do sorteio, montante de recursos envolvido, irregularidade considerada corrupção, tamanho da população, taxa de analfabetismo, incidência de pobreza, taxa de dependência da União, taxa de urbanização e Produto Interno Bruto, Brasil, 2003-2015.....	399
Tabela 66	Modelos de regressão logística que estimam os determinantes do início do processo na Justiça Federal a partir da sugestão de TCE, ano do sorteio, montante de recursos envolvido, irregularidade considerada corrupção, fiscalizações do Ministério Público Federal, fiscalizações do Tribunal de Contas da União, menção à Polícia Federal, tamanho da população, taxa de analfabetismo, incidência de pobreza, taxa de dependência da União, taxa de urbanização e Produto Interno Bruto, Brasil, 2003-2015.....	403
Tabela 67	Ocorrência de censuras na análise Kaplan-Meier para as irregularidades com processos abertos pelo Ministério Público Federal, por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	412
Tabela 68	Ocorrência de censuras na análise Kaplan-Meier para as irregularidades com processos abertos de Tomadas de Contas Especiais, por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	414
Tabela 69	Testes Log-rank (Mantel-Cox) de igualdade das distribuições de sobrevivência para diferentes níveis de irregularidades consideradas corrupção, Brasil, 2003-2015.....	415
Tabela 70	Médias de tempos de sobrevivência das irregularidades até a chegada à Justiça Federal por instituições envolvidas nas investigações, Brasil, 2003-2015.....	418
Tabela 71	Médias de tempos de sobrevivência das irregularidades até a chegada à Justiça Federal por quantas parcerias foram estabelecidas nas investigações, Brasil, 2003-2015.....	419
Tabela 72	Ocorrência de censuras na análise Kaplan-Meier para as irregularidades com processos na Justiça Federal, por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015.....	420
Tabela 73	Médias de tempos de sobrevivência das irregularidades até o sentenciamento na Justiça Federal por instituições envolvidas nas investigações, Brasil, 2003-2014.....	422
Tabela 74	Médias de tempos de sobrevivência das irregularidades até o sentenciamento pela Justiça Federal por quantas instituições investigaram, Brasil, 2003-2014.....	424
Tabela 75	Testes Log-rank (Mantel-Cox) de igualdade das distribuições de sobrevivência para diferentes níveis de irregularidade considerada corrupção, instituições envolvidas nas investigações e quantidade de instituições, Brasil, 2003-2015.....	425
Tabela 76	Frequência das irregularidades de má gestão por dimensões da política e subcategorias, Brasil, 2003-2010.....	463

Tabela 77	Frequência de irregularidades encontradas e incidência de corrupção por município e estado, Brasil, 2003-2010.....	466
Tabela 78	Menção à participação da Polícia Federal nos processos do TCU ou MPF, Brasil, 2003-2015.....	473
Tabela 79	Quantidade de instituições que investigaram as irregularidades, Brasil, 2003-2015.....	473
Tabela 80	Quais instituições investigaram as irregularidades, Brasil, 2003-2015.....	473

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Comparação da incidência de irregularidade considerada corrupção e má gestão por Ministério, Brasil, 2003-2010.....	209
Gráfico 2	Comparação das irregularidades de corrupção e má gestão, por programas governamentais, Brasil, 2003-2010.....	210
Gráfico 3	Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a autuação pelo Ministério Público Federal, para diferentes níveis de irregularidades consideradas corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015.....	411
Gráfico 4	Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a finalização do processo pelo Ministério Público Federal, para diferentes níveis de irregularidades consideradas corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015.....	412
Gráfico 5	Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a autuação das irregularidades por meio de Tomadas de Contas Especiais, para diferentes níveis de irregularidades consideradas corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier Brasil, 2003-2014.....	413
Gráfico 6	Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a finalização dos processos pelo Tribunal de Contas da União, para diferentes níveis de irregularidade considerada corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015.....	415
Gráfico 7	Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a autuação das irregularidades na Justiça Federal, para diferentes níveis de irregularidade considerada corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015.....	416
Gráfico 8	Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a autuação das irregularidades na Justiça Federal, por instituição envolvida nas investigações, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015.....	418
Gráfico 9	Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a autuação das irregularidades na Justiça Federal, por quantidade de parcerias nas investigações, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015.....	419

Gráfico 10	Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até o sentenciamento pela Justiça Federal, para diferentes níveis de irregularidades consideradas corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier Brasil, 2003-2014.....	421
Gráfico 11	Curvas de Sobrevivência analisando o sentenciamento pela Justiça Federal, para diferentes níveis de instituições envolvidas nas investigações, com relação às estimativas de Kaplan Meier Brasil, 2003-2015.....	422
Gráfico 12	Curvas de Sobrevivência analisando o sentenciamento pela Justiça Federal, para diferentes níveis de quantidade de parcerias nas investigações, com relação às estimativas de Kaplan Meier Brasil, 2003-2015.....	424

LISTA DE FIGURAS (QUADROS E DIAGRAMAS)

Quadro 1	Dimensões-chave das instituições dentro da rede brasileira de <i>accountability</i>	136
Figura 1	Fluxo do controle e responsabilização feitos pelas instituições federais de <i>accountability</i> sobre as irregularidades encontradas na gestão dos recursos federais pelos governos municipais, Brasil, 2015.....	134
Figura 2	Municípios da amostra, Brasil, 2003-2010.....	193
Figura 3	Fluxo das irregularidades encontradas por processos de Tomadas de Contas Especiais e atuação do TCU e da Justiça Federal Brasil, 2003-2015.....	252
Figura 4	Fluxo das irregularidades encontradas pela atuação do Ministério Público Federal e da Justiça Federal Brasil, 2003-2015.....	253
Figura 5	Fluxo das irregularidades consideradas corrupção encontradas pela atuação do Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União e Justiça Federal, Brasil, 2003-2015.....	255
Figura 6	Mapa das interações narradas entre as instituições da rede de <i>accountability</i> para os laços fracos, Brasil, 2014.....	315
Figura 7	Mapa das interações narradas entre as instituições da rede de <i>accountability</i> para os laços médios, Brasil, 2014.....	317
Figura 8	Mapa das interações narradas entre as instituições da rede de <i>accountability</i> para os laços fortes, Brasil, 2014.....	318

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACP	Ação Civil Pública
AGU	Advocacia-Geral da União
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
BACEN	Banco Central do Brasil
CF	Constituição Federal
Ciset	Secretaria(s) de Controle Interno (setorial)
CJF	Conselho da Justiça Federal
CGU	Controladoria Geral da União
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRIP	Centro de Referência do Interesse Público
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DENASUS	Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde
DGI	Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP	Inquérito Civil Público

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFES	Institutos Federais de Ensino Superior
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPL	Inquérito Policial
JF	Justiça Federal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
NSA	Não se aplica
OI	<i>Observable Implication</i> (Implicações Observáveis)
OLS	<i>Ordinary Least-Squares</i> (Mínimos Quadrados Ordinários)
PAB	Programa de Assistência Básica
PAC	Programa de Atendimento a Criança em Creche ou Outras Alternativas Comunitárias
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PR	Procuradoria da República
PRDC	Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PRM	Procuradoria da República no Município
PRODESA	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRR	Procuradoria Regional da República
PSF	Programa Saúde da Família

SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SNI	Serviço Nacional de Informações
SPSS	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tomada de Contas Especial
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	25
TOMO I – DEMOCRACIA, <i>ACCOUNTABILITY</i> E CORRUPÇÃO.....	36
1 DEMOCRACIA: PRINCÍPIOS DA INCLUSÃO E DA <i>ACCOUNTABILITY</i>.....	37
1.1 Estabelecendo conexões.....	37
1.1.1 Princípios democráticos.....	39
1.1.2 Princípio democrático da inclusão.....	43
1.1.3 O ideal de inclusão e o poder Executivo.....	48
1.2 Democracia e o princípio da <i>accountability</i>	52
1.2.1 O problema do controle do poder e a democracia.....	53
1.2.2 <i>Accountability</i> : teorias e conceitos.....	59
1.2.3 <i>Accountability</i> e a arquitetura institucional: dimensões vertical e horizontal.....	65
1.3 Democracia, <i>accountability</i> e corrupção.....	70
2 CORRUPÇÃO COMO EXCLUSÃO.....	73
2.1 Corrupção e interesse público.....	74
2.2 Democracia e corrupção: um problema de exclusão.....	82
2.3 Teorias sobre corrupção no século XX: modernização, economia e cultura.....	86
2.4 A definição predominante: desvios do cargo público.....	93
TOMO II – UMA IMERSÃO NO BRASIL: DESCENTRALIZAÇÃO E INSTITUIÇÕES DE <i>ACCOUNTABILITY</i>.....	102
3 DAS RELAÇÕES ENTRE CORRUPÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	103
3.1 Corrupção como caminho inexorável?.....	104
3.2 A corrupção do ponto de vista da ausência de inclusão no Brasil: a legitimação da hierarquia das desigualdades.....	105
3.3 A relevância do nível de análise local.....	111
3.4 Definições conceituais: descentralização e federalismo.....	114
3.5 Governos locais e descentralização: o caso brasileiro.....	116
3.6 Da relação entre descentralização e corrupção: dissensos na literatura internacional.....	124
4 A REDE BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE <i>ACCOUNTABILITY</i> E AS NOSSAS HIPÓTESES DE PESQUISA.....	132
4.1 O aprimoramento recente das instituições de <i>accountability</i> horizontal.....	135
4.2 As instituições federais da rede de <i>accountability</i> escolhidas para a análise.....	137
4.2.1 A Controladoria Geral da União - CGU.....	137
4.2.2 O Tribunal de Contas da União - TCU.....	141
4.2.3 O Ministério Público Federal - MPF.....	146
4.2.4 A Polícia Federal – PF.....	150
4.2.5 Judiciário - a Justiça Federal.....	154
4.3 Avanços ou paradoxos?.....	160
4.4 Proposta metodológica: mapeando as interações.....	165

4.4.1	Abordagem longitudinal.....	168
4.4.2	Inferência descritiva, a lógica do <i>process-tracing</i> e as implicações observáveis.....	170
4.4.3	Colocando a metodologia em prática: a busca por dados quantitativos e qualitativos.....	176
4.5	As hipóteses de pesquisa sobre as interações entre as instituições de <i>accountability</i> no Brasil.....	180
4.5.1	Ausência/pouca interação.....	181
4.5.2	Corrupção como prioridade.....	181
4.5.3	Ênfase na fase investigativa.....	182
4.5.4	Prevalência de sanções criminais.....	184
4.5.5	Proximidade.....	186
4.5.6	Interações formais x informais.....	188
4.6	O controle e seus excessos.....	189
5	INFERÊNCIAS DESCRITIVAS: AS INTERAÇÕES NA REDE BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE ACCOUNTABILITY.....	191
5.1	O programa de sorteios da CGU e a nossa amostra.....	192
5.2	Perfil dos municípios fiscalizados e das irregularidades encontradas.....	194
5.2.1	Perfil dos municípios fiscalizados.....	194
5.2.2	Irregularidades: má gestão versus corrupção.....	196
5.2.3	Perfil das irregularidades encontradas.....	200
5.3	As interações entre as instituições de <i>accountability</i> : do monitoramento para a fase investigativa.....	211
5.3.1	Primeira hipótese: a quantidade de interações com a CGU estabelecidas pelos Ministérios, TCU e MPF.....	213
5.3.2	Segunda hipótese: a priorização dos casos de corrupção.....	218
5.3.3	O andamento interno dos processos: o julgamento pelo TCU.....	221
5.3.4	O andamento interno dos processos no MPF e a hipótese sobre a atuação criminal.....	223
5.3.5	As interações pelas sugestões de Tomadas de Contas Especiais.....	227
5.3.6	As interações pela menção a outras instituições.....	232
5.3.7	As interações pelas sobreposições.....	236
5.4	As interações entre as instituições de <i>accountability</i> : a fase das sanções jurídicas.....	239
5.4.1	A hipótese sobre a ausência de sanções.....	239
5.4.2	As sobreposições e a Justiça Federal.....	245
5.5	O tempo como variável importante.....	247
5.6	Os mapas das interações pelos dados quantitativos.....	251
5.7	As interações segundo os atores de <i>accountability</i>	256
5.7.1	O perfil dos entrevistados.....	258
5.8	Ausência ou presença de interações?.....	260
5.9	As interações com a Controladoria Geral da União.....	261
5.9.1	A interação mais próxima narrada: CGU e PF.....	262
5.9.2	Controladoria e Ministério Público: parceiros.....	262
5.9.3	Controladoria e Tribunal de Contas: parcerias e tensões.....	264
5.9.4	Assessores: a ponte entre controlados e controladores.....	266
5.9.5	A Controladoria e a Justiça: relações distantes.....	267
5.10	As interações com o Ministério Público Federal.....	268
5.10.1	Das investigações para a Justiça: MPF e JF.....	268

5.10.2	O embate contínuo: policiais x procuradores.....	269
5.10.3	Interações na fase de investigação: MPF e TCU.....	271
5.10.4	Procuradores e controlados: demandas em excesso.....	272
5.11	Os controlados.....	274
5.11.1	Ministérios com PF e JF: contatos eventuais.....	274
5.11.2	Ministérios e TCU: relacionamento distante.....	274
5.12	O Tribunal de Contas da União: uma instituição afastada.....	276
5.12.1	A saída encontrada pelo TCU: a esfera local.....	277
5.13	Contatos negados.....	279
5.14	Como as instituições interagem.....	283
5.14.1	Trocas obrigatórias.....	283
5.14.2	Convênios e acordos: trocas de informação.....	284
5.14.3	Parcerias que dão certo: operações especiais.....	286
5.14.4	A base das interações: casos de corrupção.....	289
5.14.5	Parcerias produtivas: das instituições de auditoria para as instituições de investigação.....	292
5.14.6	Parceria virtuosa: CGU → PF → MPF.....	294
5.14.7	Os Ministérios e seus encaminhamentos.....	295
5.14.8	Combinando prioridades.....	298
5.14.9	A cabeça do sistema.....	300
5.14.10	TCU: uma instituição diferenciada.....	305
5.15	As interações e as exclusões.....	306
5.16	Problemas nas interações: pontos de vulnerabilidade da rede.....	312
5.17	Os mapas das interações pelas entrevistas.....	314
6	INFERÊNCIAS CAUSAIS: O QUE LEVA AS INSTITUIÇÕES A INTERAGIR?	320
6.1	A segunda história a ser contada.....	320
6.2	<i>Process-tracing</i> e os mecanismos causais por trás das interações.....	321
6.2.1	A preocupação com a esfera local.....	322
6.2.2	A visão sobre o programa dos sorteios.....	332
6.2.3	A prioridade: corrupção ou má gestão?.....	344
6.2.4	As visões sobre o trabalho em rede.....	365
6.3	Regressões logísticas: quais fatores impactam o estabelecimento de interações?.....	391
6.3.1	Os fatores condicionantes da abertura de Tomada de Contas Especial.....	394
6.3.2	Os fatores condicionantes da abertura de processos investigativos pelo MPF....	398
6.3.3	Fatores que impactam a chegada das irregularidades à fase das sanções jurídicas.....	402
6.4	Análises de sobrevivência: as interações e o tempo.....	406
6.4.1	A influência da corrupção na sobrevivência dos casos no MPF.....	409
6.4.2	A influência da corrupção na sobrevivência dos casos no TCU.....	413
6.4.3	A influência da corrupção e das interações na sobrevivência dos casos na JF....	415
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	427
	REFERÊNCIAS	442
	APÊNDICE A	463

APÊNDICE B.....	474
ANEXO	479

INTRODUÇÃO

A corrupção é hoje um tema central para todos aqueles que se preocupam com os destinos das democracias (AVRITZER *et al.*, 2008). Empiricamente, as pesquisas atuais demonstram uma estreita associação entre democracias consolidadas e menores índices de corrupção (KLITGAARD, 1988; TREISMAN, 2000). É sugerido que a incidência de corrupção seria menor nos sistemas políticos mais democráticos e abertos, seja pelo alto nível de transparência propiciado pela liberdade de imprensa e de associação, seja pela competição eleitoral, ou mesmo pelo seu alto nível de *accountability* (POWER; GONZALEZ, 2003).

Em sendo assim, a agenda anticorrupção propagada internacionalmente inclui em seu bojo as instituições clássicas da democracia constitucional, como a separação de poderes, um Judiciário independente, eleições livres, justas e regulares. A articulação entre propostas de controle da corrupção e o fortalecimento das instituições democráticas não se daria por acaso, tendo em vista que os objetivos freqüentemente mencionados nas técnicas anticorrupção se situam perto do ideal democrático de que as forças centrais no processo político de tomada de decisão devem ser a representação *accountable* e a justificação pública (WARREN, 2005).

Esta tese parte de reflexões teóricas que defendem uma conexão intrínseca entre princípios democráticos e o enfrentamento da corrupção. O que contaria como “democrático” no interior da complexa ecologia de instituições, organizações e culturas que compõem a democracia seriam as características que contribuem para a realização da sua norma inclusiva, a saber, “the empowered inclusion of those affected in collective decisions and actions” (HABERMAS, 1998; YOUNG, 2000; DAHL, 1998; WARREN, 2004, 2005, 2006). Corrupção, neste marco, significaria uma violação a essa norma inclusiva, quando as decisões e ações políticas são tomadas de forma a excluir os potencialmente afetados por elas (WARREN, 2004).

Essa conexão intrínseca defendida não equivale a dizer que uma democracia estaria completamente livre da corrupção, mas sim que, em uma democracia, a corrupção significa a exclusão injustificável da cidadania. As oportunidades para a corrupção são consequência não da democracia em si mesma, mas de falhas nos mecanismos que deveriam permitir o empoderamento democrático, como os mecanismos de *accountability*. A literatura aponta que, no atual estágio de reformas e democratizações ao redor do globo, melhorar a performance

econômica e combater a corrupção necessariamente passam pelo fortalecimento das instituições de *accountability*. Como notado por Siavelis (2000:71) “at the root of both corruption and administrative inefficiency is government institutions’ lack of oversight capabilities”. A organização Transparência Internacional aponta, por exemplo, as instituições de *accountability* horizontal como mecanismos eficazes de controle e responsabilização da corrupção – que enquadrariam a fiscalização e o monitoramento operacionalizados de dentro do próprio Estado (POPE, 2000; O’DONNELL, 1998; ROSE-ACKERMAN, 1999).

A experiência brasileira recente tem buscado justamente aprimorar as instituições responsáveis pelo enfrentamento da corrupção, com vistas ao fortalecimento da *accountability* horizontal. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem hoje uma margem razoável de autonomia institucional para o exercício de suas funções de controle no campo administrativo (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). O Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal (PF) conseguem exercer suas atividades investigativas e, no âmbito do Poder Executivo, foi criada a Controladoria Geral da União (CGU), à qual coube centralizar o controle de gestão, auditoria de contas, correição e prevenção da corrupção (OLIVIERI, 2011).

Ocorre que nenhuma dessas instituições fortalecidas quando da nossa democratização tem como única função o enfrentamento da corrupção, e nenhuma concentra todas as etapas envolvidas no ciclo de *accountability*, que vão desde o monitoramento, passando pelas investigações até as possíveis sanções (OLIVIERI, 2011). A etapa da prevenção tem sido deixada a cargo principalmente da CGU, que produziria informações estratégicas na identificação de ações ilícitas. O TCU se encarregaria de investigações e sanções administrativas que envolvem a malversação de recursos públicos. A investigação criminal ficaria especialmente com a Polícia Federal, que tem como uma de suas competências a apuração de crimes contra o patrimônio público. A apresentação de denúncia competiria ao Ministério Público, e as sanções cíveis e penais ficariam a cargo dos tribunais de justiça. Dessa forma, essas instituições comporiam uma “rede”, cada qual cumprindo a sua função e necessitando estabelecer interações com as outras para levar a cabo todas as etapas da *accountability*.

A proposta central desta tese é então mapear o funcionamento dessa rede brasileira de instituições de *accountability* – como essas instituições se articulam para controlar e

responsabilizar os casos de corrupção que chegam até elas. Apesar da atenção crescente, a rede de instituições de *accountability* ainda é um tema incipiente e pouco explorado na literatura brasileira (MAINWARING; WELNA, 2003; TAYLOR, 2011; TAYLOR; BURANELLI, 2007; SPECK, 2002; ARANTES, 2011; AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010; LOUREIRO *et al.*, 2011). Estuda-se neste trabalho as instituições federais de *accountability* que estariam no centro de uma agenda anticorrupção, englobando o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União e a Justiça Federal (ARANTES, 2011). Ainda, incorporamos os Ministérios na análise, entendendo que eles cumprem um duplo papel nessa rede: tanto são controlados pelas outras instituições como também controlam os outros entes federativos que gerenciam seus recursos repassados.

Os estudos que tratam especificamente dessa rede de instituições no Brasil ainda abordam cada instituição de forma separada. A maioria se concentra em uma única instituição, focando as suas estruturas internas, procedimentos e sistemas, ao invés de olhar a moldura mais ampla em que essas instituições estão incluídas (SANTISO, 2007). Esta tese avança nesse sentido ao propor como tema central as interações propriamente ditas e não a análise em separado de cada instituição.

Existem aqueles que associam o nosso desenvolvimento institucional em termos de *accountability* a uma “revolução silenciosa”, a partir de mudanças incrementais na rede brasileira, que se acumulariam de forma a mudar o cenário do controle e responsabilização da corrupção, oferecendo uma promessa de melhorar a qualidade da nossa democracia (PRAÇA; TAYLOR, 2014). A capacidade dessa rede de instituições de *accountability* no Brasil teria melhorado substancialmente nos últimos tempos. Aumentou-se não só o número de ações realizadas por essas instituições, mas também o número de operações em conjunto. Nesse tipo de análise é afirmado que, apesar da corrupção ainda permanecer como prática freqüente e de que nem todos os movimentos na rede representaram melhorias – como a dificuldade crônica do Judiciário em julgar –, as pequenas mudanças internas, envolvendo processo orçamentário, transparência fiscal, elegibilidade política e processos de fiscalização, estariam se amontoando e anunciariam um caminho sem volta de fortalecimento da *accountability* (PRAÇA; TAYLOR, 2014).

Enquanto isso, a maioria da literatura pontua a existência de um paradoxo: essa evolução recente não teria sido suficiente para dar uma resposta adequada à corrupção. Ressalta-se que apesar da proeminência deste fenômeno na agenda pública brasileira, há uma enorme dificuldade em se combatê-lo efetivamente (POWER; TAYLOR, 2011). É colocado de forma recorrente as inúmeras tensões nas relações entre as instituições estudadas (TAYLOR; BURANELLI, 2007; POWER; TAYLOR, 2011). Há uma tendência dos estudos em afirmar que as instituições de *accountability* no Brasil são suficientemente bem estruturadas para realizar suas atribuições legais, mas haveria a necessidade premente de se criar mecanismos ou práticas de coordenação entre as etapas da *accountability* – executadas de forma dispersa por cada instituição (OLIVIERI, 2011).

O argumento mais disseminado é o de que, apesar do aprimoramento institucional, a corrupção ainda permaneceria como algo inabalável (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010). As instituições são fortes, ativas, bem estruturadas, mas o resultado final seria fraco. Para averiguar como anda esse resultado final em termos de interações e de coordenação entre as instituições de *accountability* que compõem a rede brasileira, escolhemos um programa de monitoramento e analisamos a trajetória das irregularidades por ele encontradas. Dado que elas foram trazidas a público, será que são estabelecidos processos de investigação e de julgamento nas outras instituições que compõem essa rede?

É desta maneira que trazemos como novidade aos estudos dessa rede uma lógica metodológica mais robusta, no sentido de submeter as interações a um teste real. Não nos interessa estudar escândalos, porque ao analisar apenas casos de corrupção que tiveram elevada atenção midiática, não se consegue captar quantos casos deixaram de ser atendidos, processados, julgados. Seleções de casos baseadas na mídia tendem a captar casos muito particulares, cuja grande atenção despertada indica que a eles foi dada uma prioridade maior do que o usual. Somos guiados muito mais pela lógica do cotidiano dessas instituições. Queremos saber se, na rotina burocrática de controle e responsabilização da corrupção, esses órgãos interagem. Para isso, submetemos essas interações ao já mencionado teste: dado um programa de fiscalizações, que dentre outras coisas, encontra casos de corrupção, que parte da lógica do monitoramento (primeiro passo da *accountability*), que monta então um relatório técnico e envia para as outras instituições da rede, essas outras instituições decidem agir?

Esse “teste” a que as submetemos será o *Programa de Fiscalizações a Partir de Sorteios Públicos* da CGU, no qual esta audita os recursos federais transferidos e geridos pelos governos locais. Buscamos entender como essa rede percebe, controla e responsabiliza – ou não – a corrupção que ocorre no nível municipal. Os relatórios deste programa apresentam uma inédita reunião das informações sobre a gestão municipal em uma só fonte, o que facilitou e promoveu a produção de pesquisas acadêmicas sobre a política e a gestão municipal.¹

Isso significa que está em jogo na nossa análise não apenas a relação horizontalizada entre as instituições de *accountability* mas também a relação verticalizada entre elas e os governos locais. Da forma como concebemos, as instituições federais de *accountability* podem requerer que os governos locais informem ou justifiquem sua conduta sobre as irregularidades encontradas na implementação das políticas públicas financiadas pela União.

Mapeia-se o funcionamento da rede brasileira de instituições de *accountability* contando duas histórias. A primeira descreve como essas instituições interagem, partindo dos dados extraídos do programa de sorteios e, além disso, recorrendo a entrevistas com os atores que trabalham nessas instituições. A história que queremos contar nesse primeiro momento é aquela da interação entre essas instituições, especialmente quando o assunto é corrupção. Para isso, optamos por uma abordagem longitudinal, ou seja, acompanhamos no tempo as irregularidades encontradas pela CGU. A partir das fiscalizações dessa agência queremos saber o que foi feito dessas irregularidades nas outras instituições da rede. Será que elas geraram reações em outras instituições no sentido da abertura de processos investigativos pelo TCU, MPF ou PF? E a partir desses processos investigativos, será que eles foram parar na Justiça Federal e geraram sanções aos corruptos? Ou seja, será que a rede funcionou e os três estágios da *accountability* foram cumpridos?

Metodologicamente, construímos um banco de dados com as irregularidades encontradas pela CGU. Foi feita uma amostra aleatória e estratificada por estado e ano do sorteio a partir dos relatórios disponibilizados, resultando no estudo de 322 municípios. A proposta desta tese foi então seguir cada uma das irregularidades presentes nesses municípios (mais de 19 mil), captando em que medida geraram ou não alguma reação por parte das outras instituições de *accountability* selecionadas, se foram absorvidas e geraram processos de investigação ou

¹ Para trabalhos feitos com base nos relatórios desse programa, ver Ferraz e Finan (2008, 2011), Zamboni Filho e Litschig (2006), Fernandes, Sousa e Ramos (2008), Albuquerque e Ramos (2006), Leite (2010).

punição. Isto porque, como os relatórios são destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, presume-se que estes foram informados e estão cientes dos desvios encontrados. Pretende-se construir a trajetória das irregularidades na rede de *accountability*, observando como as atividades de controle e fiscalização fluem entre as instituições até chegar ao Poder Judiciário e se tornar uma ação que vise à punição.

Além disso, a descrição continua a partir das entrevistas semi-estruturadas com pessoas-chave das instituições de *accountability* estudadas. Uma vez mapeada a trajetória das irregularidades, busca-se compreender o funcionamento da rede do ponto de vista dos seus atores; quais pontos eles julgam vulneráveis na relação com as outras instituições. Com as entrevistas, pode-se complementar a identificação do funcionamento da rede de instituições de *accountability* no Brasil.

Essa análise descritiva é guiada por uma abordagem metodológica do tipo *process-tracing*. Esse tipo de abordagem parte da lógica de se perguntar quais seriam as implicações observáveis das teorias existentes sobre as interações entre as instituições de *accountability*. Os eventos/processos que encontramos entre e dentro dos nossos casos se alinham com o que foi predito pela literatura? Este é um método no qual o pesquisador olha atentamente para o processo onde várias condições iniciais são traduzidas em resultados. Ele é especialmente relevante para se encontrar variáveis causais plausíveis, a partir de uma boa generalização descritiva que prepara para inferências causais. É assim que o utilizamos: para mapear as interações que ocorreram ao longo do tempo entre as instituições de *accountability* e levantar idéias e hipóteses sobre o que poderia causar essas interações. No final da tese propomos, a partir dos nossos dados, algumas hipóteses sobre o que leva ou dificulta as interações entre as instituições – numa perspectiva mais preocupada com inferências causais.

Ao contrário das técnicas estatísticas, que se baseiam na comparação de informações entre os casos, *process-tracing* é uma técnica de inferência causal que se baseia na análise de observações “por dentro” de cada caso. A tese se esforça sempre por misturar essas duas lógicas, desenhando um mapa quantitativo e qualitativo do enfrentamento da corrupção pelas instituições, da forma mais completa possível.

É assim que a segunda história a ser contada dá um passo além na descrição e busca responder a indagações causais. Investigamos quais fatores poderiam estar relacionados ao

estabelecimento de laços entre as instituições. Perguntamo-nos: quais mecanismos são decisivos para que uma irregularidade gere uma reação de outra instituição? Para respondê-la, exploramos os possíveis mecanismos causais envolvidos tanto no momento prévio das interações (como os fatores que impactam o estabelecimento das mesmas) quanto no momento posterior (como as interações atingem e afetam a rapidez com que as irregularidades são processadas pelas instituições). Dessa forma, compõem-se de forma mais complexa a rede de instituições de *accountability*. As outras instituições da rede poderiam ignorar os relatórios produzidos pelo controle interno nos sorteios e se ater às suas próprias tarefas, no sentido de que não foram elas as responsáveis por publicizar e levantar essas irregularidades, existindo a possibilidade de não se enxergarem como parte do processo de *accountability* iniciado pela CGU. Mas, em alguns casos, elas decidem agir com base nas informações fornecidas – por que isto se daria? E, uma vez estabelecidos os processos investigativos, alguns fatores impactam a rapidez com que estes são julgados, será que as interações tem algum efeito nisso? Levantamos assim, de uma forma exploratória, os mecanismos causais por trás das etapas da *accountability*, os fatores que influenciam a decisão pela abertura de investigações, até a influência que as interações tem sobre a fase de julgamento.

Ao final, busca-se o desenho da rede, do seu funcionamento, mapeando as interações existentes no que diz respeito ao controle e responsabilização da corrupção pelas instituições de *accountability*. Até chegar neste mapa, esta tese possui quatro capítulos teóricos e dois empíricos, divididos em dois grandes Tomos. O primeiro Tomo, composto pelos capítulos 1 e 2, constrói o quadro analítico mais amplo do qual partimos. Nele, estuda-se a democracia a partir do princípio da inclusão de todos os afetados nas decisões coletivas e da sua estreita conexão com a idéia de império da lei: só são legítimas as normas atingidas pelo acordo consensuado dos cidadãos. Governos devem seguir a lei e assegurar a inclusão dos seus cidadãos, seja na tomada de decisões coletivas, no âmbito do Legislativo, seja nas políticas públicas executadas localmente. O princípio democrático da *accountability* é trazido para o debate como capaz de assegurar essa inclusão. O governante eleito deve ser capaz de justificar as suas escolhas e decisões políticas perante os seus eleitores e sociedade (*accountability* vertical) e perante os outros poderes e agências de fiscalização (*accountability* horizontal). O ciclo da *accountability* permite revelar a corrupção, que do ponto de vista adotado aqui indica a exclusão injustificável da cidadania das decisões e ações governamentais. Um processo de *accountability* que consegue enfrentar a corrupção de forma satisfatória fortaleceria a própria

democracia, ao ajudar a manter a sua norma básica inclusiva enquanto referencial para a ação política.

O nosso olhar se volta para o Executivo e suas políticas públicas implementadas localmente. Se há corrupção nessa esfera local, isto afeta diretamente a vida da população, não apenas pela entrega de bens públicos ruins/em mal estado, mas também pela exclusão política que isto representa. As ações tomadas pelo poder Executivo quando da implementação das políticas contribuem indiretamente para a inclusão dos cidadãos – seja uma inclusão social pela via do acesso a bens e serviços públicos, seja uma inclusão política por não privilegiar ilegitimamente nenhum cidadão ou grupo político.

No segundo Tomo, propomos uma imersão no Brasil, nos processos de construção da nossa cidadania, que mantiveram a exclusão e privilégios como padrão. O terceiro Capítulo traz a argumentação de Pinto (2011) sobre a relação entre corrupção e exclusão no Brasil, como uma relação que permite uma sociedade que desconsidere a lei como igualmente aplicada a todos. Na esfera local essa “legitimidade da hierarquia das desigualdades” seria mais visível. Esfera local esta que sofreu forte processo de descentralização com a nova Constituição em 1988.

O Capítulo 3 também entra em discussões sobre a relação descentralização-corrupção. Tem sido recorrente a afirmação, tanto pela literatura quanto pelas agências de financiamento internacionais, da descentralização enquanto uma estratégia anticorrupção. De uma forma geral, a descentralização é defendida como uma forma de trazer o governo para mais perto do povo, o que permitiria uma maior inclusão e um maior controle sobre o uso dos recursos públicos. Mas o debate da literatura internacional aponta múltiplas ambigüidades envolvendo processos de descentralização, com conclusões discrepantes sobre os seus efeitos diminutivos sobre a corrupção. Um dos achados de parte desta literatura é o de que a descentralização conseguiria controlar e responsabilizar a corrupção apenas quando conectada a fortes poderes centrais de fiscalização. Daí a importância de se estudar o controle que as instituições centrais – no nosso caso a rede federal de instituições de *accountability* – exerce sobre o nível municipal.

Assim, o Tomo II discute acerca da corrupção e suas possíveis conexões com o ideal descentralizador e, ainda, como ela pode ser enfrentada a partir das instituições federais de

accountability. No próximo capítulo o alvo foi o fortalecimento pelo qual essas instituições tem passado no período recente, o que a literatura diz sobre as suas formas de interação no enfrentamento da corrupção e o que podemos esperar para a nossa análise empírica.

No Capítulo 4, portanto, mostramos como essas conexões entre as diferentes instituições brasileiras de *accountability* já foram pensadas pela literatura, construindo as hipóteses sobre o que seria determinante para o funcionamento desta rede. Elaboramos nossas hipóteses de pesquisa sobre a frequência dessas interações (se elas ocorrem), sobre quais casos são priorizados (se são aqueles relacionados à corrupção), qual fase da *accountability* prevalece (se é a investigativa) e quais os tipos de sanções mais comuns (se são as criminais). E também buscamos o quadro da proximidade/afastamento entre essas instituições. Será que as instituições de *accountability* desde o centro se preocupam com as irregularidades que ocorrem na gestão local de recursos federais? Será que elas interagem para tratar dessas irregularidades? Serão essas interações absolutamente voltadas para os casos de corrupção? Essas indagações são respondidas no Capítulo 5.

As inferências descritivas trazidas são como um retrato de cada etapa do processo de *accountability*: desde o monitoramento feito pela CGU, as irregularidades percorrem a rede, indo de processos investigativos até a possível chegada à Justiça Federal. O argumento defendido é o de que, como nenhuma instituição sozinha consegue monitorar, investigar e responsabilizar (administrativa ou juridicamente) os prefeitos e demais envolvidos em práticas corruptas, as interações entre as instituições da rede são absolutamente essenciais. Descrevem-se as interações estabelecidas em cada fase da *accountability*, tanto do ponto de vista da quantidade como da intensidade – esta última buscada nas entrevistas.

Ao final do Capítulo cinco, desenhamos o mapa das interações e avaliamos se ele se enquadra com o que a literatura previu. Após a narrativa construída neste quinto Capítulo, o sexto persegue a seguinte indagação: mas o que leva as instituições a interagir? Montamos alguns testes – quantitativos e qualitativos – com a intenção de levantar quais seriam os fatores que impactam a ocorrência de interações.

Para contar essa segunda narrativa, foram buscados três caminhos metodológicos. Primeiramente, através de uma análise *process-tracing*, as entrevistas revelam alguns caminhos explicativos para a ocorrência dos laços entre as instituições a partir do programa

dos sorteios, que passam pela importância dada a descentralização, a corrupção e a própria rede. Em segundo lugar, recorreu-se a análises de regressões logísticas, medindo o tamanho do impacto de algumas variáveis do nosso banco de dados na decisão de interagir. Por último, foram feitas análises de sobrevivência, que trazem o fator tempo como variável-chave. A última pergunta de fundo que guia esta análise gira em torno da possibilidade de alguns fatores fazerem com que as irregularidades cheguem mais rápido e sejam julgadas mais rapidamente na etapa das sanções judiciais. Isto representa um grande avanço na literatura sobre essa rede, uma vez que o Judiciário é apontado como o grande culpado pela ausência de *accountability*, pois não conseguiria sancionar em tempo hábil os responsáveis, principalmente quando o assunto é a corrupção.

Na análise do tipo *process tracing*, destacamos como possíveis mecanismos causais que desencadeariam as interações as visões sobre os governos locais, sobre o próprio programa dos sorteios, sobre qual tipo de irregularidade é priorizado pela instituição e ainda a percepção que constroem acerca das propostas de atuação em conjunto. Nas análises de regressão, analisamos se fatores como a sugestão de investigações por uma outra instituição, o fato da irregularidade ser considerada corrupção, o ano do sorteio e o montante de recursos estão associados significativamente com a passagem da irregularidade de uma fase à outra da *accountability*. Interessamos explorar o que aumenta ou diminui as chances do MPF e TCU iniciarem investigações e o que facilita ou dificulta as irregularidades chegarem até a Justiça Federal. Nas análises de sobrevivência, queremos entender se o fato da irregularidade ser considerada corrupção é suficiente para agilizar a sua chegada em cada fase da *accountability* e para acelerar o processamento interno que cada instituição dá a ela, com especial atenção para a análise temporal da esfera Judicial.

Enfim, esta tese mapeia a trajetória das irregularidades encontradas pela CGU na rede brasileira de instituições de *accountability*, da forma mais completa possível, mobilizando dados quantitativos e qualitativos e acionando um enquadramento teórico inovador para tratar do enfrentamento da corrupção. Se o objetivo final é garantir que a política foi executada, que o cidadão foi incluído neste processo (de forma que o interesse público não deixou de ser o guia das ações dos gestores) este objetivo está intimamente ligado ao princípio da *accountability*. Para atingir esse objetivo, mantendo governos *accountable*, as instituições devem interagir cada vez mais, de uma forma equilibrada. Terminamos a tese propondo como melhor saída para pensarmos o controle e a responsabilização da corrupção uma coordenação

cada vez mais elevada entre as instituições: tendo bem definidos seus papéis e suas prerrogativas, podem desenvolver atuações em conjunto, compartilhamento de prioridades, operações especiais, trocas de informações, sistemas de inteligência, acordos de cooperação e uma infinidade de parcerias que apenas contribuem para a tarefa de fazer nossos governos se manterem conectados ao interesse público, construído e debatido em fóruns democráticos.

Para além da indignação popular que gera, esta tese partilha do entendimento de que é necessário construir referências teóricas e empíricas que nos ajudem a avançar na compreensão de algo que faz parte da nossa história política e que resiste a toda análise unilateral de suas determinações: a corrupção (AVRITZER *et al.*, 2008). Com um olhar mais abstrato, a tese vincula idéias normativas sobre a democracia – como os princípios da inclusão e da *accountability* – com as discussões sobre corrupção. No fundo, busca-se defender que a corrupção, enquanto processo excludente que é, se não for devidamente controlada e responsabilizada, pode acabar minando a própria democracia, promovendo um regime político corrompido, posto que baseado em exclusões. A *accountability* entraria como resposta-chave para não permitir esse processo, para não permitir a corrupção da própria democracia.

A persistência da corrupção aponta para um processo de *accountability* falho – os governantes não são responsabilizados pelas suas ações – e isso implica em desafios para qualquer regime que se pretenda democrático. De outro lado, ao conseguir manter os governantes *accountable* pelas suas ações, trazendo-as para o domínio público, e obrigando-os a justificar suas escolhas e posições, conseguindo responsabilizá-los pelas exclusões que por ventura possam ter provocado, as instituições da rede cumpririam um papel de reforço à democracia e sua condição inclusiva básica. Assegurar que as políticas públicas sejam implementadas em condições inclusivas – sem privilégios indevidos e bem geridas – cumpre o papel socialmente importante de trazer os cidadãos para condições sociais desejáveis (acesso à políticas básicas de saúde, educação, assistência, dentre outras) e o papel democrático de incluí-los enquanto participantes (ainda que indiretos) das decisões e ações políticas que afetam as suas vidas.

TOMO I

DEMOCRACIA, *ACCOUNTABILITY* E CORRUPÇÃO

1 DEMOCRACIA: PRINCÍPIOS DA INCLUSÃO E DA *ACCOUNTABILITY*

*A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu,
mas pensar o que ninguém ainda pensou
sobre aquilo que todo mundo vê.*
(Arthur Schopenhauer)

1.1 Estabelecendo conexões

No Tomo 1 desta tese – composto pelos capítulos 1 e 2 – visamos construir a moldura teórica da qual partimos, buscando a articulação de três conceitos (democracia, *accountability* e corrupção) através de discussões sobre inclusão. Entende-se que o processo democrático pressuporia como norma básica a inclusão de todos os possíveis afetados pelas decisões coletivas: “every individual potentially affected by a collective decision should have an equal opportunity to influence the decision proportionally to his or her stake in the outcome” (WARREN, 2006:386). Constrói-se que uma das formas de se assegurar esta norma democrática robusta seria através da *accountability*, ou seja, da capacidade de manter os governantes publicamente responsáveis por suas decisões e ações. E que, quando a corrupção ocorre, isso significa que existem exclusões que danificam os processos democráticos. Essas reflexões são justificadas a partir da percepção de uma lacuna para se pensar a corrupção desde a teoria democrática (WARREN, 2004, 2005a, 2005b, 2006).

A tarefa do primeiro capítulo é abordar a democracia a partir desses dois ideais, de inclusão e de *accountability*, para então, no segundo capítulo, relacionarmos esses ideais com o fenômeno da corrupção. Este aparece nas nossas elaborações teóricas como algo que reflete o reverso, o desvio dos ideais democráticos. Quando a corrupção ocorre, isto indicaria que os governantes não foram mantidos *accountable*, pois suas ações e decisões foram tomadas fora do âmbito público, elas não foram alvo do controle e julgamento público por parte dos cidadãos ou das instituições de *accountability*. As práticas corruptas são decisões não-públicas por sua natureza e que, por não serem tomadas em um espaço público de deliberação, permitem a exclusão da cidadania. O desafio colocado ao regime democrático seria não permitir que essas práticas se tornem rotina, que a exclusão não se torne a regra das decisões coletivas.

Constrói-se o argumento de que, uma vez ocorrida a corrupção, isto desafiaria princípios democráticos básicos, como a inclusão e a *accountability*. O que não quer dizer que a democracia deixa de existir, apenas afirma que está colocado um problema para ela enquanto regime inclusivo que é. A colocação deste problema faz com que a democracia precise reforçar seus mecanismos de *accountability*, a fim de trazer a corrupção à público e permitir o seu julgamento, tanto pelos cidadãos quanto pelas instituições encarregadas do controle e responsabilização dos governantes. No esquema proposto, a saída seria fortalecer a *accountability* e suas instituições, no intuito de capacitá-las a jogar luzes sobre as práticas corruptas. Assim, se a corrupção indica uma falha na *accountability*, é preciso romper esse ciclo, ao se publicizar as ações corruptas e submetê-las a processos de controle e responsabilização. Se a corrupção se mantém como norma, se a *accountability* não consegue se efetivar, isto põe em risco a inclusão democrática.

As democracias de todo o mundo convivem com a corrupção, mas é preciso teorizar sobre esta relação e o quanto esse prática pode ser danosa aos processos democráticos. Governos democráticos do mundo inteiro convivem com práticas corruptas, o desafio é fazer com que estas práticas não resultem na degeneração do próprio regime. É postulado aqui que esta convivência se torna menos onerosa dependendo dos mecanismos responsáveis por desocultar a corrupção, como os mecanismos de *accountability*.

Assim, opomos nessa trajetória teórica inclusão e corrupção – a primeira como uma norma democrática básica e a segunda como a quebra, a negação desta norma – dentro do processo democrático, mediado pela *accountability*. A corrupção está relacionada, no nosso marco teórico, à corrosão das formas e maneiras de se atingir a inclusão, como o voto ou mesmo a implementação de políticas públicas, através da ação do poder Executivo.

Este primeiro capítulo norteia as discussões teóricas a partir de uma caracterização do processo democrático pelos princípios de inclusão e *accountability*. Nesse caminho a ser percorrido, a publicidade é resgatada como aspecto central da prática democrática. Dos ideais democráticos a discussão passa para a arquitetura institucional que proporcionaria a *accountability*. Faz parte dessa arquitetura as instituições de *accountability* horizontal – foco da análise empírica desta tese. Como veremos, essas instituições podem formar uma rede, e mutuamente se auxiliar na tarefa de manter publicamente os governantes responsáveis por

suas ações, assegurando que as perspectivas, opiniões e interesses dos cidadãos não deixem de ser o guia do processo democrático de decisão política.

1.1.1 Princípios democráticos

Ao longo de sua história, a democracia já foi dotada de vários sentidos. Já foram associadas a ela ideias antigas de auto-governo, soberania popular, igualdade, ideias modernas como eleições e representação, até ideais mais atuais como proximidade, imparcialidade e reflexividade – cada uma indicando no seu momento histórico o significado predominante da forma e legitimidade democrática (ROSAVALLON, 2011).

Ao longo do século XX, a democracia liberal teria se consolidado como modelo hegemônico, com seus ideais de igualdade e liberdade (BOBBIO, 1997). O ideal de liberdade se referiria à ideia de valorização da autonomia e do direito que cada indivíduo possui para agir e se expressar como quiser. Dentro de uma tradição de liberalismo político, “uma comunidade liberal justa é aquela que propicia a seus membros as condições para que cada um possa agir com base em suas próprias convicções sobre aquilo que tem valor intrínseco na vida” (VITA, 2008:93). Já a igualdade remeteria à noção de que cada um, apesar dos seus interesses diferentes e divergentes, deve ser considerado igual perante o Estado. Todos deveriam ter a mesma oportunidade de participar da vida pública. Em se tratando da teoria democrática ao longo do século XX, foi alegado que a democracia não poderia ser interpretada como mais do que um procedimento mínimo de governo, responsável por garantir a eficácia administrativa através do revezamento das elites no poder, por meio de eleições livres e competitivas (SCHUMPETER, 1984). Nesse sentido, qualquer expectativa que apresentasse ideais abstratos e normativos em relação ao sistema democrático liberal, que incluísse em seu interior a massa da sociedade ou que exigisse responsabilidades maiores que o simples funcionamento eleitoral-representativo adequado, seria uma maneira de descaracterizar a verdadeira função dos governos democráticos. Apesar de consolidado, este modelo democrático liberal não se manteve imune a críticas. É a partir dessas críticas e suas discussões sobre o potencial emancipador que ainda resta à democracia que baseamos nosso debate.

Começamos este capítulo com uma defesa da democracia, defesa esta que pode ser feita desde vários pontos de vista. Em primeiro lugar, acreditamos que a democracia envolve cidadãos

com real poder de influenciar as decisões que afetam suas vidas, isto é, um ideal de inclusão: “Only in a democratic political system, furthermore, do all members of a society in principle have the opportunity to try to influence public policy to serve or protect their interests” (YOUNG, 2000:17). Para além disso, a democracia seria a melhor forma política para impedir que as lideranças abusem do poder, ou seja, ela também está conectada com um ideal de *accountability*: “We believe that democracy is the best political form for restraining rulers from the abuses of power that are their inevitable temptations” (YOUNG, 2000:17).

Ao eleger nossos representantes, dentro dos domínios Legislativo e Executivo, o ideal de inclusão é atualizado: “elections provide means of indirectly including of all affected by collective decisions when they are conducted under conditions of universal franchise, popular control over the agenda, equal ability to make views known and enlightened understanding” (DAHL, 1998:37-8). Essa representação se manteria inclusiva se aos cidadãos é assegurada a possibilidade de *accountability*, seja diretamente através do voto, seja indiretamente pelas instituições de auditoria e fiscalização – estudadas nesta tese.

Assim, esta tese propõe conectar a democracia com dois princípios básicos. Em primeiro lugar, democracia significa que todos os membros de uma comunidade política têm a oportunidade de tentar influenciar as decisões políticas – um ideal de inclusão – e isso é possível porque ela seria a melhor forma política para impedir que os governantes abusem do poder – um ideal de *accountability*. A escolha desta tese é pensá-los a partir de um entendimento deliberativo da prática democrática, propondo a publicidade como ponto-chave das resoluções políticas.

Com esses dois princípios em mente – da inclusão de todos os afetados e da *accountability* – nosso enfoque na democracia será a partir de uma perspectiva que a conecta com a ideia de que participar na política envolve mais do que a mera agregação de preferências, envolveria um processo de “thoughtful interaction and opinion formation in which citizens become more informed of better arguments and more general interests” (REHG, 1998:xx).

De acordo com o modelo deliberativo, a democracia envolveria uma ênfase na discussão, no processo de entendimento através da fala, de diálogo com o outro. Seus participantes chegariam a decisões não através da força do maior número, mas sim através da troca de razões. Segundo Young (2000), podemos identificar quatro princípios normativos neste modelo. Em primeiro lugar, decisões democráticas só seriam legítimas se todos os afetados

são incluídos no processo de discussão e decisão. Esse princípio inclusivo visa permitir a máxima expressão de interesses, opiniões e perspectivas no processo democrático.² Juntamente com este princípio está o ideal de igualdade política: os afetados devem ser incluídos em iguais termos. Aqui encontramos o direito à igual oportunidade de se expressar. Em terceiro lugar, teríamos o princípio da razoabilidade (*reasonableness*). Os participantes entrariam na discussão para resolver problemas coletivos, com vistas a alcançar entendimento mútuo, dispostos a mudar de opinião e a serem persuadidos. Por último, a interação entre os participantes no processo democrático de tomada de decisão coletiva formaria um público, constituído por uma pluralidade de experiências coletivas e individuais, histórias, compromissos, ideias, interesses e objetivos. Neste público plural, os participantes devem se reportar aos outros de forma *accountable*: devem tentar expressar suas experiências particulares, interesses e propostas de forma que os outros possam entender e devem expressar os motivos de suas demandas de forma reconhecida pelos outros como aceitável. Isso significa que para que o conteúdo de uma expressão seja público, não precisa ser imediatamente entendido por todos, mas a sua expressão deve objetivar, na sua forma e conteúdo, ser entendível e aceitável.

Diferentemente do modelo deliberativo, podemos encontrar na teoria democrática um diagnóstico cético em relação à democracia. O modelo agregativo, por exemplo, a postula como equivalente a um processo de agregação de preferências dos cidadãos, levado a cabo através da competição entre diferentes grupos e interesses.³ Esse modelo foi descrito da seguinte forma:

Voters pursue their individual interest by making demands on the political system in proportion to the intensity of their feelings. Politicians, also pursuing their own interests, adopt policies that buy them votes, thus ensuring accountability. In order to stay in office, politicians act like entrepreneurs and brokers, looking for formulas that satisfy as many, and alienate as few, interests as possible. From the interchange between self-interested voters and self-interested brokers emerge decisions that

² Os interesses têm a ver com o que precisamos para alcançar os fins que queremos; as opiniões são os princípios, valores e prioridades que fundamentam o nosso juízo acerca de qual política deve ser seguida; e as perspectivas estão conectadas ao tipo de experiência social, sendo diferentes pontos de vista que membros de um grupo têm sobre os processos sociais. Conforme a sua posição social, a pessoa se encontra sintonizada com certos significados e relacionamentos sociais. Cada posição é estruturalmente definida e produz experiências e compreensões particulares que deveriam ser representadas politicamente. Para a defesa dessas três formas como os cidadãos podem ser representados, ver Young (2000).

³ Usamos o termo “agregativo” e não “pluralista” seguindo a interpretação de Young (2000), para quem nem a promoção do pluralismo ou de interesse legítimos seria incompatível com a interpretação deliberativa da democracia. As características desse modelo agregativo que mais se contrapõem ao deliberativo são aquelas que interpretam o processo democrático como semelhante ao processo econômico ocorrido no mercado, e entende a construção de razões políticas como um processo análogo a ações estratégicas dentro de um contexto de mercado competitivo. Para críticas desse modelo agregativo, ver Barber (1984), Dryzek (1990), Barnard (2000).

come as close as possible to a balanced aggregation of individual interests (MANSBRIDGE, 1980:17).

Dentro desse modelo, a democracia seria um processo competitivo no qual partidos políticos e candidatos ofereceriam suas plataformas e tentariam satisfazer o maior número de preferências possível. Cidadãos com interesses em comum se organizariam em grupos de interesse a fim de influenciar partidos e políticos eleitos. Assumindo que os processos de competição, formulação de estratégias, formação de coalizões e respostas a pressões seriam abertos e justos, o resultado das eleições e das decisões políticas refletiria a agregação das preferências mais fortes entre os cidadãos.

Todavia, perspectivas teóricas como esta, construídas a partir do comportamento baseado na escolha-racional dos participantes, falham em perceber, por exemplo, que as preferências não são dadas – elas podem mudar durante o processo político – e que esse processo de transformação de preferências não é cego, mas sim resultado de uma formação da vontade política construtiva e autônoma: “because preferences are conceived as exogenous to the political process, furthermore, there can be no account of how people’s political preferences has changed as a result of interacting with others or participating in the political process” (YOUNG, 2000:20). Faltaria a essa perspectiva agregativa uma ideia forte de publicidade, de um “público” formado pela interação dos cidadãos, de possibilidade de coordenação e cooperação política. Aqui estaria a chave de como pensar os ideais democráticos de inclusão e *accountability* através de uma perspectiva deliberativa: pela centralidade dada à publicidade. A *accountability* é um princípio fundamental para a manutenção da publicidade. As decisões políticas devem ser tomadas no espaço público, e estas decisões públicas devem ser mantidas *accountable*. Se o princípio da *accountability* não é observado nos governos democráticos, não é possível constituir a inclusão e, por sua vez, não se assegura o respeito ao princípio da publicidade. Por outro lado, se a publicidade é assegurada, a inclusão também o é. Essa publicidade assegurada constituiria o poder de forma a não ferir os princípios democráticos da inclusão e *accountability*.

Na próxima seção veremos como o princípio da inclusão foi elaborado por essa teoria deliberativa, como uma forma de se atualizar a velha promessa do auto-governo de cidadãos livres e iguais.

1.1.2 Princípio democrático da inclusão

Na teoria democrática deliberativa, o objetivo seria mostrar como a velha promessa de uma comunidade auto-organizada de cidadãos livres e iguais pode ser re-concebida sob as condições de sociedades complexas (HABERMAS, 1998).⁴ As origens desse entendimento de democracia enquanto uma forma de auto-governo de cidadãos livres e iguais podem ser remontadas a Rousseau (1762). Pode-se recorrer a este pensador para se tratar da norma democrática básica da inclusão ou, nas suas palavras, da soberania popular, posto que ele está preocupado em como expandir o governo livre para incluir um maior número de cidadãos iguais.

Não que o que ele escreveu sobre a possibilidade da democracia em seu livro *Do Contrato Social* fosse otimista: ela só seria possível em Estados pequenos, com costumes simples, afastados dos luxos e com alto nível de igualdade entre seus participantes: “Um governo tão perfeito assim não convém aos homens” (ROUSSEAU, 2011:123).⁵ Mas pode-se buscar nele a origem das ideias centrais defendidas aqui como conectadas à democracia: a soberania popular e uma relação intrínseca entre a liberdade e a lei. Ele quer mostrar como é possível os homens serem ao mesmo tempo livres e membros de uma sociedade política, através do estabelecimento de um contrato legítimo e benéfico para todos. Sua busca é por “uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça no entanto a si mesmo, e permaneça tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 2011:65).

A única maneira de solucionar esse problema seria através do contrato social. Ao entrar na sociedade política, os cidadãos saem do estado natural e entram para uma associação na qual podem desfrutar suas liberdades.⁶ Sob as condições do estado de natureza, só um contrato

⁴Como algum dos autores expoentes dessa teoria encontramos Joshua Cohen (1989), Barber (1984), Jane Mansbridge (1992), Dryzek (1990), Amy Gutmann e Dennis Thompson (1996), Iris Young (2000), Jürgen Habermas (1998).

⁵ Ele se refere à democracia como governo legislativo por todo o corpo dos cidadãos.

⁶ De acordo com a interpretação proposta por Simpson (2006), em Rousseau existiram três tipos de liberdade. Como a lei requerida pelo pacto social só pode estipular o que consiste o bem da comunidade e só através de estatutos gerais aplicados igualmente a todos os cidadãos, necessariamente existirão áreas da vida sob as quais as leis silenciam e outras onde o cidadão deve ser protegido da interferência do governo e da sociedade – seria o espaço da liberdade civil. Dado que o pacto requer que os associados entreguem todos os poderes para o bem da comunidade, deve haver um corpo soberano para decidir o que é esse bem. Como ninguém tem privilégios no pacto, o soberano só pode ser a comunidade como um todo. Assim, está garantida aos cidadãos uma liberdade democrática, que diz respeito ao poder coletivo das pessoas se auto-governarem. E mais, obedecer as regras do pacto é exercer uma liberdade moral, que se refere a obediência à lei que você concebeu para si mesmo.

social é possível, cujos termos são simples, universais e invariáveis: a alienação total de cada um juntamente com a entrega de todos os seus direitos para a comunidade. O ponto é que, se cada um se doa por inteiro, a condição é igual para todos, e por ser assim, ninguém tem interesse em torná-la onerosa para os outros: “Enfim, por se dar a todos, ninguém se dá a ninguém” (ROUSSEAU, 2011:66).

Nessas condições, o auto-governo coletivo é visto como central para a liberdade dos cidadãos. Um povo pode ser livre e assumir por si mesmo a soberania se estabelecer as regras ou leis aos quais é obrigado a obedecer. E deste auto-governo só são válidas e legítimas as regras nas quais todos participam, ou seja, se ele segue um princípio básico de inclusão. Assim, a condição da liberdade é a inclusão: a sociedade política só se forma com a inclusão de todos, em iguais condições e quando cabe a esse todo a definição das leis que o regerá: “Não há pois, liberdade sem leis, nem onde alguém esteja acima das leis [...]. Um povo livre obedece, mas não é servo; tem chefes, não amos; obedece às leis, e somente às leis, e é pela força das leis que não obedece aos homens” (ROUSSEAU, 2006:841-2); “a obediência à lei que o homem prescreveu a si mesmo é liberdade” (ROUSSEAU, 2011:71).

Mesmo sendo desiguais individualmente, em termos de força ou de gênio, o pacto social consegue que os homens se tornem iguais por convenção e por direito. Essa igualdade é gerada pelo pacto, na medida em que todos se comprometem às mesmas condições e desfrutam dos mesmos direitos. Todo ato da soberania, de construir as leis que nos governam, obriga ou favorece igualmente a todos os cidadãos. É tarefa da lei manter essa igualdade, que seria constantemente ameaçada: “é precisamente porque a força das coisas sempre tende a destruir a igualdade, que a força da legislação deve sempre tender a mantê-la” (ROUSSEAU, 2011:104). Assim, ideais democráticos estariam conectados originalmente em Rousseau com a auto-construção das leis que nos regem enquanto sociedade política, ou seja, com a inclusão de todos os afetados na construção da legislação que nos governa. E seria tarefa da lei manter todos incluídos, e obrigar a todos da mesma forma.

Ideias como esta foram atualizadas pela teoria deliberativa para se pensar as suas reais possibilidades no mundo moderno. O ponto de partida habermasiano, por exemplo, é levar a sério a tarefa de pensar a possibilidade do auto-governo de homens livres e iguais nas condições modernas. Ele inicia essa reconciliação da ideia de uma comunidade auto-organizada de cidadãos livres e iguais sob as condições complexas da modernidade a partir de

uma razão comunicativa, voltada para o entendimento mútuo, presente em formas de vida linguisticamente estruturadas. A ação comunicativa ocorreria quando a linguagem é utilizada com o propósito de integração social. Nesse caso, os atores negociam interpretações das situações e, para isso, suspendem a atitude de meros observadores e a orientação para o sucesso pessoal, em favor de uma atitude performativa de quem quer atingir entendimento com outros sobre algo no mundo: “communicative action, then, depends on the use of language oriented to mutual understanding” (HABERMAS, 1998:18).

Assim, no modelo deliberativo de democracia, uma comunidade política se constitui não através de algum contrato social, mas sim por acordos alcançados discursivamente. O ponto de partida da teoria habermasiana está na força socialmente integrativa dos processos racionalmente motivados de alcançar entendimento mútuo. Diferentemente da barganha e da ação instrumental, que visam firmar compromissos aceitáveis entre os participantes, com base no interesse privado de cada um, na ação comunicativa os participantes usam a sua liberdade comunicativa para adotar posições referentes a demandas por validade com vistas a se convencerem mutuamente, utilizando a troca de argumentos.

Na sua definição procedimentalista de democracia, Habermas escreve: “the democratic procedure is institutionalized in discourses and bargaining processes by employing forms of communication that promise that all outcomes reached in conformity with the procedure are reasonable” (HABERMAS, 1998:304). Só o Estado conseguiria “agir”, mas sua ação só seria legítima – preservaria a fonte democrática da legitimidade – se os seus procedimentos formais de tomada de decisão possuíssem caráter discursivo.

Na construção do seu argumento deliberativo sobre a legitimidade das normas, Habermas se apóia em um princípio discursivo, chamado de princípio D: “Just those action norms are valid to which all possibly affected persons could agree as participants in rational discourses” (HABERMAS, 1998:107). Sendo que *action norms* – as normas que regulam a ação – dizem respeito a expectativas comportamentais generalizadas; os possíveis afetados correspondem a qualquer pessoa cujos interesses seriam atingidos por conseqüências previsíveis de alguma prática regulada pela norma; e os discursos racionais são entendidos como qualquer tentativa de alcançar entendimento sobre demandas por validade na medida em que sigam condições comunicativas (procedimentos fundamentados discursivamente). Esse princípio D indica que a validade das normas depende da concordância dos que participam do discurso enquanto

partes afetadas pela norma. A fonte de legitimidade estaria nos pressupostos comunicativos e nas condições procedimentais do processo de formação da vontade que é democrático. As formas comunicativas conferem legitimidade à formação da vontade política, à legislação e à administração. Assim, uma vez que os pressupostos de comunicação envolvem uma comunidade política que partilha razões, a premissa fundamental é a de que os discursos serão públicos, abertos, de forma a incluir todos os afetados no processo de decisão política. A publicidade dos discursos garantiria a inclusão dos afetados.

Entretanto, o princípio discursivo sozinho não seria suficiente, posto que também é necessário que as formas comunicativas sejam legalmente institucionalizadas. Através da formatação legal, o princípio discursivo é transformado em um princípio democrático. Isso ocorre quando o princípio D especifica normas de ação em um formato legal. As únicas normas que podem demandar legitimidade são aquelas nas quais todos os possíveis afetados podem consentir como participantes em discursos racionais, como cidadãos em um processo legislativo discursivo. A legitimidade da lei adviria de um processo legislativo baseado na soberania popular (*democratic lawmaking process*): cidadãos querem alcançar entendimento mútuo sobre as regras que regem a sua vida em comum. Ela dependeria assim de arranjos comunicativos nos quais os pactuantes examinam se a norma seria aceita por todos aqueles possivelmente afetados. Esse princípio democrático não diz como os assuntos políticos serão manejados discursivamente, apenas diz como o processo de formação da vontade política pode ser institucionalizado através de um sistema de direitos que garanta a cada cidadão igual participação na legislação.

Esse sistema de direitos deve garantir peso igual às autonomias pública e privada. Isso significa que deve garantir liberdades privadas básicas, que são livres de obrigações comunitárias. O sujeito legal não precisaria prestar contas de suas ações para os outros, ou fornecer razões publicamente aceitáveis para as suas ações, podendo agir de forma não-comunicativa. Por outro lado, também deve ser garantido aos cidadãos a liberdade comunicativa, na qual somente contam como razões válidas aquelas que todos os participantes conjuntamente percebem como aceitáveis.

Nesse esquema, os cidadãos são, ao mesmo tempo, os autores da lei – exercem sua autonomia pública – e são os destinatários da mesma – querem ter protegida sua autonomia privada. Sendo assim, a lei envolve uma dupla face. Ela mobiliza um lado coercitivo, de auto-

interesses de indivíduos orientados por preferências pessoais, mas também mobilizaria e unificaria a liberdade comunicativa de cidadãos orientados para o interesse público. Dessa forma, para Habermas, a lei estaria inserida em uma tensão entre facticidade e validade, pois ela não apenas implica em conseqüências negativas para certo tipo de ação como também incorpora uma demanda por legitimidade: “Law is a system of coercible rules and impersonal procedures that also involves an appeal to reasons that all citizens should, at least ideally, find acceptable” (REHG, 1998:xi). Ao mesmo tempo em que a lei é gerada factualmente, dentro de um contexto administrativo real, ela também demanda reconhecimento geral, uma percepção por parte das pessoas de que ela deve ser seguida. O caráter dual da lei implica que ela deve, ao mesmo tempo, prover um ambiente social estável, no qual as pessoas formam suas próprias identidades e buscam seus interesses individuais – em um contexto moderno caracterizado pela pluralidade de grupos e desencantamento do mundo – e deve também surgir a partir de um processo discursivo que a torna racionalmente aceitável por pessoas orientadas a alcançar entendimento mútuo com base em demandas por validade. No mundo moderno, para que os atores consigam chegar a acordos sobre regulações normativas para as suas ações estratégicas, necessitamos de normas que imponham restrições de fato e que também desenvolvam uma força socialmente integrativa, como uma base de reconhecimento normativo intersubjetivo de demandas por validade. Dessa forma, a lei consegue atingir dois propósitos ao mesmo tempo: demarcar áreas privadas para o indivíduo para que ele possa exercer a sua livre escolha e assegurar que a ordem legal seja vista como fruto da auto-legislação racional dos cidadãos.

Assim sendo, as normas legais possuem um caráter dual, pois se baseiam ao mesmo tempo na coerção e na liberdade, na sua aceitação de fato e na legitimidade da sua construção. Em um ideal democrático, Habermas defende que a legitimidade de uma ordem legal está conectada necessariamente com a força integrativa do bem-estar de todos os cidadãos livres e iguais. A ideia de democracia e de lei estariam intimamente ligadas a auto-legislação racional de cidadãos autônomos politicamente. No mundo moderno, sem o suporte religioso ou metafísico, o poder coercitivo da lei só consegue preservar a sua força integrativa se os que se submetem a ela se percebem como os seus autores racionais. Sendo assim, há uma conexão interna entre a facticidade da aplicação da lei e a legitimidade do seu processo formador, entre a força coercitiva da lei e a ideia de auto-governo. Por fim, em uma abordagem Habermasiana, uma lei só é legítima se sua formação passa pelo processo democrático, que seria inclusivo.

Seguindo esta interpretação, a violação da lei implicaria não apenas um comportamento individual desviante, mas a própria perda do referencial democrático inclusivo. Se pensarmos na corrupção enquanto uma violação da lei, as suas conseqüências estão muito além da mera ilegalidade do comportamento. Por esta abordagem, a corrupção também implica o fato de que não seguimos mais as regras formuladas de acordo com o princípio do auto-governo, e isso poderia colocar em risco a liberdade política e, em última instância, a própria democracia. Corrupção como violação da norma democrática de inclusão é um dos argumentos-chave defendidos nesta tese, a ser visto no próximo capítulo.

1.1.3 O ideal de inclusão e o poder Executivo

Até aqui, abordamos a democracia e o seu princípio inclusivo a partir da teoria deliberativa da forma como proposta por Habermas. No entanto, é preciso reconhecer que o argumento habermasiano acerca da legitimidade democrática se concentra excessivamente na arena Legislativa – no processo de produção das leis. O princípio democrático inclusivo trazido nesta tese diz respeito a participação dos cidadãos nas decisões coletivas que afetam as suas vidas. Decisões coletivas estas que diriam respeito não apenas à essa arena Legislativa, mas também ao terreno do Executivo. Há várias formas e meios pelos quais a norma da inclusão pode ser concretizada. Uma delas seria através da implementação das políticas públicas feita pelo poder Executivo, que garantiriam aos cidadãos acesso a serviços públicos básicos aos quais tem direito. Esta tese concentra as suas análises empíricas sobre os casos de corrupção que ocorrem quando da implementação das políticas realizada pelo Poder Executivo. Nos propomos então a conectar o ideal democrático inclusivo com os processos realizados por essa arena – dando um passo além nas discussões deliberativas e sua ênfase na esfera Legislativa.

O Executivo e suas tarefas aparecem no argumento habermasiano acerca da estrutura administrativa necessária à democracia. Para Habermas, a organização do Estado deve servir à auto-organização politicamente autônoma da comunidade constituída por um sistema de direitos enquanto uma associação dos consociados livres e iguais perante a lei. O que diferenciaria um Estado propriamente democrático não seria apenas o monopólio do uso legítimo da força – para fazer referência às ideias de Max Weber – e sim o seu caráter constitucional, qual seja: as regras que regulam a violência estatal são públicas e universais, e

são legitimadas por razões acordadas pelos cidadãos de acordo com procedimentos políticos conhecidos e inclusivos (HABERMAS, 1998).

O Estado seria necessário pelos seus poderes de sanção, organização e execução, ligados respectivamente à garantia de direitos, à auto-manutenção coletiva da comunidade legal e à concretização da vontade política nas políticas públicas: “political will-formation set up as a legislative depends on an executive power that can carry out and implement adopted programs” (HABERMAS, 1998:134). Esse Executivo escolheria estratégias para realizar os objetivos colocados pelo Legislativo – realizaria escolhas e sofreria com problemas de implementação. Mesmo com esse reconhecimento da separação de poderes enquanto princípio do Estado Constitucional, o Legislativo ainda é o foco das discussões habermasianas sobre inclusão, atribuindo um peso maior nas suas teorizações às deliberações que ocorrem quando da tomada de decisões coletivas no Legislativo.

Também adepto à fórmula de *checks and balances*, a forma de se controlar o poder Executivo seria através da sua sujeição às leis – Habermas propõe subordinar o uso do poder administrativo às leis construídas democraticamente.⁷ Nesse marco teórico, a *accountability*, tema da próxima seção, apareceria a partir da separação de poderes, assegurada pela legalidade à qual a administração estaria sujeita. Todavia, falta a esta perspectiva habermasiana trazer a *accountability* enquanto princípio democrático forte, que diria respeito não apenas ao cumprimento da lei, mas também à garantias inclusivas. Falta ir além da *accountability* como mera separação de poderes e pensar em como o próprio Executivo, apesar de ser uma arena não-deliberativa, poderia contribuir para a inclusão democrática, ao implementar (de forma não-corrupta) as políticas públicas.

Os direitos de participação política se referem à institucionalização da formação da vontade pública, cujo ponto final são decisões sobre políticas. O nosso entendimento acerca do princípio democrático da inclusão segue até o final do processo democrático: até as políticas

⁷A separação de poderes e o sistema de *checks and balances* seriam dois princípios diferentes. O primeiro envolveria a divisão clássica entre Executivo, Legislativo e Judiciário, ou seja, as três funções do governo são confiadas a órgãos diferentes. Já o segundo envolveria a noção de que cada Poder participa das funções do outro e cada um mantém o outro sob controle: “Constant experience shows us, that every man invested with power is apt to abuse it; he pushes on till he comes to the utmost limit To prevent the abuse of power, 'tis necessary that by the very disposition of things power should be a check to power” (MONTESQUIEU, 1977 [1748]:200). Na expressão “checks and balances”, *checks* se referem a habilidade, direito e responsabilidade de cada poder monitorar as atividades dos outros, e *balances* se referem a habilidade de cada entidade de usar a sua autoridade para limitar o poder das outras, seja de forma geral ou em casos particulares.

públicas implementadas pelo Executivo. A teoria habermasiana tende a se concentrar na inclusão de todos os afetados nas decisões coletivas deliberadas no Legislativo. A nosso ver, quem executa essas decisões também deve se manter conectado com o interesse público, a vontade pública, decidida e construída nos espaços deliberativos.

A ênfase legislativa é defendida a partir de uma visão dos processos executivos como sendo articulados em âmbitos não-democráticos, devendo estar sujeitos a processos de *accountability* por parte do Legislativo: “executing democratic decisions, on the standard view, resides in the domain of (non-democratic) executive agencies, which are accountable to legislative processes; and which hold their powers as a public trust” (WARREN, 2006:393). De acordo com esse diagnóstico, a teoria democrática de uma forma geral seria dominada pela centralidade dada ao Legislativo, com um menor foco dispensado ao estudo do poder Executivo. Por muito tempo, na teoria democrática, este último era visto com suspeita, e não foi incorporado às discussões sobre a democracia (ROSANVALLON, 2011).

Esta tese se situa dentre os que questionam essa visão corrente dos processos executivos, trazendo-os como essenciais para a promoção da inclusão. Ao propor como norma democrática básica a inclusão dos possíveis afetados, Warren (2004, 2005a, 2005b, 2006) nos fornece pistas para pensarmos o papel que o poder Executivo exerceria na manutenção da inclusão. Como responsável último pela implementação das políticas públicas, o Executivo conseguiria, através destas, incluir os cidadãos, ao lhes proporcionar acesso aos bens públicos. A partir da identificação da norma democrática básica – “the empowered inclusion of those affected in collective decisions and actions” (HABERMAS, 1998; DAHL, 1998; YOUNG, 2000) – este autor afirma que as formas de se atingir essa inclusão passariam pela representação – institucionalizada através do voto – e pela implementação das políticas públicas, através principalmente das ações do Executivo. Os representantes eleitos em uma democracia não apenas fazem, mas também executam as leis e as políticas. Esses representantes executivos e suas burocracias estatais agiriam, ou deveriam agir, como *trustees* do interesse público, mobilizando o que o autor chama de confiança pública de primeira ordem.⁸

⁸ A confiança de primeira ordem se referiria à confiança de que os administradores e executores das políticas não se desviarão do interesse público. No terreno mais administrativo, assume-se que os interesses são convergentes. Já na arena legislativa prevaleceriam condições de conflito político – quem confia não deve assumir que seus interesses estão encapsulados nos interesses dos que são confiados. Nestas condições, é preciso uma confiança de segunda ordem, que demanda a provisão, pelos representantes, de informações confiáveis para os cidadãos

A democracia enfrenta problemas institucionais como o de constituir agentes coletivos do povo. Decisões democráticas, uma vez tomadas, requerem agentes coletivos que as executem. Se os cidadãos se auto-governam coletivamente, requerem não apenas instituições políticas através das quais se decide – como o Legislativo – mas também agentes coletivos através dos quais se age – como o Executivo e seu poder de prover bens públicos (WARREN, 2006). O Estado democrático deve não só ter a capacidade de cumprir os propósitos decididos coletivamente, mas também tem que ser confiável, assegurando a inclusão dos cidadãos também nas políticas públicas, assegurando o seu acesso aos bens públicos. É uma proposição desta tese que, se às pessoas lhes faltam agentes coletivos capazes e confiáveis para executar as decisões coletivas, não importa o quão democrático sejam os procedimentos de tomada de decisão, a democracia se tornaria sujeita a controvérsias, porque lhe faltariam agências através das quais as decisões democráticas se tornam efetivas (WARREN, 2006).

É importante explicar que a inclusão proporcionada pelas atividades do Executivo seria de um tipo passivo. Em um tipo ideal de administração existiria pouco espaço para o debate, pois o tempo da deliberação feita principalmente no Legislativo e nos fóruns da sociedade civil, já passou, e os resultados foram codificados em políticas públicas. Ao Executivo caberia implementá-las, como uma espécie de guardião do interesse público, definido e negociado no processo político criativo que já ocorreu (WARREN, 2005b). O termo passivo, neste caso, se referiria ao fato de que a inclusão não se dá pela participação direta dos cidadãos ou seus representantes legislativos. Os cidadãos devem receber as políticas já deliberadas e decididas. E à medida que recebem e usufruem de serviços e políticas públicas, sua inclusão no processo democrático é completada.

Mecanismos de *accountability* como, por exemplo, auditorias e fiscalizações, contribuiriam para o monitoramento necessário para certificar que aquela confiança pública de primeira ordem é garantida. E este monitoramento, de um ponto de vista democrático, seria uma importante forma de empoderamento inclusivo, especialmente desde que o Estado Moderno funciona como provedor monopolista de uma ampla gama de serviços públicos para os cidadãos (WARREN, 2005b). Ao realizar a *accountability*, as instituições que realizam as

realizarem julgamentos autônomos sobre suas ações. Esta é a confiança na veracidade do discurso público dos representantes, que não deve visar enganar os cidadãos (WARREN, 2006).

auditorias e fiscalizações ajudariam a certificar que os indivíduos estejam passivamente incluídos nas funções administrativas.

Resumindo, essa primeira seção trouxe para o primeiro plano a norma democrática da inclusão dos possíveis afetados. De teorias atuais deliberativas ou nas origens das ideias de soberania popular, a inclusão é defendida como princípio democrático. Para os efeitos deste capítulo, retira-se que só são democraticamente legítimas as normas em que os possíveis afetados estão incluídos na sua formação. Para que esta inclusão seja garantida e se assegure que os governantes não se afastarão da confiança pública neles depositada, é preciso mantê-los *accountable*. Estes devem ser responsáveis e responsabilizados pelas ações que tomam em nome da comunidade política. Dessa forma, trazemos para a discussão um segundo princípio democrático: a *accountability*.

Buscou-se defender que este ideal inclusivo está presente tanto no processo deliberativo de tomada de decisão como também estaria conectado ao processo mais passivo de implementação das políticas, concretizado pelo poder Executivo. Diferentemente de Habermas, é importante olhar com mais atenção para o terreno de ação do governo. É o Executivo que implementa as políticas que afetam diretamente a vida dos cidadãos. Para assegurar que estas políticas sejam implementadas de forma inclusiva, ou seja, sem exclusões indevidas (como pela via da corrupção), é preciso assegurar a *accountability*. Para manter esse Executivo *accountable*, é necessária uma arquitetura institucional que dê conta de manter acesa a conexão entre governantes e governados, o princípio da *accountability* é o tema da nossa próxima seção.

1.2 Democracia e o princípio da *accountability*

Desde Guillermo O'Donnell (1998) foi discutido na literatura internacional as conseqüências negativas para a vida democrática que as debilidades da *accountability* podem trazer. Foi desenvolvida toda uma agenda de pesquisa ao redor das formas de prestação de contas democráticas. Esta tese se insere dentro desta literatura, questionando algumas abordagens, seguindo outras, e tentando conectar essa discussão com uma visão mais ampla em termos de princípios democráticos.

1.2.1 O problema do controle do poder e a democracia

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

A democracia ateniense, com sua ênfase na vida pública na Assembléia e seu ideal de participação política, estava já preocupada com o controle dos que ocupavam cargos públicos. Havia a inspeção *pos facto* da conduta dos cargos mais importantes e sanções como o ostracismo. Propondo uma distinção crucial entre as esferas pública e privada, o republicanismo, com sua crença na superioridade da vida pública e sua ideia de cidadão como ser que se realiza moralmente participando de uma república auto-governante, estabelecia barreiras aos titulares do poder. A insistência na dedicação virtuosa ao bem-público colocava dificuldades para a perseguição de interesses privados por parte dos governantes. O componente republicano identifica no cumprimento dos deveres públicos uma atividade enobrecedora, virtuosa, que requereria uma cuidadosa sujeição à lei e um devotamento ao interesse público (O'DONNELL, 1998).

Já a corrente liberal afirmava que é na vida privada que o homem alcança as suas potencialidades e a esfera pública deve existir para proteger as liberdades privadas. Essa corrente seria caracterizada pela desconfiança política, com o surgimento de outras barreiras: há direitos que nenhum poder político pode ignorar ou anular, porque são anteriores a esse poder. O Estado deve ter poder suficiente para garantir as liberdades privadas mas, por outro lado, deve ser impedido de sucumbir à tentação de usurpá-las. Essa desconfiança é central na dinâmica liberal, que teme uma autoridade irrestrita, que ponha fim à escolha livre dos indivíduos.

A tensão inicial mencionada já era um ponto de preocupação dos federalistas, que buscavam exatamente o equilíbrio entre a efetividade governamental – a capacidade de agir – e o

controle. James Madison pensava a criação de uma unidade política efetiva, mas entendia que o poder é naturalmente invasivo e necessita de freios. Como mecanismos básicos de controle do poder, propôs dividir e equilibrar para produzir freios e contrapesos, partindo da ideia de que os seres humanos são inclinados a abusar do poder. Em Madison, a ambição controla a ambição. A simples divisão de poderes não seria suficiente e, por isso, cada poder deveria ter jurisdição nas atribuições dos outros – criando assim a interpenetração parcial de poderes autônomos e equilibrados – uma das precauções auxiliares para controlar o poder (MADISON, 2011 [1788]).

Dessa forma, diversas correntes procuraram erigir barreiras institucionais para controlar o poder e influenciaram as democracias contemporâneas, que também tentam superar essa tensão inicial (O'DONNELL, 2001). Para controlar o poder, não basta que os governantes declarem seus compromissos com o que é público. A ideia de que aqueles autorizados a governar devem ser *answerable* (responsáveis) perante quem os autorizou, serve para lembrar que o governo deve servir ao povo, é dele seu funcionário. A ambigüidade dessa ideia é que ao mesmo tempo a autorização investe o governante de enorme poder. Dada essa situação, muito depende de mecanismos críveis de *accountability*.

Na atualidade, as democracias contemporâneas reafirmam como um dos princípios democráticos centrais a ideia de que os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se pelos seus atos ou omissões no exercício do poder. Democracia, nesse sentido, é entendida como “a regime or system of government in which rulers are held accountable for their actions in the public domain” (SCHMITTER, 2003:2).

A questão colocada por esse princípio da *accountability* é como construir poderes que satisfaçam à demanda democrática de propiciar governos que não se esqueçam de que são devedores frente àqueles que são a fonte de sua pretensão de governar (O'DONNELL, 1998). Isto porque regimes democráticos sustentam a crença de que o auto-governo popular constitui uma fonte institucional de ordenamento normativo, e não é simplesmente um veículo do poder político: “Procedural practices must support citizens’ shared convictions that, having authorized others to govern, they have not given up their essential autonomy” (BARNARD, 2001:10). Assim, a experiência democrática envolveria a percepção por parte dos cidadãos que aqueles que detém o poder devem prestar contas de suas ações (DUNN, 1999).

Antes de continuar, é necessário fazer uma ressalva. Alguns autores alertam para o perigo existente na combinação entre as ideias de democracia e *accountability*. Para teóricos democráticos schumpeterianos, por exemplo, a ênfase na *accountability* seria irrelevante ou redundante, posto que a simples eleição conduzida regular e honestamente, na qual todos os cidadãos são elegíveis para participar, já é o mecanismo efetivo para manter o governo *accountable*. Dentro dessas teorias minimalistas, predomina o ceticismo em relação às potencialidades da democracia enquanto mecanismo de prestação de contas cidadã: “La democracia puede ser la mejor forma de gobierno que jamás haya sido inventada, pero es congênita y estructuralmente débil como mecanismo de control popular sobre los funcionarios. Simplemente, así es la vida” (PRZEWORSKI, 2002:75). Para Philp (2009), combinar democracia e *accountability* teria conseqüências políticas negativas, posto que nem sempre a última serviria aos valores democráticos. O receio por parte deste autor é que se demande tanto da *accountability* que pode-se acabar destruindo a confiança e a independência no cargo público que a democracia tanto precisaria para se sustentar. Entretanto, nenhuma dessas duas críticas convencem Schmitter, para quem “the more politically accountable that rulers are to citizens, the highly will be the quality of democracy” (SCHMITTER, 2004:47).

No nosso entendimento, a *accountability* funcionaria como um princípio democrático – ela garantiria o controle do poder e, em abordagens mais amplas, a própria legitimidade do regime democrático (LEWIN, 2007; BARNARD, 2001). O pressuposto aqui é o de que uma ordem política democrática se consolida e se legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos (FEREJOHN, 1999). Dessa forma, a *accountability* legitimaria decisões sobre leis e políticas em um Estado democrático (BARNARD, 2001).

Na dimensão desta tese, a *accountability* é defendida como um princípio democrático que não se refere apenas à mera prestação de contas, envolvendo também um tratamento normativo, que dê conta de situá-la como um dos ideais democráticos (FILGUEIRAS, 2011). A *accountability* seria tão importante enquanto princípio de legitimidade justamente porque, através dela, a inclusão de todos os afetados pode ser garantida. O problema do controle do poder político envolve a manutenção da conexão entre governantes e governados, que a conduta dos primeiros possa ser traçada e julgada publicamente. Se essa conexão se mantém, é possível assegurar que

os afetados estejam incluídos nas decisões; mas se é quebrada, abre-se espaço para a decisões e ações excludentes, como a corrupção.

Nessa proposta, é preciso distinguir que a dimensão do controle e da *accountability* não são sinônimas. Controle significa ato ou poder de verificar, averiguar. Ele está conectado com a fiscalização sobre a atividade de pessoas, órgãos ou produtos para que não se desviem das normas preestabelecidas, ligado principalmente às atividades de monitoramento e vigilância dos bens públicos (GOMES; ARAÚJO, 2008). Controlar é garantir que a administração pública atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição (legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência). Já os processos de *accountability* estariam para além do controle. Garantir *accountability* significa que, a partir do controle, se estabelece a confiança nas instituições democráticas, a legitimidade das decisões políticas. A *accountability* envolveria, além da tradicional prestação de contas, o conjunto de processos, procedimentos e valores atrelados a um ideal de responsabilidade, de publicidade e de inclusão, que se realizaria nas condições de regimes políticos democráticos (FILGUEIRAS, 2011).

Dentro deste marco democrático, a *accountability* estaria conectada com um ideal de publicidade. Os mecanismos de *accountability* pressupõem uma separação entre as esferas pública e privada, na qual o poder seria exercido em público e passível de ser publicamente controlado. Ou seja, a *accountability* demanda que as políticas e normas governamentais ocorram em condições de publicidade (BARNARD, 2001; DUNN, 1999).⁹

O ideal de publicidade – que pode ser remontado a Kant: “all actions affecting the rights of other human beings are wrong if their maxim is not compatible with their being made public” (KANT, 1991 [1795]:126) – exigiria que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições sejam controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos. Assim, a *accountability* seria uma tentativa de maximizar o grau de publicidade das condutas políticas, para que elas estejam sempre abertas ao julgamento público: “an attempt to maximize the degree to which politically consequential conduct by rulers and their subordinates is always in the open”

⁹ Para uma defesa do sigilo nas democracias, ver Thompson (1999:10): “democratic accountability does not require unconditional publicity in the conduct of democratic government”. Para este autor, o sigilo se justificaria em algumas situações a partir de uma publicidade de segunda ordem – a decisão de tornar ou manter uma política sigilosa deveria ser pública.

(DUNN, 1999:339). E essa abertura é importante como uma pré-condição para que seja possível identificar os atores, averiguar suas ações e suas conseqüências. Ou seja, as decisões do governo devem estar atreladas à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas (FILGUEIRAS, 2011).

Se o poder político vem de todos e se cada cidadão é ao menos um participante potencial na tomada de decisões coletivas, todas as decisões devem ser públicas, no duplo sentido de que o processo que leva a elas está aberto à participação ampla e que o conteúdo das decisões é acessível a todos. Demandar um alto grau de abertura e transparência na tomada de decisão poderia, ao menos potencialmente, ter um efeito anti-corrupção (O'DONNELL, 1998).¹⁰

A publicidade estaria atrelada ao dar e receber razões em público. Esse processo de troca de razões visando a justificação das ações e decisões políticas pode ser conectado com a dimensão comunicativa: a nossa capacidade de persuadir, de conversar, de resolver os problemas através da fala, defendida pela vertente deliberativa. É preciso que os governantes justifiquem a tomada de posição por determinadas políticas e decisões perante a sociedade, com o intuito de assegurar uma ideia substantiva de *accountability*. Esta diria respeito a obrigações dos agentes públicos para com o corpo dos cidadãos – soberano último em uma democracia. Obrigações que referem-se à capacidade de explicar e justificar o uso que fazem do cargo público e dos poderes delegados a eles. Nesse sentido, a *accountability* tem a ver com a capacidade dos governantes de fornecer razões para as suas ações ou comportamentos: “Its core site is the degree to which our rulers, in a democracy, are effectively compelled to describe what they are doing while ruling us, and to explain why they take this to be appropriate: to give us [...] reasons for their actions” (DUNN, 1999:335).

Para além de publicidade e justificação, a ideia de *accountability* na contemporaneidade também está relacionada com uma distância básica, entre os que governam – e que devem fornecer justificativas públicas para suas decisões – e os que são governados – que participam do julgamento dessas justificativas. A *accountability* e a inclusão garantida por ela só fazem sentido se os atos políticos são rastreáveis (*traceable*) até agentes específicos (BARNARD, 2001; LEWIN, 2007). Por exemplo, em um ideal de participação política ativa e de

¹⁰ Para críticas à política de transparência como suficiente para se garantir o princípio da publicidade, ver Filgueiras (2011).

democracia direta, esse rastreamento seria obscurecido. Se todos participam igualmente nas decisões sobre o que deve ser feito, então todos são igualmente responsáveis. Essa ideia de distanciamento só faria sentido se entendermos o governo como uma esfera separada, na qual os representantes devem ser mantidos *accountable* a fim de que suas ações sejam no melhor interesse dos cidadãos e não baseadas no seu interesse pessoal, isto é, seja garantida a inclusão da cidadania nos processos decisórios. Isso implica que para pensarmos a *accountability*, temos que ter em mente as relações entre governantes e governados mediadas pela representação.

Hannah Pitkin (1969), no seu estudo clássico sobre representação, aborda o desenvolvimento etimológico desse conceito, desde a ideia de “tornar presente ou manifesto, apresentar novamente”, passando pela noção de “trazer a própria pessoa ou outra à presença de alguém, simbolizar ou encarnar concretamente”, até alcançar o seu atual significado como “atuar para outros, atuar para alguém como seu agente autorizado”, envolvendo dois momentos básicos: autorização e prestação de contas.¹¹

Manin (1997) nos apresenta quatro princípios representativos básicos:

os representantes são eleitos pelos governados; os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; as decisões políticas são tomadas após debate (MANIN, 1997:8-13).

As democracias modernas são representativas, o que significa dizer que as decisões políticas são tomadas por representantes eleitos, implementadas por funcionários públicos nomeados aos quais os primeiros delegam algumas tarefas de governo. A questão-chave para a representação, e que esbarra de forma central nos problemas de *accountability*, é como fazer com que os governantes – aos quais delegamos imenso poder – ajam no melhor interesse dos cidadãos. Dessa forma, representar seria agir no melhor interesse do público: “a key characteristic of a democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals” (DAHL, 1971:1).

Dessa forma, nos preocupamos com um conceito de *accountability* que permita abarcar não apenas a sua dimensão tradicional do controle, mas também a sua dimensão de justificação e julgamento público, por meio das quais a *accountability* constitui-se como elemento

¹¹ Para questionamentos sobre o ideal moderno de representação, ver Young (2000), Urbinati e Warren (2008), Avritzer (2007).

fundamental da inclusão e da publicidade. A nossa abordagem opta por vê-la sob uma dupla perspectiva, envolvendo uma dimensão de controle, de forma a restringir e frear o abuso do poder: “constraining the abuse of power and establishing checks on the misuse of authority” (SANTISO, 2007:120), e também uma dimensão de capacidade de fornecer justificativas, responsabilizando os governantes pela sua conduta e forçando-os a justificar suas decisões e torná-las públicas: “the ability to make public officials answerable for their behavior, forcing them to justify their decisions and make them public” (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006:6). Na próxima seção, veremos as teorias e conceitos ao redor da *accountability*, nos posicionando a respeito das disputas em torno dela.

1.2.2 *Accountability*: teorias e conceitos

Como colocado anteriormente, a *accountability* é um aspecto central das democracias contemporâneas, nas quais: “o governo deve submeter-se a uma multiplicidade de controles a fim de assegurar o manejo responsável dos assuntos públicos” (PERUZZOTTI, 2008:477). Essa centralidade é também confirmada por Filgueiras (2011), para quem a palavra *accountability* entrou para o léxico da política como conceito fundamental de Estados e sociedades democráticos, tornando-se uma espécie de lugar comum, para o qual teorias e práticas institucionais tenderam a confluir. Porém, apesar dessa confluência, pouca atenção teórica tem sido devotada ao estudo da *accountability* e suas dimensões (PHILP, 2009). E dentre os que se dedicam a estudá-la, ela permanece como uma noção altamente contestada, podendo ser apreendida por diferentes correntes teóricas.

Recentemente, o conceito de *accountability* ganhou o cenário dos estudos políticos a partir da forte influência da teoria da agência, cujo problema central é limitar o nível de discricionariedade exercido pelos agentes públicos e desenhar mecanismos para que estes sirvam aos interesses do público. Em uma definição que exemplifica essa conexão entre *accountability* e teoria da agência, o governo é *accountable* se os cidadãos discernem governos representativos dos não-representativos e podem sancioná-los, mantendo no cargo aqueles com boa performance: “government is accountable if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those who perform well and ousting who do not” (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999:10).

De acordo com essa perspectiva, existe o principal (cidadãos), que delega poder, e o agente (políticos e burocratas), que age em nome do principal. O principal delega poder ao agente para realizar algo em seu interesse. O problema é delimitar os incentivos para que o agente de fato persiga os interesses do principal: como assegurar isso, dadas diferenças nas motivações, informações e preferências? Ou seja, a delegação envolve custos, necessitando de incentivos e sanções para buscar alinhar os interesses do agente com os do principal. Como cabe ao agente uma autonomia decisória que lhe dá informação privilegiada sobre procedimentos e processos, ele tem poder para perseguir rendas observando ou não as regras do sistema, o que pode resultar em práticas de corrupção. O potencial corrupto aparece porque o principal em geral tem pouco conhecimento e informação sobre a honestidade do agente, e obter essa informação exige altos custos (JAIN, 1998; AIDT, 2003).

São buscadas soluções para os problemas de assimetria de informações e custos de delegação, que devem ajudar os eleitores a atribuir responsabilidade pelo desempenho do governo e os políticos a terem incentivos para buscar a reeleição. Nesse modelo, a *accountability* se realizaria por meio de uma democracia eleitoral, em que eleitores podem atribuir responsabilidades aos políticos, recompensando ou punindo governos pelos resultados que produzem (PRZEWORSKI, 1999).

A concepção de *accountability* a partir da abordagem principal-agente está sujeita a uma série de objeções (PHILP, 2009; FILGUEIRAS, 2011). Por exemplo, essa teoria concentraria o processo democrático nas eleições, exigindo apenas a instituição de regras que permitam ao principal controlar retrospectivamente os agentes. Para os que objetam essa visão, a responsabilização é um processo mais amplo, que diz respeito não só ao momento eleitoral, mas a todo o processo de constituição das leis e políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011).

Przeworski, Manin e Stokes (1999) reconhecem que só as eleições não são um mecanismo suficiente para se alcançar a *accountability*. Mesmo se as responsabilidades estão claras, se os maus governos podem ser castigados e os bons eleitos, se os eleitores estão bem informados sobre as relações entre políticos e interesses especiais, e se o comportamento corrupto dos políticos é bem supervisionado, as eleições não são um instrumento suficiente de controle sobre os políticos. Os governantes tomam várias decisões que afetam o bem-estar individual, mas os cidadãos só tem um meio – o voto – para controlar essas decisões. Então, não é possível falarmos em uma responsabilização retrospectiva ou prospectiva dos governantes

através do momento eleitoral, sendo necessários outros elementos para que a *accountability* seja efetivada. Pensar o processo de *accountability* como restrito a votações intermitentes não conseguiria alcançar o significado profundo que a mesma assume em uma democracia (DUNN, 1999).

Mainwaring (2003), ao analisar as diferentes perspectivas sobre o conceito de *accountability*, também é contrário à restrição deste conceito a uma relação principal-agente. Neste tipo de relação, a *accountability* só existiria se o principal consegue retirar o agente do cargo: “the principal has the right to withdraw the conditionally delegated authority altogether” (MAINWARING, 2003:14). Essa definição seria excessivamente estreita por deixar de fora algumas relações formais de fiscalização e de sanção potencial (KENNEY, 2003; O’DONNELL, 1998). Logo, algumas agências de fiscalização – que nem sempre possuem a capacidade de retirar o agente público do cargo – fazem parte das instituições de *accountability*, posto que são formalmente encarregadas de fiscalizar ou sancionar os agentes públicos pelo seu desempenho.

Um dos pontos mais controversos na definição de *accountability* diz respeito justamente ao tema das sanções (MAINWARING, 2003). Por um lado, temos os que argumentam que uma relação de *accountability* só existe se um ator pode impor sanções ao transgressor. Para estes, sem a capacidade de sancionar, a *accountability* se torna apenas transparência, ou abertura governamental. Do outro lado, estão autores que defendem que alguns mecanismos de *accountability* repousam na capacidade de dar respostas (*answerability*) sem necessariamente apresentar a capacidade de impor sanções – nos posicionamos deste lado.

Para alguns, a *accountability* necessitaria de mecanismos de sanção diretos e credíveis para se efetivar (DUNN, 1999; KEOHANE; GRANT, 2005; MORENO; CRISP; SHUGART, 2003). Essa tese se afasta desse tipo de definição, apostando numa divisão entre poder de sanção direto e indireto (MAINWARING, 2003). Entendemos que a *accountability* não pode existir sem o poder de sanção: “accountability cannot exist with no sanctioning power and other sanctions; some capacity to redress wrongdoing by referring a case to other venues (justice system) is critical” (MAINWARING, 2003:13). Porém, existem instituições de *accountability* que não têm capacidade de sanção, mas repassam os seus achados para outros atores que podem estabelecer punições (MAINWARING, 2003; MORGENSTERN; MANZETTI, 2003). Este seria um poder de sanção indireto: “one agent of accountability has a formalized

authority of oversight over public officials even though the office can not impose formal sanctions” (MAINWARING, 2003:13). Enquanto alguns mecanismos de *accountability* apóiam-se na obrigação de fornecer respostas, outros envolvem um direito institucionalizado de impor sanções sob agentes públicos. Portanto, relações de *accountability* não necessariamente requerem o poder de impor sanções diretas (SANTISO, 2009).

Na estrutura institucional de *accountability*, muitas vezes conta-se com uma ampla gama de instituições, algumas com capacidade de impor sanções diretas e outras que contam apenas com a possibilidade indireta de sanções. Algumas das instituições estudadas nesta tese não possuem o poder de sancionar diretamente, nem de retirar os governantes dos seus cargos, mas suas informações geram necessidade de resposta e prestação de contas por parte dos agentes públicos. Elas repassam as informações que geram para as agências que podem estabelecer punições, como as agências do sistema legal. A nosso ver, as instituições que não possuem poder de sanção direta também fazem parte da rede de *accountability*: “although sanctioning power can not be entirely absent in a relationship of accountability, it can be indirect” (MAINWARING, 2003:14). Isso significa que as instituições com poder de sanção indireto dependem fortemente de uma relação estreita com as instituições que conseguem estabelecer sanções, para que o ciclo de *accountability* se feche. Um dos pontos desta tese é justamente averiguar em que medida as instituições de *accountability* mantêm esse vínculo ou não.

Dentro de outro debate, alguns aceitam uma concepção ampla de *accountability*, e fazem referência a formas não-institucionalizadas para servidores públicos serem responsabilizados ou proverem uma prestação de contas das suas ações (DUNN, 1999; FEARON, 1999). Nesse tipo de definição, o processo de *accountability* é conectado com a capacidade de fornecer respostas pelo cumprimento de um dever, fornecer razões satisfatórias por uma conduta, reconhecendo a responsabilidade envolvida na ação. Outros já preferem falar em *accountability* a partir do poder legalmente institucionalizado de fiscalização e sanção de funcionários públicos (KENNEY, 2003; O’DONNELL, 2003; MAINWARING, 2003; MORENO; CRISP; SHUGART, 2003). Esse seria um desacordo mais profundo em torno do conceito, se este englobaria todas as atividades que envolvem a manutenção dos agentes públicos responsáveis pelas suas ações. Alguns autores limitam a *accountability* a relação principal-agente, ou à capacidade de impor sanções. Outros optam por definições mais amplas

e incluem a mídia e a sociedade civil como atores responsáveis pelo estabelecimento da *accountability* (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000, 2003).

Em uma perspectiva ampliada da *accountability*, instituições com diferentes papéis e poderes cumprem a tarefa de manter os governantes responsáveis por suas ações e decisões. A proposta desta tese é estudar diferentes instituições responsáveis pela *accountability* no Brasil, e entender como elas estão conectadas entre si. Para tanto, trazemos a ideia de rede de instituições de *accountability* (“web of accountability institutions”), primeiramente formulada por Mainwaring e Welna (2003). Essa é uma agenda nova de pesquisa, que visa investigar as interações entre as instituições de *accountability*. O esforço desta tese está, então, em pensar como algumas instituições de *accountability* estabelecem interações entre si, como elas se articulam para controlar e responsabilizar os desvios que chegam ao seu conhecimento.

No nosso caso, estudaremos dentro da rede de instituições de *accountability*, aquelas instituições que possuem um poder legalmente formalizado de fiscalização e controle. Todas as instituições estudadas possuem esse poder, mas variam na sua capacidade de impor sanções indiretas ou diretas. Os tipos de sanções que podem impor não se restringem apenas a punições legais mas também administrativas, e algumas também estimulam em maior grau a capacidade dos governantes de fornecer respostas/justificativas.

A partir da realização da *accountability* pelas diferentes instituições da rede – o que demandaria o estabelecimento de laços entre elas – pode-se garantir a inclusão dos cidadãos em um regime democrático. Se a inclusão passa também pelo provimento de bens e serviços públicos aos quais os cidadãos tem direito, a *accountability* estabelecida sob a implementação das políticas públicas ajudaria a manter esses cidadãos enquanto o destino final das ações dos governantes.

No marco desta tese, segue-se a definição proposta por Philp (2009), na qual “A is accountable with respect to M when some individual, body or institution, Y, can require A to inform and explain/justify his or her conduct with respect to M” (PHILP, 2009:32). Assim, a *accountability* contaria com quatro componentes principais:

- (i) um agente ou instituição deve ser *accountable* (A);
- (ii) a algum agente ou instituição (Y);
- (iii) são objeto da *accountability* responsabilidades ou domínios de ação (M);

- (iv) e a capacidade de *Y* de requer que *A* seja *accountable*.

Ou seja, um agente ou instituição é submetido à *accountability* pela ação de outro agente ou instituição, que possui certa capacidade de requerer essa *accountability* a respeito de algum domínio de ação. Nesta tese, pretende-se mapear *A*, *M* e *Y* na rede brasileira de instituições de *accountability*. De uma maneira geral, estudamos a *accountability* que algumas instituições federais (*Y*) impõem sobre o Executivo municipal (*A*), em se tratando da aplicação de recursos federais em algumas áreas de políticas públicas (*M*) – isso ficará mais claro quando adentrarmos o marco empírico desta tese.

Da forma como a entendemos, a *accountability* seria uma série de relações, onde *Y* pode requerer que *A* informe ou explique/justifique sua conduta sobre *M*. Essa série de relações pode ou não ser complementada por outras características (PHILP, 2009):

- i) O beneficiário da ação de *A* a respeito de *M* pode ou não ser igual a *Y*. Ou seja, nem toda relação de *accountability* é entre parte afetada e agente.
- ii) *Y* pode ou não ser capaz de monitorar a conduta de *A* a respeito de *M*. Isto quer dizer que as instituições de *accountability* podem não ter capacidade ou depender de outras agências para o monitoramento de *A*.
- iii) *A* pode ter obrigação formal de explicar/justificar sua conduta a respeito de *M* para *Y*, ou *Y* pode ter o poder de obter *accountability* de *A*, mas que não seria formalizado. Aqui é importante separar o direito formal de requerer *accountability* da parte de *A*, do poder de manter *A* *accountable*.

Nossa percepção é a de que *accountability* envolve múltiplas definições e discussões teóricas. As diferenças percebidas nas suas definições indicam a necessidade de teorizações amplas, que estejam atentas à multiplicidade do fenômeno. Ao trazermos a ideia de rede de instituições de *accountability*, queremos com isso ressaltar que dentro dessa rede encontramos diferentes instituições, umas com poder direto de sanção, outras que mobilizam a capacidade de fornecer justificativas para a ação política, algumas conectadas com o controle da sociedade.

Partimos nessa seção das discussões da *accountability* enquanto um princípio democrático, que conecta as ideias de controle e responsabilização. Ao manter o vínculo entre governantes e governados, em condições de publicidade seria possível à *accountability* e suas instituições

assegurar a condição inclusiva dos afetados pelas decisões e ações públicas. Na prática, esse princípio precisa ser traduzido em termos de arquitetura institucional – tema da nossa próxima seção.

1.2.3 *Accountability* e a arquitetura institucional: dimensões vertical e horizontal

Na última seção, a *accountability* foi abordada como um princípio democrático. Agora, a intenção é pensar como este princípio implica uma certa arquitetura institucional, preocupada com o tema do controle e responsabilização daqueles que estão no poder. Pensada como elemento fundamental da arquitetura institucional do Estado democrático, a *accountability* é caracterizada tradicionalmente na literatura por direções do controle institucional (O'DONNELL, 1998, 1999, 2001, 2003).

Nos termos propostos por O'Donnell (1999), a *accountability* poderia assumir em uma democracia um sentido vertical, relacionado ao controle e responsabilização eleitoral exercidos pelos cidadãos.¹² Esse sentido tem a ver com a capacidade da cidadania em fazer com que as políticas reflitam as suas preferências. A prestação de contas existe se o cidadão tem à sua disposição mecanismos para fazer cumprir suas demandas e punir administradores que não ouvem seus reclames políticos. Logo, a *accountability* vertical trata da relação entre o Estado e a sociedade, na qual o controle ocorre através de eleições limpas, regulares e balizadas no princípio da regra da maioria, sendo possível punir ou premiar as escolhas governamentais. A existência da *accountability* vertical assegura que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem irá governá-los por determinado período de tempo, e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações.

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

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'DONNELL, 2001:7).

¹² Sobre a discussão das eleições como mecanismo de controle vertical por excelência, ver Manin (1997), Manin, Przeworski e Stokes (1999).

Em uma democracia, o voto e as eleições servem como um certo tipo de *accountability*, que ajudaria a garantir a inclusão dos afetados de forma ativa. Mas em geral os cidadãos estão mal colocados ou possuem pouca informação ou capacidade para monitorar e decidir se a confiança que depositaram em seus governantes se mantém (PHILP, 2001a). A eles lhes faltaria o poder de adentrar e compreender o interior dos trabalhos administrativos. Por isso, a garantia da inclusão também depende de mecanismos indiretos, como as técnicas de fiscalização e auditoria, realizadas por agências estatais. Esse tipo de mecanismo asseguraria a inclusão passivamente – não são os cidadãos que agem, e sim instituições governamentais, cuja função é exercer a *accountability* e ajudar a certificar a confiança pública de que os indivíduos estão incluídos nas decisões e ações administrativas que os afetam. Essas técnicas mais horizontais podem ser entendidas como mecanismos que asseguram um ambiente político no qual a inclusão pode ser efetivada (WARREN, 2005b). Elas fortalecem a participação dos cidadãos na medida em que lhes disponibilizam informações. Nesse sentido, a *accountability* realizada por essas instituições horizontais empodera a cidadania, por meio da publicidade que traz e da inclusão que renova.

Esta dimensão horizontal está relacionada a mecanismos institucionais desenhados para assegurar que as ações dos agentes públicos estejam relacionadas a um marco legal e constitucional, como por exemplo, a separação de poderes, um sistema de freios e contrapesos e agências de controle especializadas (PERUZZOTTI, 2008). Essa forma de *accountability* pode tomar a forma de controle político, o que O'Donnell (2003) denomina *accountability* horizontal de “balance”. Esta é exercida quando algum dos três poderes considera que o outro ultrapassou ilegalmente a sua jurisdição. Ressaltamos que esse tipo vem sendo complementado nas democracias atuais pelas recém-criadas instituições “asignadas”, como as controladorias e auditorias – foco principal da nossa análise empírica. Estas são legalmente encarregadas de supervisionar, prevenir ou sancionar ações ou omissões ilegais de outras agências estatais, nacionais ou subnacionais.

Essas instituições asignadas podem realizar dois tipos de controle. O primeiro é aquele em que a própria organização estabelece mecanismos de vigilância e acompanhamento, através de um conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que visam a preservar o patrimônio da organização e a averiguar a compatibilidade entre ações e princípios pactuados – chamado de controle interno (SPINELLI, 2008). As suas atividades são prioritariamente preventivas, para identificar pontos críticos no fluxo das ações, evitando a ocorrência de

possíveis desvios na execução dos atos. O órgão responsável pelo controle interno no Executivo federal brasileiro é a Controladoria Geral da União (CGU). No controle externo, por outro lado, estão as atividades de vigilância e monitoramento desenvolvidas por instituições externas à organização, que exercem atividades de vigilância, correção e orientação. No Brasil, esse controle é exercido pelo Congresso Nacional, com apoio técnico do Tribunal de Contas da União (TCU) (GOMES; ARAÚJO, 2008).

A *accountability* horizontal seria importante pelas informações que gera e pela corrupção que impede (O'DONNELL, 2001). A importância da disponibilidade de informações estaria conectada com a publicidade requerida nos regimes democráticos. Nestes, as decisões das autoridades devem ser públicas, em dois sentidos: as razões e os conteúdos das decisões devem ser publicizados, e os procedimentos que conduzem as decisões devem ser especificados em normas legais também disponíveis publicamente. As instituições asignadas geram informação pública sobre âmbitos “não-públicos” das agências que tutelam e, portanto, desvelam problemas de publicidade e exclusão. É tarefa das instituições de *accountability* assegurar que os governantes sejam responsáveis por suas ações. Se estes optam por ações corruptas, devem existir mecanismos que consigam detectar esse tipo de ação, investigá-la e puní-la se for o caso. Esta tese argumenta que o regime democrático repousa em instituições que consigam assegurar seu princípio basilar de inclusão dos cidadãos, seja através do voto ou dos mecanismos horizontais de *accountability*.

Esses mecanismos são bastante diversificados, incluindo o sistema legal e os atores estatais que podem impor sanções sobre políticos ou funcionários públicos em casos de infrações legais; e as agências de fiscalização responsáveis por monitorar atores estatais ou outras agências, mesmo que só tenham poder indireto de sanção. Se alguma transgressão é detectada, compreendemos como essas agências cumprem o papel de controlar e informar (SANTISO, 2009). A *accountability* seria realizada pela composição de uma rede integrada, composta por instituições responsáveis por *checks and balances* e agências de fiscalização. Manter os governantes *accountable*, de forma que não abusem dos poderes a eles concedidos pela cidadania, exige a formação dessa rede, cuja credibilidade depende da qualidade dos links e sinergias entre seus diferentes componentes (O'DONNELL, 2001). Como ponto de chegada desta tese está justamente o mapeamento desses links e sinergias.

O estudo de uma rede de instituições exige o reconhecimento de que os seus diversos componentes possuem características e funções próprias. No caso de uma rede de *accountability*, suas diferentes instituições estão voltadas para diferentes tipos de controle e mecanismos de responsabilização. Na tipologia proposta por Avritzer e Filgueiras (2010), existiria o controle burocrático-administrativo, o judicial e o público não-estatal.¹³

O controle administrativo-burocrático é aquele exercido pela burocracia pública, no âmbito da *accountability* horizontal, respeitando a lógica do controle externo e interno. É o tipo de controle exercido de acordo com o caráter racional das organizações do Estado moderno, com base num arranjo institucional pautado na impessoalidade, na neutralidade e no cumprimento dos deveres de acordo com procedimentos de ação descritos em uma legalidade, a qual fundamenta a ação do Estado na sociedade. Este é o controle exercido por agências especializadas que, no marco da legalidade, promovem processos de auditorias, certificação e monitoramento das políticas. Exemplo dessas agências seriam os Tribunais de Contas, as controladorias e as auditorias internas e externas (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010).

Contudo, a nossa rede de *accountability* não se esgota nessas instituições, e o Judiciário é incorporado na nossa análise. As modernas democracias trazem a lei como uma das formas de se estabelecer a adequada supervisão dos governantes e servidores públicos. Nesse sentido, os que ocupam posições públicas podem ser processados sob o guia das regras formalmente explícitas e punidos pelos seus flagrantes desrespeitos às mesmas: “the fraudulent or illegal exercise of public power can be shown to be accountable, if, and only if, the fraud or illegality is put on trial in an effective and well-secured judicial-system” (DUNN, 1999:337). Na esfera do controle judicial, parte-se da premissa de que o Judiciário deve exercer controle sobre a administração pública. Este é o controle exercido no campo do Direito, de acordo com os preceitos de neutralidade e universalização derivados da interpretação jurídica de códigos, estatutos e regulamentos (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010).

Para alguns, o Judiciário não faria parte da rede de *accountability*, por possuir alto grau de independência (MORENO; CRISP; SHUGART., 2003); enquanto para outros ele é uma

¹³ O controle público não-estatal seria aquele exercido pela sociedade civil, absorvendo as dimensões de participação e de deliberação na formação e acompanhamento das políticas públicas. Este tipo de controle é chamado na literatura internacional de *accountability* societal, que pretende ser uma forma de controle vertical mas não-eleitoral dos agentes públicos, que se baseia nas ações de um amplo conjunto de associações de cidadãos e movimentos sociais (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000, 2003).

instituição-chave dessa rede, pois obrigaria os funcionários públicos acusados de transgressão legal a responder perante os tribunais (MAINWARING, 2003; KENNEY, 2003; O'DONNELL, 2001). Para O'Donnell (1998), a existência de um Judiciário altamente profissionalizado, dotado de orçamento independente do Executivo e Legislativo, e autônomo seria crucial para o aprimoramento da *accountability* horizontal.¹⁴ Nesta tese, como estamos preocupados em descrever e explicar a trajetória completa dos casos de corrupção na rede de instituições de *accountability*, o Judiciário entra como parte importante, posto que é o ponto culminante do processo de responsabilização, sendo o último recurso existente para o julgamento e eventual punição dos desvios presentes na gestão dos recursos públicos. Acompanhar essas irregularidades no tempo requer o entendimento dos seus possíveis desdobramentos, inclusive do ponto de vista legal.

Podemos considerar que tanto o controle administrativo-burocrático quanto o controle judicial ocorrem na dimensão do Estado, representando elementos de *accountability* horizontal. Nesta tese o foco principal recai nesta dimensão horizontal: a agência de controle interno do Executivo federal (a CGU) fiscaliza os recursos federais geridos pelos municípios e a partir dessas auditorias essa instituição se articula a outras – que fazem parte ou do controle administrativo-burocrático ou judicial – para controlar, responsabilizar e eventualmente punir as práticas relacionadas à corrupção que ocorrem no âmbito local.

O'Donnell, ao falar da *accountability* horizontal, já chamava atenção para a necessidade de olharmos para a rede de instituições e suas articulações. Para ele, a efetividade da *accountability* depende não apenas que uma agência estatal esteja legalmente autorizada e disposta a atuar, pois “tambien es necesario que exista una red de agencias estatales, culminando en los tribunales superiores, comprometidas en la preservación y acatamiento de la *accountability* horizontal, en caso de necesidad contra los más altos poderes del estado” (O'DONNELL, 2001:21). A *accountability* horizontal efetiva não seria o produto de agências isoladas, mas sim de uma rede de instituições que tem em seu ponto alto, por ser justamente o ponto no qual a rede “se fecha” em decisões últimas, tribunais comprometidos com a *accountability*. Sem essa rede efetiva, que vincule as agências de *accountability* horizontal

¹⁴ Mas ele reconhece que essa autonomia pode ser arriscada, facilitando a cooptação do Judiciário por um partido político ou coalizão de interesses duvidosos, ou mesmo promover uma auto-definição privilegiada e arcaica da corporação judicial e sua missão, sem qualquer *accountability* própria em relação aos outros poderes e à sociedade. O Brasil seria um exemplo disso: o alto grau de autonomia desse poder é usado para atribuir aos seus funcionários salários especialmente altos e privilégios imensos (O'DONNELL, 1998).

com o Judiciário, as investigações das auditorias apenas alimentam as críticas da opinião pública sem alcançar uma solução legal.

Dessa forma, estudar a *accountability* requer que olhemos para a rede de instituições arquitetadas de forma a manter os governantes responsáveis publicamente por suas ações. São essas instituições que permitem desvelar quando práticas ocultas, como a corrupção, ocorrem. E é através delas que possíveis punições e responsabilidades podem ser atribuídas. Defende-se que estabelecer processos críveis de *accountability* significa controlar a corrupção (dado que ela sempre existirá) e responsabilizar seus praticantes. Ao realizar isso, a sinalização dada é a de que a inclusão deve ser a norma do regime, que os governantes que se afastam disso serão responsabilizados publicamente, ou seja, que a opção por ações e decisões excludentes (como a corrupção) não é válida. A próxima seção aprofunda essa argumentação, absolutamente central nesta tese, sobre a articulação que existiria entre a corrupção e a quebra de princípios democráticos.

1.3 Democracia, *accountability* e corrupção

A capacidade da democracia manter a corrupção sob controle depende da promoção de uma rede de mecanismos governamentais e não-governamentais de *accountability*: “the role of democracy as a check on corruption centers on its ability to foster a network of governmental and nongovernmental accountability mechanisms” (BLAKE; MORRIS, 2009:9). São os mecanismos de *accountability* que permitem desvelar, investigar e punir a corrupção. E isso se mostra importante por três razões. A remoção dos funcionários corruptos do cargo restauraria os critérios pelos quais as políticas são escolhidas; mostraria o custo potencial do comportamento corrupto e restauraria a confiança pública nas instituições políticas:

Accountability processes by which political corruption is uncovered, investigated, and punished are therefore crucial for at least three reasons. First, they may have a salutary effect in extracting corrupt practices and corrupt practitioners from public office, leading to the restoration of the link between collective decision making and people’s power to influence collective decisions. [...] Second, through effective punishment, accountability signals the potential costs of corrupt behavior [...]. Third, and as a result of the foregoing, accountability may help to restore public trust in political institutions and the policy process after malfeasance has been uncovered (POWER; TAYLOR, 2011:8).

Na nossa estrutura analítica, processos de *accountability* fracos ou incompletos abrem a possibilidade da corrupção persistir enquanto prática política, incontrolável e sem gerar nenhum tipo de responsabilidade. Isso significa um problema para a realização do princípio

democrático de que os governantes serão mantidos *accountable*. Um processo de *accountability* fraco indicaria que os funcionários públicos e representantes não precisam prestar contas de suas ações, podendo ser não-responsivos às necessidades dos cidadãos. Uma *accountability* fraca não consegue publicizar de maneira satisfatória as decisões e ações tomadas pelos governantes, abrindo espaço para que a corrupção permaneça como uma prática incontestável.

Uma vez que a corrupção ocorre – e ela ocorre em qualquer tipo de regime político, variando a sua frequência – a democracia necessitaria, para o não-comprometimento dos seus princípios, que suas instituições de *accountability* a desvelem, monitorem, fiscalizem e punam, que elas publicizem e estabeleçam julgamentos públicos das decisões e ações dos governantes. A democracia precisaria da *accountability* para não deixar que a presença da corrupção se torne algo permanente, que a exclusão não se transforme na norma do regime político – o que chamamos de corrupção da democracia. Uma rede de *accountability* forte consegue responsabilizar agentes corruptos, mantendo a inclusão enquanto referencial a ser seguido.

Não é tarefa desta tese teorizar sobre qual o ponto exato em que a presença da corrupção se transforma em permanência, comprometendo a própria democracia enquanto regime político baseado na norma inclusiva. Mas se mostra importante ressaltar essas conexões teóricas intrínsecas: a corrupção sinalizaria para exclusões que, se tornadas permanentes, sem qualquer processo de controle ou responsabilização, causam danos aos processos democráticos. A permanência da corrupção atinge de forma fulminante este regime, ao corroer a inclusão dos cidadãos nas decisões e ações que afetam as suas vidas.

Não importa o quão difícil tem sido medir e definir a *accountability*, ela tem sido sempre uma peça-chave no léxico democrático (MAINWARING, 2003). Como proposto por Young (2000), democracias implicam o princípio de controle e responsabilização do poder e também um princípio inclusivo. Retomando o argumento construído, uma quebra no princípio da *accountability* sugeriria uma quebra no princípio da inclusão, posto que a ausência de controle dos abusos de poder dos governantes implicaria a não existência de garantias de que os afetados são incluídos nas decisões coletivas que afetam as suas vidas. Sem *accountability*, não é possível garantir inclusão. A democracia repousa, então, em instituições de *accountability* que dêem conta de publicizar e julgar práticas corruptas. Um processo de

accountability que consegue enfrentar a corrupção de forma satisfatória fortaleceria a própria democracia, ao ajudar a manter a sua norma básica inclusiva enquanto referencial para a ação política.

Esta argumentação será melhor entendida no próximo capítulo, no qual continuamos a defender a conexão não trivial entre corrupção e os princípios democráticos. Veremos como a corrupção aparece nas nossas teorizações enquanto uma prática excludente, por deixar de fora das decisões e ações políticas aqueles que legitimamente deveriam estar incluídos.

2 CORRUPÇÃO COMO EXCLUSÃO

Just as it is impossible not to taste honey or poison that one may find at the tip of one's tongue, so it is impossible for one dealing with government funds not to taste, at least a little bit, of the king's wealth [...] Just as it is impossible to know when a fish moving in water is drinking it, so it is impossible to find out when government servants in charge of undertakings misappropriate money.

Kautilya (c.350 - c.275 BC), citado em Premchand (1999:148)

Pelo primeiro capítulo depreende-se que nesta tese a democracia é conectada a dois princípios básicos: a inclusão de todos os possíveis afetados nas decisões políticas que, por sua vez, seria garantida através do princípio da *accountability*, que controla e responsabiliza os governantes publicamente pelas suas ações. Neste capítulo, pretende-se mostrar como a corrupção pode ser pensada, dentro deste marco teórico, como um problema que envolve exclusão.

A corrupção é conceituada como a exclusão dos cidadãos potencialmente afetados das decisões e ações nas quais deveriam legitimamente fazer parte. Falamos da instauração de um ciclo vicioso, que parte de práticas corruptas, que sinalizam para falhas nos processos de *accountability* em controlar e responsabilizar os governantes, o que, por sua vez, coloca em xeque a garantia de inclusão dos cidadãos, o que abriria ainda mais espaço para corrupções, tudo isso desafiando regimes que se pretendam democráticos. Para que esse ciclo não se reproduza indefinidamente e acabe modificando radicalmente a norma do regime, a democracia confia em um arcabouço institucional de *accountability*, que dê conta da presença de práticas corruptas. Uma vez que esse arcabouço consegue controlar e responsabilizar os governantes, é possível se falar na inclusão dos cidadãos, tanto nas decisões políticas quanto nas ações que visam concretizar as políticas públicas. Mas uma vez que essas instituições não dão conta de publicizar e trazer a corrupção ao julgamento público, esta pode se tornar permanente, e substituir a norma inclusiva por uma norma de exclusão, o que implicaria na própria corrupção da democracia.

Quando encontramos corrupção nas ações do poder Executivo, isso implica que ações excludentes ilegais e ilegítimas ocorreram durante a implementação das políticas públicas, que podem vir a minar e enfraquecer a própria democracia. Essa corrupção do próprio regime democrático é teorizada enquanto uma potencialidade, uma ameaça que ronda e que ganha

forças ou não dependendo do nível de *accountability* que é mantido. Governos democráticos do mundo inteiro convivem com práticas de corrupção, o desafio é fazer com que essas práticas não resultem na degeneração do regime. O que importa ressaltar neste capítulo é que corrupção em uma democracia significa exclusão, colocando para este regime um problema fundamental.

Corrupção será caracterizada basicamente como um processo excludente, que sinaliza para decisões e ações não-inclusivas da parte dos governantes logo, decisões e ações não justificáveis publicamente. Tanto as decisões legislativas, quanto as ações do Executivo podem ser alvo da corrupção. Em ambas, ela expressaria o mesmo problema fundamental: uma falha na inclusão dos cidadãos, o não-seguimento dos interesses defendidos de forma inclusiva – a transgressão do interesse público.

O caminho teórico que este capítulo pretende seguir se inicia com uma discussão sobre os conceitos de interesse e interesse público, conectados ao debate em torno da corrupção. Em seguida apresentamos as principais teorias e conceitos de corrupção empregados pela literatura em geral, para nos comprometermos com uma proposta que a conecta com processos de exclusão política, o que, no marco desta tese, implicaria na colocação de desafios para a consolidação de princípios democráticos.

2.1 Corrupção e interesse público

A corrupção sempre foi tratada por diferentes tradições de pensamento político, desde pelo menos Aristóteles. A percepção que os antigos tinham da corrupção é a de que ela estava ligada à morte do corpo político e às mudanças que afetam os regimes políticos. Como a vida pública estava submetida aos ciclos da natureza, a corrupção era inerente a todos os processos, o que não impedia os pensadores de tentar evitar os seus efeitos. Com a modernidade e o abandono das concepções cíclicas da temporalidade, o problema passou a se orientar por ideias como a de contrato e interesse, com foco no comportamento desviante de indivíduos. Com as revoluções modernas e a consolidação do referencial democrático, o tema sofreu uma nova transformação, com intensos debates sobre a organização institucional do Estado (AVRITZER *et al.*, 2008).

Neste percurso, diversos teóricos escreveram sobre o que consideravam uma ordem política corrompida. A corrupção é sempre percebida e destacada como um problema, mas cuja natureza varia de acordo com cada momento histórico. Alguns a constroem como uma questão individual e que diria respeito à esfera dos interesses privados, outros apostam no resgate do conceito de interesse público para o seu entendimento.

Ao olharmos para a história do conceito de interesse, vemos que este representou um momento de ruptura no pensamento político moderno. Ele não teve sempre a acepção positiva que recebe na modernidade. Os antigos não admitiam a presença do mundo privado na política, porque seriam as necessidades (os interesses) os elementos responsáveis por corromper o poder político:

Apenas na passagem do mundo antigo para o mundo moderno a relação entre interesses e corrupção é modificada. A ascensão de sociedades mercantis modificou a semântica original da palavra interesse, que deixou de ter uma conotação negativa para se tornar elemento central da moralidade política dos modernos. Interesse deixou de ser um vício para se tornar um valor (FILGUEIRAS, 2008:157).

Hirschman (1979) nos conta a história de como a categoria interesse surgiu para frear as paixões dos homens – como surge a ideia de controlar algumas paixões agressivas e anti-sociais, por meio de outras paixões mais calmas e potencialmente produtivas. Os interesses funcionariam como um domesticador de paixões.

No início de sua trajetória, o conceito de interesse era definido em termos gerais como, por exemplo, manter e aumentar o poder e a riqueza do reino, ou mesmo o que é necessário para avançar pessoalmente em poder, influência e riqueza. No final do século XVI, “interesse” estava ligado a negócios, aspirações e vantagens, não se limitando aos aspectos materiais do bem-estar, como elemento de reflexão e cálculo. Só mais tarde os interesses passaram a ser discutidos em termos de aspirações econômicas, com uma mistura entre egoísmo e racionalidade, e a posse da riqueza passou a ser vista como uma paixão interessante. Essa atitude favorável de encorajar os propósitos aquisitivos privados foi produto de uma longa seqüência de pensamento ocidental e compôs o clima intelectual dos séculos XVII e XVIII (HIRSCHMAN, 1979).

Na discussão sobre a corrupção, alguns autores preferem valorizar um certo tipo de interesse, defendido de maneira inclusiva, posto que diria respeito a todos os membros da comunidade política: o interesse público. Este é um conceito fugidio dentro da teoria política, que envolve

a incorporação na análise de uma dimensão para além do carácter meramente monetário. Em uma teoria política cindida, de um lado temos os que apostam na relevância do conceito de interesse público, e do outro temos os que acham que esse termo significa um mero agregado de interesses particulares ou uma pura ficção (FERES JUNIOR, 2008). Interesse público, da forma como entendido aqui, diz respeito a normas de uma sociedade, aos aspectos consensuais que organizam a prática da política. Não existe interesse público antes da comunidade política, é nela e através dela que este se forma.

Apesar de toda a ambigüidade que o termo carrega dentro da teoria política, acreditamos que isso não seria um motivo suficiente para abandoná-lo – os problemas associados a ele, como a corrupção, seriam cruciais dentro da política:

Public interest is a normative standard, and it raises the whole panoply of problems associated with standards in general. The history of moral philosophy testifies that problems of standards are not easily solved. There is no reason to think that they will be easily solved in the case of the public interest. But difficulty of analysis is not ordinarily considered a valid reason for abandoning a problem. The problems associated with ‘public interest’ are among the crucial problems of politics (FLATHMAN, 1966:13).

O conceito de interesse público acompanhou o pensamento político desde a Antiguidade, mas foi nas teorias republicanas que ele foi mais explorado, como princípio fundacional, referido ao povo como unidade política. Em Hume (2000 [1739]), por exemplo, encontra-se a defesa do interesse público como contraposto não ao interesse privado, ou ao interesse da maioria, e sim aos interesses sem limites, não transparentes ao público, opacos. A ausência da publicidade e os interesses sem limites corroem o corpo político e, por sua vez, a comunidade em seu conjunto. A ideia é a de que os homens não se associariam se não fossem capazes de identificar seus interesses pessoais num referencial coletivo de interesses. Nesse sentido, as decisões e ações políticas deveriam ter como referência esse interesse público, cuja transgressão significaria a própria corrupção do corpo político.

Pode-se identificar quatro abordagens do conceito de interesse público: a abolicionista, a normativa, a consensualista e a processual (COCHRAN, 1974; BOZEMAN, 2007). Na primeira ele é algo que não vale a pena ser estudado, sofrendo críticas implacáveis, como as de Schubert (1961), com sua rejeição mordaz do interesse público como um mito infantil (“childish myth”), ou a sua comparação com fábulas feita por Sorauf (1957). Essas críticas demonstraram um profundo ceticismo em relação ao conceito e seu uso pela ciência política.

Na segunda abordagem, o interesse público seria invariante e auto-evidente, um padrão ético para avaliar as políticas públicas e os objetivos que funcionários públicos devem perseguir. Essas teorias assumem que existe o bem comum e que este é diferente do agregado de benefícios privados, sendo algo no interesse da comunidade como um todo (BRAYBROOKE, 1962; CASSINELLI, 1962). Os consensualistas o enfatizariam sem requerer uma invariância ou universalidade. Mesmo não sendo possível a sua definição precisa, o significado de interesse público seria descoberto através do discurso e da deliberação pública (FLATHMAN, 1966).

Já as abordagens processualistas, nas suas três vertentes – agregativa, pluralista e processual – apesar de não aceitarem a visão normativa de interesse público, não querem abandoná-lo. Existiriam muitos públicos e muitos interesses, não valendo a pena decidir de uma vez e para sempre o que interesse público significa. Na versão agregativa dos utilitaristas como Bentham (1977), ele é a soma dos interesses individuais, o melhor bem para o maior número. Problemas com essa visão destacam que não há esquema de cálculo que garanta o maior bem para o maior número e nem um significado intersubjetivo para o “bem”. Na versão pluralista, predomina a definição de interesse público como competição entre interesses de grupos, ele seria apenas um *slogan* que simboliza o compromisso resultante de certa acomodação da interação de grupos (SMITH, 1960). Já na versão processual ele é um princípio procedimental e não substantivo, não devendo ser o objetivo da política, mas um elemento do processo político (BENN; PETER, 1959). O interesse público seria obedecido quando os devidos processos são empregados para se chegar a decisões públicas. Para os fins dessa tese, as abordagens processualistas ajudam porque mudam o foco da identificação de um bem substantivo para a identificação de instituições e processos que operam na formulação de uma ideia aceitável de interesse público.

Propomos, para a nossa defesa do interesse público, a alternativa encontrada em Dewey (1927), que enfatiza o papel dos valores da comunidade e a natureza contextual do interesse público, associado ao método democrático de resolução de disputas. É esse método que consegue colocar interesses divergentes em acordo com o interesse de todos, ao trazer os conflitos para o espaço aberto onde podem ser discutidos e julgados sob a luz de interesses mais inclusivos. O conflito não é ignorado, a crença é a de que o processo pode mudar as condições que causaram o conflito, estabelecendo uma cultura política democrática. A publicidade dos interesses privados permite à comunidade identificar o interesse público

através do debate livre. A democracia forçaria o reconhecimento de que há interesses comuns, que podem ser clarificados no debate. A participação democrática efetiva nos assuntos da comunidade requer que os indivíduos vão para a deliberação pública com a mente aberta, para ouvir os outros e aceitar a possibilidade de mudar a sua própria preferência. Na visão de Dewey, a democracia permitiria conduzir os conflitos de maneira cooperativa, onde as duas partes aprendem, dando a outra a chance de se expressar. A ideia que serve como um ponto-chave nesta tese é a de que o interesse público não é um bem absoluto, universal ou ahistórico. Ele é construído em cada política e cada contexto, envolvendo forte experimentalismo:

always a good to be discovered by a public motivated to secure its shared interests as a democratic community, a commitment that ensures not only the identification and maintenance of such interests, but also the development of individuals as fully self realized and enriched citizens (DEWEY, 1927:328).

Em uma abordagem pragmática do interesse público, ele aparece como algo dinâmico, que muda em cada caso e de acordo com o tempo e as condições. Seguindo a linha de Dewey, Bozeman (2007) propõe o interesse público como um ideal, mas sem conteúdo específico. Para ele, a perseguição deste interesse público envolveria mentes abertas e processos justos para se aproximar de um ideal que é revelado no processo, buscando aquilo que é comum, que nos une enquanto sobreviventes de um processo de auto-construção coletiva: “in a particular context, the public interest refers to the outcomes best serving the long-run survival and well-being of a social collective construed as a ‘public’” (BOZEMAN, 2007:12).

Houve na teoria política um declínio da argumentação e teorização sobre o interesse público, e hoje falar sobre isso soa como anacronismo em uma política baseada nos interesses de grupos e uma teoria focada no pluralismo e individualismo econômico.¹⁵ Porém, podemos elencar no mínimo três razões para revivê-lo. Com a consciência de que ele é um conceito normativo a ser buscado, é possível defender que é por meio dele que as instituições e práticas políticas são julgadas desejáveis ou não; ele promoveria valores partilhados e uma reação à governança baseada no individualismo econômico – o predomínio de reformas políticas baseadas no mercado teria alterado as relações entre cidadãos e Estado e negado compromissos motivacionais e legais com o bem coletivo (BOZEMAN, 2007).

¹⁵ Entre 1995 e 2006, encontra-se na literatura internacional, dentre os cinco maiores jornais da área de ciência política, apenas um artigo com “interesse público” no título (BOZEMAN, 2007).

No mundo contemporâneo, não é mais possível contarmos com as virtudes republicanas dos cidadãos, mas é preciso o resgate da dimensão pública. E esse resgate deve ser pensado a partir da politização do próprio processo de formação dos interesses, tendo em vista a construção da legitimidade democrática. Assim, o interesse público seria politicamente construído, resultado de consensos momentaneamente possíveis a respeito das normas que organizam a vida pública, tendo em vista interesses, opiniões e perspectivas de mundo. Isso significa que ele pode conter diferentes conteúdos, dada a sua natureza flexível e não-determinada, atuando mais como um princípio constitutivo, que especificaria as ações políticas legítimas em termos normativos: “um horizonte normativo de fundamentação da autoridade política e constitucional, sem o qual é impossível pensar a validade e a legitimidade da política no âmbito de nossas sociedades plurais e altamente complexas” (FILGUEIRAS, 2012:345).

Se a partir do interesse público é possível avaliar os processos de justificação de acordo com a publicidade dos atos e decisões tomadas pelo governo, então pode-se conceituar a corrupção como a ação que não é pública, não é aberta, não é justificável a luz dos parâmetros legais e normativos existentes em dada sociedade. A partir do debate e da deliberação que, se pretendem ser democráticos, devem se basear na norma inclusiva, constroem-se parâmetros do que seria o interesse público. Corrupção seria uma ação caracterizada pela transgressão desse interesse público, uma ação que não segue os interesses defendidos de forma inclusiva. Dessa forma, o conceito de interesse público é central para a definição da corrupção: “A corrupção é o ato de transgressão do interesse público, que implica uma apropriação privatista ilegítima de recursos, bens, patrimônios ou serviços públicos” (GUIMARÃES, 2008:173).

Mas apostar em um conceito de interesse público exige reconhecer as críticas feitas a esse tipo de abordagem. A ciência política da atualidade o vê como um mito e construiu algumas críticas convincentes sobre o mesmo. Ele seria um termo vago e ambíguo, com pouca consistência teórica no seu uso, muito próximo de conceitos morais e difícil de ser medido empiricamente. Assim, algumas abordagens sobre o mesmo e a sua ênfase na “comunalidade” (*commonness*) são vistas como problemáticas. Por exemplo, há autores que tomam a ideia de partilhar algo em comum como anterior à deliberação política (WALZER, 1990). Existiriam dois problemas relacionados a essa unidade prévia entre os participantes. Em uma sociedade pluralista e multicultural como a atual, não seria mais possível assumirmos o compartilhamento de entendimentos – é preciso que o processo político esteja sempre aberto à

expressão da diferença. E mais, se a unidade é conseguida anteriormente ao processo político, abre-se mão da necessidade de transformação do auto-interesse na direção de um pensar alargado – não é necessário rever a própria opinião durante o processo. Por outro lado, há os que enfatizam o que há de comum como equivalente a colocar de lado interesses particulares e superar as diferenças. Para chegar ao bem comum seria necessário transcender as diferenças, porque elas seriam parciais e divisivas (BARBER, 1984). Young (2000) alerta que sob condições sociais de desigualdade, a ideia de bem comum pode servir como exclusão (o bem comum expressaria o interesse dos grupos dominantes e suprimiria os oprimidos). O compromisso com o consenso silenciaria vários pontos de vista e levaria a remoção de questões controversas da agenda a fim de que se preserve o bem comum.

Mantendo esses perigos em mente, não se defende aqui que o interesse público é algo anterior à comunidade política, ou que seja preciso superar as diferenças para se chegar a ele. É necessário incluir essas diferenças no debate político e, através de processos discursivos e deliberativos, chegar a dimensões em comum que partilhamos, sempre provisórias e contextuais. É tarefa dos representantes políticos participarem da definição desse interesse público, respondendo, agregando, interpretando, antecipando e, em última medida, julgando as influências persuasivas que recebem. No processo de julgamento político, o que está em jogo é justamente a definição, sempre provisória, do interesse público:

A political representative's job is to determine the public interest by responding to, aggregating, interpreting, mediating, anticipating, and ultimately judging a multitude of influences, precisely because in political judgments the nature of the public interest is what is at issue (WARREN, 2006:170).

Neste sentido, esta tese partilha do entendimento de Avritzer *et al.* (2008) de que o elemento-chave para pensarmos o estudo da corrupção é o resgate do conceito de interesse público. O pressuposto da nossa análise é o de que a corrupção está para além de comportamentos individuais desviantes. Uma das contribuições centrais do republicanismo para se pensar a corrupção é entendê-la não apenas como um problema econômico de apropriação ilegal ou indevida, um problema que se refere primordialmente à esfera dos interesses privados individuais. Pelo contrário, a corrupção também pode ser percebida como um problema que envolve o interesse público: “é possível dizer que uma teoria republicana atual realça [...] a ideia de que a corrupção é um processo que pode ser analisado a partir da destruição dos interesses públicos” (BIGNOTTO, 2008:109). Em um marco republicano, a constituição de uma identidade pública é um processo fundamental, e quando esta identidade não é clara, a sua apropriação privada torna-se possível.

A corrupção implicaria então a perda de referenciais, como o interesse público, o que levaria à destruição do próprio corpo político, das instituições (BIGNOTTO, 2008). No marco desta tese, a corrupção é vista como um risco potencial para os fundamentos da democracia, posto que a preferência pelos interesses privados em detrimento do interesse público é mais do que transgredir a lei, é atingir o próprio núcleo do Estado: a sua Constituição. Quando se fere a Constituição, a ordem política convive com a sua degeneração. Ao criar o mecanismo constitucional, os cidadãos assumem que desejam viver segundo seus princípios, o que se baseia na premissa da superioridade das leis sobre as vontades individuais, e que estes princípios não poderão ser destruídos sem que o Estado também o seja (BIGNOTTO, 2009). Retomando o primeiro capítulo, a transgressão da lei significa a violação da norma de inclusão democrática, significa que optou-se por agir fora das definições que nos regem enquanto corpo político. Se democracia significa que definimos as normas que nos regem de forma pública e inclusiva, não seguir essas normas – que estão inscritas na forma de lei – levanta problemas de facticidade e de validade. A corrupção portanto, implica não apenas um comportamento individual desviante, mas a própria perda do interesse público como referencial da ação política. A perda, portanto, de um referencial inclusivo.

Esse processo democrático de construção de uma identidade pública, que define normas partilhadas por uma comunidade política, demanda a provisão de condições de inclusão. Atento a essa condição de inclusão, Lasswell (1966) caracteriza o interesse público como os interesses que são justificavelmente inclusivos, ou seja, os interesses suficientemente grandes para serem defendidos de forma inclusiva. A nosso ver, a corrupção pode ser vista como a transgressão dessa perspectiva de interesse público, quando os interesses são injustificáveis publicamente, posto que defendidos de forma excludente, com base em interesses privados, sustentados em algum tipo de privilégio. Se o interesse público significa o conjunto dos interesses justificados de maneira inclusiva, a corrupção assume em uma democracia o sentido de atos baseados em interesses sustentados em algum tipo de exclusão. A corrupção exclui as pessoas de decisões e ações que as afetam e das quais elas legitimamente deveriam fazer parte – tanto em termos de construção legislativa quanto em termos dos resultados das políticas públicas.

Defender um conceito de interesse público não significa que é possível uma definição última e fechada do mesmo. Da forma como entendido aqui, ele é definido por processos democráticos deliberativos, que estão sempre abertos a contestações e são, por conseguinte, contingentes. Se a gramática republicana nos lembra que sempre há algo de comum e público

nos interesses mobilizados politicamente, no contexto atual é preciso atualizar essa lembrança e tornar esse conceito historicamente contingente e aberto a contestações e à inclusão de novas ideias e perspectivas. No processo deliberativo, o interesse público é construído, debatido e contestado. Com isso, fugimos de uma definição substantiva rumo a uma definição procedimental do mesmo.

No âmbito desta tese, o interesse público se encaixa como algo construído democraticamente, o que demanda condições de inclusão. Se a norma básica democrática demanda a inclusão dos possíveis afetados nas decisões e ações políticas, o que se espera destas é que se baseiem em interesses que podem ser defendidos de forma inclusiva – o que chamamos de interesse público. Para os efeitos desta tese, tanto o processo de decisão política, que ocorre no âmbito legislativo, quanto as ações políticas, que visam a implementação das políticas, devem se pautar pelo interesse público, ou seja, devem manter a inclusão dos cidadãos enquanto o seu referencial. Não seguir esse interesse é caracterizado como uma ação excludente, corrupta. Dessa forma, interesse público, e a sua transgressão (corrupção) estão conectados intimamente com a norma democrática da inclusão – o argumento básico deste capítulo. Enfatizamos a publicidade dos interesses que nos unem enquanto cidadãos – construídos e debatidos em processos políticos abertos, contestáveis. Esta primeira seção refletiu sobre as conexões entre corrupção e a esfera do público – dos interesses defendidos de forma inclusiva. A próxima seção pretende aprofundar a conexão entre corrupção e democracia, enquanto uma conexão que envolve exclusão.

2.2 Democracia e corrupção: um problema de exclusão

Uma das ideias centrais defendida aqui é a de que o fenômeno da corrupção está estreitamente conectado com a discussão sobre democracia, através dos princípios da *accountability* e da inclusão. Entretanto, esta conexão nem sempre foi pensada dessa maneira. Por algum tempo, foi defendido que um pouco de corrupção poderia fazer as democracias funcionarem melhor – diminuindo os custos de transação, passando por cima de regras ineficientes (HUNTINGTON, 1968). Porém, na atualidade, esse tipo de argumento não é mais válido e tem-se defendido que a corrupção é sintoma e causa de problemas dentro das democracias (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Como dissemos anteriormente, defendemos que a corrupção afeta a democracia, porque ela quebra um link democrático básico entre as decisões coletivas ou a ação dos governos por meio das políticas públicas e o poder do demos de influenciá-las através da fala e do voto. A corrupção diminui o domínio da ação pública, diminui o alcance da democracia, ao reduzir instituições públicas de ação coletiva a meros instrumentos de benefício privado. Além disso, a corrupção cria ineficiência na entrega de serviços públicos, pois foca as atividades públicas naqueles setores nos quais os corruptos podem se beneficiar. Quando funcionários públicos colocam preços em transações governamentais rotineiras, o que antes eram direitos dos cidadãos se tornam favores. Para além disso, a corrupção mina a cultura democrática. As pessoas perdem a confiança de que as decisões públicas são tomadas por razões publicamente justificáveis. Dessa forma, a corrupção diminui o horizonte da ação coletiva e mina a capacidade democrática de associação na sociedade civil, generalizando a suspeita, erodindo a confiança e a reciprocidade (WARREN, 2005b).

Entretanto, essa conexão robusta entre corrupção e democracia é uma novidade na teoria democrática. Os estudos sobre a corrupção costumam se basear em marcos teóricos outros. Tentar conectá-la com a norma básica da democracia requer grande esforço e uma dose de criatividade e inovação – uma tentativa feita nesta tese, que pretende contribuir e acalorar os debates sobre esse fenômeno. O ponto de partida desta tentativa é a constatação feita por Warren (2004, 2005a, 2005b, 2006) de que haveria um déficit teórico dentro da teoria democrática em se pensar essa conexão de maneira satisfatória. Na busca dessa conexão, o primeiro passo foi conectar diretamente inclusão e democracia: “The normative legitimacy of a democratic decision depends on the degree to which those affected by it have been included in the decision-making processes and have had the opportunity to influence the outcomes” (YOUNG, 2000:6) – para depois conceituarmos a corrupção como uma prática que desafia essa norma.¹⁶

Assim, um regime seria democrático se contribuir para a realização da sua norma definidora, a saber, a inclusão que outorga poder aos afetados pelas ações e decisões coletivas. Já a corrupção, nos termos postos por Warren (2004, 2005a, 2005b, 2006), seria uma forma de exclusão. O corrupto usa seu controle sobre os recursos para atingir ganhos às custas daqueles excluídos dos processos de tomada de decisão ou de organização da ação coletiva: “the

¹⁶ Para uma revisão de como a ideia de inclusão pode ser entendida através de diferentes pontos de vista, ver Young (2000). Para uma perspectiva crítica da própria ideia de inclusão, ver Goodin (1996).

corrupt use their control over resources to achieve gains at expense of those excluded in collective decision making or organization of collective action” (WARREN, 2004:333). No seu argumento, Warren vincula democracia com a inclusão que dá poder aos possíveis afetados, e faz da corrupção o rompimento desta norma. Em uma democracia, a corrupção política adquire significado com referência a essa norma básica e abstrata, logo, ela é uma forma de exclusão injustificada, ou de privação de poder (*disempowerment*). A corrupção na democracia não significaria apenas a ineficiência na entrega dos bens públicos, mas o processo de exclusão da cidadania. Ela estaria conectada com decisões e ações que ocorrem fora do alcance do público, excluindo os que poderiam legitimamente demandar inclusão.

Para Warren (2005a), a inclusão tenderia a bloquear as decisões políticas baseadas unicamente no poder e no dinheiro, e a decisão se moveria para o âmbito deliberativo, ou seja, a possibilidade de influenciar as pessoas por meio da persuasão. Como vimos anteriormente, na linha de pensamento proposta pela tradição deliberativa, o poder comunicativo influencia a gênese das leis e as tomadas de decisão do poder administrativo, garantindo a legitimidade dos governos por meio de um processo discursivo de formação da opinião e da vontade políticas. Os representantes manteriam a legitimidade das suas decisões e ações ao apresentar ao público as razões e argumentos que as justificam. A fonte de legitimidade seria o julgamento coletivo das pessoas na esfera pública, e uma ordem política legítima seria aquela que pode ser publicamente justificada. A deliberação funcionaria como a influência política persuasiva que os indivíduos requerem para participar na democracia.

É a partir da perspectiva deliberativa que podemos entender o quão profundamente a corrupção afeta a democracia: “es desde la perspectiva del corazón deliberativo de la política democrática que podemos apreciar cuán profundamente la corrupción afecta los procesos democráticos” (WARREN, 2005a:123). Pela sua natureza, a corrupção é algo secreto, não-público. A deliberação poderia contribuir para o seu enfrentamento na medida em que enfoca o discurso que é público, o dar e receber razões em público. No caso das funções políticas, os cidadãos dependem dos representantes para darem razões sobre suas decisões, de tal maneira que eles possam julgar se os seus interesses estão suficientemente alinhados. Dentro das relações representantes-representados, se as decisões dos primeiros são resultado de tratos obscuros ou agendas secretas, os cidadãos estão descapacitados para julgar seus representantes e fazer com que estes prestem contas e sejam responsabilizados, pois a informação de que precisam está escondida. Mais ainda, perdem sua influência persuasiva

sobre os representantes e dentro da esfera pública, já que estes respondem mais a influências veladas do que às persuasivas.

Para as reflexões desta tese, não apenas as decisões deliberativas devem seguir a norma democrática inclusiva, mas também as ações visando a execução das políticas públicas. O Estado democrático garantiria a inclusão não apenas através do debate legislativo, mas também ao prover serviços públicos essenciais aos cidadãos. Aos que executam as leis e as políticas é depositada uma confiança pública, sendo entendidos como os guardiões do interesse público. Ao se manterem conectados com esse interesse, incluem os cidadãos, passivamente, nas funções administrativas do governo. Os cidadãos não participam ativamente na vida administrativa do Estado, mas confiam que as políticas decididas serão implementadas de forma não-corrupta, logo, não-excludente. Nesse sentido, a corrupção pode se referir a decisões políticas ou ao resultado das políticas, em ambos os casos indicando uma condição de exclusão injustificada da cidadania (WARREN, 2005b, 2006).

Assim, em uma democracia, a corrupção significaria exclusão, isto é, que a norma da inclusão é negada. Porém, deve-se destacar que as oportunidades para a corrupção são consequência não da democracia em si mesma, e sim de falhas nos mecanismos que permitiriam o empoderamento democrático, como os mecanismos de *accountability*. Estes empoderariam os cidadãos a não apenas revidar contra os danos causados pela corrupção, mas também a demandar a inclusão nas decisões e ações coletivas.

Warren (2004, 2005a) chama a atenção para a dualidade da exclusão provocada pela corrupção, uma vez que ela envolve a corrosão de normas públicas justamente por aqueles que as professam e deveriam defendê-las. O corrupto, ao mesmo tempo, defende (publicamente) e viola (ocultamente) a norma democrática da inclusão. O corrupto pode ser chamado a prestar contas pelos próprios padrões que defende de forma pública. Nesse sentido, a ação corrupta não passaria em um teste de publicidade: decisões corruptas não podem ser justificadas em público. Elas são escondidas, tomadas fora do alcance da visão do público, porque violam normas coletivas.

Em uma perspectiva próxima de Warren, Uslaner (2008) aborda a corrupção como um ato escondido, não-público por excelência. Se os governantes se comportam honestamente, raramente teriam a necessidade de esconder suas ações. A publicidade das decisões e ações é

negada por princípio, para que se oculte a exclusão: “we hide our corrupt acts from others because we are trying to keep them from realizing that they are **excluded** from my transactions” (USLANER, 2008:9, ênfase nossa). A convergência com o argumento de Warren se torna clara, ao defender que a corrupção ataca a democracia ao excluir as pessoas das decisões e ações que as afetam. A corrupção, nesses dois autores, diz respeito a uma ausência de publicidade, a inabilidade dos cidadãos ordinários em manter seus líderes *accountable* se eles porventura abusem da confiança pública que lhes é depositada.

Dentro das teorias sobre corrupção, faltaria esse tipo de conexão estreita entre a mesma e as normas democráticas. A próxima seção discute como a literatura tem lidado com a corrupção, para conseguirmos nos posicionar dentro deste debate, mantendo sempre o desafio de situá-la como um problema que envolve exclusão.

2.3 Teorias sobre corrupção no século XX: modernização, economia e cultura

O significado e o alcance do conceito de corrupção se encontram em disputa nos estudos recentes dentro da Ciência Política. Olhando a sua evolução no século XX, percebemos que durante anos este não foi um tema central na agenda de governos e dos estudiosos. Analiticamente, faltava uma definição clara e concisa, que fosse aplicável a diferentes contextos nacionais. E politicamente, após a Segunda Guerra, houve um silêncio internacional sobre ela (BLAKE; MORRIS, 2009).

Nos anos 50 e 60 surgiu um pequeno grupo de intelectuais norte-americanos que debatia se a corrupção poderia ser funcional ao processo de desenvolvimento. Esse grupo tratava a corrupção através de uma perspectiva estrutural-funcionalista, relacionando-a ao problema da modernização. Esta abordagem focava a maneira como a corrupção poderia contribuir ou emperrar o desenvolvimento econômico e político dos países (BLAKE; MORRIS, 2009). A premissa dessa abordagem era a de que a corrupção é uma disfunção no interior dos sistemas sociais. Na visão de Nye (1967), a corrupção poderia resultar em ganhos agregados ao sistema, na medida em que contribui para a formação de um capital privado, para a superação das barreiras burocráticas e para a integração das elites políticas. Essa visão analisa a corrupção como parte de um processo de desenvolvimento nos quais uma rápida modernização teve que lidar com instituições fracas. Nesse caso, a corrupção é vista como uma alternativa possível para a articulação de influências, fortalecimento de partidos políticos,

desenvolvimento econômico e estabilidade, contribuindo para a modernização (HUNTINGTON, 1968). O centro dessa abordagem é como as instituições podem fazer com que as conseqüências da corrupção sejam positivas para a construção da ordem política.

A teoria da modernização estaria embasada na dicotomia tradição/modernidade (FILGUEIRAS, 2008). Ela se preocuparia com a identificação, nos países industrializados, das variáveis sociais cuja mudança foi importante para o seu desenvolvimento. Ela faz isso para facilitar o processo de modernização em outros países. A corrupção fica então relacionada a estágios de subdesenvolvimento, à tradição. Os países pouco desenvolvidos passariam pelo processo de mudança social, por meio do qual ocorreria um momento de disfunção das instituições políticas que, por sua vez, criariam incentivos às práticas de corrupção. Assim, as sociedades tradicionais tenderiam a não distinguir entre pagamentos legítimos e prebendas ilegais envolvendo agentes públicos e privados, e estimulariam a tolerância social diante de comportamentos anti-republicanos. Seguindo a tese de Huntington, isso ocorreria devido ao hiato institucional que se forma nessas sociedades. Diferentemente dos países que se modernizaram, as nações com baixos níveis de desenvolvimento não conseguiriam institucionalizar os procedimentos compatíveis com a distinção entre as esferas pública e privada, legitimando assim práticas de corrupção e de apropriação privada de recursos públicos. As práticas tradicionais se chocariam com as regras legais vigentes, tornando inefetivo o princípio democrático do primado da lei. Para combater a corrupção, essa teoria sugere que os países adotem a visão e as instituições de países desenvolvidos.

Uma crítica a esse tipo de abordagem é que ela define *ex ante*, antes da ação política, a situação de diferentes nações: algumas serão necessariamente livres da corrupção e outras fadadas a conviver com ela como um componente indissociável de seu sistema político, pelo menos enquanto não se desenvolverem. Dessa forma, essa abordagem deixa de lado a possibilidade de que os atores políticos decidam mudar os seus padrões de comportamento e interação, inclusive os que sustentam as práticas de corrupção (MOISÉS, 2009). Além disso, esse tipo de argumento tem sido contradito por evidências empíricas, que demonstram os custos econômicos e políticos da corrupção, seus efeitos negativos no crescimento econômico, desigualdade, legitimidade, efetividade e estabilidade do governo (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Na década de 80, houve uma mudança drástica no cenário internacional: a corrupção ganhou destaque nos estudos, impulsionada pelos processos de democratização, que alimentou demandas populares por *accountability* e transparência; pela liberalização econômica, que abriu os negócios para a competição internacional, percebendo a corrupção como uma situação de vantagem competitiva injusta; e pelo fim da Guerra Fria, quando o fenômeno da corrupção, antes marginalizado, se desloca para o centro das atenções das agências internacionais como o FMI e o Banco Mundial, e dos governos nacionais ao redor do mundo (BLAKE; MORRIS, 2009).

É nesse contexto que ocorre uma mudança no tratamento da corrupção, com a incorporação de uma abordagem econômica para se tratar um problema político. Passa-se a analisar a corrupção em termos dos seus custos para a economia de mercado, a partir de premissas da escolha racional e do novo institucionalismo (FILGUEIRAS, 2008). Nesse contexto, abordagens individualistas ganham destaque – dadas certas oportunidades institucionais, o comportamento corrupto ocorre quando preferências individuais tornam a corrupção benéfica (JIN, 2004).

Esta vertente interpretativa se basearia em duas premissas (FILGUEIRAS, 2008). A primeira diz que os atores políticos são racionais, buscam maximizar a utilidade esperada em contextos de decisão, conforme uma estrutura de preferências (DOWNS, 1957). A ideia é que o agente político é um indivíduo egoísta que age para maximizar seus interesses e cujo comportamento é resultado de uma escolha consciente e racional. A segunda premissa afirma que os contextos de decisão influenciam as preferências e são determinados pela estrutura organizacional da política (MARCH; OLSEN, 1989). Ou seja, o arranjo institucional pode modificar o comportamento das pessoas, pois ele determina as estratégias empregadas pelos atores (HALL; TAYLOR, 1996), criando motivações e constrangimentos para a ação deles.

É com base nessa última premissa que essa abordagem afirma ser preciso coibir os incentivos institucionais para práticas de corrupção. Estas dependeriam do modo como as instituições permitem a ação discricionária dos atores políticos, e não seriam coibidas através de um reforço do poder burocrático, pois isso resultaria em maior discricionariedade e maior incentivo para o pagamento de propina e suborno, e sim pelo fomento do mercado. Assim, a corrupção seria motivada quando existem falhas de mercado na cena política, as quais estimulariam os atores a se comportarem de maneira *rent-seeking*, maximizando seu bem-

estar econômico, dentro ou fora das regras. A causa estável da corrupção seria a existência de monopólios e privilégios no setor público, ou seja, ausência de mercado, que criaria incentivos para que os agentes buscassem maximizar sua renda privada através do suborno e da propina. Assim, a corrupção é entendida como consequência de uma intervenção governamental ineficiente na economia, que gera distorções, cria incentivos para diminuir a competição, estende e protege posições monopolísticas e tratamentos privilegiados (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Iniciada por Tullock (1967), a teoria *rent-seeking* diz respeito a agentes que buscam maximizar sua renda dentro ou fora das regras de conduta mediante a existência de monopólios e privilégios. Para os economistas, e para muitos cientistas políticos atuais, a intervenção estatal na economia, por meio de taxas, tributos, concessão de monopólios e subsídios, de licenças de importação e contratos de fornecimento de produtos e serviços a órgãos públicos gera “rendas” – algo como um prêmio que supera os lucros que os agentes econômicos obteriam em transações mutuamente benéficas em um mercado competitivo. Para os autores desta visão, a intervenção na economia por meio de processos políticos gera incentivos para que os agentes econômicos, ao invés de competirem por meio da redução de custos e do aumento da produtividade, gastem recursos competindo entre si para influenciar as autoridades e burocratas que instituem e controlam as formas de intervenção que geram rendas – o que pode envolver esquemas de corrupção. Se os Estados – e seus funcionários com poder discricionário – controlam a distribuição de lucros e custos, alguns indivíduos e empresas podem optar por pagar para obter benefícios ou diminuir custos, o que se caracteriza como pagamento corrupto feito ilegalmente para agentes públicos. Um mercado baseado em pagamentos ilegais seria ineficaz e consumiria a legitimidade do governo (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Como uma das saídas possíveis para o problema da corrupção, essa abordagem propõe reformas para diminuir os lucros e aumentar os custos das transações ilegais, como a eliminação dos programas corruptos; o estabelecimento de processo de privatização credível; reformas em programas públicos; pressões competitivas na administração; aumento da probabilidade de detecção, punição e castigo; reformas no provisionamento do Estado (aumentando a eficiência das compras do setor público). No campo político, diminuir a possibilidade de corrupção dependeria de reformas na organização do processo eleitoral e legislativo e no financiamento de campanha. Para minar a corrupção política seria preciso

afetar a disponibilidade dos políticos a aceitarem, dos grupos privados a pagarem e dos eleitores a tolerarem. Ou seja, em uma linguagem econômica de incentivos, é preciso incentivar os políticos a satisfazerem os interesses de grandes eleitorados, os eleitores a exigirem benefícios públicos e não favores pessoais do sistema político e reformar o financiamento de campanha (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Outros preferem falar não em um mercado coibido, mas em um mercado da corrupção. Ao analisar a ordem oculta da corrupção (“the hidden order of corruption”), Della Porta e Vannucci (2012) mostram os códigos e mecanismos invisíveis que operariam na estabilização dos links entre corruptos e corruptores. Em algumas sociedades, emergiriam ordens corruptas estáveis, baseadas em um vasto repertório de mecanismos de regulação e estruturas que embasam as trocas corruptas. Através desses constrangimentos institucionais informais os atores envolvidos na corrupção conseguiriam reduzir as incertezas e os riscos de falhas ou denúncias, e aumentar as chances de impunidade e de lucros ilícitos.

Nas últimas três décadas, os estudos sobre corrupção tem se preocupado em como a corrupção beneficia poucos em detrimento de muitos, atrasa e distorce o desenvolvimento econômico, atinge direitos básicos e desvia recursos de áreas e serviços essenciais: “corruption benefits the few at the expense of the many; it delays and distorts economic development, preempts basic rights and due process, and diverts resources from basic services, international aid, and whole economies” (JOHNSTON, 2005:1). O problema desses estudos é que delegaram a solução da corrupção ao mercado, não ao Estado, ficando este imune a mudanças e questionamentos importantes. A solução tem sido “one size fits all”, o que significa que países em desenvolvimento deveriam seguir os modelos delimitados pelos países do centro do capitalismo e pelas agências econômicas internacionais. É urgente que reconheçamos as diferentes síndromes de corrupção presente em cada sociedade e que o Estado seja trazido para o centro das reformas (JOHNSTON, 2005).

Esta literatura preocupada com custos e benefícios falha em reconhecer as distorções e fraquezas que o próprio mercado produz (WARREN, 2006). Além disso, esta abordagem desenvolve um conceito de corrupção restrito aos atos considerados ilegais. Ela não observa os elementos normativos que estão presentes neste conceito, à medida que se relaciona com o julgamento de práticas realizadas por agentes políticos e burocráticos. Isto é, esta literatura preocupada com o tema das reformas institucionais e da relação entre instituições e corrupção

não observa os elementos culturais e valorativos que cercam o tema, muito menos que o controle e responsabilização da corrupção envolvem o aprofundamento da democracia. Não há um cuidado conceitual com a corrupção, ao não se perceber que ela é um conceito normativamente dependente, porque depende do julgamento dos cidadãos, e se reveste de uma abrangência em diversas práticas realizadas no interior de instituições políticas e burocráticas. Ao não levar em conta uma concepção de interesse público, a abordagem econômica obscurece o fato de que os aspectos normativos influenciam a prática da política, posto que justificam regras e são valores mobilizados como motivos para a ação (FILGUEIRAS, 2008). Na nossa opinião, a corrupção envolve não apenas o ato de ilegalidade e de desvio de recursos públicos, mas o processo de degeneração das instituições políticas, que coloca desafios imensos inclusive para o próprio regime democrático.

De uma forma geral, a pesquisa acadêmica sobre corrupção política tem abordado principalmente o papel de fatores como o desenvolvimento econômico e o desenho institucional (MOISÉS, 2009). Mas para os estudos que focam na cultura, as atitudes públicas diante da corrupção refletem a noção de que a visão dos cidadãos é central para sustentá-la e determinar seu impacto na democracia, e que a percepção de corrupção diminui a legitimidade do regime democrático (BLAKE; MORRIS, 2009).

Aqueles preocupados com uma abordagem cultural entendem que os valores publicamente partilhados pelos cidadãos definem as regras que influenciam como a sociedade persegue os seus objetivos. Alguns estudiosos dentro desta perspectiva preferem concentrar sua atenção nas crenças externalizadas ou atitudes individuais, conectando a corrupção, por exemplo, a uma generalizada falta de respeito à lei (MORENO, 2002). Já outros preferem o poder explicativo de forças macro-estruturais como fragmentação social (COLLIER, 2002), baixo nível educacional, ou lealdade individual a elites tradicionais (SCOTT, 1972). Power e Gonzalez (2003) identificam o impacto de fatores culturais como a tradição religiosa e o nível de confiança interpessoal na incidência de corrupção. Especificamente na América Latina, a corrupção é analisada como reflexo de tradições culturais arraigadas, da presença de valores como o particularismo e formalismo, com o estudo da primazia das relações pessoais e familiares sobre normas universais (NEF, 2001), oportunidades econômicas limitadas e vulnerabilidade da classe média (LITTLE, 1996) e baixa confiança política (MORRIS; KLESNER, 2010).

Assim, os estudiosos deste grupo focam nos valores e visões que dão suporte à corrupção, na natureza das percepções populares sobre ela e usam dados de opinião pública para medir o seu impacto em diferentes fenômenos (BLAKE; MORRIS, 2009). Por exemplo, Canache e Allison (2005), exploram o link entre percepções individuais de corrupção e a desconfiança generalizada nos outros e nas instituições políticas, avaliações mais pobres da economia e apoio a partidos da oposição. Alguns conectam as percepções de corrupção à própria legitimidade do regime democrático (SELIGSON, 2006).

Incorporar os valores e a cultura como dimensões analíticas da corrupção significa enfatizar os modos como os cidadãos vêm e avaliam a corrupção e o quanto essas percepções e convicções afetam o seu apoio a governantes, instituições e à democracia. A aceitação social da corrupção diminuiria a adesão ao regime democrático e estimularia a aceitação de escolhas autoritárias. Se uma grande parte de cidadãos acredita que a corrupção é um componente inerente ao regime democrático e não derivada de comportamentos específicos ou do modo de funcionar de certas instituições, isso desqualificaria elementos centrais da democracia, como os mecanismos de *accountability* (MOISÉS, 2009).

Em uma abordagem mais atenta à moralidade política, aos contextos históricos e aos processos sociais envolvidos nas práticas da corrupção, Filgueiras (2008) propõe que a corrupção ocorre num plano de valores relacionados à prática da política. Para ele, a corrupção seria aquilo que a sociedade constrói como o rompimento de uma orientação normativa, construída através do estabelecimento de juízos morais acerca do comportamento dos atores e instituições. Estabelecer se uma ordem é íntegra ou corrompida é estabelecer juízos morais, os quais seguem os valores consensualmente formulados no plano normativo. Assim, a corrupção pode ser compreendida a partir do rompimento – no plano concreto de ação – com uma gramática normativa específica a uma determinada coletividade: “O modo como a corrupção está atrelada ao plano da moralidade implica o fato de os atores qualificarem determinada ordem como corrompida ou íntegra. A corrupção na ordem política significa um juízo emitido pelos atores em contextos de interação” (FILGUEIRAS, 2008:88).

Dessa forma, compreender o fenômeno da corrupção exigiria incluir a análise dos valores e concepções morais dos cidadãos de cada coletividade. Isso significa que entender a corrupção passa pela atribuição de sentido dada pelos atores, pelo entendimento dos aspectos normativos que fundamentam a vida em sociedade. Estabelecer que uma ordem política é corrupta

significa qualificá-la com base em valores que se expressam no plano do discurso político dos atores em interação social (FILGUEIRAS, 2008).

Com uma abordagem habermasiana, na qual o uso da razão comunicativa constrói consensos normativos com base em dimensões de validade estáveis em situações de discurso, afirmar que certa ordem é corrompida ou não significa mobilizar normas no plano desses consensos normativos. Só são válidas normas que do ponto de vista da inclusão – da igual consideração de todos os possíveis afetados – poderiam ser aceitas com base em boas razões. Com essa possibilidade de constante juízo e avaliação, os atores mobilizam normas consensuais, que dizem da nossa vida em comum e operam expectativas comportamentais nesse plano intersubjetivo. A possibilidade da avaliação coloca um constante julgamento sob o agir político. E dessa forma a corrupção é definida pelos atores em um processo lingüístico (FILGUEIRAS, 2008). Nesse sentido, o elemento justificativo é ressaltado. A construção dos consensos normativos depende da capacidade dos atores de justificarem as suas razões e ações. Cada consenso justifica a ordem e ao mesmo tempo coloca a corrupção como uma potência – algo que ameaça essa ordem.

Portanto, a compreensão deste fenômeno passa pela análise das justificativas emitidas pelos governantes, mobilizadas muitas vezes quando estes são alvo de processos de *accountability*. Ao publicizar as ações e decisões tomadas na esfera governamental, as instituições de *accountability* realizam o julgamento daqueles que estão no poder e fornecem informações preciosas para que os cidadãos construam seus próprios juízos.

A próxima seção revisa conceitos centrais de corrupção adotados pela literatura em Ciência Política e se junta à crítica à forma moderna de se pensá-la – como desvio individual de normas legais – fazendo seu contraponto com as noções de inclusão, publicidade e justificação.

2.4 A definição predominante: desvios do cargo público

Como já foi dito, corrupção é um conceito em disputa. Diferentes autores propuseram definições diferentes para descrevê-la (NYE, 1967; HUNTINGTON, 1968; ROSE-ACKERMAN, 1999). A sua definição mais comum a relaciona com o cargo público: “the behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private regarding,

pecuniary or status gains, or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence” (NYE, 1967:417). Definições similares, que repousam em padrões legais para identificar comportamentos corruptos, são encontradas por exemplo em Rose-Ackerman (1999) ou Treisman (2000).

Esse tipo de abordagem traz alguns problemas. Por exemplo, a ideia de cargo público é um conceito Ocidental, ou seja, um comportamento considerado fora das regras em um país pode ser socialmente aprovado em muitas culturas. Gardiner (2001) aponta que esse tipo de definição é inadequada quando lidamos com comportamentos que são abusivos mas não envolvem ganhos políticos ou privados. Por sua vez, Warren (2004, 2005a, 2005b, 2006) já afirmava que esse tipo de definição falha em lidar com significados não-comportamentais de corrupção ou com a sua dimensão política, que envolveriam: a corrupção dos processos de contestação por meio dos quais propósitos em comum, normas e regras são criados; os padrões institucionais que suportam/justificam a corrupção; e os padrões culturais em que as ações, instituições e discursos podem ser julgados: “corruption of the processes of contestation through which common purposes, norms, rules are created; the institutional patterns that support/justify corruption; political cultures within which actions, institutions, speech might be judged” (WARREN, 2005b:4). Nesse sentido, a corrupção é sempre algo fugidio, que envolve sim o não-seguimento de regras bem-definidas, mas que está para além disso. Apesar destas objeções, esse tipo de definição ajuda a pensar em causas estruturais e institucionais da corrupção, em como indivíduos se comportam frente a constrangimentos institucionais e no desenvolvimento de estratégias anti-corrupção (WARREN, 2005b).

Mesmo com a existência dessas críticas, ainda predomina a definição de corrupção relacionada os desvios do cargo público com a intenção de ganhos privados: “departures by public officials from public rules, norms, and laws for the sake of private gain” (WARREN, 2004:328). Esse tipo de definição funcionaria bem em contextos burocráticos com cargos, propósitos e normas de conduta bem-definidos, mas precisaria ser complementada por uma atenção às dinâmicas de inclusão/exclusão envolvidas no processo democrático (WARREN, 2004). Ao conectarmos a corrupção à transgressão do interesse público, apostamos em uma definição ampla do fenômeno, que capte o quanto ele fere o público e seus interesses.

O problema envolvendo a moderna definição de corrupção é que ela não estaria preparada para lidar com o contexto democrático contemporâneo. Ela foi desenvolvida não a partir de

normas democráticas, mas sim com base no liberalismo moderno, preocupado em definir, racionalizar e limitar responsabilidades governamentais contra um *background* histórico absolutista. O marco liberal se afastou das concepções antigas e abstratas de corrupção enquanto um problema moral e desenvolveu uma concepção mais prática, centrada em duas ideias. Em primeiro lugar, a noção de corrupção como desvio do cargo requer burocracias racionalizadas, ou seja, instituições com códigos explícitos e publicamente disponíveis. Nesse sentido, a corrupção era vista como uma forma particular de patologia política, e não uma degeneração global da ordem política. Em segundo lugar, a noção moderna postula que uma instituição pode ser melhor do que os indivíduos que a constituem, ao estabelecer controles sob indivíduos auto-interessados – em uma formulação que segue o pensamento dos federalistas norte-americanos: um bom sistema político resulta da distribuição de poderes que motiva indivíduos auto-interessados a verificar os abusos de outros indivíduos, dando um papel a cada um na definição das normas do cargo público (“a good political system follows from power distributions that motivate self-interested individuals to check the abuses of others individuals, thus giving each a stake in defining norms of public office”) (WARREN, 2004:330).

Dessa discussão liberal teria surgido a concepção moderna dominante na atualidade de corrupção como desvio das normas do cargo público para fins privados.¹⁷ As leis e regras funcionariam como marcadores e barreiras ao comportamento político. As instituições deveriam ser construídas de forma tal que nenhum servidor tenha monopólio sobre os recursos públicos, que o poder esteja conectado com mecanismos de *accountability*, que as regras sejam claras e que não haja espaço para discricionariedade (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Ao criticar essa concepção moderna de corrupção, por ser individualista, normativamente estática, focada mais no comportamento do que na integridade, centrada no Estado e por desconsiderar o terreno associativo da sociedade civil, Warren (2004) defende que precisamos superá-la, a favor de uma concepção mais ampliada sobre o que a corrupção significa em um contexto democrático.

¹⁷ Por exemplo, a definição de corrupção aplicada pela Transparência Internacional: “the misuse of entrusted power for private gain” (<http://www.transparency.org/>).

Esse tipo de visão da corrupção, ao ser normativamente estática, provê poucos *insights* sobre a corrupção dos processos que criam as normas do cargo público, processos estes que seriam o centro da prática democrática. É único à democracia, e mais especificamente ao seu aspecto deliberativo, que demandas normativas sejam contestadas de uma forma regulada por normas processuais de abertura, publicidade e inclusão dos afetados.

Além disso, o foco excessivo no aspecto comportamental deste tipo de concepção não permite captar que há limites para o que as regras podem abranger, especialmente quando as tarefas envolvem criatividade. Abordagens baseadas na regra de conduta tendem a reforçar a rigidez e a desvalorizar a integridade, muitas vezes minando a capacidade do governo em servir como agente coletivo do povo. Em perspectivas voltadas para o mercado, os problemas da corrupção são relacionados à estrutura de incentivos, removendo qualquer responsabilidade por integridade dos indivíduos (JOHNSTON, 1996). Sobre a concepção moderna, integridade significa apenas que o comportamento do funcionário público reflete as normas do seu cargo. Em uma democracia, ao contrário, integridade significaria que as decisões e ações dos políticos seguem os discursos que os justificam (WARREN, 2004).

Por estar entrelaçada a um entendimento legal da corrupção, a concepção moderna foca no comportamento individual (JOHNSTON, 1996), o que torna difícil captar a corrupção das instituições – quando as normas que regulam as suas trocas são encobertas e corrompem os próprios propósitos da instituição. Por identificar o objeto da corrupção – o cargo público – com o Estado, não conseguem captar como nas democracias atuais os propósitos públicos tem cada vez mais sido terceirizados para organismos como as ONGs ou para negócios privados. Nas democracias atuais, a política tem se tornado cada vez mais descentrada e o trabalho político nas democracias tem ganhado novos contornos (JOHNSTON, 1996; YOUNG, 2000). Todas as organizações podem se tornar corruptas em um sentido genérico, à medida em que tenham poder de produzir danos, evitando a *accountability* e adquirindo benefícios privados para seus membros.

A concepção moderna falha também em captar como a corrupção em uma democracia envolve problemas de desconfiança, falta de reciprocidade, suspeitas mútuas, que minam a capacidade das pessoas se associarem para resolver problemas coletivos (WARREN, 2004). Essa concepção, ao evitar conceitos de corrupção moralizantes, abandona a noção (antiga) de que uma sociedade ou um povo podem ser corruptos, ou corrompidos. Mas haveria algo nessa

ideia antiga que pode ser relevante nas democracias atuais: a capacidade das pessoas se associarem para alcançar propósitos coletivos – “namely, that democracies work when their people have capacities to associate for collective purposes – a capacity now commonly referred to as social capital” (WARREN, 2004:332).

Dessa forma, a concepção moderna de corrupção não consegue ser um bom guia para entender o que a corrupção significa em uma democracia. Isto porque os danos que a corrupção pode causar ainda não foram conectados de forma satisfatória com as normas democráticas. O que importa, nesse sentido, é o significado da corrupção na esfera pública, e o entendimento de que a sua ocorrência implica a perda do referencial democrático inclusivo – a perda do interesse público como guia das decisões e ações políticas.

Como então definir corrupção e ao mesmo tempo estar atento às normas democráticas? Seguindo a interpretação de Warren (2004), a maioria das definições de corrupção partilham quatro características básicas:

- i) A um indivíduo ou grupo são confiadas decisões coletivas;
- ii) Existem regras comuns que regulam como o indivíduo ou grupo podem usar seu poder sobre essas decisões coletivas;
- iii) O indivíduo ou grupo quebra/transgredir a norma;
- iv) Quebrar a norma beneficia o indivíduo ou grupo e prejudica a coletividade, ou seja, envolve um processo de exclusão.

Aplicando-a a democracia, no primeiro ponto, a corrupção refere-se a qualquer ator ou grupo ao qual é confiado o poder de tomar ou implementar decisões coletivas. No caso desta tese, olhamos para o poder de implementar as decisões coletivas confiado ao poder Executivo. O nosso argumento sustenta que a corrupção pode abranger tanto a tomada de decisões, como a ação dos governos na implementação das políticas públicas (que seriam a concretização daquelas decisões coletivas).

O segundo ponto é chave nesta tese. A norma democrática básica, que é violada pela corrupção, é a norma da inclusão dos afetados pelas decisões e ações coletivas (HABERMAS, 1998; YOUNG, 2000; WARREN, 2004), segundo a qual todo indivíduo potencialmente afetado por uma decisão deveria ter igual oportunidade de influenciá-la: “every individual potentially affected by a decision should have an equal opportunity to influence the decision”

(WARREN, 2004:333), e disso segue que decisões coletivas deveriam refletir os propósitos decididos em processos inclusivos – “collective actions should reflect the purposes decided under inclusive processes” (WARREN, 2004:333). Corrupção em uma democracia refere-se então a ações tomadas fora da visão do público, como uma forma de se excluir os que teriam reivindicação legítima para serem incluídos. A própria ocultação da corrupção revelaria que o corruptor sabe, ao menos intuitivamente, que está violando uma norma coletiva.

O significado da corrupção, isto é, a forma como essas quatro características são interpretadas, varia de acordo com o domínio com o qual estamos lidando. O alvo desta tese são as ações corruptas realizadas no contexto Executivo de implementação das políticas. Segundo Warren (2004), este poder governamental é o local último da ação coletiva. Em uma democracia, a confiança depositada nele significa que ele é capaz de agir em resposta aos problemas coletivos, sendo o responsável último por executar as decisões consensuadas pela coletividade. Seu modo de inclusão é passivo: se baseia na confiança de que seus funcionários cumprirão regras e objetivos que foram legitimamente decididos dentro do domínio político. Essa confiança é mantida através da institucionalização da *accountability* – da fiscalização, da auditoria, de uma mídia ativa. Especialmente no Executivo, ações corruptas envolvem a violação dessa confiança pública. Nesse domínio, a democracia é diretamente afetada quando às pessoas falta um agente coletivo no qual elas possam confiar para executar decisões coletivas. De forma indireta, corrupção nesta arena afeta a democracia, pois significa agir em desacordo com o processo democrático de geração de normas legítimas. Corresponde a um governo ineficiente, e uma atmosfera de que as decisões são arbitrárias e permeadas por tratamento diferenciado.

O argumento teórico que se buscou construir neste capítulo é o de que a corrupção deve ser pensada a partir da norma democrática da inclusão de todos os possíveis afetados nas decisões e ações políticas. A presença da corrupção implica em dizer que esta norma não foi cumprida, ou seja, que as decisões foram tomadas de forma excludente, oculta, não-pública. Nesse sentido, ela aparece como a transgressão do interesse público, que diz respeito aos interesses que podem ser defendidos de forma inclusiva no debate público. A forma moderna de se conceituá-la não leva em conta seus aspectos propriamente políticos, as suas implicações em termos de normas democráticas geradas por consensos normativos em condições de debate público.

Tendo percorrido a literatura recente, pode-se dizer que não se acredita mais que a corrupção pode ajudar economias em desenvolvimento (BLAKE; MORRIS, 2009). Na concepção dominante na atualidade, ela envolve basicamente interesses privados e uma legalidade, excluindo do plano analítico as conotações de sentido de uma vida em comum, que fazem parte dos enunciados sobre probidade ou corrupção da ordem política e social. No caso desta tese, entende-se a corrupção como um fenômeno relacionado à processos de exclusão, à transgressão do interesse público – dos interesses justificados e definidos publica e inclusivamente.

No primeiro capítulo mostra-se como a democracia pode ser conectada a princípios como inclusão e *accountability*, e como esta última, ao cumprir sua tarefa de manter a conexão entre governantes e governados assegura a condição democrática inclusiva. São os processos de *accountability* que nos permitem investigar a corrupção, como, quando e onde ela ocorre. Nossos postulados teóricos implicam que se esses processos de *accountability* são insuficientes, isso traria um problema para a democracia, no seu sentido inclusivo. Se eles conseguem captar a corrupção e dar um seguimento aos processos de controle e responsabilização, estabelecendo as devidas sanções ou constrangimentos, isso fortaleceria a democracia, posto que manteria a confiança pública, reforçaria a publicidade e a institucionalização da participação e da inclusão. Uma vez que a corrupção é sempre uma potência, a democracia repousaria em instituições de *accountability* que a permitam desvelá-la, publicizá-la e julgá-la. Seria por meio de processos críveis e efetivos de *accountability* que a democracia conseguiria afastar os perigos de sua degeneração enquanto regime político. Pensando que as instituições de *accountability* compõem uma rede, cada qual com seu papel específico de controle e responsabilização, presume-se que quanto mais integradas elas estão, mais seus membros compartilham informação, trocam experiências e mutuamente se ajudam para cumprir a tarefa democrática básica de impedir o abuso do poder político. A análise empírica desta tese se esforça por mostrar o quão importantes são essas interações para fazer valer a *accountability*.

Estuda-se no campo empírico desta tese como essas instituições de *accountability* se articulam para levar a cabo a tarefa de manter os governantes *accountable* em se tratando do seu papel de fazer com que as decisões políticas se tornem realidade concreta para os cidadãos. O foco empírico é dado nos casos de corrupção encontrados nesse processo, mas as discussões teóricas desse Tomo nos lembram, ainda que enquanto mera possibilidade, dos

perigos que a ocorrência desse tipo de prática coloca para o regime democrático se seus postulados de inclusão e *accountability* não conseguem se realizar.

Falar em corrupção da democracia não seria só mais uma forma de revelar as suas imperfeições, e sim uma cobrança contra aqueles que obtêm benefícios às custas dos que são excluídos, devido a processos imperfeitos de realização das normas democráticas. Estamos acostumados a apontar todos os defeitos que pululam nas democracias existentes, comparando-as com ideais normativos que demandam tanto desse regime que acabam ameaçando-o. A ideia por trás da nossa discussão teórica em termos de princípios democráticos foi a de que os ideais são isso mesmo, ideais a serem realizados, que não existem na prática na sua forma perfeita, atuando enquanto motivadores para sempre buscarmos, enquanto comunidade política, o máximo, nos esforçarmos para lembrar que nos colocamos o grande desafio do auto-governo, e que a corrupção – enquanto prática excludente que é – coloca em risco a fundação desse regime.

O Tomo chega ao final trazendo novamente Young (2000), dessa vez com a sua proposta de realização de uma teoria crítica. Trabalha-se com ideais, permitindo ao analista se afastar da realidade que o cerca para criticá-la e imaginar as possibilidades (presentes nessa mesma realidade) de termos algo melhor. Nossa proposta é fortalecer as instituições de *accountability* de forma a compor uma rede coordenada que consiga de fato publicizar e responsabilizar a corrupção.

Esse arcabouço teórico do Tomo I pretende ser o pano de fundo das argumentações teóricas desta tese a respeito da democracia, *accountability* e corrupção. Finalizamos com a defesa de que as ações tomadas pelo poder Executivo quando da implementação das políticas públicas contribuem indiretamente para a inclusão dos cidadãos – seja uma inclusão social pela via do acesso a bens e serviços públicos, seja uma inclusão política por não privilegiar ilegitimamente nenhum cidadão ou grupo político. Ao optar por ações corruptas nessa tarefa, os governantes não apenas se tornam menos eficientes na entrega dos bens e serviços públicos como também deturpam a norma democrática inclusiva.

O grande responsável no Brasil hoje pela implementação das políticas não se encontra no Executivo federal – este apenas as define, de forma pactuada com os outros entes – deixando a cargo principalmente das prefeituras levarem a cabo a tarefa de fazer serviços básicos

chegarem até os cidadãos. Se a democracia repousa e confia em instituições de *accountability* que promovam a publicização e julgamento da corrupção, esta *accountability* tem que atingir todos aqueles responsáveis pela administração da coisa pública. Os municípios, por contarem hoje com tranferências volumosas de recursos desde a União e serem responsáveis por executar serviços essenciais, também devem ser mantidos *accountable*, garantindo a inclusão desde a primeira esfera de contato dos cidadãos com o poder político.

No Tomo II, nossa análise recai sobre o Brasil, os seus governos locais e as instituições de *accountability* responsáveis por mantê-los *accountable*. O próximo capítulo discute especificamente a escolha do nível de análise local e aponta debates da literatura que nos guiarão nesta empreitada.

TOMO II

**Uma imersão no Brasil:
descentralização e instituições de *accountability***

3 DAS RELAÇÕES ENTRE CORRUPÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

O Tomo I se atentou para o marco teórico fundamental desta tese: estabelecer as conexões entre democracia, *accountability* e corrupção, a partir do princípio da inclusão dos possíveis afetados nas decisões e ações coletivas. Partimos de um nível teórico mais abstrato, de princípios democráticos, até a chegada às instituições que podem ajudar a consolidá-los. As instituições de *accountability* horizontais são trazidas para o centro da análise como possíveis asseguradoras do ideal de inclusão e que, ao trazerem a corrupção a público, permitiriam o seu enfrentamento.

Ressaltou-se que este ideal democrático inclusivo diz respeito ao tomar e ao implementar as decisões coletivas. Com isso, o terreno Executivo ganha relevância na análise, e a escolha por estudá-lo a partir de um marco democrático ganha sentido. Opta-se nesta tese por estudar a presença da corrupção nas ações dos Executivos municipais brasileiros quando estes tem que implementar as políticas públicas (como veremos, os Executivos municipais no Brasil, principalmente em pequenos municípios, dependem enormemente do Executivo federal para ter capacidade financeira de prover serviços públicos básicos, como saúde, educação e assistência social).

Este terceiro capítulo tem como objetivo fazer a defesa dessa opção pelo nível de análise local. Estendemos as nossas discussões sobre democracia, *accountability* e corrupção para os governos locais, voltando o foco para o Brasil e as relações – ambíguas – que aqui podemos estabelecer entre corrupção e descentralização. Dessa forma, o Tomo II parte para as discussões acerca da corrupção no mundo real, como ela de fato vem ocorrendo nos governos locais brasileiros, suas possíveis conexões com o ideal descentralizador e como ela pode ser enfrentada a partir das instituições federais de *accountability*. No próximo capítulo o alvo será o fortalecimento pelo qual essas instituições tem passado no período recente, o que a literatura diz sobre as suas formas de interação no enfrentamento da corrupção e o que podemos esperar para a nossa análise empírica.

3.1 Corrupção como caminho inexorável?

O pensamento sobre a história brasileira é marcado por uma ideia central:

A incidência da corrupção ao longo da formação do país e sua recorrência na vida contemporânea cristalizaram a ideia de que ela resulta de uma espécie de destino atávico que finca raízes na tradição portuguesa, como a sementeira dos males atuais (FIGUEIREDO, 2008:209).

As grandes interpretações historiográficas dos séculos XIX e XX erigiram a corrupção como uma das heranças perversas do nosso processo de colonização. Ela teria se tornado natural entre nós, variando o seu sentido e a sua profundidade, mas sempre presente. Desde o recebimento de proventos a mais pelos funcionários régios, passando pelas acusações dos republicanos contra o sistema monárquico, dos revolucionários de 30 contra a Primeira República, dos udenistas contra Getúlio e o seu “mar de lama” no Catete, dos militares contra a subversiva corrupção, até a chegada na democracia atual e seus escândalos de corrupção envolvendo presidentes e os maiores partidos políticos (CARVALHO, 2008).

Dessa forma, muitos tematizam a corrupção como um fenômeno com raízes históricas e culturais tão profundas que seria difícil combatê-lo (SPECK, 2002). Ao tratarmos esse tema como um traço da identidade brasileira – como podemos verificar nas análises de importantes “intérpretes do Brasil” como Sérgio Buarque de Holanda (1995) e sua defesa da cultura brasileira como fortemente patriarcal e patrimonialista, ou Roberto DaMatta (1997) e seu apontamento do traço da “malandragem” na ética individual e nas relações sociais do brasileiro – há o risco sempre presente de essencialização do fenômeno como um aspecto inerente à personalidade brasileira, impossibilitando sua compreensão e análise de um ponto de vista social e histórico. A cultura brasileira delimitaria um caráter sempre voltado para os vícios e as imoralidades cometidas pelo indivíduo. Por esta perspectiva, o caráter do brasileiro acaba por estabelecer uma armadilha analítica e conceitual, incapaz de perceber que as dicotomias mais obscurecem nossas imoralidades do que propriamente as esclarecem (FILGUEIRAS, 2009).

De uma forma geral, “a corrupção tem sido lida como resquício de um tempo antigo, atrasado, e não moderno, e essa leitura é um empecilho para a sua análise e compreensão” (PINTO, 2011:20). Esta tese partilha o entendimento de que a corrupção não é um resquício de um Brasil pré-moderno e pré-democrático. Ela deve ser pensada dentro da atual conjuntura brasileira como algo antigo sim, mas que se atualiza sempre nas nossas instituições e

sociedade. Jogá-la para o passado é atrapalhar as análises e interpretações do presente. A tese defendida aqui então se afasta do tipo de interpretação que vê a corrupção no Brasil como um problema histórico inexorável, e mostra como essa problemática pode ser conectada com as discussões democráticas sobre inclusão. Toma-se a corrupção do ponto de vista da exclusão nas decisões e ações dos governos e da legitimação da hierarquia das desigualdades na sociedade. Estas desigualdades, por serem vistas como legítimas, implicam um modo de governar que reproduz profundas iniquidades que corroem a qualidade do governo e, em um nível mais profundo, a própria democracia.

Uma das estratégias anticorrupção mais reforçada pelas agências internacionais tem sido justamente a descentralização. No contexto global recente, de 75 países considerados em desenvolvimento ou economias em transição, 63 teriam implementado reformas nas quais teriam ocorrido processos de transferência de poder político para governos locais (DILLINGER, 1995). Enquanto a literatura internacional aponta para os efeitos ambíguos dos processos descentralizadores sobre a corrupção, a Constituição brasileira de 1988 proporcionou um alto grau de descentralização fiscal e de políticas. Este capítulo pretende construir a narrativa da construção da nossa cidadania baseada na exclusão até a conexão entre inclusão, *accountability* e descentralização, com o foco recaindo sobre as mudanças sofridas na esfera local brasileira.

3.2 A corrupção do ponto de vista da ausência de inclusão no Brasil: a legitimação da hierarquia das desigualdades

Em sociedades marcadas não apenas pela pobreza arraigada, mas também por profundas desigualdades sociais – como a brasileira – como garantir que os fracos e pobres sejam pelo menos tratados decentemente pelas autoridades e incluídos nas suas decisões e ações? (O'DONNELL, 1998). Uma sociedade marcada pela corrupção indica uma sociedade marcada por processos de exclusão social – cidadãos possivelmente afetados são excluídos do acesso a serviços públicos básicos, isto é, são excluídos dos resultados das políticas públicas. Mas mais do que isso, corrupção sinaliza também para uma exclusão política – os afetados são ilegitimamente deixados de fora das decisões e ações que trazem conseqüências para as suas vidas. Neste tipo de sociedade, as relações que os cidadãos constroem com a lei e a legalidade são problemáticas. Com isso em mente, as ideias de Celi Pinto (2011) são trazidas

para o debate, a fim de ressaltarmos a conexão existente entre corrupção e processos de exclusão no Brasil.

Desde pelo menos Raymundo Faoro e seu “Os Donos do Poder” de 1958, foram discutidas as relações complexas que se estabeleceram no Brasil entre as esferas pública e privada. Este autor escreveu uma narrativa sobre as origens, identidade e destino do nosso país, com uma tese central bastante forte: de D. João I até Getúlio Vargas – em um período que engloba seis séculos envolvendo a história de Portugal e do Brasil – uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações e desafios. Essa estrutura seria o patrimonialismo estatal, o principal obstáculo à construção da noção de coisa pública no nosso país. Para o autor, esse nosso patrimonialismo foi herdado de Portugal, onde a Coroa mal distinguia o bem público do bem particular, o patrimônio real do patrimônio da nação. Faoro retira de Max Weber (1991 [1921]) esse conceito de patrimonialismo para denotar um atributo de uma cultura política que corresponderia a uma situação concreta na evolução política brasileira: uma indefinição entre o público e o privado, a falta de uma consciência clara de que se está burlando uma regra coletiva quando se apropria privadamente de algo. Hoje no Brasil as análises de corrupção se apropriam da tese de que temos um patrimonialismo difundido.

Ainda nas suas análises, ao lado do poder político patrimonial, existiria um grupo de comando: o estamento. Este é a principal característica do nosso patrimonialismo: um quadro administrativo junto ao poder superior, cujos membros buscam prestígio e honra social. O estamento é um sistema de forças políticas que está acima das classes, uma camada que ao longo do tempo mudou e se renovou, mas nunca deixou de existir. Ocorre que este estamento sempre foi um freio conservador, voltado para si mesmo, preocupado em assegurar as bases do poder e em explorar sistematicamente os cargos políticos, tirando o máximo proveito possível, parasitando os que produzem. Ele é um poder exercido sem o controle da vontade popular. É por meio dessa análise que Faoro afirma que o poder no Brasil tem donos, que não emana da Nação. O chefe político é aqui um gestor de negócios e não um delegado do povo, ele não está preocupado em ser *accountable*, muito menos tem os interesses inclusivos (o interesse público) como seu referencial para a ação. Para o autor, a máquina estatal no Brasil permaneceu portuguesa: hipocritamente casta, duramente administrativa e aristocraticamente superior/excludente.

O problema com esse tipo de tese patrimonialista, a nosso ver, é que ela aponta para um destino inexorável, inescapável – justamente o tipo de diagnóstico que queremos fugir. Podemos retirar dela a complexidade das relações público-privadas no Brasil e uma formação social baseada na extração de privilégios do poder político. Mas o que interessa-nos, sobretudo, discutir nessa seção são as dinâmicas de inclusão/exclusão e suas relações com a corrupção e o respeito à lei. Partimos então das ideias de Pinto, porque elas nos ajudam a construir e a defender as relações intrínsecas que percebemos entre corrupção e inclusão, mas não de forma inescapável. Ela foi a autora que melhor nos ajudou a pensar nas possíveis conexões entre corrupção e inclusão no Brasil. A exclusão dos cidadãos do acesso aos serviços públicos por meio de ações corruptas do governo local estaria inserida em um certo tipo de sociedade, que vê a lei como algo transponível, como uma sugestão para a ação.

Ao analisar a sociedade brasileira, essa autora afirma que, nesta, a esfera pública nunca teria se concretizado – tomando a *res publica* como um conjunto heterodoxo de serviços, direitos, recursos, propriedades, que pertenceriam à população, da qual todos seriam igualmente beneficiários e responsáveis. Haveria no Brasil indivíduos com diferentes percepções de seus direitos, de acordo com a quantidade de poder que se auto-atribuem. As relações estruturais que a sociedade constrói em relação ao que é público e o que é privado seriam diferente para cada grupo social, algo próximo do que Young (2000) definiu como perspectiva social. Estas diferentes relações que cada grupo social constrói com o que é público fariam parte do que a autora chama de legitimidade da hierarquia das desigualdades no Brasil. Seríamos uma sociedade profundamente hierárquica: “se há uma linha de corte profunda entre incluídos e excluídos, que perpassa classes, etnias, gênero e outras diferenças, há, por outro lado, um continuum transclassista que classifica o outro incessantemente de forma hierárquica” (PINTO, 2011:31-2).

Viveríamos a ilusão da diferença – ao invés da ilusão da igualdade, característica das democracias européias – entre as elites e as camadas populares. Ilusão esta levada para a vivência diferenciada em relação aos direitos. Da forma como entendido pela autora, a legitimidade da hierarquia das desigualdades tem a ver com a legitimidade da permissividade em relação ao ordenamento legal. Ao mesmo tempo que ninguém se sente constrangido a cumprir a norma legal, todos se sentem desiguais. Isso valeria tanto para as elites, que criam as normas para subvertê-las – algo próximo ao que Warren chama de *duplicitous exclusion* –

quanto para as classes populares, que não conseguem fazer valer seus direitos, mas que também não cumprem as normas.

Assim, na construção do Estado nacional brasileiro, a ilusão da igualdade cidadã e o compromisso de viver como se todos fossem iguais não se realizariam. O princípio da desigualdade legitimaria uma enorme hierarquia entre os brasileiros, com a internalização da diferença como direito ao privilégio, expressado como não necessidade de cumprir a lei:

Uma questão crucial da corrupção no Brasil é a existência de hierarquias múltiplas no lugar do princípio da igualdade, o que coloca cada indivíduo sempre como subalterno e ao mesmo tempo superior a alguém e, portanto, não obrigado a submeter-se a um tratamento igualitário perante as leis e os regramentos jurídicos (PINTO, 2011:44-5).

Voltando à discussão do primeiro capítulo sobre democracia, da forma como entendida aqui, ela possuiria uma estreita conexão com a ideia de primado da lei (*rule of law*). E, no Brasil, a democracia tem que conviver com o desrespeito cotidiano à lei, às normas em comum definidas para a convivência entre os indivíduos e o Estado. Esses indivíduos não se sentem *attached* às leis, não as “possuem”, no sentido de perceberem que elas se aplicam a todos de forma igualitária.

Uma sociedade que se auto-reconhece como desigual complicaria as relações estabelecidas com o que é público. A legitimidade da hierarquia das desigualdades constitui uma relação dos cidadãos com o ilícito de forma muito permissiva. Essa permissividade perpassaria toda a sociedade e desresponsabilizaria o cidadão com o que é público (PINTO, 2011)

Nessa legitimidade da hierarquia das desigualdades, cada indivíduo se identifica em uma escala hierárquica, na qual o princípio da igualdade é substituído pela quantidade de poder que cada um detém: “uma sociedade em que as pessoas sentem-se com direitos diferenciados, o que constituiria a antítese da cidadania” (PINTO, 2011:54). Esse tipo de sociedade, construída na base de privilégios hierárquicos, aceita como razoável o roubo e as irregularidades dentro dela mesma.

Com isso, Pinto constrói o argumento de que o tempo republicano brasileiro não teria sido capaz de construir uma sólida cidadania, posto que aqui não teria sido criado um sentido de igualdade e respeito à lei. Faltaria a internalização do sentido de coisa pública, de interesse público, como os direitos, bens e valores que pertencem ao conjunto da população, que deveriam ser igualitariamente compartilhados por uma comunidade nacional. Por aqui, o bem

público está à disposição para ser apropriado na medida dos recursos de poder de cada um. Como visto no segundo capítulo, o sentido de interesse público defendido é resultado de um embate entre perspectivas. Seu centro não é a exclusão de setores sociais, mas sim inclusões sucessivas, que redimensionam direitos e interesses de grupos constantemente.

Partilhando essa visão de que caminho da cidadania no Brasil foi e ainda é complicado, Carvalho (2001) escreveu sobre como grupos sociais foram incluídos ou excluídos no Brasil desde a sua Independência. Este autor defende que o caminho da cidadania no Brasil começou diferente daquele percorrido pela maioria dos países – classicamente descrito por Marshall (1950): dos direitos civis para os políticos, finalizando com os direitos sociais. Por aqui o caminho teria se invertido, iniciando pelos direitos sociais, introduzidos em momentos de baixa ou nula participação política e direitos civis (seu grande avanço se deu no período do Estado Novo, com a legislação previdenciária e trabalhista). Essa “cidadania regulada”, limitada por restrições políticas, marcaria nossos períodos autoritários, estabelecendo direitos sociais como privilégios distribuídos pelo Estado. Dessa forma, o governo incorporou os trabalhadores por leis sociais e não pela ação sindical e política independentes. A cidadania avançava, à medida que as massas eram trazidas para a política, mas este teria sido um avanço dependente dos governantes, que distribuíam direitos como benefícios: “A cidadania que daí resultava era passiva e receptora, antes que ativa e reivindicadora” (CARVALHO, 2001:126). O regime militar de 1964 teria seguido a mesma receita de Getúlio, autorizando a inclusão social de setores da população (trabalhadores rurais, domésticos, autônomos) de cima para baixo, e restringindo direitos políticos e civis. Por ser assim, Carvalho afirma que o autoritarismo brasileiro sempre procurou compensar a falta de liberdade política com paternalismo social. Com essa lógica marshalliana invertida, o grande complicador da cidadania brasileira pode ser lido como a concessão de direitos sociais em períodos de supressão política e poucos direitos civis. O Estado é visto como distribuidor de benefícios, e as relações que as pessoas estabelecem com o poder político é de busca de privilégios. Em um ambiente como este, a inclusão dos diferentes grupos sociais na arena pública não se dá de forma igualitária, abrindo espaço para a legitimidade da hierarquia das desigualdades.

Como parte desta trajetória da cidadania, o direito político do voto é visto como um dos primeiros passos importantes para a inclusão. As duas primeiras Constituições brasileiras (1824 e 1891) excluía mulheres, negros e pobres do direito de votar – o que representava 95% da população do país. Durante a nossa trajetória histórica, esses grupos conquistaram o

voto, seja por pressões populares ou por concessões do Estado. Na atualidade, teríamos um cenário de plena inclusão política formal, com o voto dos analfabetos. Nas democracias contemporâneas, esse direito ao voto foi uma das principais pautas do século XX, mas ele é apenas o começo de uma trajetória de inclusão:

Some of the most powerful and successful social movements of this century have mobilized around demands for oppressed and marginalized people to be included as full and equal citizens in their polities. Demands for voting rights have focused some of these movements; especially today, however, when most adults in most societies have nominal voting rights, voting equality is only a minimal condition of political equality (YOUNG, 2000:6).

Assim, para além das regras legais há também o problema de ser reconhecido como membro por inteiro da sociedade – problema que marcaria as relações de poder brasileiras. O caminho para a inclusão demanda também que os cidadãos incluídos politicamente tenham suas opiniões consideradas e ouvidas. Ou seja, que seus representantes não engendrem em ações corruptas, excluindo os cidadãos das decisões e ações políticas que afetam as suas vidas. Em um cenário de plena inclusão formal, é preciso assegurar aos potencialmente afetados que a implementação das políticas públicas também se dará de maneira não-excludente, sem relacionar a entrega de bens públicos à privilégios de uns poucos. Uma sociedade que se constitui pela legitimidade da hierarquia das desigualdades implica em um corpo político que torna a corrupção presente e pouco problematizada, que não se preocupa com a exclusão dos afetados do processo decisório e do resultado da ação dos governos por meio das políticas públicas. Ou seja, a corrupção mantém uma relação necessária com um corpo político excludente e privatista.

Com a chegada da Constituição de 1988, tem-se um novo cenário no Brasil, com o mais longo período democrático da história do país. Há instituições sólidas, um processo eleitoral isento de fraudes, experiências municipais de participação política, uma economia em crescimento, a incorporação de novas parcelas da população no mercado consumidor. As inclusões formais nem sempre resultaram em formas de vida mais justas para os recém-chegados, mas mudaram o cenário político. Decisões políticas passaram a ter que ser tomadas levando-se em conta novos grupos, novos interesses e perspectivas:

Em tese, quanto mais inclusiva é a sociedade, mais democraticamente estariam repartidas as riquezas e o poder político e, em conseqüência, haveria mais controle da sociedade e menos espaço para as elites econômicas e políticas se apropriarem das riquezas públicas (PINTO, 2011:27).

Mas o quanto de poder de fato é redistribuído nesses atos de inclusão? Em muitos países, e o Brasil figura dentre eles, haveria um desencontro entre a inclusão pelo voto e a real mudança

nas posições relativas dos detentores do poder econômico e político. Esse seria o desencontro entre direitos assegurados constitucionalmente e a possibilidade concreta de usufruí-los que, por sua vez, seria a condição primordial para a legitimidade da hierarquia das desigualdades no Brasil.

O argumento construído aponta então para problemas na construção democrática brasileira em se tratando da inclusão plena dos cidadãos. Para além da conquista formal do direito ao voto, conta-se com uma sociedade pautada por hierarquias sucessivas que excluem certos grupos, e que não consideram a lei como uma barreira intransponível. Da forma como entendida nesta tese, a corrupção indica que decisões e ações políticas foram tomadas ou implementadas na ausência de todos os possíveis afetados, excluindo social e politicamente os cidadãos, desligando-os das decisões coletivas tomadas no contexto democrático. Uma sociedade marcada por relações estruturais que desconsideram a importância dessa inclusão abriria espaço para uma forma de governar que desconsidera a publicidade como característica inerente do processo político democrático.

A partir desse diagnóstico, Pinto defende que qualquer pretensão de se estudar a corrupção no Brasil como um processo excludente precisa olhar para a base desse processo: o nível local. É a corrupção cotidiana, rotineira, dos pequenos e médios municípios que seria mais reveladora desse modo de governar que representa a permissividade no trato com a coisa pública (PINTO, 2011). Com base nisso, a próxima seção apresenta a justificativa de por quê estudar a corrupção na esfera local brasileira.

3.3 A relevância do nível de análise local

O objetivo desta tese é mapear a trajetória das irregularidades encontradas nos governos locais quando estes lidam com os recursos federais. A ideia é captar como as instituições de *accountability* estabelecem processos interativos e coordenados de controle e responsabilização sobre a malversação de recursos públicos por essa esfera de governo. A literatura, ainda incipiente sobre o tema, é uníssona em afirmar que é freqüente a malversação de verbas federais por prefeitos de municípios do interior do país (PINTO, 2011; FERRAZ; FINAN, 2005). Mas esse tipo de problema não é exclusivo do Brasil. No contexto latino-americano, desvios de fundos e superfaturamento de bens e serviços figuram entre as formas comuns que políticos locais encontram para se apropriar de recursos públicos (OECD, 2005).

Outras irregularidades freqüentes incluem obras públicas inacabadas, uso de notas fiscais falsas e firmas fantasmas (SANTISO, 2007). Todavia, ainda são escassos os estudos sobre o governo local internacionalmente, e mais ainda no Brasil. Por aqui, pouca atenção é dispensada a análise da execução de políticas pelo nível local (LEITE, 2010), o que torna as pesquisas sobre essa esfera de governo ainda mais necessárias.

Além disso, faz sentido estudar a corrupção nesta esfera porque falta aos funcionários locais a capacidade para lidar com somas tão vultosas e projetos complexos: “frecuentemente carecen del entrenamiento para revisar, administrar y controlar proyectos complejos, lo que los leva a optar por la corrupción” (WARREN, 2005a:137). Isso se daria também no contexto brasileiro, onde a maioria das políticas públicas “são realizadas no plano local, exatamente onde as capacidades gerenciais e burocráticas são menos desenvolvidas” (ABRUCIO, 2007:81). Isso significa que a corrupção no nível local está estreitamente vinculada a ausência de capacidades gerenciais e administrativas, a um ambiente de desconhecimento, de falta de recursos humanos e materiais para lidar com as políticas públicas. Esta tese discute que este tipo de contexto abriria ainda mais o campo para as ações corruptas. Quando as regras não são claras, e a *accountability* não se faz presente, há espaço e incentivos para a corrupção florescer.

Defende-se que no âmbito municipal a corrupção é particularmente reveladora, se estendendo como uma malha e atuando com força. Haveria uma convivência habituada quase pacífica entre a população e a corrupção dos agentes públicos locais:

A prática de corrupção por funcionários públicos é coisa antiga. Dela se diz até que é ‘institucionalizada’, o que pareceria um contrassenso não fosse o fato de a expressão indicar que, de fato, as práticas de concussão, peculato, extorsão, etc., realizadas por funcionários da prefeitura há tanto tempo, já foram incorporadas pela sociedade à sua folha de ‘custos de transação econômica e política’ (ARANTES, 2000:68-69).

No sentido proposto pela interpretação de Pinto (2011), a hierarquia das desigualdades apareceria no município através da concentração de poder em uma elite política que não necessita prestar contas à não-elite, situação advinda de posições estruturais de poder. Em cidades do interior, ocorreria o encontro dos recursos com uma classe política que possui grande liberdade de ação, que não reconhece a lei como algo intransponível e não se sente controlada a ponto de não agir ilegalmente (PINTO, 2011). Processos de *accountability* iniciados por instituições de fora do governo local, teoricamente, poderiam contribuir no sentido de mantê-los responsáveis e controlados. Essa tese se pergunta se o controle e a responsabilização exercidos de forma coordenada pelas instituições de *accountability* federais

conseguiriam dar conta de processar/absorver os casos de corrupção que ocorrem na esfera local; dando assim uma resposta institucional a esse tipo de prática excludente.

Os pequenos municípios nos permitem ver o caráter cotidiano do exercício da atividade política. Os recursos federais transferidos para eles fazem parte da sua rotina administrativa. Em grande parte dos pequenos municípios, com fraca arrecadação de impostos e com padrões de pobreza elevados, elites reduzidas e distantes da população, os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dos programas do governo federal tem grande importância.¹⁸ E, nestas condições, qualquer pequeno desvio representa um grande prejuízo para a municipalidade. Dado que essas transferências federais são cruciais para a entrega de bens públicos às populações das pequenas localidades, atos de corrupção envolvendo essas transferências deixam de fora (excluem) dos resultados das políticas cidadãos que legitimamente deveriam recebê-los. Dessa forma, qualquer pequeno desvio representa a exclusão nas ações políticas das pessoas que mais necessitariam estar incluídas, posto que moradoras de pequenos municípios e que, portanto, tem menores possibilidades de acessar bens públicos por meios privados ou em outras cidades, e que estão mais alijadas dos governos centrais (e que, portanto, tem menos possibilidades e recursos para fazer ouvir seus reclames legítimos por inclusão). São os desvios de pequenas cidades os mais caros à inclusão democrática, porque seus habitantes estão em situação mais vulnerável.

Uma das maneiras de se garantir o princípio democrático inclusivo seria através de processos de *accountability*, fazendo com que os governantes sejam responsáveis publicamente por suas ações. A literatura internacional sugere, como forma de se gerar mais *accountability* e combater a corrupção, mais descentralização. As próximas seções pretendem explorar os processos de descentralização ocorridos no Brasil pós Constituição de 1988 e seus possíveis efeitos sobre as práticas *accountable* e inclusivas dos municípios brasileiros. Primeiro, diferenciamos os conceitos de descentralização e federalismo, para depois analisarmos os processos descentralizadores ocorridos quando da nova Constituição. O passo seguinte será inserir essa discussão dentro de um debate mais amplo na literatura internacional e suas conclusões ambíguas sobre os efeitos reais da descentralização na corrupção.

¹⁸ O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, art. 159, I, b), e é composto de 22,5% da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes.

3.4 Definições conceituais: descentralização e federalismo

Existe um debate acirrado na literatura atual sobre qual o impacto que processos de descentralização teriam sobre práticas corruptas, se as facilitariam ou inibiriam. Dentro desse debate, a descentralização muitas vezes é pensada e medida como equivalente a federalismo. Iniciemos então com a separação de fronteiras entre esses dois conceitos, cruciais para quem pretende estudar as relações entre diferentes esferas de governo.

No debate sobre o federalismo, existe um ponto de convergência básico entre todas as visões: “o federalismo organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo, que têm autoridade formal sobre o mesmo espaço territorial e sobre todos os cidadãos” (SOUZA, 2008:36). Na sua origem, um arranjo federativo é definido como uma parceria, feita através de um pacto, que estabelece uma divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. Acordos federativos geralmente incluem uma Constituição que proteja a soberania e autonomia das unidades; um tribunal constitucional forte e independente; e maiorias ou supermaiorias das unidades territoriais para efetuar mudanças políticas (RODDEN, 2005).

Na contemporaneidade, o federalismo seria definido como algo mais complexo do que simplesmente a união de unidades autônomas formalmente independentes que escolhem atuar levando em consideração umas às outras por meio de processos de cooperação, competição e resolução de conflito. Existiriam federalismos centralizados – com governos locais que quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com alto grau de influência, decisão e controle nos assuntos subnacionais – e federalismos cooperativos – que propagariam uma ação conjunta entre esferas de governo, com unidades subnacionais com autonomia decisória e capacidade de auto-financiamento (ALMEIDA, 2005).

No que concerne à sua relação com a *accountability*, o federalismo seria uma forma de se garantir mecanismos de *checks and balances* entre as unidades, isto é, uma fiscalização recíproca entre os entes federativos para que nenhum deles concentre indevidamente poder e acabe com a autonomia dos demais. Pode-se pensar que um sistema federativo, com essa divisão de autoridade e controles mútuos, poderia ser mais propício para o combate à corrupção (ABRUCIO, 2005; TREISMAN, 2000).

O problema da definição de federalismo é que esta em geral só considera a divisão de autoridade em dois níveis (federal e estadual). Com isso, a análise teórica e empírica dos espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias, como os municípios, ficariam em um “limbo” dentro das teorias do federalismo. Dessa forma, seria mais apropriada a utilização de conceitos como descentralização para analisar as relações entre os diferentes níveis de governo no Brasil (SOUZA, 2008).

Sobre este último conceito, pode-se partir de uma definição simples: dispersar ou distribuir poder que previamente estava concentrado no centro. Uma primeira geração de estudos a considerava um jogo de soma zero, de simples transferência de autoridade do centro para governos subnacionais. Já uma segunda geração incluiu medidas mais precisas, considerando que a descentralização pode se subdividir em política, de políticas e fiscal (RODDEN, 2005). No seu formato político, ela implica a distribuição de poder decisório: a efetiva capacidade dos entes subnacionais e de seus eleitores de tomarem decisões sobre seus governantes. A descentralização política existiria onde há transferência de autoridade para os atores subnacionais, com o Executivo e o Legislativo eleitos por voto popular. Já a descentralização de políticas seria caracterizada pela autonomia que os governos locais possuem para decidir ou gerir as suas próprias políticas. E a descentralização fiscal envolveria o aumento de recursos e da capacidade decisória sobre sua aplicação (SOUZA, 1998b).

A maioria dos estudos empíricos atuais sobre a descentralização a definem e medem a partir deste último tipo, com foco maior recaindo sobre a distribuição das despesas e receitas entre níveis de governo. Segundo a crítica de Rodden (2005), esse foco excessivo no aspecto fiscal perde capacidade explicativa se não há informações adicionais sobre a estrutura regulatória das finanças subnacionais. Frequentemente, ignora-se a fonte de financiamento da descentralização: se ela procede de transferências intergovernamentais, receitas compartilhadas por fórmulas fixas, arrecadação própria ou mesmo empréstimos. Assim sendo, estudar a descentralização a partir do seu aspecto fiscal ou de medidas dicotômicas de federalismo forneceria *proxies* pouco precisas e potencialmente enganosas.¹⁹ Pouca atenção estaria sendo dada para a natureza cada vez mais imbricada da tomada de decisões envolvendo governos centrais e locais. Seria preciso reconhecer que há cada vez mais uma

¹⁹ A maioria dos estudos de descentralização que a medem a partir do federalismo, o fazem a partir de uma variável binária que separa países em federações ou Estados unitários. Dessa forma ficariam mascaradas as suas variações temporais e as diferenças marcantes entre países agrupados sob a mesma rubrica (RODDEN, 2005).

distribuição compartilhada de autoridade política, fiscal e de políticas entre as diferentes esferas de governo (RODDEN, 2005).

Outros autores, como Almeida (2005), dividem a descentralização entre:

- i) a transferência de capacidade fiscal e de decisão sobre políticas para as autoridades subnacionais;
- ii) a transferência de responsabilidades para outras esferas pela implementação e gestão de políticas e programas federais;
- iii) e o deslocamento de atribuições do governo nacional para setores privados e não-governamentais.

As nossas análises empíricas se concentram no segundo ponto. Ou seja, nosso foco não recai na capacidade própria do governo local em termos fiscais ou de tomadas de decisões políticas ou sobre políticas, mas na capacidade dos municípios brasileiros executarem os programas e convênios estabelecidos com o governo federal. Posto essas divisões conceituais, a próxima seção trata dos processos de descentralização ocorridos no nosso país nos últimos anos.

3.5 Governos locais e descentralização: o caso brasileiro

Começamos com a constatação de que a maioria dos teóricos que se debruçaram sobre o governo local no Brasil se concentrou em análises do seu papel histórico, dando pouca ênfase a sua trajetória nos anos recentes (SOUZA, 1998a). Dentre estes, o que mais enfatizou o papel dos governos locais na política brasileira teria sido Victor Nunes Leal e seu *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Este livro trata da implantação de instituições políticas modernas como o federalismo e a representação, num Brasil de estrutura agrária decadente. O contexto é a primeira metade do século XX, quando da incorporação de indivíduos a instituições políticas liberais, principalmente através do voto – ou seja, um contexto de inclusão formal – mas com uma estrutura social e econômica inadequada a esse sistema representativo.

Tendo este cenário como referência, o autor constrói a tese sobre o coronelismo, que seria um compromisso recíproco entre o poder público que se fortalecia (estados e União) e o decadente poder privado dos chefes locais (donos de terras). Com a ampliação do sufrágio e a conseqüente concentração dos eleitores em pequenos municípios, os proprietários de terra

ganharam a possibilidade de mobilizar e controlar milhões de eleitores pobres e despolitizados. Surgiria assim uma aliança entre a situação do governo estadual e os potentados locais (coronéis): o primeiro oferecia cargos e receitas à desorganizada administração municipal, ou seja, lhe oferecia os meios de sustentação do domínio local, enquanto o segundo teria o controle do voto da população residente em zonas rurais. O governo estadual reconhecia a autoridade dos chefes locais, lhes concedia favores (empréstimos, empregos) e autoridade extralegal sobre as forças policiais dos municípios e, em troca, estes chefes deviam levar para as urnas seus dependentes para votarem nos candidatos apoiados pelo situacionismo estadual:

da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação dos funcionários estaduais no lugar (NUNES LEAL, 1975:50).

Sobre a evolução histórica do governo local, Nunes Leal aponta que esta esfera, da Colônia até a República, teria sofrido sucessivas limitações à sua autonomia no que se refere à sua liberdade para governar. Mesmo com a implantação do federalismo na I República, como princípio descentralizador do poder, a unidade política ainda era o estado e não o município. Com a Revolução de 30, vem a tutela dos municípios e o aumento da intervenção estadual nessa esfera. Apenas na Segunda República (com a Constituição de 1946) a eletividade na administração municipal é instaurada e a receita do município é ampliada. Esse ponto é relevante nos estudos do governo local brasileiro, pois os municípios sempre sofreram com uma extrema penúria financeira. Na Colônia, o município praticamente não tinha renda própria; no Império, as Províncias impuseram uma política tributária pesada aos municípios, levando-os a extrema miséria. Essa carência financeira municipal era, inclusive, um pilar do sistema coronelista, pois reforçava a dependência das lideranças políticas locais (NUNES LEAL, 1975).

Os municípios passariam por um processo de amesquinamento institucional, que expressa uma reduzida capacidade de intervenção na organização municipal por parte da administração local, muito subordinada aos órgãos superiores. Esse processo manteria o sistema coronelista em funcionamento: “o amesquinamento do município, sua falta de autonomia legal e financeira, é a variável crucial para explicar o governismo dos coronéis” (LIMONGI, 2012:39).

O que a análise de Nunes Leal faz é trazer os municípios enquanto peça-chave na explicação do sistema político da época. Já outros pensadores brasileiros são mais céticos em relação a

importância que deveria ser atribuída aos municípios brasileiros nos processos políticos. Autores como Alberto Torres (1978) criticaram acidamente o federalismo da Primeira República e sua descentralização. Enquanto parte do pensamento autoritário brasileiro, que pretendia romper com a corrupção pela via da centralização, ele criticou o federalismo da República Velha e a inviabilidade de uma nação construída pela agregação de interesses individuais e grupais de caráter local. Dada a dicotomia entre o país real, estruturado por clãs locais dispersos em um imenso território, e o inorgânico país legal, haveria a necessidade de um Estado forte e centralizado.

A história que Nunes Leal nos conta serve como uma primeira análise sobre a estrutura federativa brasileira, que seria um dos balizadores mais importantes do nosso processo político. A história federativa brasileira seria marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo. No início, na República Velha, teria predominado um modelo centrífugo, com estados com ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas, o Estado nacional se fortalece e os governos estaduais perdem autonomia. De 1946 a 1964, teríamos uma época de maior equilíbrio na nossa federação, mas o golpe militar teria estabelecido um modelo autoritário com grande centralização política, administrativa e financeira (ABRUCIO, 2005).

Esta tese olha com especial atenção para os municípios brasileiros – e as irregularidades que cometem no manejo dos recursos públicos advindos da esfera central –, tendo consciência de que 25 anos atrás o país passou por um forte processo de descentralização, responsável em grande parte pela existência e magnitude das transferências aqui analisadas. A descentralização foi defendida a partir de um discurso de que traria o governo para mais perto das pessoas. O grande divisor de águas do tempo atual, a Constituição de 1988, marcaria o nascimento de um novo federalismo no Brasil, resultado

da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar o plano local (ABRUCIO, 2005:46).

Os processos de redemocratização e descentralização vivenciados recentemente fortaleceram o poder político e os recursos financeiros dos governos subnacionais. Os municípios fazem agora parte do pacto federativo, junto com os estados, tendo constituições próprias (as leis orgânicas), o que aponta para uma relativa autonomia político-jurídica. Eles também adquiriram uma

margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar seus recursos, refletindo em certa autonomia tributária. Dessa forma, a Constituição de 88 teria redesenhado a federação a favor dos municípios (SOUZA, 1997), especialmente com a descentralização dos recursos fiscais, com o aumento do poder de taxação dos estados; com recursos fiscais distribuídos em prejuízo do governo federal, a partir do aumento das receitas compartilhadas com estados e municípios; e com o aumento das receitas transferidas dos estados para os municípios (ALMEIDA, 2005).

Esta autonomia concedida aos municípios seria defendida pela existência de uma forte conexão eleitoral no nível local, que favoreceria ações responsivas e responsáveis às necessidades locais, podendo resultar em gestões mais democráticas e eficientes. Além disso, descentralizar implicaria em levar a formulação de políticas ao plano local, possibilitando maior adaptabilidade das políticas às especificidades locais. O fortalecimento dos municípios permitiria construir uma república com cidadãos influenciando decisões e exercendo controle sobre os governos locais, com menos burocracia, clientelismo e corrupção (ALMEIDA, 2005).

Ainda em um marco otimista sobre a descentralização brasileira recente, Souza (1998a) a concebe como envolvendo uma nova moldura do jogo político federativo. Ela seria

promotora da capacidade que as unidades subnacionais de governo passam a ter de influenciar o processo de tomada de decisão em nível nacional e subnacional. Tal capacidade envolve tanto a possibilidade de influenciar e/ou vetar as decisões sobre políticas públicas que vão afetar a jurisdição subnacional, como a de influenciar e/ou vetar políticas nacionais que terão repercussão no espaço e nos interesses subnacionais (SOUZA, 1998a:2).

Enquanto Souza destaca o novo papel dos municípios nas relações de poder envolvendo a esfera nacional, Farah (1997, 2000) apresenta uma visão positiva da nova situação do governo local no Brasil, a partir de mudanças percebidas no padrão de administração estatal. Este padrão seria tradicionalmente caracterizado de forma negativa, conectado com: uma centralização decisória e financeira na esfera federal; uma fragmentação institucional; uma gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira levando a segmentação do atendimento e a exclusão de grupos do acesso aos serviços públicos; uma atuação setorial; um domínio de interesses privados; uma condução de políticas sociais segundo lógicas clientelistas; um padrão verticalizado de tomada de decisões; uma burocratização de procedimentos; uma exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; uma opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; e uma ausência de controle social e avaliação. Entretanto, este padrão estaria sofrendo mudanças, que passariam pela inclusão de novos segmentos sociais no espaço

da cidadania, pela redução da distância entre o Estado e o cidadão, pela participação de entidades da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, pela integração dessas políticas, pela articulação entre níveis de governo e pela modernização da gestão e das organizações estatais (FARAH, 1997).

Os governos locais estariam contribuindo para a formatação de novos arranjos institucionais e reformulando a lógica das políticas públicas implementadas localmente. O primeiro elemento ressaltado nessa reformulação é a promoção de ações integradas, dirigidas a um mesmo público alvo (a focalização em uma área de intervenção ou segmento da população – a exemplo das crianças e adolescentes e das mulheres –, procura formular políticas integrais que articulem as ações tradicionalmente fragmentadas em diversos setores). Haveria ainda o estabelecimento de vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios (é possível identificar iniciativas de governos municipais que procuram aliados nas esferas mais abrangentes de governo, assim como é visível a existência de programas locais articulados a políticas estaduais ou federais). Essas novas formas de articulação tenderiam a promover uma maior inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas no plano local.

Ainda em um marco otimista, Pinho e Santana (2001) apontam na trajetória recente dos governos municipais uma gama de alternativas inovadoras que passariam pelo fortalecimento da sociedade civil. Eles defendem que o governo municipal “pode iniciar um novo posicionamento da sociedade civil frente à problemas sociais, capaz de redefinir o escopo das tradicionais ações a nível federal” (PINHO; SANTANA, 2001:32).

Essas características combinadas cumpririam bem o papel de promoção de maior inclusão no Estado brasileiro, acompanhando um contexto de expansão democrática da cidadania. Nesse sentido, estaríamos assistindo no Brasil a um conjunto de iniciativas promovidas por governos locais que “sugerem estar em curso um processo embrionário de reconstrução do Estado no Brasil, em que se destacam o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e Sociedade e a redefinição da esfera pública” (FARAH, 2000:06). Tal movimento nas esferas locais pode ser entendido como parte integrante da democratização da gestão das políticas públicas no país, que tem na descentralização e na participação alguns de seus componentes centrais (FARAH, 2000).

De uma forma um pouco menos otimista, Almeida (2005) postula que conviveriam no Brasil tendências descentralizadoras e centralizadoras, em uma tensão inerente. Por exemplo, ela revela como, após a forte descentralização sofrida em 1988, na década de 90, a capacidade real dos governos subnacionais exercerem plenamente a autonomia fiscal foi restringida, principalmente por dois movimentos: restrições para a estabilização da moeda e garantias de recursos para programas sociais. Parte do primeiro movimento, de conter o endividamento estadual, está a criação da Lei de Responsabilidades Fiscal, que significou restrições significativas a estados e municípios.²⁰ O segundo garantiu regras para a regularidade, estabilidade e uso adequado dos recursos para programas sociais federais, através da vinculação de porcentagens de receitas e transferências intergovernamentais para gastos sociais específicos. Dessa forma, o governo federal transfere a estados e municípios recursos vinculados a programas específicos, e essas transferências se transformam no meio para a provisão de serviços sociais básicos de educação, saúde e assistência social (ALMEIDA, 2005).

Como exemplo de ruptura com o que a autora chama de federalismo cooperativo, são citados os programas focalizados de transferência direta de renda, como o Bolsa Família.²¹ Esses programas representariam uma volta de formas centralizadoras de prestação de benefícios sociais – baseada na ideia de enfrentar a pobreza evitando a instrumentalização clientelista pelas elites locais. Com isso, o consenso sobre a virtuosidade da autonomia plena concedida aos entes subnacionais foi se desfazendo e gerando decisões centralizadoras que diminuiriam a autonomia dos municípios e ampliaram programas executados diretamente pela União e com reduzido envolvimento dos entes subnacionais – como os programas de transferência direta de renda (ALMEIDA, 2005). O Brasil de hoje seria uma federação muito mais descentralizada do que sob o regime autoritário anterior, mas permaneceria a ideia de que é no “centro do sistema político que se pode discernir com mais nitidez as soluções mais adequadas dos problemas da agenda pública” (ALMEIDA, 2005:38).

²⁰ Esta lei estabelece limites para despesas com pessoal (menos de 60% das receitas líquidas correntes); limites de endividamento; metas fiscais anuais; provisão para despesas recorrentes (autoridades públicas não podem tomar iniciativas que criem despesas futuras para mais dois anos sem indicar a fonte de financiamento ou corte); disposição especial para anos eleitorais (proíbe governadores e prefeitos, no seu último ano de mandato, antecipar receitas tributárias por empréstimos de curto prazo, reajustes salariais ou novas contratações).

²¹ Federalismo cooperativo combinaria a manutenção nas instâncias subnacionais de áreas próprias de decisão, uma forte descentralização no sentido de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades na implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal (ALMEIDA, 2005).

Outros autores ressaltam que, apesar da Constituição de 88 ter aberto oportunidades para a participação cidadã e inovações na gestão pública, levando em conta o nível local, este processo não teria se completado (ABRUCIO, 2007). Em um marco pessimista, são ressaltadas as fortes desigualdades regionais, que seriam reforçadas pela existência de um enorme contingente de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios. Estes municípios, dado a inexistência de atividade econômica significativa e o tamanho da sua população pobre, só sobreviveriam às custas das transferências estaduais e federais (SOUZA, 1998a).

O processo de descentralização também não teria dado certo pela predominância da visão do chamado municipalismo autárquico – baseado na ideia de que os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas colocados às suas populações. Esta visão incentiva a “prefeiturização”, na qual cada prefeito(a) defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, sem um olhar ampliado, que dê conta de abarcar problemas comuns em termos micro e macrorregionais. Isso somado ao fato de que ao invés de cooperação, tem-se um jogo em que os municípios concorrem entre si pelos recursos públicos de outros níveis de governo e lutam predatoriamente por investimentos privados. Além do mais, a despeito da descentralização ocorrida, ainda sobreviveriam resquícios culturais e políticos anti-republicanos no plano local. Diversas municipalidades do país ainda seriam “governadas sob o registro oligárquico, em oposição ao modo poliárquico que é fundamental para a combinação entre descentralização e democracia” (ABRUCIO, 2005:49). Assim, a descentralização teria levado à multiplicação exagerada de municípios, a poucos incentivos à cooperação intergovernamental, à sobrevivência do patrimonialismo local e a um federalismo “compartimentalizado”, em que cada nível de governo procura encontrar o seu papel específico, sem incentivos para o estabelecimento de laços (ABRUCIO, 2005).²²

Marta Arretche (1996) também problematiza o consenso pós-88 envolvendo as virtudes potenciais da descentralização como indutora de maior democratização e eficiência nas políticas públicas. Para desfazer esse consenso, ela mobiliza três argumentos. No primeiro, ela rebate a ideia de que a descentralização é condição necessária à democratização do processo decisório.

²² De acordo com Souza (1998b), a criação de novos municípios foi impulsionada após a democratização, já que no período militar as exigências eram difíceis de serem cumpridas. O crescimento do número de municípios teria contribuído para a tendência a difusão do poder que caracteriza o Brasil pós-democratização. Por outro lado, a proliferação de centenas de novas unidades municipais deu origem a municípios muito pequenos, sem a menor condição de se auto-sustentarem.

Para ela, a associação entre centralismo e autoritarismo seria melhor explicada pelo exame de como se associaram historicamente, na formação dos Estados Nacionais, as estruturas administrativas centrais e as elites locais. Seria a maior ou menor capacidade de absorção das elites pelo Estado centralizado que estimularia a identificação entre descentralização e democratização nas suas demandas por maior participação no processo político. O caráter democrático do processo decisório dependeria menos do âmbito no qual se tomam as decisões (local ou federal) e mais da natureza das instituições delas encarregadas.

O segundo argumento questiona se a descentralização implicaria em um esvaziamento das funções do governo central. O exame da situação brasileira, na verdade, mostraria o oposto disso – o fortalecimento do centro, inclusive para fiscalizar o âmbito local. Nesse sentido, propõe que o sucesso de reformas do Estado de tipo descentralizadoras supõe uma expansão seletiva das funções do governo central: o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais, implementadas pelos governos subnacionais. Essa função seria ainda mais relevante em países com disparidades intra-regionais tão significativas como o Brasil. Esse tipo de argumento, que ressalta a importância da fiscalização do governo central nos processos descentralizados que ocorrem nos municípios quando da implementação de políticas públicas, é fundamental para esta tese. Mais a frente mostramos como, para certa parcela da literatura sobre descentralização, esta só funcionaria como estratégia anti-corrupção se existe um sistema de controle centralizado – no nosso caso, as instituições federais de *accountability*.

Por último, no terceiro debate, a possibilidade de que a descentralização viabilize maior *accountability* sobre a ação dos governos (dada a proximidade entre eleitos e eleitores) e a conseqüente diminuição de comportamentos clientelistas não devem ser tomadas como algo que necessariamente ocorrerá. Não haveria uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo: este pode ocorrer em qualquer escala de operações, local ou federal (ARRETCHE, 1996).

Ainda nas críticas aos processos de descentralização ocorridos no Brasil ressalta-se que a elevação do poder decisório dos entes municipais não foi acompanhada de um aumento equivalente no seu nível de responsabilização, como estava previsto no modelo normativo da nova Constituição. Isto acabou resultando em um maior espaço para as práticas corruptas, devido à reduzida capacidade de monitoramento e sanção, tanto pelos eleitores quanto pelos

órgãos federais de controle público. A descentralização vivida pelos municípios brasileiros teria levado a efeitos perversos como a irresponsabilidade fiscal dos entes subnacionais (que teria levado à já mencionada LRF), o aumento do volume de denúncias de corrupção, clientelismo e ineficiência nas esferas subnacionais, a efetividade limitada dos mecanismos de participação e controle social da gestão das políticas públicas e a governos mais porosos às elites locais (LEITE, 2010).

Em que se pese que são poucos os estudos sobre a esfera local no Brasil, esta literatura foi mobilizada para indicar que existe um intenso debate sobre as conseqüências dos processos de descentralização ocorridos com a nova Constituição. Com ela, teria dado início no Brasil um processo de descentralização que poderia democratizar os governos locais, torná-los mais autônomos, inclusivos, *accountable*, o que tenderia a limitar a corrupção presente nesta esfera. Porém, os resultados deste processo não são consensuais, assim como também não o são nos estudos internacionais, alvo da nossa próxima seção.

3.6 Da relação entre descentralização e corrupção: dissensos na literatura internacional

Todo esse debate sobre a descentralização tem a ver com uma tendência de valorização dos níveis subnacionais de governo em detrimento do governo central, que seria justificada pelo

esgotamento da capacidade de lidar com problemas complexos e extensos por parte dos governos centrais o que leva a transferência desses problemas para os níveis subnacionais, principalmente o municipal. O argumento é procedente: ao se partir um problema ele se divide em partes menores e isso torna mais fácil o seu tratamento. Além disso, ao se transferir o problema para o nível municipal, este seria o mais habilitado a enfrentá-lo dado que a sociedade está mais próxima do governo e, assim, a definição das soluções, acompanhamento, interações e controles seriam mais factíveis em menores agregados (PINHO; SANTANA, 2001:7).

Essa valorização é parte de um consenso internacional, em uma agenda que congrega Banco Mundial e agências como a USAID (*The United States Agency for International Development*). Estas colocaram como parte do plano de democratização dos países em desenvolvimento a busca por uma governança local democrática (*democratic local governance*), definida como a transferência significativa de autoridade às unidades de governo locais, que são acessíveis e *accountable* à cidadania local, que desfruta de forma completa e profunda de seus direitos e liberdades políticos: “meaningful authority devolved to local units of governance that are accessible and accountable to the local citizenry, who enjoy full political rights and liberty” (BLAIR, 2000:21).

Os argumentos a favor do governo local, em geral, reforçam que essa instância forneceria a oportunidade para a participação política (favorecendo a educação do cidadão para a prática da política), ajudaria a assegurar uma distribuição eficiente dos serviços (o governo local teria melhores condições para alocar os recursos públicos atendendo às necessidades locais por estar mais próximo à comunidade) e expressaria oposição a um governo centralizado (sendo a manifestação da difusão do poder político). A ideia dos que defendem o governo local é a de que as instituições políticas locais são essenciais para um governo democrático, posto que muitas vezes são o primeiro e o único contato que os cidadãos têm com os seus governantes, tendo potencial para serem mais responsivas aos cidadãos, com tomada de decisões e ações melhores informadas pela experiência e circunstâncias locais (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009). Por ser assim, a descentralização seria uma forma de fortalecer democraticamente a comunidade local, permitindo maior influência da mesma nas decisões e ações políticas, ao proporcionar inclusão.

Nessa chave, a *accountability* seria promovida uma vez que os membros da comunidade local seriam mais efetivos em controlar as atividades e decisões do governo local do que uma burocracia pública distante. Sendo mais passível de cobrança, o governo local estaria conectado com uma menor incidência de práticas corruptas. Ele proporcionaria maior visibilidade aos comportamentos desviantes e corruptos: se existe ineficiência ou autoridades locais irresponsáveis às pressões locais ou burocracias locais que buscam seus próprios interesses, mesmo onde tais acusações são justificadas, elas só seriam possíveis por causa da grande visibilidade do governo local. O sistema local seria aberto e forneceria, assim, corretivos para que os seus defeitos sejam revelados (JONES; STEWART, 1985).

Porém, encontramos poucos estudos que de fato testaram empiricamente a associação entre descentralização e menores índices de corrupção: “the relationship between decentralization and corruption is an area where additional field research is merited” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009:2). Será mostrado adiante que, dentre esses poucos estudos, a controvérsia em torno dos efeitos da descentralização sobre a corrupção está estabelecida e não resolvida (VERON *et al.*, 2006; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009; IVANYNA; SHAR, 2011).

Dentre os estudos empíricos que comprovam os efeitos negativos da descentralização sobre a corrupção – por efeitos negativos entenda-se que um aumento na descentralização provoca o

objetivo almejado: uma diminuição na corrupção – encontram-se Ivanyna e Shar (2011). Eles argumentam que, ao medir de forma adequada a descentralização, mover o governo para perto das pessoas tem um efeito significativamente negativo sobre a incidência de corrupção – não importando qual a medida de corrupção se usa, desde percepções (*Corruption Perception Index*) até *surveys* sobre cobrança de propina entre empresas (*World Bank Enterprises Survey*) e chefes de família (*Global Corruption Barometer*).²³ Assim, a descentralização diminuiria a frequência e a quantidade de propinas pagas a funcionários do governo. Se aceitarmos as suas medidas, suas análises estatísticas demonstram robustez e apontam para um efeito sempre negativo da descentralização sobre a corrupção, ainda que nem sempre estatisticamente significativo para todas as medidas de corrupção ou para outras medidas de descentralização.

Fisman e Gatti (2002), com um estudo *cross-section*, e Crook e Manor (2000), com uma análise de caso sobre Índia, Gana, Bangladesh e Costa do Marfim, também encontraram uma relação negativa entre descentralização e corrupção. Estudos sobre a Colômbia mostram como a competição por postos políticos teria aberto as portas para líderes responsáveis e inovativos, que teriam sido a força motora de mudanças na capacidade do Estado e de melhora na entrega de serviços públicos, diminuindo a corrupção no nível local (FISZBEIN, 1997). Outros estudaram os governos estaduais nos EUA para apontar que a descentralização induziria a uma competição acirrada, o que desencorajaria a corrupção (DINCER; ELLIS; WADDELL, 2010).

Entre os defensores da descentralização, qualquer falha sua em promover a diminuição da corrupção é creditada a um processo incompleto ou distorcido de descentralização. Dificilmente se atentam para o fato de que a efetividade da descentralização pode depender da força da comunidade local afetada, das estruturas informais, sociais, econômicas e políticas que a embasam e no próprio suporte e controle advindo do governo central (VERON *et al.*, 2006).

Dentre os que destacam os efeitos perversos que a descentralização pode trazer e os problemas envolvendo a *accountability* sobre o governo local, afirma-se que ao trazer os funcionários públicos para mais perto dos cidadãos através da descentralização, aumenta-se o seu nível de discricionariedade, reduzindo o monitoramento e os controles das agências centrais, criando

²³ A controvérsia em torno das formas de se medir a descentralização é grande. Ivanyna e Shar (2011) preferem medidas realmente locais a medidas subnacionais, e a medem como a expansão dos gastos locais ajustado pelo quanto esses gastos são financiados por receitas próprias ou transferências não-condicionadas. Mas são criticados por esse foco fiscal. Para uma crítica aos estudos que medem descentralização a partir apenas da sua dimensão fiscal, ver Rodden (2005).

mais espaço para a corrupção. Existiriam mais oportunidades para a corrupção no nível local porque os políticos e burocratas locais seriam mais propensos a atender às pressões e demandas por privilégios dos poucos grupos de interesse locais (PRUD'HOMME, 1995). Nesse mesmo sentido, a proximidade envolvendo servidores públicos locais e cidadãos permitiria aos grupos de interesse locais ter maior impacto nas decisões locais, facilitando o aumento do nível de corrupção em países descentralizados (TANZI, 1996).

Assim, estudos mais pessimistas revelam que a descentralização não necessariamente reduz a corrupção, algumas vezes abrindo a porta para o abuso dos fundos públicos pelas administrações locais. Argumenta-se que a descentralização levaria ao aumento da corrupção, ao proporcionar o envolvimento de maior número de servidores públicos que lidam com investidores em potencial, ou mesmo ao promover uma maior dispersão do poder na tomada de decisões, causando uma falta de coordenação entre os burocratas (SCHLEIFER; VISHNY, 1993). Nesse sentido, quando a descentralização envolve acrescentar camadas de governo e expandir áreas de responsabilidade compartilhada, isso poderia facilitar a transferência de “culpa”, diminuindo a *accountability* ou competição e resultando na extração de rendas (*rent-seeking*). Outros estudos apontam que países descentralizados teriam uma percepção maior de corrupção e pior performance em termos de serviços públicos na área da saúde (TREISMAN, 2000). Ou que países com maior número de camadas governamentais e de servidores públicos, reportariam propinas com mais frequência (FAN *et al.*, 2009).

Em uma posição intermediária dentre os (poucos) estudos empíricos sobre o efeito da descentralização sobre a corrupção, alguns o estabelecem como um efeito condicionado. Por exemplo, Bardhan e Mookherjee (2006) mostram como a descentralização promove ganhos de bem-estar e diminui a corrupção, mas somente em serviços financiados com as taxas dos usuários; ela ainda pode diminuir o problema do alto custo informacional envolvido nos sistemas burocráticos altamente hierarquizados, mas isso pode ser compensado se as elites locais são capturadas por redes de corrupção. Ainda afirmam que a descentralização seria menos efetivas em regiões mais pobres – teríamos limitada *accountability* em situações locais de alta desigualdade política e sócio-econômica. Também defendem que por causa desses efeitos perversos da descentralização em regiões menos desenvolvidas, deveria ser promovido e ressaltado o papel de fiscalização e controle das instituições centrais, monitorando os governos locais e garantindo minimamente a provisão de serviços públicos (BARDHAN; MOOKHERJEE, 2006).

Nessa mesma linha, a organização não-governamental Transparência Internacional mostra, com base em experiências retiradas da Libéria, Peru, Eslováquia e Coreia do Sul, que os esforços anti-corrupção devem levar em conta o quanto decisões localizadas podem proporcionar maiores níveis de corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009). Veron *et al.* (2006), no seu estudo sobre a Índia, revelam como algumas vezes descentralizar a fiscalização de alguns programas para o governo local pode acarretar na formação ou fortalecimento de redes corruptas locais. Sob condições de desigualdade e de redes clientelísticas já existentes, as elites locais capturariam o Estado e, nesse sentido, o que a descentralização faz é realocar a corrupção para os poderosos locais. No seu estudo, o governo local foi capaz de impedir essa formação apenas quando já existia uma forte conexão entre os partidos políticos local e central. Dessa forma, somente o controle feito “de cima”, pelo partido central sobre as práticas descentralizadas, foi capaz de refrear a corrupção. Seus resultados, contra intuitivamente, apontam que a efetividade da descentralização depende de instituições governamentais centralizadoras, que consigam controlar os controladores locais.

Atento aos efeitos condicionantes e ao papel do fluxo de informações, Lessmann e Markwardt (2010) defendem que a descentralização funcionaria como instrumento de responsabilização e controle da corrupção dependendo da efetividade do monitoramento do comportamento dos burocratas. Em outras palavras, o benefício da descentralização só funcionaria onde existe um corpo supervisor, como uma imprensa livre.²⁴ Seus achados apontam que os efeitos benéficos da descentralização não prevalecem se não há um monitoramento público efetivo, ou seja, se há um nível baixo de liberdade de imprensa. Nesse sentido, os efeitos da descentralização seriam condicionados pelo sistema de controle existente.

Warren (2005a) também aponta algumas situações em que a descentralização pode perder seu efeito diminutivo da corrupção. Na primeira, o problema é o alcance do assunto em debate, pois há assuntos que, por sua natureza, são de escala ampla, atingem mais pessoas do que aquelas moradoras de certo município. Pode ser uma estratégia a favor da corrupção, argumentar a favor do controle local do problema, pois isto pode fortalecer organizações cujas atividades têm efeitos amplos, lhes permitindo escapar da responsabilidade pelos danos causados aos que estão fora daquela unidade política. Além disso, a descentralização pode

²⁴ Um dos problemas desta análise é que a sua medida de liberdade de imprensa é nacional, não considerando a mídia local. Eles utilizam a *Freedom House*, uma medida enviesada nos países em desenvolvimento, que deixa de fora a mídia das localidades rurais, distantes e mais pobres.

criar unidades políticas que se ocupam de poucos interesses muito fortes, deixando os cidadãos locais presos por poucos interesses poderosos. Quando se aumenta o tamanho da unidade política, é mais factível que interesses dominantes em um local sejam contrabalançados pelos de outro, e a competição entre eles tornaria mais fácil controlar e estabelecer julgamentos das ações corruptas. Por último, a descentralização pode dissolver a própria *accountability*. Os funcionários locais podem se aproveitar do fato de que pequenos projetos locais não são sujeitos a revisões centrais e usar o dinheiro público para fins corruptos.

Pelo exposto, fica evidente que a relação entre descentralização e corrupção é ambígua e os estudos que tentaram mapeá-la são inconclusivos. Uma primeira geração de trabalhos apontava os efeitos benéficos da descentralização: redução dos custos de transação, alocação mais eficiente de recursos, provisão mais adequada de bens públicos, responsabilização política e redução da corrupção. Mas estes não são os únicos resultados possíveis, posto que ela também pode acarretar em perdas de coordenação, cooperação e escala; aumento do tamanho do Estado, da corrupção e da instabilidade macro-econômica; menores taxas de crescimento econômico e menos políticas redistributivas (RODDEN, 2005).

O ponto por nós ressaltado é que a associação entre descentralização e corrupção é mediada pelo nível de *accountability* que se alcança. Esta *accountability* está relacionada não apenas aos controles que existem no nível local (que perpassam a cidadania, a imprensa, a Câmara de Vereadores, etc) mas principalmente aos processos de responsabilização e fiscalização estabelecidos desde o centro. Descentralização somada a um ambiente sem controles gera efeitos perversos em termos de publicidade das ações dos governantes, em termos de corrupção.

Assim, olhar para processos de descentralização significa olhar para as relações entre o centro e a periferia. As instâncias descentralizadas da periferia devem ser *accountable* para com o centro. Em uma federação como a brasileira, os governos locais recebem transferências de recursos do governo federal e devem fazer uso responsável dos mesmos. Para além dos mecanismos de *accountability* presentes no nível local – eleições, partidos políticos fortes (que permitem a expressão da oposição), participação da sociedade civil, mídia, encontros e audiências públicas, procedimentos formais para cidadãos endereçarem suas queixas contra funcionários eleitos (BLAIR, 2000) – as relações democráticas em um sistema federativo

também devem incorporar as relações de *accountability* entre o governo central e os governos locais. São justamente essas relações que o nosso estudo da rede das instituições federais de *accountability* permite encontrar. Essa é uma tarefa que envolve uma dupla perspectiva, seja das relações horizontais entre as instituições federais, seja das relações verticais no interior da federação:

Na dinâmica madisoniana brasileira, não só o equilíbrio das relações horizontais entre poderes será desafiado por esse novo patamar de atuação das instituições de *accountability*, mas também aquele que historicamente caracterizou as relações verticais no interior da federação (ARANTES, 2011:127)

Nesse sentido, Veron *et al.* (2006) afirmam ser necessário estudar, para além da relação mais geral entre descentralização e corrupção, também a *accountability* entre o local e o centro. Esses autores chegam a defender que sem estruturas fortes de *accountability* que conectem governo local e central e sem o envolvimento da Justiça, a descentralização pode não funcionar como estratégia de conter a corrupção. De autores como Bardhan e Mookherjee (2006), Veron *et al.* (2006), e Lessmann e Markwardt (2010) fica a ideia de que a descentralização pode só funcionar enquanto estratégia de neutralização ou mesmo diminuição da corrupção se existe um monitoramento central, no nosso caso, as instituições federais de *accountability*.

Os esforços centrais de encontrar, controlar e julgar a corrupção que ocorre no nível local fazem sentido se pensarmos que este nível necessita uma atenção especial e diferenciada por parte das agências de *accountability*. A literatura apontou como funcionários públicos locais em geral possuem maior discricionariedade do que os tomadores de decisões nacionais, estando mais livres das fiscalizações, logo mais livres para transações corruptas. Líderes locais tem maiores oportunidades para cumprir suas funções mas também para abusar de suas posições. Dessa forma, os esquemas corruptos que ocorrem no nível local dependem, para a sua captura, de um sistema de *accountability* não só no nível local como também central. Nesse sentido, a descentralização só surtiria o efeito neutralizador da corrupção se a esfera local é monitorada por agências centrais.

O ponto de partida da análise empírica são as transferências federais de recursos para os municípios brasileiros, que fariam parte da agenda descentralizadora de 1988. Olhamos para essas transferências, detectamos casos de corrupção nos municípios e a partir daí constatamos se a rede federal de *accountability* consegue controlar esses casos, lhes dando o devido andamento no campo administrativo e jurídico. O mapeamento da trajetória desses casos na

rede de instituições federais de *accountability* permite captar até que ponto o governo local brasileiro vem sendo controlado e responsabilizado pelas instâncias centrais, a partir do entendimento de que a descentralização só terá um efeito negativo sobre a corrupção se as instituições centrais são capazes de estabelecer processos de *accountability* sobre as ações dos governos locais.

Se a rede das instituições federais de *accountability* funciona, aumenta as chances de que a própria inclusão dos cidadãos nas ações dos governos visadas à implementar as políticas públicas seja assegurada também. Se essa rede falha, não consegue enfrentar as ações corruptas que ocorrem na esfera local, não consegue garantir que o processo de implementação foi inclusivo, tanto de um ponto de vista social como político.

Na sequência do argumento, veremos como a atuação dessa rede demanda uma coordenação entre as instituições. Nos perguntamos se elas conseguem estabelecer os processos de *accountability* ou se a rede contaria com atuações mais individuais de cada instituição. Será essa rede capaz de enfrentar e controlar os casos de corrupção de forma integrada, estabelecendo laços entre as suas instituições?

O próximo capítulo se aproximará mais ainda da nossa empiria. Ele traz as discussões sobre essa rede federal de *accountability*, como ela vem sendo estudada, quais as instituições optamos por analisar e como elas vem sendo fortalecidas nos últimos anos. A partir do que essa literatura nos traz, em termos do que podemos esperar encontrar no estudo dessa rede, elaboramos nossas hipóteses de pesquisa. Essas hipóteses trazem tanto as preocupações vistas até aqui em termos de corrupção, como outros questionamentos mais específicos sobre a rede. Será que as instituições de *accountability* desde o centro se preocupam com as irregularidades que ocorrem na gestão local de recursos federais? Será que elas interagem? Será essa interação absolutamente voltada para os casos de corrupção? O que acontece quando esses casos chegam até a última instância judicial? Essas e outras perguntas guiam a nossa empreitada.

4 A REDE BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE *ACCOUNTABILITY* E AS NOSSAS HIPÓTESES DE PESQUISA

Na tese defendida aqui, a rede de *accountability* criada pela interação entre as instituições ajuda a manter o princípio democrático da inclusão. Se a *accountability* pode ser entendida enquanto um processo que envolve várias etapas, e se não há uma única instituição que consiga levar a cabo todas essas fases, para que a *accountability* seja garantida, é preciso que as instituições interajam. Ao interagir, elas conseguiriam, dentre outras coisas, submeter a corrupção a processos de responsabilização. Ao fazer isso, elas mostrariam que a exclusão – causada pela corrupção – não deve ser a regra do regime político, e manteriam a inclusão enquanto o ideal democrático a ser perseguido.

A forma mais comum de se estudar a *accountability* olha para as relações verticais ou horizontais que se estabelecem dentro dos regimes políticos. No caso desta tese, o foco recai sobre instituições federais de *accountability* que atuam na dimensão horizontal e como elas interagem entre si para controlar as irregularidades que ocorrem nos municípios. Em um sistema federativo como o brasileiro, as tarefas das instituições federais de *accountability* englobam manter todas as esferas que gerenciam recursos federais *accountable*, o que inclui os governos municipais no seu radar. As decisões a respeito de muitas das políticas públicas nacionais são tomadas na esfera federal, envolvendo os mais altos poderes do Estado brasileiro. Mas da forma como descentralizamos as responsabilidades federativas desde a nova Constituição, cabe aos municípios um papel fundamental na implementação dessas políticas. Ao implementá-las de forma não-corrupta – ou seja, de forma que não exclua os cidadãos do acesso a bens e serviços públicos definidos de forma democrática na esfera federal – os governos municipais contribuiriam para a inclusão democrática. Nesse processo de manter governos locais *accountable*, diferentes instituições federais desempenham diferentes papéis, relacionados a diferentes etapas da *accountability*.

Pontua-se que a *accountability* é um processo dinâmico que pode ser dividido em três etapas, cada qual contando com seus próprios padrões de ação, atores e procedimentos diferentes. Fazem parte dessas etapas o monitoramento contínuo, as investigações e as sanções (administrativas, políticas, legais, financeiras, etc). No monitoramento de agente públicos, a ênfase é em processos *ex ante*, a fim de identificar a má performance ou a conduta ilegal antes

que esta progrida. No estágio investigativo, ocorrem procedimentos *ex post*, para descobrir condutas ilegais passadas que tenham maior extensão ou profundidade. No último, é o momento de concluir e manter os agentes *accountable*, julgando suas ações e justificativas e punindo quando necessário (TAYLOR, 2009; TAYLOR; BURANELLI, 2007).

No Brasil, nenhuma das instituições de *accountability* fortalecidas quando da nossa democratização teria como única função o combate à corrupção, e nenhuma concentraria todas as etapas envolvidas no ciclo de *accountability*, que vão desde o monitoramento, passando pelas investigações até as sanções (OLIVIERI, 2011). A etapa da prevenção tem sido deixada a cargo principalmente da Controladoria Geral da União, que produz informações estratégicas na identificação de ações ilícitas. O Tribunal de Contas da União se encarregaria de investigações e sanções administrativas que envolvem a malversação de recursos públicos. A investigação criminal ficaria especialmente com a Polícia Federal, que tem como uma de suas competências a apuração de crimes contra o patrimônio público. A apresentação de denúncia competiria ao Ministério Público, e as sanções cíveis e penais ficariam a cargo dos tribunais de justiça. Dessa forma, essas instituições comporiam uma “rede”, cada qual cumprindo a sua função e necessitando estabelecer interações com as outras para levar a cabo todas as etapas da *accountability*. Se elas conseguem interagir e proporcionar *accountability* de uma forma coordenada – responsabilizando práticas como a corrupção – no final estariam contribuindo para a garantia da inclusão.

Escolhemos para esta tese analisar cinco instituições federais de *accountability* – a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MPF), a Polícia Federal (PF) e a Justiça Federal (JF) – incorporando nas análises também os Ministérios repassadores dos recursos. Apostamos nessas cinco porque a literatura nos mostra que elas tem se mostrado relevantes nos últimos anos no que podemos chamar de agenda anticorrupção no Brasil, cada uma à sua maneira e com suas próprias especificidades (ARANTES, 2011). E como sugestão feita por outros estudos do sistema de controle brasileiro (LOUREIRO *et al.*, 2011), incorporamos os Ministérios governamentais na análise, pois trazem a possibilidade de análises sob uma perspectiva dupla: tanto são controlados por essas instituições federais como também controlam os municípios que implementam suas políticas. Como a Figura 1 apresenta, partimos da CGU e as informações por ela levantadas sobre a malversação de recursos federais pelos gestores municipais e perseguimos ao longo do tempo o que foi feito com essas informações: se as outras

instituições da rede tomaram alguma iniciativa a partir dos seus achados e quais dessas iniciativas de investigação foram parar no Judiciário. Será que essas instituições interagiram para controlar os casos de corrupção encontrados nos municípios? Em caso afirmativo, como se deu essa interação? O que incentivaria ou dificultaria essa interação? Essas são três perguntas básicas que nos movem, retiradas da literatura (escassa) sobre essas instituições no Brasil.



FIGURA 1 - Fluxo do controle e responsabilização feitos pelas instituições federais de *accountability* sobre as irregularidades encontradas na gestão dos recursos federais pelos governos municipais, Brasil, 2015.
Fonte: Elaboração própria.

Para entender como essas instituições se situam dentro do que chamamos rede de instituições de *accountability*, primeiramente será procedida a sua caracterização, com especial atenção para o aprimoramento recente – após a Constituição de 1988 – que sofreram e as principais críticas que ainda recebem (onde estariam os gargalos das suas atuações). Ao final, passamos para as nossas hipóteses de pesquisa sobre qual seria o estado das interações entre essas instituições, baseando-nos na literatura existente. Este capítulo é a base das hipóteses de toda a análise metodológica que se segue nesta tese.

4.1 O aprimoramento recente das instituições de *accountability* horizontal

A experiência brasileira recente tem buscado aprimorar as instituições responsáveis pelo enfrentamento da corrupção, com vistas ao fortalecimento do tipo de *accountability* a que chamamos de horizontal. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União tem hoje uma margem razoável de autonomia institucional para o exercício de suas funções de controle (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). O Ministério Público Federal e a Polícia Federal conseguem exercer suas atividades investigativas e, no âmbito do Poder Executivo, foi criada a Controladoria Geral da União, à qual coube centralizar o controle de gestão, auditoria de contas, correição e prevenção da corrupção (OLIVIERI, 2011).

Essa evolução do Brasil nas últimas décadas mostra como está estabelecido um terreno institucional para o enfrentamento da corrupção e para o aprofundamento da *accountability*. Desde a criação de novas instituições (como a CGU), passando pela expansão dos poderes do Ministério Público e da Polícia Federal, pelas novas leis como a da improbidade administrativa, das licitações, da lavagem de dinheiro e do acesso à informação, pelos avanços nas medidas de transparência e qualidade da burocracia, por um serviço federal civil bem desenvolvido, pela existência de instituições desejáveis como um Judiciário independente e agências anticorrupção, pelo fortalecimento das regras internas e fiscalizações de agências individuais, pela incorporação dos cidadãos no combate aos corruptos, pela criação do CNJ e CONAMP para a fiscalização de juízes e promotores, até os custos reputacionais da mídia e a expansão de grupos da sociedade civil no combate à corrupção. As possibilidades estariam dadas para que se estabeleçam processos de *accountability*, faltando agora mapear como ocorrem estes processos na atualidade.

Power e Taylor (2011), olhando para a rede federal de instituições de *accountability* no Brasil, identificam quatro dimensões, às quais nos referimos para iniciarmos as caracterizações das instituições escolhidas para nossa análise: escopo, autonomia, proximidade e ativação.

QUADRO 1 - Dimensões-chave das instituições dentro da rede brasileira de *accountability*

Dimensão	Definição
Escopo	Refere-se às responsabilidades atribuídas à instituição e ao efeito destas sobre o alcance da mesma. Algumas instituições podem ter mandatos mais amplos, como a mídia, enquanto outras tem mandatos mais restritos (por exemplo as instituições de auditoria). Algumas podem focar largamente na classe política, como as CPIs, outras tem mandato mais amplo, como os tribunais federais. Escopo é um aspecto importante em termos das possibilidades para uma ação efetiva por parte de uma única instituição.
Autonomia	Refere-se à habilidade de uma instituição em escolher quais casos abordar e priorizar, assim como a sua habilidade de agir sem preocupação indevida com as reações de outras instituições. Algumas tem considerável autonomia, como o Ministério Público, enquanto outras estão hierarquicamente subordinadas, como a Polícia Federal ao Executivo.
Proximidade	Instituições com as quais outras interagem de perto e frequentemente. Algumas não possuem nenhuma instituição próxima, como a mídia, outras são fortemente constrangidas pelas suas relações com instituições próximas: a Polícia Federal não pode acusar crimes diretamente nos tribunais, ela depende do Ministério Público para dar prosseguimento com os casos.
Ativação	Se uma instituição pode agir proativamente ou se apenas reage a outras. Instituições de auditoria podem determinar proativamente quais instituições devem ser auditadas, a Polícia Federal pode proativamente determinar quais casos investigar. Tribunais, por outro lado, tendem a ser reativos, requerendo ativação por um ator externo antes de assumir um caso.

Fonte: Power e Taylor, 2011. Tradução nossa.

Na nossa rede de *accountability* aparecem duas instituições parte do terreno Executivo – a Polícia Federal e a CGU. De acordo com os autores, essas duas seriam pouco autônomas em relação às pressões políticas, seriam mais reativas e teriam escopo restrito de ação, repousando em outras instituições para continuar as suas investigações. Próxima do poder Legislativo, temos o TCU, responsável por monitorar os gastos públicos, com papel proativo, escopo restrito e pouca autonomia. O Ministério Público aparece como um terreno diferenciado, independente dos outros poderes, com autonomia (orçamento garantido e sem interferência em suas carreiras) e papel fundamental na escolha de casos para investigar e acusar. Apóia-se na Polícia Federal para investigar e nos tribunais para julgar. Quem recebe seus esforços são os tribunais (Judiciário Federal), autônomos em relação aos outros poderes, com escopo amplo, reativos e que também dependem de outras instituições – por exemplo, seus julgamentos dependem da qualidade das evidências levantadas e do caso desenvolvido pelo MPF (POWER; TAYLOR, 2011). Com base nessas dimensões, na próxima subseção caracterizaremos as principais instituições estudadas nesta tese – CGU, TCU, MPF, PF e Justiça Federal – e as suas trajetórias recentes em termos de aprimoramento, após o marco da Constituição de 1988.

4.2 As instituições federais da rede de *accountability* escolhidas para a análise

4.2.1 A Controladoria Geral da União – CGU

Para entendermos a criação da CGU é preciso olhar para a trajetória do controle interno, cujas atividades incluem garantir a integridade do patrimônio público e verificar a conformidade entre os atos praticados pelos funcionários públicos e os princípios legais estabelecidos (SPINELLI, 2008). Nessa trajetória, em 1985, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que tinha como objetivo organizar a contabilidade do setor público federal. Essa secretaria atuou como órgão do sistema de controle interno, no qual estavam contidos três subsistemas: a administração financeira, a contabilidade e a auditoria. Em 1994, houve uma divisão na STN, quando foi criada a Secretaria Federal de Controle (SFC). A STN continuou como responsável pela contabilidade do setor público federal, mas especializou-se na administração da dívida pública e dos haveres da União.

A época de criação da CGU nessa trajetória remonta ao final do segundo governo Cardoso, marcado por uma instabilidade institucional no sistema de controle interno, que adveio de uma forte pressão da oposição e de parte da mídia. Marcado por denúncias de corrupção desde o voto da emenda da reeleição em 1997, o presidente se viu forçado a criar uma nova instituição de controle – em 2001 criou a CGU, na época Corregedoria Geral da União. Um ano após a sua criação, a CGU incorporou a SFC. Essa incorporação implicou uma inversão na lógica organizacional do controle: o órgão de auditoria foi incorporado pelo órgão de correição. Em julho de 2002, a CGU foi definida como o órgão central do sistema, deixando a SFC encarregada das atividades de controle interno do Executivo federal.

Em 2003, no início do primeiro governo Lula, a CGU foi renomeada como Controladoria Geral da União, fazendo parte da estrutura da Presidência da República para assuntos de defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, ouvidoria-geral e transparência da gestão. Nesse período, a corrupção entrou na sua agenda e a CGU ganhou novas atribuições, com mais exposição na mídia, orçamento e espaço no governo (SANTOS, 2009). De acordo com a lei federal que a criou, são suas competências e responsabilidades prestar conselho direto e imediato ao Presidente em matérias de prevenção e combate à corrupção, de incremento da

transparência da gestão, proteção às propriedades públicas, controle interno e auditoria.²⁵ Ainda cabe a ela dar o devido andamento às denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público; requisitar a instauração de sindicância e outros procedimentos administrativos sempre que constatar omissão da autoridade competente; encaminhar à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e os que recomendam a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário; e provocar sempre que necessária a atuação do TCU, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e até mesmo a Polícia Federal e o Ministério Público.

Dessa forma, a CGU deve necessariamente sempre se manter em contato com as outras instituições responsáveis pela *accountability*. Dado seu escopo limitado, quando um agente do controle interno detecta uma irregularidade, deve informar a ocorrência ao seu superior hierárquico, e este deve encaminhá-la ao Tribunal de Contas (CF, artigo 74, parágrafo 1º) ou deve encaminhar ao Ministério Público os seus trabalhos que resultem na imputação de responsabilidade civil ou criminal aos agentes públicos. Assim, as suas auditorias muitas vezes serve de base para a atuação do MPF na aplicação da legislação anticorrupção. Além disso, sua interação com o TCU também englobaria o compartilhamento de informações e a troca de conhecimentos técnicos, não apenas o encaminhamento formal das irregularidades encontradas. Uma outra parceira que surge nas análises recentes é a Polícia Federal. Ambas atuam conjuntamente em investigações de combate à corrupção, decorrentes de trabalhos da CGU comunicados à PF quando há indícios de crimes; ou de inquéritos policiais em que a Controladoria é solicitada pelas especialidades dos seus servidores. Por sua vez, a parceira CGU-AGU já levou ao início mais de 440 ações de improbidade com base em informações encaminhadas pela primeira (CORREA, 2011).

Muitas destas parcerias decorrem dos contatos estabelecidos na ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro). Criada em 2003 e coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça, a ENCCLA criou redes formais e informais para aprofundar a coordenação dos agentes governamentais na prevenção e combate à corrupção (CORREA, 2011). Ela consiste na articulação de diversos órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e da sociedade civil que atuam, direta ou indiretamente, na

²⁵ Lei federal 10683/2003.

prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, com o objetivo de identificar e propor seu aprimoramento. Atualmente, cerca de 60 órgãos e entidades fazem parte da ENCCLA, tais como, Ministérios Públicos, Policiais, Judiciário, órgãos de controle e supervisão, CGU, TCU, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), Susep, Banco Central do Brasil (BACEN), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Advocacia Geral da União (AGU), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), dentre outras.²⁶

O controle interno – aí incluída a CGU como seu carro-chefe – tem enfrentado o desafio de se articular mais profundamente com as outras instituições da rede. Apostamos em uma articulação profícua entre as instituições de *accountability* para possibilitar, de fato, um efetivo controle e responsabilização da corrupção na esfera pública brasileira. Tentamos mostrar mais a frente nesta tese a forma como essa articulação vem ocorrendo.

Como limitações à atuação da CGU é possível destacar que esta possui apenas uma função parcial de aplicação (*enforcement*) da lei. Ela conduz, por denúncia ou iniciativa própria, auditorias que podem levar a imposição de penalidades ou sanções, mas não é responsável pela aplicação destas. A CGU não processa sozinha. Qualquer atividade suspeita detectada vai para o TCU, que investiga, assim como para o MPF, que decide se processa ou não, levando o caso para os tribunais. Contudo, a CGU cumpre um papel fundamental na rede de instituições de *accountability*, o de justamente ser uma fonte confiável de informações sobre a correta (ou não) aplicação dos recursos federais. Ela é responsável pelo aspecto de publicidade, de tornar públicas informações sobre atos corruptos e de repassar essas informações a todos – sejam instituições ou cidadãos comuns. Além disso, compensa a carência na capacidade de fiscalização dos Ministérios que transferem os recursos (LEITE, 2010). Cada vez mais ela se consolida como órgão de controle interno, correção e prevenção da corrupção e também coordena ações com outros órgãos da administração pública federal, sendo considerada indispensável para o funcionamento da nossa rede de *accountability* (CORREA, 2011).

A CGU, considerada assim um ator importante na rede de instituições de *accountability* – “it [CGU] should be an important player in the web of accountability institutions in the years to

²⁶ Para mais informações, consultar <http://portal.mj.gov.br>

come” (TAYLOR; BURANELLI, 2007:82) – contaria com funções típicas de uma agência anticorrupção. Ela tem hoje uma Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, com o objetivo de estruturar uma unidade de inteligência, com metodologia de mapeamento de riscos à corrupção. Adentrando esse debate sobre agências anticorrupção, não é consensual na literatura o encaixe da CGU nesta legenda, devido a sua falta de autonomia em relação ao Poder Executivo. Mas apesar desta autonomia limitada, muitos apostam na CGU como representando uma inovação na história da administração pública brasileira, congregando pela primeira vez as tarefas do controle interno com a aplicação da lei e medidas de prevenção e educação (SANTOS, 2009; CORREA, 2011). Se fortalecer mecanismos anticorrupção efetivos é uma tarefa pendente nas instituições das novas democracias – aí incluída a brasileira (PERUZZOTTI, 2008) – a criação da CGU significaria uma mudança na maneira como o Executivo avalia a corrupção. Seria a primeira vez no país que se cria uma instituição com status ministerial para elaborar medidas e políticas anticorrupção.

Parte do trabalho da CGU, enquanto órgão central do controle interno, é manter-se conectada com os Ministérios que executam as políticas, assessorando-os e ao mesmo tempo controlando-os. Antes de 1994, o modelo que prevalecia de controles internos nos Ministérios era aquele das Cisets, baseado em um controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e nos processos. Às Cisets faltava autonomia, pois estavam subordinadas aos Ministérios que deveriam controlar – e seu foco exclusivo no controle dos procedimentos as impedia de avaliar a gestão dos programas e projetos governamentais quanto aos resultados efetivos. Na esteira dos processos de reforma do Estado da década de 90 este modelo foi extinto, surgindo uma nova cultura organizacional e um novo arcabouço institucional de controle dos resultados das políticas públicas (OLIVIERI, 2008). Na atualidade, os Ministérios possuem um assessor de controle interno, que em geral é servidor de carreira da CGU, e cujo papel é assessorar os ministros em matéria de controle. Estes servidores são relevantes para a presente pesquisa, pois são responsáveis por uma interação básica na nossa rede: entre os Ministérios executores das políticas e a CGU. Esta exerce hoje um duplo papel, delicado mas imprescindível: deve auxiliar o gestor no processo de melhoria da gestão das políticas por meio de auditorias, mas também é o fiscal da sua legalidade, legitimidade, economicidade, apontando seus erros e falhas – um papel mais voltado para o combate à corrupção. Esse assessor representa um diálogo incipiente entre os órgãos de controle e os Ministérios fiscalizados, que recebem uma demanda enorme e ainda não estão plenamente capacitados para respondê-las (LOUREIRO *et al.*, 2011).

O primeiro passo da evolução institucional pós-88 ressaltado nesta tese foi a criação de uma burocracia anticorrupção – a CGU. Esta instituição deve se manter sempre em contato com o controle externo e sua instituição principal, o Tribunal de Contas da União. Veremos a seguir um pouco da evolução deste último, dentro de uma perspectiva da literatura internacional que o conecta com as agências de auditoria externa.

4.2.2 O Tribunal de Contas da União - TCU

As agências de auditoria externa de uma forma geral são criadas com o propósito explícito de prevenir, cancelar, e/ou punir ações ou inações ilegais de outras agências estatais (O'DONNELL, 2003).²⁷ Em geral, visam melhorar a gestão do setor público de uma forma que limite as oportunidades para corrupção (SANTISO, 2007, 2009; MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009). No caso brasileiro, a instituição de auditoria externa por excelência é o Tribunal de Contas da União, que atua dando suporte ao Poder Legislativo.

Historicamente, esta instituição data do século XIX, quando os ministros das Finanças alertaram para a necessidade de um controle maior sobre os gastos públicos. Em 1890 foi criado então o Tribunal de Contas federal, seguido pela introdução de instituições similares nos estados e municípios até meados do século XX. De tradição fortemente francesa, os Tribunais de Contas no Brasil visam primordialmente a produção de veredictos sobre a correta aplicação dos recursos públicos e copiam o modelo dos processos jurídicos. Na atualidade, enquanto uma agência externa de auditoria auxiliar do Legislativo, o TCU tem como tarefa central prover uma opinião independente das contas do governo e confirmar a sua situação em termos de legalidade, precisão e confiabilidade.

As instituições de auditoria externa em geral atuam em quatro estágios: detecção, inspeção, responsabilização e sanção da má conduta. Assim, suas ações se iniciam com auditorias regulares, abordagens seletivas e reações a escândalos públicos; passam pelo acesso aos fatos – e para isso necessitam ter poder suficiente para inspecionar todos os aspectos da administração do orçamento –; traduzem então os achados das suas auditorias em responsabilidades individuais (sanções) e propostas de reforma; e, por último, implementam

²⁷ “the explicit purpose of preventing, canceling, redressing, and/or punishing actions (or non actions) by other state agencies that are deemed unlawful, whether on the grounds of encroachment or of corruption” (O'DONNELL, 2003:35).

as sanções – nessa fase suas decisões podem ser questionadas por outras instituições com poderes sobrepostos, ou o próprio acusado apela a outras instituições (SPECK, 2011). A atuação do TCU segue todos esses estágios. Dentre as suas múltiplas atribuições, ele pode investigar, tomar medidas corretivas e “julgar” as contas públicas, decidindo sobre as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; sobre aqueles que se omitem no dever de prestar contas ou darem causa a perda, extravio, desfalque, desvio de recursos públicos ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário; e ainda decidir sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes. Adentrando o terreno mais punitivo, ele pode aplicar multas e outras sanções aos responsáveis por ilegalidades e irregularidades praticadas, cujos processos são encaminhadas à Advocacia-Geral da União (AGU), para fins de cobrança judicial. Além dessas funções, também exerce atribuição opinativa, consultiva, informativa e ainda declaratória, ao se pronunciar sobre a legalidade ou a inconstitucionalidade em matéria de sua competência.

Dessa forma, o TCU aparece enquanto um component essencial da *accountability* horizontal de que esta tese trata: “a critical step in the establishment of fiscal control as a specific function resides in the creation of an institution independent of the bureaucracy and tasked exclusively with the financial and patrimonial control of government” (SPECK, 2000:27). Essas instituições de auditoria são vitais para a *accountability*, posto que são um ponto de referência para avaliar os gastos públicos e oferecem maneiras regulares de monitorá-los. Em todos os sistemas políticos modernos a auditoria é centralizada em uma burocracia, que deve trabalhar juntamente com outras instituições para produzir seus efeitos benéficos sobre as finanças do governo – manter os funcionários públicos *accountable* e melhorar a administração do orçamento (SPECK, 2011).

Uma questão central nessas instituições, e que toca ao TCU de forma crítica, é como protegê-las de pressões políticas, posto que o governo é o principal alvo das suas auditorias. Na forma como está composto, existe uma linha divisória entre o seu corpo técnico recrutado pela via da ascensão burocrática e a sua cúpula recrutada por indicação política. Esta cúpula composta por nove ministros obedece a uma composição heterogênea. Dois destes ministros devem vir das carreiras internas do TCU, o que garantiria um *background* técnico, sem ligações políticas – de acordo com a Constituição de 1988 devem atingir critérios como cidadania, idade, habilidade profissional, não-partidarismo político, experiência no setor público e integridade.

Porém, os outros sete ministros podem ser livremente nomeados se satisfazem critérios formais de idade e cidadania e vagas de expertise e integridade. Nessa seleção, cabe ao presidente selecionar três ministros (inclusos os dois de dentro do TCU), que devem ser aprovados pelo Senado, e cabe ao Congresso selecionar os outros seis – muitos advêm de carreiras políticas e esse vínculo é visto como algo que pode comprometer a independência da instituição. Como seu corpo dirigente é indicado pelos poderes Legislativo e Executivo, sempre existirá o risco de que essas indicações sejam influenciadas por critérios de conveniência política. Uma das principais críticas direcionadas ao TCU é justamente a sua proximidade com o mundo da política, através do seu mecanismo de recrutamento de ministros.

Para desvincular o corpo diretivo da lógica de competição política, o TCU aposta em regras para a permanência no cargo (vitaliciedade), em garantias em relação ao exercício do mandato e em formas de decisão colegial – o fato das decisões serem colegiais deveria evitar que eventuais vínculos ou afinidades políticas dos ministros influenciassem a fiscalização das contas públicas. Mas isso, por si só, não garante que os nomeados se dedicarão ao controle da eficiência e da moralidade pública. Frequentemente o TCU sofre a crítica de que suas nomeações teriam caráter de aposentadoria para políticos, pouco preocupados com a correta gestão dos recursos públicos.

Uma vez recrutados técnicos e ministros, como estes atuam? O TCU possui três formas de ativação: inspeções de rotina, reação à escândalos de corrupção ou requisição de atores externos (Congresso e Comissões Parlamentares de Inquérito). A maior parte da sua capacidade de auditoria é dirigida as tarefas de rotina, como a preparação da auditoria das contas do governo, que deve ser aprovada pelo Congresso; a inspeção dos relatórios financeiros anuais de todos os funcionários que administram fundos públicos; e a aprovação de emprego e aposentadoria dos funcionários civis. Como essas obrigações legais, previstas na Constituição, consomem muito tempo, sobram recursos limitados para tarefas de controle adicionais. Dentro destas, estaria a reação a escândalos de corrupção, ou mesmo no nosso caso, a reação aos achados de outras instituições, como os da CGU sobre os municípios. Nesse caso, cabe ao TCU escolher e priorizar qual acusação deseja seguir. Veremos através dos nossos dados quais casos são considerados dignos de atuação por parte do TCU – em geral tão ocupado com suas próprias tarefas.

Quando decide agir, o TCU possui uma ampla gama de tipos de controle que pode executar. Consideravelmente ampliado pela Constituição de 1988, o controle exercido pelo TCU hoje compreende, além da legalidade dos atos da gestão pública, a legitimidade e a economicidade. O controle da legalidade foca a conduta do administrador público, se ele está, em toda a atividade funcional, sujeito aos mandamentos e comandos da norma jurídica. Se em algum momento se afasta dos estritos termos da lei, seu ato de gestão se torna irregular. Já o controle de legitimidade significa não apenas a conformidade do ato às prescrições legais, mas também o atendimento aos princípios e fins da norma jurídica e, em tese, da moralidade e da finalidade pública, ou seja, a despesa pública, para ser legítima, precisa estar direcionada à concretização do bem comum. Além destes dois, o controle da economicidade visa aferir, sem adentrar o mérito e as prioridades da administração, a relação entre o custo e o benefício das atividades e os resultados obtidos pelos administradores na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, segundo a eficiência e a eficácia e à luz de critérios ou parâmetros de desempenho. Este último critério foi uma novidade trazida pela nova Constituição e, na prática, consiste em verificar se os gastos públicos foram ou estão sendo realizados com economia, sem desperdício e corrupção.

Os objetivos das instituições externas de controle são, obviamente, muito mais amplos do que o controle da corrupção. E nem todas as formas de corrupção estão ligadas à administração de recursos materiais do Estado, que são o objeto principal de controle dos Tribunais de Contas. Mas, de toda forma, o papel do TCU no controle da corrupção é considerável (SPECK; NAGEL, 2002). Ele atua como peça-chave importante na nossa rede, chamando para si a tarefa de manter os governantes *accountable* em se tratando da aplicação e gestão de recursos públicos. O TCU ajuda no controle da corrupção ao se preocupar com a ineficiência gerencial, a falta de metas claras e a inexistência de mecanismos de prestação de contas, que formam o clima propício para os desvios de recursos. Tanto as funções de identificação de erros administrativos e deficiências operacionais em curso como a responsabilização jurídica dos administradores podem se referir a várias formas de irregularidades e desperdícios. Nem todas estão ligadas à corrupção, mas, como os Tribunais de Contas estão autorizados a definir a própria agenda de fiscalização uma vez cumpridas as obrigações constitucionais, nada impede que iniciem investigações em áreas específicas focando a corrupção. Os critérios para a seleção dessas áreas são os mais variados: o peso financeiro de determinados programas; a frequência de irregularidades apresentadas em fiscalizações anteriores; ou o período em que determinada área não esteve sujeita a fiscalização (SPECK; NAGEL, 2002).

O TCU pode investigar todos os aspectos do orçamento público – incluindo as transferências federais para os municípios. Uma vez detectado vazamento de recursos públicos, essa instituição tem que produzir respostas conclusivas em duas questões-chave, sobre quem deve ser responsabilizado pela má conduta e como a administração dos fundos públicos pode ser melhorada no futuro. Ele possui o poder de definir perdas financeiras causadas por funcionários públicos e de os manter responsáveis pelos danos ao bem-estar público, impondo multas e ressarcimentos – de um ponto de vista técnico, nenhuma outra instituição tem o poder de anular essa decisão. Dessa forma, para alguns ele seria o líder dentre as instituições de auditoria, tendo como sua principal função fiscalizar os gastos públicos, punir a má conduta e recomendar reformas (SPECK, 2011).

Ao estudar a ausência de efetividade das sanções aplicadas pelo TCU – apenas 1% de suas multas aplicadas são realmente recuperadas – Speck (2011) concluiu que o grande problema estaria justamente na interação com outras instituições. Há sempre a possibilidade de se contestar suas decisões em tribunais – é um direito estabelecido pela Constituição o questionar qualquer decisão de instituições públicas que não sejam do Judiciário, o que tem atrasado ou mesmo impossibilitado a *accountability* ser cumprida. Suas decisões tem sido alvo de muitas contestações no Judiciário, pelo motivo de julgar as contas e não quem as prestou:

Não tem por função julgar a culpabilidade subjetiva de prestador, mas a regularidade objetiva da conta prestada. A decisão do Tribunal de Contas versa sobre a regularidade intrínseca da conta. Não lhe cabe decidir da responsabilidade civil ou penal, nem da imputação subjetiva dessa responsabilidade (CARVALHO, 1993:141).

Esta seria a razão principal utilizada para a impugnação judicial das suas deliberações, autorizando que as partes atingidas recorram ao poder Judiciário, seja por meio de mandado de segurança ou de embargos à execução das condenações nelas constantes, seja pelas ações ordinárias ou especiais intentadas com vista a anular ou afetar, de alguma forma, as decisões adotadas pela Corte de Contas.

Além das infinitas contestações no Judiciário, identifica-se a falta de efetividade e vontade política da AGU, que é a responsável por processar quem não segue as decisões do TCU – o problema surgiria do fato de que, quando o próprio Executivo é responsável por implementar decisões contra seus membros, surgem conflitos de interesses, e isso tenderia a atrasar essas

sanções. Assim, Speck ressalta que o problema das sanções do TCU é que estas não são seguidas pelas outras instituições da rede de *accountability*. Por ser assim, as sanções que mais cresceram nesta instituição foram retirar do cargo e proibir participação em licitações – justamente porque não dependem de outras instituições, não requerem cooperação para serem efetivadas.

Haveria, portanto, bastante espaço para o TCU melhorar sua integração com as outras instituições de *accountability*. Por exemplo, em muitos dos grandes escândalos de corrupção, a recapitulação dos fatos mostra que as auditorias conduzidas pelos Tribunais de Contas haviam detectado as falhas há muito tempo, mas a comunicação entre estes e as instâncias políticas de direção e fiscalização (Executivo e Legislativo) não funcionou a contento (SPECK; NAGEL, 2002).

Dentre as instituições que estudamos aqui, o TCU estaria a princípio estreitamente vinculado ao Ministério Público Federal, posto que possui, dentro da sua própria estrutura interna, um Ministério Público especializado, composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores. Nas suas atividades, colhe-se o parecer do representante do Ministério Público junto dos Tribunais de Contas em quase todos os assuntos e matérias sujeitos à decisão do Colegiado. Veremos na nossa análise dos dados se essa proximidade se estenderia para além de uma relação formal interna. Passamos então à análise desta outra instituição, que assim como o TCU, teria ganhado novo fôlego e competências com a Constituição de 1988, se tornando algo como um quarto poder governamental.

4.2.3 O Ministério Público Federal – MPF

Até aqui vimos a CGU e a sua tarefa de controle interno e o TCU e seu controle externo da administração pública. Passamos agora para a terceira instituição da nossa análise, que ganhou imensos poderes com a nova Constituição. No seu artigo 127, esta define como responsabilidades do Ministério Público defender os interesses constitucionais dos cidadãos e da sociedade e assegurar que os administradores públicos sigam suas responsabilidades constitucionais. Como suas funções aparecem:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (BRASIL, 1988).

Se para o TCU a nova Constituição trouxe mudanças nas suas formas de controle, para o Ministério Público ela proporcionou mudanças muito mais radicais. Destaca-se a independência em relação aos outros poderes, que o levou a ser chamado de quarto poder e o aumento da sua jurisdição, mantendo a arena criminal e expandindo suas ações para a defesa de interesses coletivos, difusos e a proteção de minorias. A ele também foram garantidas as mesmas prerrogativas do Judiciário, como o mandato vitalício, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. Como uma instituição do sistema de justiça, o Ministério Público não está sujeito a nenhum tipo de controle popular, isto é, seus membros não são eleitos nem possuem mandato com tempo determinado. O ingresso na carreira se dá por meio de concurso público, para o qual estão habilitados todos os bacharéis em Direito. A promoção baseia-se em critérios de antiguidade e merecimento, o que diminui consideravelmente a possibilidade de interferência de influências político-partidárias. Além de atuar como organismo prestador de um serviço público essencial – a justiça – teria um importante papel no combate à corrupção (SADEK; CAVALCANTI, 2003; SPECK *et al.*, 2002).

Pode-se, pois, afirmar que tanto a Constituição como as legislações infraconstitucionais propiciaram a conversão do Ministério Público em uma instituição fundamental no que se refere ao controle sobre as demais instituições públicas e à defesa da cidadania. Contudo, apesar das definições legais, essas conseqüências dependem, em larga escala, da atuação individual dos integrantes da instituição, uma vez que se trata de uma organização do tipo monocrática (não havendo uma hierarquia baseada em princípios estritos de mando e obediência). Há, conseqüentemente, um espaço considerável para a “vontade política”. Dessa forma, ainda que a legislação contenha instrumentos para iniciativas de combate à corrupção, a efetividade desse controle está estreitamente condicionada ao empenho individual dos integrantes da instituição.

Assim, diferentemente da CGU e do TCU, sua estrutura permite alta autonomia de seus membros, na qual cada procurador tem o direito de selecionar os próprios casos de acordo com os próprios critérios. O procurador-geral é apontado pelo Presidente por um mandato de dois anos, escolhido entre os membros do Ministério Público. Mas este tem apenas um fraco controle sobre os outros membros do MP, que são protegidos da hierarquia interna pela garantia constitucional de um sistema de promoções por mérito. O procurador-geral pode decidir quando um caso vai aos tribunais, mas procuradores individualmente também podem priorizar os seus próprios casos.

Utilizando-se desta autonomia elevada, os membros do MP o transformaram em uma verdadeira força política: participam ativamente de disputas políticas, questionam políticas sociais e expõe a corrupção. Por tudo isso, o Ministério Público se tornou um protagonista na luta contra esse fenômeno, com acusações criminais e civis contra políticos, trabalhando próximo da mídia, promovendo escândalos nacionais. Isso o levou a ocupar uma posição de destaque na opinião pública nacional, que costuma confiar no seu trabalho (ARANTES, 2011).

Por esse papel pró-ativo, passou a ser visto com suspeita por membros de outras instituições e poderes.²⁸ Sua atuação incisiva costuma ser criticada por ultrapassar seus papéis institucionais, usar a mídia para impor custos reputacionais, infringir poderes investigativos da polícia e por abusar de investigações para pressionar políticos, administradores e cidadãos a adotar certos comportamentos (ARANTES, 2011).

Enquanto alguns questionam a habilidade de funcionários públicos não-eleitos intervirem em atos legitimados pelo voto popular, para outros o Ministério Público seria consistente com um processo mais amplo de um novo tipo de democracia, no qual a lei se insere cada vez mais na política (SADEK; CAVALCANTI, 2003). Nesta perspectiva, os perigos postos à democracia advindos de excessos do Ministério Público seriam menores do que os advindos da corrupção na administração pública. O fato do Ministério Público, juntamente com outras agências de

²⁸ Algumas propostas de reforma judicial tentaram – sem sucesso – diminuir os poderes investigativos do Ministério Público, sua capacidade de questionar e acusar autoridades, como a PEC 37/2011. Esta polêmica proposta de emenda constitucional foi um projeto legislativo que, se aprovado, proibiria investigações pelo Ministério Público. Colocou de um lado os procuradores da República, para quem este representava uma retaliação ao trabalho da instituição no combate à corrupção; e de outro associações de delegados de polícia e a Ordem dos Advogados do Brasil. Como resultado de intensas manifestações populares em junho de 2013, favoráveis ao trabalho realizado pelo Ministério Público, a PEC acabou sendo rejeitada.

fiscalização proliferadas mundo afora, não se encaixar bem nos modelos clássicos de divisão de poderes, não o tornaria menos parte da democracia (SADEK; CAVALCANTI, 2003): “these mechanisms include the classic institutions of the Executive, Legislative and Judiciary, but in modern polyarchies they also include various other agencies which act as ‘ombudsman’ and which are responsible for overseeing and auditing public agencies” (O’DONNELL, 1998:42).²⁹

O Ministério Público, apesar de cumprir um papel fundamental na rede de *accountability* (processar civil e criminalmente), ainda pode melhorar e muito a sua interação com o resto da rede. Para além do seu excesso de ativismo, advindo de membros mais preocupados com a atenção da mídia e de uma falta de direção geral coerente nas suas atividades, ele enfrenta o problema institucional de se relacionar de forma produtiva com a Polícia Federal. Por ter um processo investigativo fraco e raramente suficiente para apoiar uma ação judicial sozinho – lhe falta um treinamento específico para investigação – depende muito da PF, mas as suas relações são marcadas por conflitos constantes (TAYLOR; BURANELLI, 2007).

Adentramos assim no terreno das interações do MP com outras instituições – terreno por vezes escorregadio. A sua performance seria minada pela ausência de links de cooperação envolvendo informações e investigações – ambos MP e PF demandam o direito de monopolizar a função investigativa (TAYLOR; BURANELLI, 2007). Além da necessidade de suporte técnico policial, o Ministério Público deve se manter em estreita conexão com o sistema Judiciário, dado que sempre apresenta as denúncias frente a este Poder. Assim, ele possui pouco controle sobre as sanções, que ocorrem ao final do processo de *accountability* nos tribunais. O limite a sua ação está na sua impossibilidade de sentenciar veredictos. Promotores e procuradores têm o poder de iniciar processos, fazer investigações ou abrir inquéritos, mas, em última instância, quem decide pela punição ou não são os integrantes do poder Judiciário – o que poderia inclusive corrigir possíveis abusos por parte dos procuradores. Cabe então a este Poder uma importante função de controle do Ministério Público (TAYLOR; BURANELLI, 2007; SADEK; CASTILLO, 1998).

Interessa-nos nesta tese mapear se o Ministério Público Federal age a partir de relatórios de auditoria da CGU, se ele estabelece processos de investigação acerca de irregularidades que

²⁹ Para uma crítica à proliferação das agências de *accountability* horizontal no mundo, e uma defesa do fortalecimento precípua da *accountability* vertical, ver Moreno, Crisp e Sugar (2003).

ocorrem no nível local. A respeito disso, a literatura nos informa que, sob os prefeitos municipais repousam como principais acusações do MP crimes de responsabilidade administrativa, mau uso de verbas públicas, investimento irregular de recursos federais e uso irregular de propriedade municipal. Os prefeitos temem, na esfera civil, as acusações de enriquecimento ilícito, perdas financeiras à esfera pública, ofensas contra princípios da administração pública; e na esfera criminal, apropriação de fundos públicos (peculato), fraude e contratações sem concurso público. A partir de uma atuação intensa do MP, as punições estabelecidas para infrações cometidas por prefeitos começaram a ter um impacto efetivo, estabelecendo-se um nível incomparável de fiscalização:

whereas in the past mayors were accustomed to governing without limits and to using their mandates either for personal enrichment or as a springboard for higher offices at the state or federal level, today they find themselves in an uncomfortable position at best (SADEK; CAVALCANTI, 2003:215-6).

Nesse movimento, os prefeitos tem cada vez mais afirmado a dificuldade de administrar: “since now one can’t hunt birds and animals, they have declared open hunting season for mayors” (SADEK; CAVALCANTI, 2003:216). Pretendemos averiguar se este ativismo em relação à esfera local se mantem. Na próxima seção pontuamos o fortalecimento daquela que deveria ser a principal parceira dos procuradores, mas cujos atritos com estes tem aumentado exponencialmente.

4.2.4 A Polícia Federal – PF

Assim como a nova Constituição trouxe mudanças significativas para o MP, o mesmo pode-se dizer sobre a Polícia Federal. Esta foi institucionalizada pelo artigo constitucional 144, como corpo permanente que não pode ser dissolvido pelo governo e com regras claras para acesso e preenchimento de suas carreiras, hierarquia e critérios de ascensão. Como funções da PF estabeleceu investigar crimes contra a ordem política e social, proteger serviços e interesses da União (é a polícia da propriedade do governo federal), prevenir o tráfico e contrabando de drogas e apurar crimes com repercussões federais ou inter-estatais, tendo jurisdição subnacional e internacional.

Como parte da Polícia Judiciária – da qual também fazem parte as Polícias Civas dos 27 entes da federação – cumpre à PF o papel de apurar as infrações penais e sua autoria por meio da investigação policial. Para tanto, o instrumento procedimental utilizado é o inquérito policial, regulado pelo código de processo penal nos seus artigos 4 a 23. Este possui natureza

inquisitorial e destina-se, exclusivamente, a fornecer elementos suficientes ao MP, único titular da iniciativa da ação penal pública, para o oferecimento da denúncia a fim de iniciar o processo criminal. Percebe-se já de partida, que a PF está institucionalmente em uma relação estreita com o Ministério Público.

A importância da Polícia Federal no combate à corrupção aumentou consideravelmente na última década, principalmente graças a política de equipá-la e modernizá-la adotada pelo Ministro Thomaz Bastos (no final governo FHC e governo Lula). Assim, a decisão de fortalecê-la teria advindo de estímulos externos a ela mesma. E com o aumento do orçamento e do seu pessoal nos últimos anos, se tornou uma força policial civil realmente nacional, preocupada e equipada para combater a corrupção. Essa maior institucionalização e modernização teria proporcionado um protagonismo da PF nesse embate, levando alguns autores a caracterizar essa sua atuação como uma das maiores mudanças nos processos de *accountability* dos últimos anos.

Esse seu protagonismo é expresso pelo seu envolvimento cada vez maior em operações que tem a corrupção como crime primário ou secundário (38% das operações de 2003 a 2008).³⁰ Essas operações tiveram como alvo políticos em todos os níveis e poderes governamentais, juízes, policiais, burocratas, organizações criminosas, empresários ou mesmo diretores da própria PF. Isso mostra que ela está usando seu mandato constitucional ao máximo (ou mesmo se excedendo) (ARANTES, 2011).

Em comparação com o Ministério Público, a PF possui menor grau de autonomia, estando diretamente subordinada ao Ministro da Justiça, portanto ao Executivo e contando com uma hierarquia interna estrita e com carreiras com menor prestígio. Sua seleção de casos pode ser influenciada pela sua estrutura interna, subordinada a um diretor politicamente apontado e sob autoridade do Ministro – isso poderia levá-la a evitar conflitos com o Executivo. Essas influências políticas podem se dar quer na definição das prioridades de fatos a serem elucidados, quer na própria linha de investigação. E a situação pode tornar-se grave quando lembramos que, em matéria de corrupção, estarão necessariamente envolvidos agentes políticos de diversos escalões do poder (JUNQUEIRA *et al.*, 2002).

³⁰ Corrupção como crime secundário significa que o funcionário público não cometeu o crime, mas o facilitou.

Sua ação nas etapas da *accountability* é por princípio investigativa. Sua expertise técnica a qualifica bem para este papel. Assim como o MP, não possui controle sobre o estágio final das sanções. Apesar dos esforços recentes de aparelhamento, em comparação com a grandeza de suas tarefas, ainda possui orçamento e tamanho pequenos (TAYLOR; BURANELLI, 2007).

Em relação à interação com a rede, vários autores têm ressaltado a sua ação triangular com outras instituições (TAYLOR; BURANELLI, 2007; ARANTES, 2011; SADEK; CAVALCANTI, 2003). No Brasil, o caso criminal progride triangularmente entre a Justiça Federal, o Ministério Público e a Polícia Federal. Nessa relação triangular complexa, os juízes não agem até que provocados pelo Ministério Público ou advogados; os casos criminais só são levados pelo MP, que depende de investigações policiais, que requerem autorizações judiciais – por se tratar de um sistema federativo no qual o Judiciário tem três ou quatro níveis hierárquicos, essas autorizações podem sempre ser revistas e suspensas por tribunais superiores. A Polícia ajuda os tribunais federais e o MP, mas não está sujeita a eles. E ao mesmo tempo depende deles para concluir seus casos. Ela tem autonomia para investigar crimes, mas não tem autoridade para adotar medidas extremas, ou alguma sanção.

Apesar do pressuposto da intensa interação MP-PF, alguns autores apontam a ausência de uma interação institucional cooperativa entre ambos. A PF realiza as investigações por conta própria, levantando os fatos e elementos do crime que entende relevantes para a condenação. O MP, a quem compete com exclusividade a instauração e o acompanhamento da ação penal, não interferiria na linha investigativa, sendo-lhe facultado, somente após o encerramento do inquérito, requerer novas diligências imprescindíveis ao oferecimento da denúncia. Haveria assim um distanciamento entre a polícia, encarregada da instauração do inquérito e da coleta de provas, e o Ministério Público, que, com base no resultado da investigação policial, oferece a denúncia (JUNQUEIRA *et al.*, 2002).

Eleva um pouco o clima de animosidade entre ambas o fato da atividade policial ser controlada pelo MP, algo previsto constitucionalmente. Para realizar este controle o MP deve ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito

policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; e promover a ação penal por abuso de poder. Todas as prisões realizadas devem ser imediatamente comunicadas ao MP competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão (JUNQUEIRA *et al.*, 2002).

Porém, outros retratos da PF, como aquele fornecido por Arantes (2011), afirmam que esta tem tentado se coordenar com outras instituições, especialmente promotores e juízes. O triângulo PF-MP-Judiciário não seria mais um “triângulo das Bermudas” e estaria se tornando mais efetivo, com maior proximidade e rapidez processual. As suas operações quase sempre incluem a participação do Ministério Público, polícia estatal, agências regulatórias, ou a própria CGU. Particularmente em relação a esta última, a PF tem buscado cada vez mais estabelecer laços de cooperação, chegando a iniciar operações por causa dos processos de auditoria da mesma – dentre esses os processos advindos de auditorias nos municípios. Muitas vezes esses casos que começam com uma investigação no nível local revelam amplos esquemas de fraudes em programas federais como FUNDEF, PRONAF, PAC. Aqui estaria uma das evidências de que a CGU e seus relatórios podem ser o ponto de partida de processos em outras instituições que visam controlar a corrupção:

fraudulent public tenders and embezzlement have led to cooperation between the Federal Police, the MP and the CGU. At least eight of the large operations against these crimes involved cross-institutional cooperation and began as a result of special audits by CGU (ARANTES, 2011:2010).

A Polícia Federal tem, portanto, trabalhado como uma força de intervenção nacional nos governos subnacionais. A justificativa por trás dessa atuação é a de que as instituições locais são tão corruptas que os atores locais não seriam hábeis o suficiente para se policiarem. Nessas condições, só uma intervenção externa com jurisdição nacional poderia ser efetiva (ARANTES, 2011).

Já vimos até aqui as instituições responsáveis por auditorias, como a CGU e o TCU, a instituição responsável pelas investigações criminais (PF) e aquela que apresenta as denúncias perante o Judiciário. Cabe agora uma breve caracterização deste último, peça absolutamente chave na rede de *accountability*, por ser aquele que pode de fato julgar e sancionar a corrupção, tanto civil quanto criminalmente (o TCU também pode punir, mas suas punições são administrativas e tem sido cada vez mais contestadas no Judiciário). Qualquer estudo da rede de *accountability* necessita incorporar as instâncias de julgamento. Mesmo que elas atuem apenas passiva e receptivamente, são o ponto culminante do processo de

accountability. Se esta etapa não funciona, não consegue julgar a tempo e de forma correta os casos que chegam até ela joga por terra todo o trabalho de monitoramento e investigação. Punir nem sempre será o resultado, mas o julgar é extremamente importante, pois sinaliza de forma contundente para toda a sociedade e para os governantes que a corrupção não será tolerada nem aceita, que práticas excludentes não são justificáveis.

4.2.5 Judiciário – a Justiça Federal

Para muitos, o Judiciário tem o papel mais importante na rede de *accountability*, ao ser o responsável último pelos julgamentos e sanções (TAYLOR; BURANELLI, 2007). A sua função é decidir sobre a responsabilidade dos réus indiciados, sendo capaz de impor sanções legais em políticos implicados em práticas corruptas, como os prefeitos. Nesse controle da corrupção, guia-se por uma estrutura legal robusta: o Código criminal de 1940 e seus artigos 317 e 333 sobre corrupção ativa e passiva; a Constituição de 1988 e seus artigos 14, 15, 37, 53, 55 e 85 com as sanções para ações ilícitas e impróprias por funcionários públicos e políticos; a Lei 8429 de 1992 nos artigos 9 e 12 com as sanções para ações ilícitas por funcionários públicos e políticos; e a Lei 9983 de 2000 que expandiu as responsabilidades dos funcionários públicos (TAYLOR, 2011). O Judiciário seria o último elo entre uma série de relações de *accountability*, responsável pelo fechamento do ciclo, representando o ponto final onde os casos de corrupção podem ser respondidos (punidos ou absolvidos) pela rede de *accountability*.

O poder Judiciário no Brasil tem um ramo federal e um estadual. A Justiça comum (criminal e cível) é exercida pelos estados. São da competência da Justiça comum todas as causas, exceto aquelas definidas explicitamente como competência da Justiça especializada. Esta, por sua vez, divide-se em quatro ramos: a federal, a eleitoral, a do trabalho e a militar. São da competência da Justiça Federal as causas envolvendo a União ou entes estrangeiros, tratados internacionais, crimes contra a organização do trabalho, o sistema financeiro e a ordem econômica, entre outros (CF, art. 109).³¹

³¹ Compete à Justiça do trabalho julgar as causas trabalhistas (CF, art. 114); à Justiça eleitoral, a organização do processo eleitoral e o ajuizamento de conflitos (CF, art. 121); e à Justiça militar, o julgamento dos crimes militares (CF, art. 124).

A Justiça Federal se organiza em duas instâncias: a primeira é composta por uma Seção Judiciária em cada estado da Federação e, a segunda, por cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs), que atuam nas regiões jurisdicionais e têm sede em Brasília (1ª Região), Rio de Janeiro (2ª Região), São Paulo (3ª Região), Porto Alegre (4ª Região) e Recife (5ª Região).³² Localizadas nas capitais dos estados, as Seções Judiciárias são formadas por um conjunto de varas, onde atuam os juízes federais. Cabe a eles o julgamento originário da quase totalidade das questões submetidas à Justiça Federal. A segunda instância é composta por desembargadores federais, aos quais compete o julgamento de recursos contra as decisões proferidas nas Seções Judiciárias vinculadas a cada TRF e, eventualmente, o julgamento de ações originárias, como as revisões criminais, os mandados de segurança e os *habeas-data* contra atos do próprio Tribunal ou de juiz federal, conflitos de competência e crimes cometidos por pessoas com prerrogativa de foro, como os prefeitos.

Eventuais recursos às ações decididas nos TRFs podem ir parar nos tribunais superiores. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em Brasília, tem jurisdição nacional e é a última instância das causas infraconstitucionais de todas as vertentes da Justiça não especializada. E o Supremo Tribunal Federal (STF) ocupa duplo papel no sistema constitucional brasileiro – sendo órgão de cúpula do poder Judiciário, pois detém a competência recursal máxima, podendo rever decisões dos demais tribunais, em face da incompatibilidade destas com a Constituição, e exerce também a função de tribunal constitucional, quando aprecia ações diretas de inconstitucionalidade ou recursos extraordinários.

Assim como foi marcante para todas as outras instituições de *accountability* de que tratamos, a Constituição de 1988 representou o ponto culminante de um processo gradativo de ampliação e independência do Poder Judiciário. Neste marco, a Justiça Federal vem sendo crescentemente ampliada, com a criação de novas varas em todas as regiões, descentralizada e interiorizada. Os Tribunais Regionais Federais podem atuar com maior autonomia que o antigo Tribunal Federal de Recursos (a segunda instância da Justiça Federal até 1988). O Conselho da Justiça Federal (CJF), instituição elevada a status constitucional, firmou sua feição unificadora e vanguardista na realização de ações, programas e projetos voltados ao

³² A divisão dos estados por TRF é a seguinte: a 1ª Região engloba Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins; a 2ª Região trata do Espírito Santo e Rio de Janeiro; a 3ª Região de Mato Grosso do Sul e São Paulo; a 4ª Região do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina e por último a 5ª Região de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

aperfeiçoamento da atividade jurisdicional no âmbito da Justiça Federal e ao permanente desenvolvimento dos recursos humanos e de informação dos órgãos que a integram.

A Constituição também previu uma série de medidas para garantir a qualificação profissional e a independência dos magistrados. O ingresso na carreira de juiz é realizado por concurso público de provas e títulos e as promoções na carreira devem utilizar os critérios de antiguidade e merecimento. Além disso, eles gozam de garantias constitucionais adicionais, como a irremovibilidade e a irredutibilidade dos vencimentos – como vimos garantias estas prestadas também aos membros do Ministério Público.

Contudo, haveria uma divisão interna de recrutamento entre a primeira instância e os outros tribunais. O magistrado nas primeiras instâncias, no Brasil, seria altamente profissionalizado e independente. Já no âmbito dos Tribunais Superiores, o quadro do recrutamento profissional muda ligeiramente. Um quinto dos cargos dos TRFs é composto por membros externos à carreira da magistratura. São membros do Ministério Público e advogados, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação de classe. Depois, o tribunal forma a lista tríplice, enviando-a ao poder Executivo, que escolhe um de seus integrantes para nomeação. Os demais cargos são ocupados pelos juízes de carreira. O STJ é composto por 33 ministros, sendo um terço escolhido entre os juízes dos TRFs e um terço entre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo tribunal. O último terço é recrutado fora da carreira da magistratura, em partes iguais, entre advogados e membros do Ministério Público federal e estadual. No topo do poder Judiciário, no STF, os juízes são escolhidos entre personalidades da confiança pessoal e política do presidente da República, com aprovação pelo Senado – razão pela qual há quem questione sua legitimidade, além do fato de que é o único dos poderes a salvo de controle administrativo efetivo ou de fiscalização real pela sociedade. É notável que, ao chegar no topo da hierarquia do poder Judiciário, a exigência em relação à pré-qualificação profissional mude consideravelmente. Enquanto os magistrados de primeiro grau são todos recrutados por concurso, os Tribunais de Justiça e Tribunais Superiores têm um quinto de recrutamento externo. No STJ esse número sobe para um terço e, no caso do STF, não há mais nenhuma exclusividade do magistrado de carreira para as vagas (SPECK et al, 2002).

Além desta, há várias críticas em relação ao cumprimento do papel do Judiciário brasileiro no controle e responsabilização da corrupção. Taylor (2011), por exemplo, cita dois empecilhos

principais: uma estrutura legal ultrapassada (um código criminal com 70 anos) e com excesso de leis; e uma extensa possibilidade de apelações – com casos que duram de 8 a 10 anos para ter conclusões finais nos tribunais superiores que, na maioria das vezes, seguem as decisões do julgamento da primeira instância.

A mais freqüente das críticas dirigidas ao Judiciário refere-se justamente à morosidade na produção de julgamentos. Por exemplo, entre 1995 e 1999, deram entrada na Justiça comum (estadual) de primeiro grau 32,2 milhões de novos processos, contra 22,6 milhões julgados no mesmo período. Isso mostra um déficit de julgamento de 9,6 milhões de processos, sem considerar o saldo anterior ao período. Esses dados representam um diagnóstico da incapacidade dos Tribunais em cumprir seu papel de ajuizar conflitos e transgressões.

Também vinculada a esse problema da morosidade, está a ineficácia da justiça, isto é, a impossibilidade de se ver a lei implementada, mesmo após um longo prazo. Há algumas figuras jurídicas que cristalizam claramente o problema da impunidade, como a prescrição da pena antes de se chegar ao julgamento e a imunidade parlamentar para crimes comuns, que impede o processo contra os representantes do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas.

Em primeiro lugar, o período de prescrição coloca um problema para a punição efetiva. O tempo para esse período começa a contar quando se inicia a investigação.³³ Para atividades que se encaixam como corrupção – como exemplo temos o suborno, a formação de quadrilha e a evasão de divisas – as penas variam entre 1 a 12 anos e seu período prescritivo de 4 a 12 anos, o que não é um alvo muito difícil para os advogados de defesa alcançarem, dado o atraso típico do Judiciário.

Além do prazo prescritivo, complica ainda mais a efetiva responsabilização da corrupção o tratamento dos funcionários públicos no processo legal. Existem cerca de 700 funcionários “especiais”, com direito a foro por privilégio da função, no qual uma corte julga, sem possibilidade de apelação.³⁴ Com este instituto jurídico, o órgão competente para julgar ações

³³ Para os políticos há uma “pausa” na contagem da prescrição quando servem algum cargo público – assegurada pelo artigo 53 da Constituição.

³⁴ Presidente, vice-presidente, congressistas, ministros, promotores gerais, juízes dos altos tribunais, TCU, chefes diplomáticos, Exército, Marinha e Aeronáutica, governadores. O foro privilegiado passou a ser aplicado aos prefeitos municipais com a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 29.

penais contra certas autoridades públicas é estabelecido levando-se em conta o cargo ou a função que elas ocupam, de modo a proteger a função e a coisa pública. O foro privilegiado significa que o acusado não será julgado pela primeira instância de justiça, e sim um tribunal de segunda instância ou superior, dependendo da posição na hierarquia. A sua justificativa seria impedir que se use a Justiça de primeiro grau como instrumento de disputas políticas entre facções locais. Por ligar-se à função e não à pessoa, essa forma de determinar o órgão julgador competente não acompanha a pessoa após o fim do exercício do cargo. Ocorre que para muitos essa proteção acaba se transformando em terreno de imunidade (TAYLOR, 2011).

Falando ainda sobre as táticas de atraso, os direitos de defesa seriam fortemente protegidos com a nova Constituição – tendo em vista o nosso passado autoritário. Por exemplo, há uma forte proteção ao sigilo dos dados de telecomunicações, bancários e fiscais que não podem ser levantados sem autorização judicial, o que poderia complicar as investigações quando o assunto é corrupção. A defesa dos acusados pode, para atrasar ainda mais o processo, chamar até oito testemunhas, requerer perícia para evidências, ou recorrer a um quase sem-número de apelações. Outras medidas usadas frequentemente para postergar a aplicação da lei são o *habeas corpus* e a concessão de liminares. Ambos são soluções temporárias para preservar direitos até uma decisão final pelas várias instâncias do poder Judiciário. Diante da postergação de soluções definitivas, essas garantias temporárias prevalecem e ganham peso indevido. Dessa forma, acusados com recursos disponíveis para contratar bons advogados conseguem, utilizando vias legais e seus direitos de defesa, atrasar ao máximo o julgamento e a eventual punição (TAYLOR, 2011).

E mesmo nos raros casos de condenação e prisão, o acusado pode cumprir 1/6 da pena e pedir progressão para o regime semi-aberto – os juízes podem esperar 2/3 da pena, mas não costumam. Na prática, nos casos de corrupção, o máximo de prisão sem progressão são cinco anos (1/6 da pena máxima de 30 anos). Isso sem contar os muitos casos de privilégios que os prisioneiros com faculdade possuem – celas separadas e visitas –, que trazem a sensação de que a sanção prisional não tem o efeito esperado; o promotor ganha o caso, mas não consegue a imposição da punição (TAYLOR, 2011).

Assim, os tribunais, fonte dos julgamentos penais e cíveis no ciclo de *accountability*, nem sempre cumprem bem o seu papel. A punição efetiva da corrupção no Brasil não existe.

Mesmo se a culpa é evidente, há impunidade se políticos com foro privilegiado estão envolvidos – isso torna os poderosos imunes à última fase da *accountability* e mostra como a justiça no Brasil não é universal – um terreno fértil para a chamada legitimidade da hierarquia das desigualdades crescer. As dificuldades em manter os políticos corruptos *accountable* adviriam das deficiências institucionais do próprio Judiciário, lento, atrasado, formalista. Pelas constantes possibilidades de apelações e atrasos procedimentais, um dos maiores desafios para aqueles que devem manter a *accountability* é obter uma condenação final e inapelável antes que o crime expire (TAYLOR, 2005). Assim, há a necessidade premente de reformas no nosso sistema judicial, levantando-se a hipótese de que a fraqueza contínua dos tribunais em manter políticos *accountable* tem conseqüências devastadoras em termos de assegurar a *accountability* nas outras instituições: tribunais que efetivamente punem corruptos são mais prováveis de aumentar a efetividade da polícia, promotores e burocracia estatal. De outra maneira, a lentidão e a ausência de efetividade das sanções e punições levam a instituições de *accountability* desmotivadas, incapazes de ver algum resultado final em seus trabalhos de investigação e auditoria.

Além da grande crítica da lentidão e ausência de punições, um dos maiores problemas que esse poder apresenta é o da falta de controle e transparência (SPECK *et al.*, 2002). Uma instituição tão chave no processo de *accountability* não consegue ela mesma se manter *accountable*, nem aos outros poderes, nem à própria sociedade. Constata-se atualmente a ausência de qualquer controle do Judiciário, exceto a apresentação de suas contas aos Tribunais de Contas. Essa falta de transparência e controle cria um ambiente apropriado à corrupção no sentido mais amplo do termo. Todas as vezes em que se tenta discutir a implantação de controles sobre sua ação, levanta-se o temor de que haja pressões políticas indevidas no exercício da função jurisdicional. O denominado “espírito de corpo” acaba sempre prevalecendo quando se trata de questões relativas à atividade do magistrado, como produtividade, assiduidade ou eficiência no desempenho de suas funções. É necessário registrar que não se trata de um controle da magistratura, mas de uma fiscalização administrativa para moldar adequadamente a presença político-institucional do Judiciário, como estrutura de poder que administra um complexo de relações no Estado democrático. Os controles existentes, como a aprovação de orçamento pelo poder legislativo e a constatação da legalidade de suas contas pelos Tribunais de Contas, não têm sido capazes de coibir os abusos e as malversações das verbas públicas, que tanto repúdio causam (SPECK *et al.*, 2002).

Em um mundo ideal, o processo de *accountability* mobiliza diferentes instituições visando controlar e responsabilizar a corrupção. Os controles internos de cada Ministério, os auditores da CGU e TCU, as Comissões do Congresso e grupos da sociedade civil monitoram continuamente os políticos e servidores públicos. Estas instituições passam seus achados para a PF e MPF que analisam e investigam. Se encontram evidências críveis, os procuradores prosseguem com o caso até o Judiciário. Retomando o objetivo da tese, se as irregularidades trazidas pela CGU, que sempre envolvem recursos públicos federais e infrações delituosas que afrontam bens, serviços ou interesses da União, são investigadas pelo TCU, este as analisa, julga e decide pelas punições administrativas cabíveis – e estas podem ser contestadas na Justiça. Se a PF decide investigar, após o seu trabalho, passa seus achados ao MPF que apresenta a denúncia perante a Justiça Federal. O MPF também pode investigar por conta própria – mas sempre dependendo da ajuda pericial da PF – e depois decidir por apresentar o caso à JF. Cabe a esta, finalmente, julgar os casos e decidir pela absolvição ou condenação dos réus.

Relatamos a multiplicidade e a diversidade dos órgãos de controle e julgamento da nossa rede de *accountability*, relacionada com a função de controles mútuos entre as instituições. Cabe agora mobilizar as diferentes interpretações sobre esse modelo brasileiro – se os avanços pós-88 relatados nesta seção foram suficientes para proporcionar uma rede de *accountability* mais coordenada.

4.3 Avanços ou paradoxos?

Essa literatura sobre a evolução das instituições de *accountability* brasileiras pode ser encaixada em análises teóricas sobre o desenvolvimento institucional. Toda a reflexão sobre sistemas de controle, a partir da redemocratização em 1988, entende essas instituições como democráticas – elas realizariam o princípio da *accountability* e manteriam os governantes responsáveis por suas ações e decisões. Mas estas instituições não se implantaram automaticamente – as normas legais são fundamentais para a construção da nova ordem política, mas se inserem em um processo mais amplo de construção institucional ao longo do tempo, envolvendo uma pluralidade de atores, que precisam se coordenar para levar a cabo a tarefa da *accountability* (LOUREIRO *et al.*, 2011).

No marco do novo institucionalismo histórico, Pierson (2004) define o desenvolvimento institucional enquanto transformações que ultrapassam as ações individuais em uma temporalidade de longo prazo, levando em conta a seqüência dos processos e a variação no ritmo das transformações. Estas transformações – mais lentas e graduais – seriam freqüentemente marcadas por situações de *path dependence*: processos históricos com trajetórias ou caminhos que, uma vez tomados, são de difícil reversão. Levar em conta legados históricos e o peso do passado não significa, porém, que não existam momentos de mudanças – entendidos como conjunturas críticas: momentos que produzem mudanças significativas ou pontos de inflexão da trajetória anterior, colocando os arranjos institucionais em novo patamar ou novas trajetórias. Nessa relação *path dependence*-conjunturas críticas, Pierson postula que os momentos críticos em que aparecem oportunidades para grandes reformas institucionais são seguidos por períodos de longa estabilidade das instituições.

Ao pensar o caso brasileiro e as evoluções narradas na seção anterior, Loureiro *et al.* (2011) pontuam que os intervalos entre duas conjunturas críticas – teríamos passado por uma com a nova Constituição e a redemocratização – não seria necessariamente caracterizados pela estabilidade, havendo mudanças graduais no desenvolvimento institucional na rede de *accountability* pós-88. Essas mudanças seriam pouco perceptíveis, parte de um processo incremental marcado por correções de rota, e se acumulariam até que fatores exógenos desencadeassem novos momentos críticos. As mudanças representariam avanços na rede brasileira de *accountability* – como o aumento do número de instituições e a maior amplitude das suas ações de controle – principalmente se olharmos para a nossa tradição político-burocrática patrimonialista, intransparente e democraticamente irresponsável.

Essa mesma linha de raciocínio institucional, levou Praça e Taylor (2014) a argumentar que as mudanças institucionais sofridas por essas instituições da rede brasileira de *accountability* trouxeram ganhos inclusive de coordenação. Ao analisar as diferentes instituições que compõem o que chamamos de *web of accountability institutions* (MAINWARING, 2003), os autores focam aquelas instituições escolhidas para análise nesta tese – as burocracias preocupadas com auditorias (CGU e TCU), investigação policial (PF) e sanção (MPF e tribunais) (mais uma evidência de que essas instituições estão no centro da rede de *accountability* brasileira no que diz respeito ao controle e responsabilização da corrupção). Seu argumento central é o de que as instituições federais de *accountability* não apenas constroem os atores, mas também se alteram umas as outras, de uma forma incremental.

Através de mudanças graduais nas regras sob as quais operam, elas levam a mudanças de comportamento e posicionamento das outras, gerando alinhamentos de rotinas, troca de práticas bem sucedidas, compartilhamento de recursos como pessoal e informação e suporte político para os papéis de *accountability* umas das outras.

Eles afirmam que apesar dos atritos entre essas burocracias, a capacidade da rede de instituições de *accountability* no Brasil tem melhorado nos últimos tempos. Aumentou-se não só o número de ações realizadas por essas instituições, mas também o número de operações em conjunto entre elas; o seu quadro de pessoal mais do que dobrou entre 1989 e 2012; aumentou-se a transparência das contas públicas com dados cada vez mais disponíveis publicamente; cresceu o número de punições aos servidores públicos envolvidos com corrupção (foram removidos dos seus postos ou expulsos); e o STF condenou, pela primeira vez na história, políticos envolvidos num dos maiores escândalos de corrupção do país (Mensalão). Apesar da corrupção ainda permanecer como prática freqüente e de que nem todos os movimentos na rede de *accountability* representaram melhorias – como a dificuldade crônica do Judiciário em julgar os casos de corrupção – as pequenas mudanças internas, envolvendo o processo orçamentário, a transparência fiscal, a elegibilidade política e os processos de fiscalização, estão se acumulando e prometem um caminho sem volta de fortalecimento da *accountability* (PRAÇA; TAYLOR, 2014).

Eles apontam para uma “revolução silenciosa”, a partir de mudanças incrementais na rede de *accountability* brasileira, que se acumulam e prometem mudar o cenário do controle e responsabilização da corrupção, oferecendo uma promessa de melhorar a qualidade da nossa democracia (PRAÇA; TAYLOR, 2014). Enquanto isso, a grande maioria da literatura sobre as instituições de *accountability* no Brasil coloca a existência de um paradoxo: essa evolução recente não teria sido suficiente para dar uma resposta adequada à corrupção. Trazemos esse debate recente à tona, e entendemos que esta tese pode contribuir para ele, na medida em que consigamos estudar se essas instituições de fato conseguem se conectar de forma produtiva para controlar e responsabilizar a corrupção, ou se ainda prevalecem competições tão acirradas que as interações ficam comprometidas.

O argumento mais disseminado é o de que, apesar do aprimoramento institucional, a corrupção ainda permaneceria como algo inatingível, inabalável. As instituições são fortes, ativas, bem estruturadas, mas o resultado final seria fraco. Apesar do fortalecimento dessas

instituições de *accountability*, o país ainda conviveria com o fato paradoxal de que a corrupção permanece como prática corriqueira na esfera pública (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010). As mudanças institucionais sofridas a partir da década de 90 – o aprimoramento dos procedimentos e regras institucionais, dos papéis e alcance dos burocratas nos processos decisórios das políticas públicas e dos mecanismos de controle de gestão – apesar de representarem um processo de mudanças positivas nos padrões da gestão pública brasileira, conviveriam ainda com a permanência da corrupção, que pautaria negativamente a opinião pública, minando a legitimidade do Estado e criando um sentimento de impunidade na sociedade brasileira (CRIP, 2010).

Esses estudos recentes apontam que, no Brasil, as instituições de *accountability* são suficientemente bem estruturadas para realizar suas atribuições legais, mas há a necessidade premente de se criar mecanismos ou práticas de coordenação entre elas, articulando melhor as etapas da *accountability* – executadas de forma dispersa por cada instituição:

as instituições brasileiras que atuam no ciclo de combate à corrupção apresentam um paradoxo: elas são fortes, ativas e relativamente bem estruturadas (muitas são independentes e seus funcionários são bem formados e remunerados), mas o resultado final é fraco, pois muitos casos só são descobertos depois de grandes prejuízos ao erário, a punição demora ou não acontece, e os casos de corrupção se repetem, ou seja, não conseguimos preveni-los (OLIVIERI, 2011:100).

Taylor e Buranelli (2007), ao analisarem como o Ministério Público, a Polícia Federal, o Tribunal de Contas da União e as Comissões Parlamentares de Inquérito trataram seis casos de corrupção proeminentes na mídia nacional, ajudam a construir esse ponto de vista. Afirmam que o problema da *accountability* no Brasil não estaria relacionado a instituições fracas, mas sim a um excesso de independência e de falta de articulação entre elas:

The weakness of the accountability process in Brazil is due not entirely to the toothlessness of individual institutions of accountability, but also to the independence of such institutions at each of the three stages (TAYLOR; BURANELLI, 2007:59).

Outro estudo recente sobre os órgãos de controle chega a conclusões semelhantes sobre a necessidade de articulação (LOUREIRO *et al.*, 2011). Ao analisar a CGU, o TCU a AGU e o MPF, é colocado que a pluralidade de órgãos de controle sobre a administração pública não seria um problema em si, pois eles teriam atribuições diversas, específicas, que não poderiam ser realizadas pela mesma instituição. Os problemas surgiriam devido à falta de coordenação entre as suas ações e a falta de definição das modalidades de controle.

Mesmo enxergando o aprimoramento recente das instituições de *accountability* como avanços democráticos, que contribuirão para uma próxima conjuntura crítica, o diagnóstico de Loureiro coaduna com as outras conclusões: existe um processo recente e contínuo de avanços institucionais em todos os órgãos de controle no país, no sentido da qualificação e estruturação de suas ações, mas esse desenvolvimento teria ocorrido sem uma visão estratégica das necessidades do serviço público. Apesar de recentes movimentos de aproximação e articulação, estas instituições se desenvolveriam de forma isolada. O maior desafio posto hoje ao sistema de controle seria a coordenação de suas instituições, nos três níveis possíveis: dentro dos órgãos, entre eles e entre controladores e controlados (LOUREIRO *et al.*, 2011).

Mesmo aqueles que hipotetizam o surgimento de maiores interações entre as instituições, estas se dariam pelo voluntarismo dos atores, e não pela existência de um sistema coordenado. Por exemplo, Arantes (2011) afirma que viveríamos no Brasil um deslocamento no arranjo institucional que congrega ações de controle da corrupção: de uma desarticulação em direção a um maior adensamento das relações no interior da rede de instituições de *accountability*. Mas esse deslocamento seria causado por motivações endógenas, que levam as organizações a buscarem superar o seu isolamento prévio e dar maior consequência às atividades de combate à corrupção. Ou seja, quando há integração, esta seria explicada pelo voluntarismo dos atores, mais do que pela existência de um sistema realmente integrado e racionalizado:

nossa teia de instituições de *accountability* evolui muito mais pela via da conquista de autonomia e de atribuições por parte de instituições individuais (burocráticas, administrativas e judiciais) voltadas para o papel de controle, que propriamente pela ideia de um sistema integrado e racionalizado do ponto de vista de procedimentos e processos (ARANTES, 2011:103).

Assim, a literatura sempre tem narrado as dificuldades na interação entre as instituições de *accountability*. Ela começa a divergir sobre o peso que deveria ser dado a essas dificuldades, se a coordenação se faz presente cada vez mais e traz mudanças significativas, ou se os atritos ainda prevalecem e trazem consequências negativas para a realização da *accountability*. Essa última visão ainda domina, narrando os excessos cometidos por essas instituições, como os excessos dos procuradores do MP (ARANTES, 2011), o TCU ultrapassando seu mandato (BALBE, 2012), a CGU sendo auditada pelo TCU a pedido do Senado (LOUREIRO *et al.*, 2011), tribunais freando ou quase impedindo as operações da PF (ARANTES, 2011), e reclamações constantes de todas elas sobre a falta de pessoal e de salários ainda baixos.

Dado este quadro, nos perguntamos: será que ao submeter essa rede brasileira de instituições de *accountability* a um teste, essas interações se formarão? Se elas se formarem, podemos começar a mapear como essas instituições se articulam para controlar e responsabilizar a corrupção. Se não, predominam ainda atritos insolúveis e competições acirradas entre as mesmas. Esse “teste” a que as submetemos será o Programa de Fiscalizações a Partir de Sorteios Públicos da CGU. A partir de agora, explicamos a nossa proposta metodológica, como pretendemos colocá-la em prática e por último trazemos as nossas hipóteses de pesquisa sobre as interações na rede de *accountability* – testadas no próximo capítulo.

4.4 Proposta metodológica: mapeando as interações

A proposta central desta tese é então mapear o funcionamento dessa rede brasileira de instituições federais de *accountability* – como essas instituições se articulam para controlar e responsabilizar os casos de corrupção. Este é um objeto de pesquisa novo, ainda pouco explorado pela literatura da Ciência Política (MAINWARING; WELNA, 2003). Apesar da atenção crescente, ainda é um tema incipiente na literatura brasileira a rede de instituições de *accountability* (MAINWARING; WELNA, 2003; TAYLOR, 2011; TAYLOR; BURANELLI, 2007; SPECK, 2002; ARANTES, 2011; AVRITZER; FILGUEIRAS, 2010; LOUREIRO *et al.*, 2011).

Os estudos que tratam especificamente dessa rede de instituições no Brasil ainda abordam cada instituição de forma separada. A maioria dos estudos se concentra em uma única instituição, focando as suas estruturas internas, procedimentos e sistemas, ao invés de olhar a moldura mais ampla em que essas instituições estão inseridas (SANTISO, 2007). Ao mesmo tempo em que a literatura defende que os estudos sobre mecanismos de controle do poder político devem mapear as instituições e os atores que promovem a *accountability*, os interesses e interfaces que mantém no sistema mais amplo (ARANTES, 2011), ela também tem sido uníssona em afirmar a ausência desses estudos e a dificuldade em se acessar a performance das instituições de controle, especialmente em países em desenvolvimento:

Yet, little systematic comparative research has been undertaken to assess the effectiveness of oversight agencies in fiscal governance and public finances. The scarcity of comparative social research on fiscal oversight institutions has precluded any systematic assessment of the role and performance of external audit agencies in emerging economies (SANTISO, 2007:4)

Como observa Speck para o caso do Brasil, o estudo das instituições de controle é ainda mais raro:

compared to other areas of research like the decision making process or parties and voting behavior, the logic of control institutions has not had the same attention from political scientists. Most of the studies on this subject came from law studies and administrative science. Research on the Brazilian control institutions is even narrower. Almost all the studies published about internal and external control in Brazil have been written by members of the control institutions (SPECK, 1999:2).

Dessa forma, as instituições brasileiras de *accountability* horizontal são ainda um elemento pouco estudado. Não se estuda – e esta tese pretende contribuir nesta direção – como essas instituições, cujas relações com os cidadãos são indiretas e delegadas e não de submissão direta através do voto, cumprem seu papel de *accountability* (TAYLOR; BURANELLI, 2007). É ainda um desafio à pesquisa empírica sobre *accountability* no Brasil ampliar os estudos sobre cada uma das instituições da rede, principalmente mostrando as suas conexões e coordenações.

Speck (2002) foi um pioneiro no estudo do funcionamento dessa rede. Em 2002, lançou a versão brasileira do *Source Book* da Transparência Internacional, no qual analisa, junto com outros quarenta especialistas, as instituições de *accountability* responsáveis por combater a corrupção – como controles internos, Comissões Parlamentares de Inquérito, Tribunais de Contas, Judiciário, Ministério Público, atores não-estatais – e conclui que, apesar dos avanços, a proliferação de instituições de controle é insuficiente para garantir um “sistema de integridade” nacional efetivo. Nesse sentido, propõe uma análise sistêmica, que incorpore a cooperação e a integração das instituições dentro do sistema. Mas apesar desta proposição, o livro se atém ainda a uma análise estritamente individualista das instituições. Como admitem na própria conclusão, não dedicam o devido espaço para tratar sobre as interações propriamente ditas entre as várias instituições.

Livros como o de Mainwaring e Welna (2003) *Democratic Accountability in Latin America* e o de Power e Taylor (2011) *Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability* identificam a necessidade crescente na Ciência Política atual de abordagens compreensivas, que requerem o olhar voltado para a “rede” de instituições. Mas, como em Speck, as interações ainda são exploradas de forma muito incipiente, estudando-se cada instituição separadamente, faltando análises mais detalhadas e profundas sobre o estabelecimento de laços entre elas. Esta tese tem como foco justamente preencher esta lacuna

da literatura sobre a rede de instituições de *accountability*: mapear exatamente como as instituições dessa rede interagem quando se deparam com práticas de corrupção.

O estudo desenvolvido por Loureiro, Olivieri, Azevedo, Abrucio, Teixeira e Oliveria (2011) começa a se aproximar do que queremos fazer, no sentido de que eles trazem quatro instituições para análise e buscam identificar os problemas de coordenação entre elas (CGU, TCU, MPF, AGU). Porém, acrescentamos a isso uma lógica metodológica um pouco mais robusta, no sentido de submeter essas interações a um teste real. Não nos interessa estudar escândalos como Taylor e Buranelli (2007), porque a sua própria lógica de pressão midiática leva as instituições a querer mostrar serviço e logo a interagirem. Queremos saber se, na rotina burocrática de controle e responsabilização da corrupção, esses órgãos interagem. No seu cotidiano, quando recebem relatórios umas das outras, qual atitude tomam – se é no sentido de interagir ou ignorar. Para isso, submetemos essas interações ao seguinte teste: dado um programa de fiscalizações, que dentre outras coisas, encontra casos de corrupção, que parte da lógica do monitoramento (primeiro passo da *accountability*), que monta então um relatório técnico e envia para as outras instituições da rede, essas outras instituições decidem agir? Esse é um teste sobre o quanto essas instituições estão, no seu cotidiano administrativo, ligadas umas as outras, agindo com base em informações advindas de diferentes partes da rede.

A história que queremos contar em primeiro lugar é aquela da interação entre essas instituições, especialmente quando o assunto é corrupção. Para isso, optamos por uma abordagem longitudinal, ou seja, acompanhamos no tempo irregularidades encontradas por uma dessas instituições (CGU) a cargo da primeira etapa da *accountability* (o monitoramento).³⁵ A partir das fiscalizações dessa agência queremos saber o que foi feito dessas irregularidades nas outras instituições da rede. Será que elas geraram reações em outras instituições no sentido da abertura de processos investigativos pelo TCU, MPF ou PF? E a partir desses processos investigativos, será que eles foram parar na Justiça Federal e geraram sanções aos corruptos? Ou o TCU estabeleceu sanções administrativas? Ou seja, será que a rede funcionou?³⁶

³⁵ Essa é uma abordagem pouco utilizada na Ciência Política. Em se tratando de estudos de corrupção, a grande maioria trata de percepções ou da análise de grandes escândalos, e deixam o acompanhamento de processos de investigação-punição em um segundo plano (CHAIA; TEIXEIRA, 2001).

³⁶ A princípio, também estudaríamos a atuação da Advocacia-Geral da União – responsável pela representação jurídica da União perante os tribunais e assessoramento do governo com os pareceres jurídicos acerca das

Essas perguntas serão respondidas à princípio a partir de uma análise descritiva dessas interações, com uma abordagem do tipo *process-tracing*. Na próxima seção fazemos um apanhado metodológico da literatura, explicando a escolha por uma abordagem longitudinal, nossas técnicas de inferência descritiva e a lógica por trás do *process-tracing*.

4.4.1 Abordagem longitudinal

Os estudos sobre fluxos de sistemas de controle podem assumir três desenhos: 1) longitudinal ortodoxo; 2) transversal; e 3) longitudinal retrospectivo. O método tradicional de reconstituição do fluxo de papéis e de pessoas – utilizado nesta tese – é o estudo *longitudinal ortodoxo*. Esse tipo de análise consiste no acompanhamento de um conjunto de irregularidades, a partir do registro de sua ocorrência ao longo de certo período. Tal acompanhamento tem por objetivo verificar o percentual de casos que progride às fases subseqüentes e ainda os que são arquivados antes do previsto. Esse acompanhamento individual e progressivo dos casos à medida que eles avançam nas diversas fases do sistema de *accountability* permite contabilizar, *diretamente*, quantos e quais casos registrados se transformam de fato em processos investigativos no TCU ou em denúncias no Ministério Público, ou processos e sentenças no Judiciário.

A principal dificuldade enfrentada na coleta de dados deste tipo se refere ao fato de que os sistemas de informação das instituições de *accountability* no Brasil não foram desenhados para monitorar o fluxo de casos ao longo de diversas instituições. Portanto, cabe ao pesquisador acompanhar individualmente os casos, verificando *in loco* a passagem desses de uma fase a outra. Poucas são as situações em que o monitoramento pode ser realizado a partir da integração de bases de dados diferenciadas. Como cada instituição usa as suas próprias categorias e os seus próprios códigos de identificação, há uma dificuldade gigantesca de identificar qual é o desdobramento de um caso de um sistema em outro sistema. Assim, a utilização da metodologia longitudinal ortodoxa fica condicionada à disponibilidade do pesquisador em acompanhar um determinado conjunto de casos durante certo espaço de tempo para ver o que acontece com esses casos. Exatamente por isso, geralmente, os estudos

diferentes atividades administrativas. Porém ela nos informou, através de uma solicitação feita pela Lei de Acesso à Informação, que não atuou no período selecionado com base nos relatórios gerados pela CGU. Essa resposta está disponível no Anexo.

longitudinais ortodoxos fixam um limite até o qual o conjunto de casos será acompanhado – limite este, em geral, fixado em anos. Durante o período em que os pesquisadores acompanham o conjunto de casos, eles procuram registrar as passagens dos casos às fases subsequentes, as características do processo e ainda as razões para o encerramento do caso antes do previsto. A principal limitação à realização de estudos como esses diz respeito ao fato de demandarem muito investimento financeiro e temporal, já que o pesquisador deve acompanhar pessoalmente e durante um período razoável de tempo o que ocorre com aquele conjunto de casos.

Uma alternativa a esse estudo longitudinal ortodoxo é a aplicação de um desenho *transversal* que comece por calcular o número de casos de cada tipo processados anualmente por cada uma das agências que compõem o sistema de controle. Em estudos como esse, a pesquisa consulta as agências para mensurar a sua produção decisória a partir do número de irregularidades registradas, número de inquéritos abertos, número de denúncias oferecidas, número de julgamentos realizados, número de sentenças e número de condenações (CANO, 2006). A desvantagem do desenho transversal em relação ao longitudinal ortodoxo é a impossibilidade de se conhecer quais casos denunciados originalmente correspondem a que casos em cada uma das instituições subsequentes. Mudanças pontuais – por exemplo, uma força-tarefa para encerrar o processamento de todos os casos que se encontram em uma determinada vara em um dado ano – não são captadas. Ou seja, o desenho transversal permite conhecer os números de crimes, inquéritos, denúncias, processos e sentenças de um ano, mas não permite saber quais peças são relativas a quais crimes praticados e em que anos. Isso provoca uma perda de precisão, particularmente nos estágios intermediários do sistema. Em contraste, o desenho transversal é muito mais simples de se desenvolver e permite trabalhar com o conjunto total dos casos em vez de apenas com uma amostra. Da mesma forma, essa estratégia permite trabalhar não apenas com um ano, mas com uma série temporal de vários anos.

Por fim, há uma terceira metodologia, denominada *longitudinal retrospectiva*. Esse desenho pode ser entendido como a análise em profundidade dos casos encerrados em um determinado ano, no intuito de viabilizar o monitoramento do fluxo retrospectivamente – de trás para frente –, até chegar ao estágio inicial. Esse tipo de estudo é utilizado especialmente nas análises que têm como propósitos o cálculo do tempo e a melhor compreensão das características dos casos que alcançaram a fase de sentença. No entanto, na medida em que essa abordagem

trabalha sobretudo com casos cujo processamento foi completo, visto que perpassou todas as fases do fluxo, esse tipo de metodologia termina por ser pouco comum aos estudos relacionados a fluxo.

Em resumo, a abordagem ortodoxa tem sido entendida como a mais adequada para a reconstituição do fluxo de papéis e de pessoas no âmbito do sistema de controle, apesar da sua difícil execução. Os estudos sobre a rede de instituições de *accountability* ainda não utilizam as metodologias longitudinais para tirarem suas conclusões sobre as interações e, nesse sentido, esta tese apresenta um avanço. Ainda cumpre destacar que a base de dados que utilizamos é uma das poucas fontes de informação que congrega dados oficiais dentro de uma perspectiva longitudinal ortodoxa.

4.4.2 Inferência descritiva, a lógica do *process-tracing* e as implicações observáveis

De acordo com King, Keohane e Verba (1994), a pesquisa científica se caracteriza por quatro pontos: o seu objetivo é a inferência (ir além do dado observado); seus procedimentos são públicos (devemos sempre usar o método explicitamente); suas conclusões são incertas; e o conteúdo da Ciência é o seu método. Assim, ao nos propormos realizar uma pesquisa empírica, assumimos que é possível ter algum conhecimento do mundo externo, mas que este é sempre incerto e que temos que honestamente descrever nosso nível de incerteza e as etapas realizadas para chegarmos às nossas conclusões. Assim, procedemos a seguir a uma discussão metodológica sobre o que fazemos nesta tese.

Ao contar a história sobre as interações, a princípio, não estamos interessados na busca por efeitos causais, e sim na resposta a pergunta sobre a existência ou não de interações e, se elas existem, como ocorrem. Compara-se a trajetória das irregularidades pela rede, a fim de persuadir o leitor de que uma hipótese levantada acerca das interações entre as instituições pode repetidamente demonstrar sua força. A partir de uma perspectiva probabilística, na qual a aleatoriedade do mundo nunca é totalmente eliminada (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), queremos entender o nível em que nossas observações refletem fenômenos típicos ou não, realizando para isso inferências descritivas. Qualquer tipo de pesquisa social deveria satisfazer a esse princípio básico de inferência: encontrar características sistemáticas nos fenômenos, usar os fatos que temos para aprender sobre o que não temos. Na inferência

descritiva, tenta-se captar o que é sistemático, quais aspectos do fenômeno estudado são prováveis de persistirem no tempo.

Na tentativa de realizar inferências, a primeira coisa a ser dita é sobre a noção trazida por King, Keohane e Verba (1994) de implicações observáveis de uma teoria. É esta noção que permite fazer a conexão entre teoria e dados empíricos, de uma forma que as duas coisas não se percam uma da outra durante a análise. As teorias teriam implicações empíricas observáveis sobre o que esperamos encontrar no mundo se estiverem corretas. Essas implicações observáveis (chamadas de *observable implications: OIs*) guiam a coleta de dados, e o conselho que é dado é que se pense e colete informações sobre o máximo de OIs possível da teoria que se quer testar (por exemplo, coletar dados com diferenças temporais, de diferentes lugares). Quanto mais OIs observa-se, mais ajuda-se no teste da força da teoria, analisando se esta se sustenta em outras situações.

Acreditamos que a ideia de implicações observáveis nos ajuda muito, na medida em que situamos a nossa pergunta de pesquisa em conexão com as outras teorias presentes sobre as instituições de *accountability* e guiamos a coleta de dados a partir disso. Mas sabemos que as idéias trazidas por King, Keohane e Verba (1994) sofreram críticas por parte dos pesquisadores de abordagens mais qualitativas, principalmente sobre o conselho de sempre buscar o maior número de casos e de OIs possível (HALL, 2003; COLLIER; BRADY; SEAWRIGHT, 2010). Esses pesquisadores críticos apostam em outras lógicas inferenciais, como a do *process-tracing*.

Process-tracing já havia sido mencionado por King, Keohane e Verba (1994), como um método qualitativo no qual o pesquisador olha atentamente para o processo decisório onde várias condições iniciais são traduzidas em resultados. Cada percepção encontrada nesse processo é uma nova variável, geralmente coletada no nível individual, envolvendo a busca de evidências sobre o processo de decisão através do qual o resultado foi produzido. Ele seria um método especialmente relevante para se encontrar variáveis causais plausíveis, a partir de uma boa generalização descritiva que prepara para inferências causais. E é assim que o utilizamos: para mapear as interações que ocorreram ao longo do tempo entre as instituições de *accountability* e levantar idéias e hipóteses sobre o que poderia causar essas interações – *Process-tracing* é também um método usado para se descobrir novas hipóteses (BENNETT, 2010; FREEDMAN, 2010). Em primeiro lugar, antes de qualquer inferência causal, é preciso

uma descrição dos dados. Mais ao final nos propomos, a partir dos nossos dados, algumas hipóteses sobre o que leva ou dificulta as interações entre as instituições – numa perspectiva preocupada com inferências causais. Nessa parte, nos situamos no que a literatura tem comumente chamado de estudos exploratórios: desenhos de pesquisa abertos, que não identificam as variáveis independentes previamente, muito usado para formular hipóteses – e não tão bom para testá-las.

Process-tracing pode ser definido então como uma técnica de inferência descritiva e causal que se baseia na análise de observações “por dentro” de cada caso – ao contrário das técnicas estatísticas, que se baseiam na comparação de informações entre os casos:

Process tracing involves the examination of “diagnostic” pieces of evidence within a case that contribute to supporting or overturning alternative explanatory hypotheses. A central concern is with sequences and mechanisms in the unfolding of hypothesized causal processes. The researcher looks for the observable implications of hypothesized explanations, often examining at a finer level of detail or a lower level of analysis than that initially posited in the relevant theory. The goal is to establish whether the events or processes within the case fit those predicted by alternative explanations (BENNETT, 2010:207)

Dessa forma, *process-tracing* é o exame sistemático de evidências selecionadas e analisadas à luz das perguntas de pesquisa e hipóteses colocadas pelo investigador – “the systematic examination of diagnostic evidence selected and analyzed in light of research questions and hypotheses posed by the investigator” (COLLIER, 2011:823). A sua contribuição não se restringiria apenas a avaliar causalidades, mas também ajudaria decisivamente na descrição dos fenômenos políticos e sociais.

Uma análise do tipo *process-tracing* inerentemente olha para as etapas de um processo, para eventos que se sucederam ao longo do tempo – no nosso caso, as etapas do processo de *accountability*. Mas essa análise falha se os fenômenos observados a cada etapa não são adequadamente descritos. Enquanto uma ferramenta inferencial, esta técnica foca no estudo de eventos e situações através do tempo. Mas esse estudo se torna impossível se não há uma adequada descrição do evento ou situação em um ponto no tempo (MAHONEY, 2010): “To characterize a process, we must be able to characterize key steps in the process, which in turn permits good analysis of change and sequence” (COLLIER, 2011:824).

Por essas visões, *process-tracing* é uma ferramenta que permite inferências descritivas e causais a partir de evidências-chave, muitas vezes percebidas como partes de uma seqüência temporal de eventos ou fenômenos. Dado o engajamento de perto com os casos e o

conhecimento a fundo dos mesmos, *process-tracing* pode trazer contribuições decisivas para diversos objetivos de pesquisa, como (a) identificar novos fenômenos políticos e sociais e sistematicamente descrevê-los; (b) avaliar hipóteses explicativas prévias, descobrir novas hipóteses e acessar essas novas propostas causais; (c) obter insights sobre mecanismos causais; e (d) prover formas alternativas – em comparação com a análise de regressão convencional e inferências baseadas em modelos estatísticos – de responder às questões sobre endogeneidade, relações espúrias e vieses de seleção (COLLIER, 2011). Nesta tese, aproveitamos este método para descrevermos as interações entre as instituições ao longo do tempo, em cada etapa da *accountability*, e buscamos hipóteses sobre o que poderia causar estas interações, no sentido de instigar uma instituição à ação a partir de relatórios ou processos advindos de outras.

Tomamos emprestado de King, Keohane e Verba (1994) a idéia de implicações observações da teoria, algo que se assemelha às peças de um diagnóstico (COLLIER, 2011). A lógica por trás é: iniciar pela teoria e se perguntar o que se espera encontrar se esta teoria for verdadeira. Dessa forma, para a análise das nossas teorias sobre as interações entre as instituições de *accountability* precisamos encontrar peças/observações que serão a base para a nossa inferência descritiva e causal. A partir de uma teoria existente como, por exemplo, a que afirma serem fracas ou não existentes as conexões entre as instituições de *accountability* brasileiras, investiga-se o que se espera encontrar nos nossos casos se esta teoria for verdadeira.

As implicações observáveis buscadas podem ser de dois tipos: correlacionais ou sequenciais. No primeiro caso, a lógica por trás é aquela da metodologia quantitativa de predição entre os casos: o quanto que a variação em uma variável é explicada pelo aumento/diminuição em outra. No segundo, o que interessa é o que ocorre dentro dos casos. Nessa lógica, mais conectada com *process-tracing*, procura-se a seqüência do processo, em qual ordem as coisas acontecem, se a posição dos atores se adequa à lógica da teoria e por aí vai. Enquanto esse último apresenta a vantagem de poder observar a lógica causal do que ocorreu, ele não consegue dizer da força e do tamanho do efeito (para isso a estatística é melhor).

Tudo isso posto, o espírito metodológico que nos guia é aqueles da mistura de métodos, no qual a fronteira que separa os terrenos quantitativo e qualitativo não é vista como estanque (COLLIER, 2011; HUMPHREYS; JACOBS, 2014). Nenhum dos dois são métodos fáceis de

serem bem aplicados: “both qualitative and quantitative research are hard to do well” (BRADY; COLLIER; SEAWRIGHT, 2010:22).³⁷ Para retirar inferências descritivas sobre como ocorrem as interações entre as instituições, pensamos em implicações observáveis tanto do ponto de vista correlacional como daquele seqüencial. Como mostraremos à frente, construímos um grande banco de dados, com inúmeras irregularidades e acompanhamos o desenrolar desses casos através da rede de instituições de *accountability*. Primeiro, descrevemos quantitativamente o que encontramos, depois procedemos a uma análise qualitativa das interações. Dessa forma, seguimos uma tendência internacional, na qual as melhores técnicas de pesquisa combinam as duas metodologias, unindo padrões verificados pela análise quantitativa com análises dos fluxos de idéias entre pessoas e instituições.

Esse tipo de abordagem que se propõe a misturar métodos quanti e qualitativos tem ganhado cada vez mais espaço entre os cientistas sociais (HUMPHREYS; JACOBS, 2014). Modelos mistos tipicamente incluem a estimação de efeitos causais usando observações de muitos casos e procedendo a uma análise detalhada de alguns desses casos (exemplos incluem Lieberman, 2003, Swank, 2002 e Stokes, 2001). Esses estudos engajam-se na análise de observações dentro de um grande banco de dados (*dataset observations*) e ao mesmo tempo, observações do processo causal (*causal process observations*), ou seja, os mecanismos que conectam as variáveis em uma pequena amostra daquele grande número de casos (COLLIER; BRADY; SEAWRIGHT, 2010).

Apesar do endosso crescente aos métodos combinados, ainda há pouca definição sobre o que isso realmente significa. Muitos advogam a mistura sem especificar quando ou como fazê-la, outros apontam para a possibilidade de conhecimentos complementares entre ambos, mas deixam em aberto questões sobre como agregar os dados e acumular informações entre os dois métodos – falta explicar como deve-se fazer inferências a partir de diferentes tipos de evidências, para se chegar a conclusões válidas. Essa falta de clareza sobre como utilizá-los combinadamente gerou inclusive trabalhos que questionam a validade e os ganhos de se misturar esses métodos (BECK, 2010). Chegou-se mesmo a colocar que cada método está

³⁷ Métodos qualitativos como *process-tracing* podem responder melhor a alguns desafios postos às análises quantitativas, mas também sofre com seus próprios desafios. Podem surgir dúvidas sobre a adequação de testes de inferências causais e problemas padrões de variáveis omitidas e erros de medição (*measurement error*). Ainda, relações probabilísticas podem ser mais difíceis de serem respondidas do que nas pesquisas quantitativas (COLLIER, 2011). Em análises quantitativas podemos adicionar causas (variáveis independentes), trazendo um modelo mais acurado, que evita chegarmos a respostas equivocadas (causadas por variáveis omitidas), mas abrimos mão da parcimônia. E as abordagens qualitativas em geral sacrificam a generalização e acurácia, mas trazem um conhecimento profundo sobre os casos em análise.

baseado em pressupostos fundacionais tão diferentes que seria difícil ou impossível agregá-los (AHMED; SIL, 2012; GOERTZ; MAHONEY, 2012).

Mesmo assim, pesquisadores como Humphreys e Jacobs (2014) e Olsen (2004) ainda apostam nos benefícios da mistura. O uso dos dois métodos requereria que consigamos contar uma história coerente entre os dois, de uma forma complementar. Esta triangulação seria uma estratégia para uma abordagem integrada dos dados, que traga respostas a partir de dados de diferentes fontes: as informações de cada fonte são referenciadas entre si, com o objetivo não apenas de corroborar uma a outra, mas também de adicionar novas informações. E, se as duas fontes divergem, e há algum nível de incerteza sobre qual fonte deve prevalecer para contar a história final, devemos sempre ter algum critério claro e bem definido para fazer essa escolha, sempre reportando as nossas incertezas (DAVIES, 2001).

As escolhas metodológicas sobre quais métodos utilizar são feitas a partir dos objetivos de pesquisa. Se queremos entender se as interações ocorrem, faz sentido uma busca pela quantidade de interações entre as instituições que conseguimos encontrar, acompanhando um grande número de casos ao longo do tempo, coletados a partir de critérios de aleatoriedade. Com dados quantitativos conseguiríamos compor o que chamamos de “esqueleto” do mapa, a existência ou não de linhas que conectam cada instituição em cada caso. Mas apenas a lógica da contagem não nos conta toda a história. Também queremos interpretar essas interações, de uma forma que essas linhas nos contem a história por trás de sua formação, através da construção discursiva sobre o processo de interação entre as instituições.

Começamos com a lógica quantitativa, mais comum hoje na Ciência Política, coletando implicações observáveis numéricas e correlacionais. Mas lembrando que queremos contar a história de um processo de interação, e buscando depois implicações observáveis na construção discursiva das interações que narramos, a partir da lógica daqueles responsáveis por estabelecer essas interações – os servidores públicos dessas instituições. Nesta tese agregamos nossas evidências de OIs utilizando as duas formas possíveis: através de frequências estatísticas, onde quanto mais casos temos, mais forte é a nossa conclusão, e através da lógica do *process-tracing*, na qual a forma de se olhar as evidências não é por contagem, mas pensando em o quão decisiva aquela evidência é para a confirmação ou não da

minha teoria.³⁸ Observamos tanto a lógica correlacional estatística como aquela dos mecanismos típica do *process-tracing*.

4.4.3 Colocando a metodologia em prática: a busca por dados quantitativos e qualitativos

O primeiro passo do ciclo de *accountability* é o monitoramento, o acompanhamento de como os recursos públicos estão sendo geridos por aqueles que os recebem. Nessa tarefa cotidiana, as instituições de *accountability* encontram várias irregularidades e, a partir disso, podem decidir estabelecer atuações mais incisivas naquela área, promover capacitações, instigar outras agências a agir, ou apenas colocar o que foi encontrado em um relatório. Faz parte deste monitoramento contínuo os trabalhos da CGU e a sua competência constitucional para fiscalizar recursos públicos federais, mesmo quando executados por entidades privadas ou governos estaduais ou municipais. As informações levantadas por ela ajudam os Ministérios a conhecer as práticas de implementação de suas políticas no nível subnacional, contribuindo para a estruturação ou reorganização dessas políticas (OLIVIERI, 2011).³⁹

A CGU conta hoje com dois instrumentos de ação: as auditorias, para avaliar a gestão pública e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; e as fiscalizações, para comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes. O primeiro instrumento visa corrigir desperdícios, improbidade, negligência e omissão. O seu objetivo é comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados encontrados nas unidades da administração pública em todas as esferas de governo, assim como a aplicação de recursos públicos por entidades privadas.

Por outro lado, em uma interpretação possível do desenvolvimento dos trabalhos na CGU, as fiscalizações teriam surgido para adequar o seu trabalho ao quadro de pessoal, no qual predominavam os Técnicos de Controle – servidores públicos de nível médio, que não tinham

³⁸ Sabemos que a lógica do *process-tracing* é menos robusta para a agregação dos dados, pois trabalha com argumentos, que não são quantificáveis.

³⁹ Por exemplo, a partir das auditorias da CGU foram construídos mecanismos mais eficientes de repasse e controle dos recursos pelo Ministério do Desenvolvimento Social, e houve a reestruturação da gestão dos contratos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (OLIVIERI, 2011).

condições de realizar auditorias. As fiscalizações avaliam a execução de políticas, tentando identificar irregularidades (desfalques, desvios ou outras causas de prejuízo ao erário) e impropriedades (falhas formais que não resultam em dano ao erário). Como atribuições das fiscalizações encontram-se verificar se o objeto pactuado foi executado segundo o previsto, se as especificações e dispositivos legais foram adequadamente seguidos, se os custos estão adequados, se sua utilização obedece à destinação prevista, se os objetivos foram alcançados e se foi obedecido o cronograma de execução. Quando alguma irregularidade é encontrada, deve-se comunicar o fato ao Ministério responsável pelos recursos e os controles interno e externo dos entes envolvidos.

Seguindo uma tendência de ampliação das suas auditorias e fiscalizações, em 2003 na CGU a avaliação da execução dos programas federais passou por uma profunda revisão, sendo criado o *Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio Público*. Esse programa foi uma iniciativa do governo federal que visava inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Seu objetivo é avaliar o comportamento dos agentes municipais na execução das políticas federais. No Brasil, a implementação de diversas políticas públicas, especialmente na área social e de infra-estrutura, é realizada de forma descentralizada por prefeituras, e as ações de controle da CGU tem possibilitado a averiguação das ações de prefeitos nessa implementação.

O programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir de forma isenta e aleatória as áreas municipais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. Nesse modelo, municípios de todo o Brasil são sorteados – a cada sorteio são definidos 60 municípios com até 500 mil habitantes. Como ocorrem essas fiscalizações? Em cada município uma equipe – composta por 10 fiscais e analistas – examina contas, documentos, obras e serviços, e entra em contato com o público-alvo, entidades organizadas e os conselhos de políticas públicas. Todas as constatações encontradas são comunicadas aos gestores, que têm a chance de justificá-las. Suas justificativas podem ser aceitas ou rejeitadas pela equipe de fiscalização. Todas essas informações entram no relatório final de cada município, que é disponibilizado no site da CGU e enviado às Prefeituras, Câmaras de Vereadores, Congresso Nacional e aos órgãos responsáveis por ações corretivas, como os Ministérios que transferem os recursos, o Tribunal de Contas da União e os Ministérios Públicos Federal e estaduais. Isso possibilita a adoção de providências para a correção dos

desvios verificados e serve como subsídio para a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias identificadas como necessárias.⁴⁰

Os órgãos federais como a CGU não tem competência sobre as transferências que são caracterizadas na Constituição como receitas próprias dos entes, cujo controle está sob a jurisdição dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios. Assim, a esses órgãos compete apenas avaliar a execução dos recursos federais a cargo dos municípios. É a partir dessas fiscalizações que mapeamos como a rede de instituições de *accountability* se comporta, em termos de medidas preventivas, investigativas ou punitivas a respeito dos casos de corrupção encontrados pela CGU.

É claro que a corrupção que ocorre nos municípios não é a única preocupação das instituições da rede. Cada uma tem um arcabouço institucional enorme, com um amplo espectro de situações que as instigam a agir, que vai muito além da corrupção, e mais ainda, da corrupção na esfera local. Ocorre que, se uma instituição da rede opta por iniciar um programa como o dos sorteios, com muitos recursos e profissionais do país inteiro envolvidos, seria de se esperar que os seus relatórios não fossem desperdiçados, e que alguma providência ou alguma relação sistemática fosse adotada com as instituições que recebem esses relatórios.

O programa de sorteios se encaixa na nossa análise enquanto um teste para as interações entre as instituições de *accountability*, pois ele permite verificar de forma ampla a atuação das demais instituições do sistema, envolvendo desde os gestores das políticas e seus ministérios até a persecução criminal nos tribunais. Além disso, os relatórios deste programa trazem não apenas irregularidades relacionadas com a corrupção – seu escopo vai além e engloba uma amplitude de práticas indevidas, que vão de falhas formais e de gestão até a própria corrupção – e isso traz uma oportunidade de comparação inigualável: saber se as outras instituições da rede se preocupam mais com os casos de corrupção ou se elas acabam adotando outros enfoques. Além disso, conseguimos com ele sair da lógica do escândalo, permitindo verificar as interações nas ações de controle da corrupção sem a interferência de fatores exógenos como pressões sociais e midiáticas em torno de punições e investigações.

⁴⁰ É importante notar que é altamente improvável que os resultados das fiscalizações reflitam algum tipo de corrupção dos próprios auditores (FERRAZ; FINAN, 2005). Estes são empregados públicos federais contratados com base em concursos públicos altamente competitivos e com altos salários. Além disso, cada time de auditores se reporta a um supervisor regional e o custo de ser pego em esquemas corruptos é alto.

Relembrando o terceiro capítulo, a escolha do nível local de análise não se deu de forma aleatória, representando a averiguação de uma ideia – contenciosa – presente na literatura: aquela de que os processos de descentralização só funcionariam no sentido de diminuir a corrupção se conectados com processos de controle das instituições centrais do sistema – no nosso caso, as instituições federais de *accountability*. A esfera local é hoje, devido à descentralização, a principal responsável pela inclusão dos cidadãos nas políticas públicas, ao implementar as políticas públicas definidas pelo governo federal. Existem, hoje, mais de 5.500 municípios no Brasil, dos quais mais de 80% sobrevivem graças às transferências constitucionais compulsórias além de receitas derivadas de transferências voluntárias, normalmente advindas da União. Essa situação explica a forte disputa entre prefeitos por fatias do orçamento da União, quase sempre tendo um parlamentar federal a defender tal pleito. Essa existência de mais de 4.400 municípios que mantêm serviços públicos e administrativos em funcionamento devido às transferências federais explica, de certa forma, que tais administradores não tenham preocupação em manter sistemas de controle interno. Para eles, prevalece a lógica “quem transferiu que venha fiscalizar”. Segundo a legislação, o órgão transferidor deve assegurar-se de que houve a aplicação correta e regular dos recursos transferidos.⁴¹

Enfim, os relatórios gerados nesse programa de sorteios são o nosso ponto de partida da coleta de dados. A partir daí, buscamos informações no MPF, no TCU e na Justiça Federal sobre o que foi feito desses relatórios, quais irregularidades geraram processos investigativos e/ou punitivos. São desses dados que basicamente retiramos a nossa parte de implicações observáveis quantitativas.

Mas nos interessava, para além de testes estatísticos, interpretar os resultados obtidos na parte quantitativa a partir do ponto de vista daqueles que trabalham com esses relatórios. Para tanto, fizemos entrevistas com os servidores públicos das instituições de *accountability*. Com uma

⁴¹ Na atualidade, o combate à corrupção foi assumido pelo governo central como uma de suas funções precípua – viveríamos uma “onda federal” nas palavras de Arantes (2011). Para os fins desta pesquisa, escolheu-se não estudar nem os Ministérios Públicos, nem os tribunais, nem os Tribunais de Contas estaduais. Isto significa dizer que estamos deixando de fora da análise o nível estadual. O foco desta tese, que já é amplo por sua natureza de mapear uma rede, está nos recursos federais, manipulados pelos municípios, que são os responsáveis últimos por executar os programas e convênios federais. Os processos que tramitam no nível estadual não serão analisados, pois isto envolveria um esforço gigantesco de colher dados em 27 estados diferentes. Se já é difícil obter dados das agências nacionais de controle, os dados do nível estadual além de menor disponibilidade também sofrem de menor confiabilidade. Fica aqui a certeza de que a esfera estadual também impacta as responsabilidades impostas sobre prefeitos municipais, mas não é tarefa desta tese estimar este impacto.

coleta de dados qualitativa, por meio de entrevistas semi-estruturadas que buscam as conexões entre as instituições do ponto de vista de quem trabalha diretamente no controle e responsabilização da corrupção, interpretamos também as nossas hipóteses sobre como se dão essas interações. Ao todo, essa tese analisa 48 entrevistas com atores-chave dessas instituições, aí incluídos os assessores de controle interno dentro dos Ministérios. Os primeiros trazem o funcionamento efetivo dessas instituições e os segundos trazem as visões e críticas por parte dos que sofrem as ações de controle e ao mesmo tempo controlam os governos locais.

Pela literatura, entrevistas com elites têm como objetivo captar as percepções sobre determinado assunto com base na visão privilegiada de atores centrais. Nesse sentido, faria parte dessa “elite” lideranças que desempenham papel relevante na sociedade ou no Estado e cuja identificação é feita por critérios de posição formal na hierarquia, ou por reputação e influência no cenário público, conforme já adotado em outras pesquisas (LAMOUNIER; SOUZA, 1992; LOUREIRO *et al.*, 2011). As elites são definidas pela literatura como atores envolvidos nas decisões políticas em uma esfera elevada de ação, compostas por grupos e indivíduos com uma posição privilegiada para acessar as etapas e motivos da tomada de decisão. Entrevistas são especialmente reveladoras se o objetivo for, como o nosso é, captar o que as pessoas fizeram/planejaram fazer, como abrir processos e estabelecer contatos com pessoas de outra instituição.

Para iniciar as nossas análises, partimos então da lógica de nos perguntarmos quais seriam as implicações observáveis das teorias existentes sobre as interações entre as instituições de *accountability*. Os eventos/processos que encontramos entre e dentro dos nossos casos se alinham com o que foi predito pela teoria? O que esperamos encontrar no mundo se essas teorias estão corretas? Adentramos na próxima seção com as hipóteses que podemos levantar a partir dos poucos estudos sobre as instituições de *accountability* no Brasil.

4.5 As hipóteses de pesquisa sobre as interações entre as instituições de *accountability* no Brasil

Apresentamos agora as implicações observáveis que estamos em busca nesta tese, juntas com as hipóteses de pesquisa mais mobilizadas pela literatura sobre a rede brasileira de instituições de *accountability*.

4.5.1 Ausência/pouca interação

Os poucos estudos que existem sobre a nossa rede de instituições de *accountability* ressaltam que, apesar da proeminência da corrupção na agenda pública brasileira, há uma enorme dificuldade em se combatê-la efetivamente (POWER; TAYLOR, 2011). É colocado de forma recorrente as inúmeras tensões nas relações entre as instituições estudadas, que impediriam esforços de coordenação e ações em conjunto.

As discussões feitas na seção 4.3 apontam para o paradoxo do aprimoramento institucional: apesar de fortalecidas, as instituições de *accountability* tem dificuldades enormes de se articularem para controlar e responsabilizar a corrupção, e esta permanece como característica da nossa vida pública. Dado o que as teorias falam, esperamos encontrar nos nossos dados uma ausência de interações entre as instituições de *accountability*, ou pelo menos poucas interações. Isso se traduziria, em termos de dados quantitativos, em uma baixa porcentagem de irregularidades encontradas pela CGU se traduzindo em processos em outras instituições. Pode-se pensar que o programa de sorteios é muito recente para ter produzido qualquer interação ou mesmo que, por não tratar dos grandes escândalos de corrupção, seria deixado de lado pelas outras instituições da rede, preocupadas com visibilidade midiática. Em termos qualitativos, ao analisar o que dizem os servidores de cada instituição, pensamos ser possível encontrar, se essas teorias forem verdadeiras, entrevistados relatando que nunca ou raramente entraram em contato com membros de outras instituições para tratar dos sorteios. Logo, a primeira pergunta que nos fazemos é: afinal, as instituições interagem ou não?

4.5.2 Corrupção como prioridade

A literatura nos fala que essas instituições estão no centro de uma agenda anticorrupção no Brasil. A CGU seria uma agência anticorrupção, o TCU seria o centro das auditorias do sistema, o MPF e a PF seriam centrais no seu combate e o Judiciário o ponto culminante de todo o processo de *accountability* com os seus julgamentos. Por ser assim, espera-se que os casos de corrupção encontrados pela CGU – lembrando que ela também encontra outros tipos de irregularidades – seriam a prioridade na atuação das outras instituições. Se a corrupção é uma prioridade, esperamos encontrar a maioria dos processos abertos pelas outras instituições relacionados à irregularidades de corrupção. Nas entrevistas, espera-se que os entrevistados narrem que a corrupção é a agenda principal de suas instituições, ocupando uma parte

considerável do seu tempo de trabalho. A pergunta desta parte é: A corrupção é central na interação entre as instituições de *accountability*?

4.5.3 Ênfase na fase investigativa

A literatura sobre essas instituições também tem sido uníssona em afirmar a prevalência da fase de investigação, se comparada com a prevenção e a punição. Por exemplo, Avritzer e Filgueiras (2010) mostraram a concentração das instituições de *accountability* no controle administrativo burocrático. O problema estaria não apenas na interação entre as instituições, mas na priorização do tipo de controle administrativo-burocrático em detrimento dos controles judicial e público não-estatal. É levantado que os mecanismos de controle da corrupção seriam pouco efetivos por causa das escassas inovações institucionais nos outros dois controles: faltaria ao Judiciário um papel maior na imputação de responsabilidade criminal aos atos de corrupção e à sociedade civil no controle das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011).

É sempre reforçada a existência de uma ênfase enorme na fase de investigação em relação a pouca atenção dedicada ao monitoramento ou à sanção (TAYLOR; BURANELLI, 2007; POWER; TAYLOR, 2011). O problema mais sério do Brasil seria que as instituições federais de *accountability* focam no processo de investigação e de forma competitiva. Ao estudar grandes escândalos de corrupção tratados na mídia, Taylor e Buranelli (2007) mostram que todas as instituições de *accountability* partiram para o modo investigativo, de forma sobreposta, sem a troca de informações. Todas as investigações geraram informações pertinentes, mas faltou a elas uma clara corrente de comando ou processos de filtro através dos quais essas informações poderiam se desenrolar.

Neste ponto, primeiramente podemos testar esse foco concentrado das instituições no processo de investigação, a duração deste e como se deu a interação entre elas nesta fase. Espera-se encontrar muitos processos abertos e investigados pelas três instituições que podem realizar investigações (TCU, MPF e PF) se comparados com a quantidade de sanções geradas (em especial a porcentagem dos casos que chegam até a Justiça Federal, e destes, a quantidade que obtém sentenças). Se há uma competição ou uma sobreposição na fase investigativa, espera-se encontrar irregularidades sendo investigadas por várias instituições ao mesmo tempo.

Também espera-se encontrar uma ausência de punições concretas em termos de prisões ou recuperação dos valores desviados, creditada à lentidão do judiciário e à falta de acompanhamento dos processos por essas instituições. Taylor e Buranelli (2007) já mostraram que todas as investigações que estudaram acumularam montante de informações incriminadoras, mas com poucas sanções correspondentes. As sanções administrativas do TCU surtiram pouco efeito, e as sanções civis e criminais são tão lentas que as consideram virtualmente não-existentes – devido a lentidão do Judiciário e a possibilidade constante de apelações. As sanções impostas sobre as ações corruptas são poucas e demandam muito tempo para se efetivarem para conseguir algum efeito punitivo ou impeditivo.

Na mesma linha, Arantes (2011), ao olhar para as relações triangulares entre Polícia Federal, Ministério Público e Judiciário, define essa interação como fraca. Em que pese o fato dessas instituições serem ativas, junto com o aumento do número de casos abertos também aumenta o número de casos sem solução, que duram anos sem conclusão definitiva.

Uma das instituições mais responsabilizadas pela literatura sobre as falhas da rede de *accountability* brasileira é o Judiciário. A literatura tem sido uníssona em mencionar a sua inabilidade em efetivamente punir a corrupção (TAYLOR, 2011). A rede de instituições de *accountability* deveria ser uma estrutura de suporte mútuo, incluídos aí os tribunais, a força de suas sanções legais e seus efeitos indiretos em reforçar a probabilidade de sanções não-legais nos outros lugares do sistema político.

Os três estágios do processo de *accountability* – monitorar, investigar e sancionar – seriam fracos no Brasil, mas o último contaria com uma fraqueza especial. Por exemplo, se pegarmos evidências da CPI das sanguessugas – que recomendou a cassação de 72 membros do Congresso, mas que não resultou em nenhuma expulsão, nem penas nos tribunais eleitorais ou na justiça federal – há razão para a visão de que a justiça brasileira só condena os mais pobres e mantém os políticos como uma classe de “intocáveis” (TAYLOR, 2011).⁴² Isso confirmaria

⁴² Em 2006, a Polícia Federal deflagrou a Operação Sanguessuga para desarticular o esquema de fraudes em licitações na área de saúde. A quadrilha negociava com assessores de parlamentares a liberação de emendas individuais ao Orçamento da União para que fossem destinadas a municípios específicos. Com recursos garantidos, o grupo manipulava a licitação e fraudava a concorrência valendo-se de empresas de fachada. Dessa maneira, os preços da licitação eram superfaturados. O grupo ficou conhecido como a "máfia das ambulâncias" ou também "máfia das sanguessugas".

a legitimidade da hierarquia das desigualdades e mostra como a falha na *accountability* se traduz em exclusão – as decisões dos políticos são mantidas intocadas e não questionadas.

Por não temerem os custos da corrupção previstos na legislação, agentes públicos e privados seriam facilmente seduzidos pelos benefícios econômicos de arranjos corruptos. A incidência da corrupção cresceria seguindo lógica de lei econômica — onde a aplicação da lei, a cargo do sistema de justiça, não funciona, a balança pesa a favor dos aproveitadores. A credibilidade do Judiciário influi sobre a avaliação dos riscos e benefícios esperados de um esquema de corrupção. Quem considera que as chances de ser descoberto são poucas, a probabilidade de ser considerado culpado são remotas, as penas aplicadas são brandas e, uma vez condenado, existe uma chance razoável de escapar da aplicação da pena, corre um risco maior de ser levado pela corrupção (SPECK *et al.*, 2002).

Assim, como um tema absolutamente recorrente nas análises da *accountability* no Brasil, também analisaremos a impunidade, em termos de números de irregularidades que geraram julgamentos e sanções também a percepção dos servidores públicos sobre os gargalos do nosso sistema de integridade, especialmente os que dizem respeito a ausência de sanções. Esperamos encontrar narrativas coerentes com a literatura, que afirma que as investigações se dão de forma concorrente e que as sanções são fracas ou inexistentes.

4.5.4 Prevalência de sanções criminais

Conectada ainda ao tema das sanções, essa hipótese se baseia em Arantes (2011) e seus achados sobre a forma de atuação que prevaleceria no MPF quando o assunto é corrupção. Segundo este autor, a atuação nos tribunais em relação à corrupção pode se dar de duas formas principais, e depende de qual definição jurídica se adota. No seu estudo, os casos onde os corpos judicial e policial mantiveram os funcionários *accountable* endereçaram a corrupção ou como ofensa criminal ordinária ou como ato de improbidade administrativa. Na primeira, a corrupção é o ato definido pelo Código Penal, o acusado se culpado pode ser preso (1 a 8 anos), perder o cargo e ser multado. Existem proteções especiais para os casos em que os acusados tem posição privilegiada na hierarquia – o foro privilegiado. Na segunda, o propósito da lei que a criou era refrear a corrupção sem depender de contingências políticas

ou prerrogativas legais (como o foro privilegiado).⁴³ Nesse caso, o promotor pode processar qualquer autoridade política em qualquer nível da hierarquia do governo, usando a Ação Civil Pública. Se culpado, o acusado pode perder o cargo, ter seus direitos políticos suspensos (8 a 10 anos) e ter que reembolsar os cofres públicos. Por só estar em jogo os aspectos civis, a polícia não entra nas investigações, apenas promotores ou procuradores.

De acordo com a interpretação de Arantes (2011), essa lei de improbidade administrativa teria gerado uma avalanche de processos, a partir de um ativismo dos promotores que a viam como a alternativa mais rápida e efetiva de combater à corrupção quando comparada às abordagens políticas – corrupção como fraude ou malversação de recursos – ou criminais. Todavia, hoje pode-se dizer que a improbidade administrativa não é totalmente efetiva nos tribunais, pela lentidão dos processos, pelo excesso de apelações, pela preocupação por parte dos juízes com a autoridade do MP em agir nessa esfera, não reconhecendo a sua legitimidade legal. O resultado é que poucos casos teriam alcançado uma conclusão definitiva.

Essa inefetividade teria levado o MP a usar processos pré-judiciais, como as investigações, para sair da esfera de alcance dos juízes. Investigações expostas na mídia forçariam políticos e administradores a ajustar seu comportamento e impor custos reputacionais. Como uma tentativa de diminuir a impunidade e obter resultados mais rápidos, os esforços do Ministério Público e da Polícia Federal se voltaram para os processos criminais. O aumento das operações policiais no combate à corrupção seria assim uma estratégia para sair dos pobres resultados dos processos de improbidade administrativa. A aparente vantagem destes é que não requerem envolvimento da polícia e podem evitar o foro privilegiado ou o rigor do código criminal. Por outro lado, sua fraqueza maior estaria no excessivo formalismo dos tribunais e na grande possibilidade de apelações. Não significa que necessariamente lidar com a corrupção como crime vai evitar esses problemas, mas as investigações policiais conseguem obter evidências e impor custos, podendo se utilizar de escutas telefônicas, mandatos de busca e apreensão e prisões preventivas (ARANTES, 2011).

Dito isso, podemos testar se o MPF, na sua atuação com base nos achados da CGU, busca mais as ações criminais do que cíveis. Ou se, num esforço inovador, para fugir da ausência de sanções no Judiciário, começa a optar por outros tipos de sanções, não agindo tão

⁴³ Lei 8429/1992 – Improbidade Administrativa

persecutoriamente e buscando soluções alternativas, como recomendações. De acordo com TEIXEIRA (2001), a atuação do MP pode se dar fora do Poder Judiciário, sendo complementar à ação da administração pública. As suas recomendações “podem ajudar o gestor a perceber quais áreas da sua administração não estão cumprindo as determinações constitucionais e legais e, assim, percebendo as falhas, pode-se buscar corrigir os rumos da gestão” (TEIXEIRA, 2001:2).

Se prevalece a forma de atuação descrita por Arantes (2011), imaginamos encontrar alto percentual de processos criminais, se comparados aos cíveis. Se Teixeira, por sua vez, aponta corretamente inovações na forma de atuação desta instituição, esperamos encontrar uma alta incidência de recomendações feitas pelo MPF.

4.5.5 Proximidade

Continuando o propósito de descrever as interações, nos perguntamos quais instituições estariam mais próximas e quais estariam mais afastadas, em uma análise por díades. Para fazer essa análise, a literatura nos dá algumas dicas sobre o que esperamos encontrar nos nossos dados.

Primeiramente, há uma necessidade constante de contato entre a CGU e o TCU: uma das finalidades do controle interno é apoiar o controle externo e, portanto, as relações CGU-TCU são fundamentais para evitar a redundância e propiciar sinergia e complementaridade (LOUREIRO *et al.*, 2011). As prestações de contas (principal insumo de trabalho deste Tribunal) são feitas pela CGU. E esta, apesar de não ser subordinada ao TCU, o leva em conta na definição de suas prioridades, que direcionam as auditorias das contas e dos programas. Contudo, apesar da necessidade de contatos constantes, as iniciativas formais de cooperação entre as duas são recentes. Como problemas apontados nessa relação aparecem a exigência do TCU de que o controle interno indique os potenciais responsáveis em cada irregularidade, de acordo com a previsão legal – só que a CGU não dispõe dos instrumentos necessários para realizar essa identificação, o que gerou, inclusive, atritos em relação aos relatórios dos sorteios. O controle interno se vê obrigado a indicar o chefe da instituição ou toda a cadeia de decisores como responsáveis pela irregularidade, o que pode causar injustiças a pessoas que nem tiveram a chance de defesa diante da imputação de responsabilidade pessoal – problema grave que gera conflitos e desgastes e muitas vezes não atinge o seu objetivo: a identificação

da responsabilidade, punição e recomposição do patrimônio ou da normalidade da ação pública.

Sobre o MPF, Loureiro (2011) aponta que as instituições da rede – como o TCU, a CGU e a AGU – reconhecem a importância da sua atuação na fiscalização dos agentes públicos e na persecução criminal nos casos em que são constatados crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público. Mas relatam dificuldade em interagir com essa instituição de forma “organizada”. A liberdade de ação dos promotores dificultaria que os mecanismos de cooperação sejam exercidos por todos os membros do MPF.

O Ministério Público Federal teria aprofundado relações com o TCU nas duas últimas décadas (LOUREIRO *et al.*, 2011), principalmente devido a Rede de Controles ⁴⁴ – que definiu um escopo mínimo comum entre as auditorias realizadas pelo TCU, MPF e PF, de forma que o trabalho de uma seja aproveitado pelas outras, evitando a duplicação de esforços, quando todas fiscalizam uma mesma obra ou atividades. Além da interação por meio desta Rede, o Ministério Público Federal também demanda ao TCU fiscalizações e auditorias. Essa relação ainda poderia melhorar, pois muitas vezes há pedidos redundantes devido a falta de conhecimento técnico dos procuradores sobre as especificidades do funcionamento das políticas públicas; e a dificuldade de construção de uma relação orgânica entre as instituições, devida a grande autonomia dos procuradores (LOUREIRO *et al.*, 2011).

Ainda sobre o MPF, a CGU também teria se aproximado desta instituição, assim como se aproximou também da PF (OLIVIERI, 2008). Já na relação MPF-PF a literatura não cansa de narrar os seus conflitos. A necessidade do trabalho em conjunto acabaria por engendrar uma competitividade entre as instituições, uma tensão entre policiais federais e promotores do Ministério Público quando o assunto é a investigação dos casos de corrupção.

Sobre a relação entre controladores e controlados também investigamos as percepções daqueles responsáveis por assessorar os ministros na tarefa do controle interno. Estes atuariam como um meio de campo entre as instituições centrais de controle e o Ministério

⁴⁴ Essa rede nacional de controle foi criada pelo TCU, em 2009, pelo na época presidente da instituição ministro Ubiratan Aguiar. A idéia por trás dessa criação foi unir a capacidade do tribunal de auditar com outro tipo de conhecimento, como a capacidade da Polícia Federal de investigar, ou da Receita Federal em acompanhar a evolução patrimonial. Assim, um órgão completa o trabalho do outro, de uma forma que todos os órgãos possam trabalhar com mais velocidade, eficiência e eficácia no controle do Estado brasileiro.

responsável por implementar a política e controlar quem a implementa (governos locais). Pela literatura, depreendem-se muitas críticas dos gestores em relação à atuação da CGU no seu controle interno. Esta precisa reforçar os laços com as auditorias internas dos Ministérios para aproveitar informações e construir parcerias com órgãos fiscalizados (LOUREIRO *et al.*, 2011). Haveria pouca cooperação entre controlador-controlado na solução de problemas que emergem das auditorias, com auditores sem mecanismos institucionais ou legais para propor soluções ao gestor diante da dificuldade apontada.

Ainda, os Ministérios relatam uma atuação distante em relação ao MPF. Este aparece como mais um órgão que demanda muita informação e horas de trabalho, muitas vezes de forma repetitiva em relação aos outros órgãos de controle, desconhecendo o funcionamento das políticas públicas e a atuação dos gestores. Nesse sentido, percebe-se que a interação entre as instituições é importante inclusive para evitar o retrabalho dos gestores.

Para analisarmos a proximidade entre as instituições da rede, observamos quais instituições foram mais ativas com base nos relatórios da CGU (apresentando grande interação com esta); quais instituições apresentam processos com menção a uma atuação em conjunto com outras (participação das instituições em processos que não são originariamente seus); e, qualitativamente, observamos os relatos dos nossos entrevistados sobre as outras instituições da rede – se é uma narrativa de proximidade ou de competição.

4.5.6 Interações formais x informais

Queremos saber se as instituições interagem, quando interagem mais (se é para tratar de corrupção), em qual fase da *accountability* se concentram, quais os tipos de sanções mais buscadas e também buscamos o quadro da proximidade entre essas instituições. Ainda, recomendações internacionais para aumentar a coordenação entre as diferentes instituições de *accountability* englobam dois tipos de interações: a troca de informações acerca dos planos e programas de auditoria das diferentes instituições; encontros periódicos para a discussão de questões de interesse mútuo; a troca de relatórios de auditoria; mecanismos institucionais para garantir entendimento comum; o compartilhamento de treinamentos e troca de servidores; e auditores externos avaliando a qualidade das auditorias internas para assegurar que atuem com base nos mesmos objetivos para não haver incongruência no foco das auditorias.

Praça e Taylor (2014) e Loureiro (2011) apontam a ocorrência dos dois tipos de interações na rede brasileira. Ocorreriam interações formalizadas, como convênios entre CGU e TCU para troca de informações – e essa formalização é importante para expandir o mandato de cada uma (ganham acesso a informações e bases de dados através do estabelecimento de convênios). E também informais, como trocas mais fluidas entre pessoal de diferentes agências que trabalham com tópicos similares. Os dados quantitativos só são capazes de nos mostrar que a interação ocorreu, mas as entrevistas conseguem narrar como essas interações ocorrem, se são fruto de acordos de cooperação e convênios ou de esforços pessoais para manter o contato com outras instituições.

4.6 O controle e seus excessos

Uma das questões mais polêmicas em se tratando do controle da corrupção tem a ver com o seu excesso. Questiona-se muito se para conter a corrupção o foco tem que recair tanto assim nos processos investigativos e punitivos, e como que esse foco em excesso pode gerar gestores acuados e sem liberdade para a ação. Dessa forma, ao se tentar garantir a inclusão, por meio do controle e sanção das exclusões causadas pela corrupção, acabaria gerando-se mais exclusões, já que as políticas não conseguem ser implementadas.

Em seu estudo, Loureiro (2011) mostra que os órgãos fiscalizados reclamam que os auditores agem como algozes em busca de situações que possam promover punições aos funcionários públicos, o que dificulta o diálogo e o aprendizado mútuo, e tem levado os funcionários a evitar assinar projetos ou autorizar gastos. As fiscalizações acabam criando obstáculos para a chegada da política pública ao beneficiário.

Para uma tese preocupada com as exclusões que a corrupção causa e que opta por focar nos controles administrativos e judiciais sobre ela, é importante defendermos nosso foco. Tudo em excesso é uma receita para problemas, mas defendemos que mecanismos de controle e responsabilização que conversam entre si e instituições abertas ao diálogo contribuem de forma significativa para o cumprimento do princípio de manter nossos governantes *accountable*. E isso teria o efeito de mostrar que a impunidade não é a regra da rede de *accountability* e que a corrupção não é a regra do regime político.

É requisito fundamental para o exercício do poder em uma democracia, que os administradores públicos – aí incluídos prefeitos – sejam responsáveis e transparentes nas suas ações públicas. Da forma como entendida aqui, a democracia está conectada com as atividades públicas, passíveis de serem publicamente controladas. A qualidade da democracia pode ser vista como função da lei ser aplicada igualmente a todos os cidadãos – não deixando espaço para a legitimidade da hierarquia das desigualdades – e que as autoridades assumam suas responsabilidades pela fiscalização mútua e coloquem um fim ao abuso do poder políticos (O'DONNELL, 1998):

O controle sobre a administração pública é dimensão crucial de uma ordem democrática. Entendendo controle como uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e da burocracia governamental, espera-se que a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes (LOUREIRO *et al.*, 2011:11).

5 INFERÊNCIAS DESCRITIVAS: AS INTERAÇÕES NA REDE BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE *ACCOUNTABILITY*

Ao final do capítulo 4 foram colocadas as implicações observáveis das teorias existentes sobre rede brasileira de instituições de *accountability*. Das poucas interações, passando pela priorização dos casos de corrupção, pela ênfase na investigação e impunidade e chegando até a postulação de uma preferência pelos processos criminais, as implicações observáveis que coletamos mostram se ainda podemos esperar esses padrões de interação narrados pela literatura. Explicou-se que pretendemos testar as interações entre as instituições da rede tomando como ponto de partida as irregularidades encontradas pela CGU no seu Programa de Fiscalizações a Partir de Sorteios Públicos, e que estes dados são complementados por entrevistas com pessoas-chave dessas instituições.

As inferências descritivas trazidas são como um retrato de cada etapa do processo de *accountability*: desde o monitoramento feito pela CGU, as irregularidades percorrem a rede, indo de processos de investigação instaurados pelo TCU e pelos Ministérios, como também processos investigativos do MPF, sendo que algumas chegam até a Justiça Federal. O argumento defendido é o de que, como nenhuma instituição sozinha consegue monitorar, investigar e responsabilizar (administrativa ou juridicamente) os prefeitos e demais envolvidos em práticas corruptas, as interações entre as instituições da rede são absolutamente essenciais. Descreve-se as interações estabelecidas em cada fase da *accountability*, tanto do ponto de vista da quantidade como da intensidade das relações.

Com isso, pretende-se matizar algumas conclusões da literatura sobre essa rede, começando sobre a postulação da quase ausência de interações entre essas instituições. Dessa forma, a pergunta inicial a ser respondida neste capítulo é se, a partir das irregularidades encontradas pela CGU, as outras instituições da rede decidem agir – e decidir agir é medido em termos de processos encontrados dentro das outras instituições. Esses processos são a nossa medida básica do estabelecimento de interações.

5.1 O programa de sorteios da CGU e a nossa amostra

Ao propor estudar o controle e a responsabilização da corrupção, é preciso lembrar que é uma tarefa árdua obter dados sobre este fenômeno. Esta é uma atividade ilegal e seus atores não querem, obviamente, ser conhecidos, e muito menos ser chamados a público para prestar contas e justificar suas ações excludentes. Os relatórios produzidos e divulgados pela CGU, a partir do seu programa de fiscalização por sorteio, são uma fonte importante de dados em relação à corrupção nos municípios brasileiros. Eles permitem um considerável avanço no estudo da corrupção naquilo que tange à aplicação dos recursos federais pelos entes subnacionais. Os dados produzidos a partir da observação *in loco* dos auditores possibilitam superar as análises subjetivas ou resultantes de estudos de casos isolados, pela utilização de dados que traduzem-se como mais objetivos e consistentes (LEITE, 2010).

Para testar as hipóteses de trabalho relatadas no capítulo anterior, serão utilizados relatórios produzidos no âmbito deste programa. Cada relatório trata dos resultados dos exames realizados *in loco* pelos auditores da CGU sobre as ações de governo executadas na base municipal com recursos federais. Esses resultados contemplam, em princípio, constatações de campo que apontam para o possível descumprimento de dispositivos legais e contratuais, discriminadas por Ministério supervisor e recursos envolvidos – os relatórios retratam um amplo espectro de irregularidades, desde pequenas infrações até grandes desvios de verbas, todas indicando algum grau de descumprimento à lei. O ponto central para esta tese é que estes relatórios são enviados para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal e para gestores centrais dos programas de execução descentralizada, cabendo a eles, nos casos pertinentes, adotar as providências visando à apuração das responsabilidades.

O primeiro passo da pesquisa, realizada no âmbito do projeto do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP-UFMG) intitulado “O fortalecimento das instituições de *accountability*”, foi selecionar quais relatórios (portanto, quais municípios) analisaríamos. Pela quantidade de relatórios até então disponíveis (1.821), não seria factível analisar todos – dado limites temporais e de recursos –, e recorreu-se a seleção de uma amostra. O período de tempo selecionado abrangeu os municípios auditados de 2003 a 2010 – 2003 por ser o início do programa dos sorteios e 2010 por ser o último ano em que esse programa ainda tinha fôlego, pois em 2011 é feita uma longa pausa de quase um ano até a sua retomada. Procedeu-se ao cálculo de uma amostra probabilística estratificada por ano do sorteio e estado,

obedecendo os mesmos critérios de peso que os utilizados pela CGU nos seus sorteios – estados como Minas Gerais e Bahia, tiveram uma representação maior por terem proporcionalmente mais municípios. Além disso, na amostra, os anos iniciais tiveram maior número de casos, o que é proporcional à quantidade de sorteios realizados nestes anos. O resultado do cálculo foi uma amostra de 322 municípios auditados entre 2003 e 2010, com um nível de confiança de 95%.⁴⁵ No mapa a seguir, é possível visualizar nacionalmente os municípios que compõem a nossa amostra. Será discutido na próxima seção o perfil destes municípios e das irregularidades neles encontradas.



FIGURA 2 - Municípios da amostra, Brasil, 2003-2010
Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

⁴⁵ O cálculo da amostra se baseou na equação para populações finitas (até 100.000 casos).

5.2 Perfil dos municípios fiscalizados e das irregularidades encontradas

A partir do banco de dados construído, foi possível fazer tanto uma análise a nível municipal quanto a nível das irregularidades encontradas.⁴⁶ Iniciamos com os dados no formato mais agregado, tomando como unidade de análise os municípios fiscalizados, para depois, numa análise mais desagregada, tomarmos as irregularidades como unidade de análise.

5.2.1 Perfil dos municípios fiscalizados

Em uma análise sócio-demográfica dos 322 municípios pertencentes a nossa amostra, nota-se uma diversidade em tamanho, indicadores sociais e econômicos.⁴⁷ Em termos de tamanho da população, os municípios vão desde muito pequenos (como Borá em São Paulo, com 795 habitantes) até municípios como Mauá no mesmo estado (com 363 mil habitantes) e, em média, os municípios estudados tem 21 mil habitantes. Em termos sócio-demográficos, seus IDHMs (Índices de Desenvolvimento Humano Municipais) variam de 0,272 a 0,813 – o que representa uma variação enorme, englobando municípios altamente e precariamente desenvolvidos humanamente.⁴⁸ A diversidade permanece em termos econômicos, educacionais, de urbanização e pobreza, com Produtos Internos Bruto variando de 6 mil a 4 milhões de reais, com média de 194 mil reais por município, taxas de analfabetismo variando de 1,9 a 65,5% com média de 21,14%, taxa de urbanização com amplitude de 4 a 100% com média de 58,9% e incidência de pobreza com uma variação de 11 a 84%, com média de 42,9%.⁴⁹

⁴⁶ Para a montagem do banco de dados e análises estatísticas foi utilizado o pacote estatístico SPSS na sua versão 15.0 (*Statistical Package for the Social Sciences*).

⁴⁷ Coletou-se os dados sócio-demográficos referentes ao ano em que o município foi fiscalizado. Para os casos onde isto não era possível, coletou-se o dado disponível do ano mais próximo em que se deu a fiscalização.

⁴⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida agregada composta de indicadores de três dimensões: longevidade, educação e renda. Ele varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento humano do município. O IDHM brasileiro adequa a metodologia global (de cálculo do IDH) ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros.

⁴⁹ A incidência de pobreza foi retirada do Mapa da Pobreza, produzido pelo IBGE em parceria com o Banco Mundial, a partir dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003 e do Censo 2000.

TABELA 1 - Estatísticas descritivas das características sócio-demográficas dos municípios fiscalizados, Brasil, 2003-2010

	Tamanho da população	IDHM	PIB (Reais)	Taxa de analfabetismo (%)	Taxa de urbanização (%)	Incidência de pobreza (%)
Média	21.829,05	0,553	194.401,15	21,14	58,95	42,9
Desvio Padrão	35.463,71	0,115	454.277,39	12,08	22,62	15,17
Mínimo	795	0,272	6.853	1,90	4,18	11,05
Máximo	363.392	0,813	4.771.863	65,50	100	84
N	322	322	322	322	322	317

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do IBGE (Censo 2000 e 2010 e POF 2002-2003).

Para além dessas características, nos interessa também entender a situação destes municípios em termos de dependência econômica da União. O capítulo sobre descentralização já chamou a atenção para a alta proporção de municípios brasileiros que só sobrevivem financeiramente graças às transferências de recursos da União. Interessa-nos saber qual a situação financeira dos municípios amostrados, em termos de proporção das transferências da União em relação à receita total dos mesmo e, para isso, calculamos uma taxa de dependência da União.⁵⁰ Esse cálculo está resumido na próxima tabela e, como os dados sócio-demográficos, apresenta uma variação ampla. Estudamos municípios que vão desde uma baixa dependência (com uma taxa de 5% de receita advinda de transferências da União) até municípios que não sobreviveriam sem esses recursos (com uma dependência ao redor de 97%). Em média, a dependência da União ficou em torno de 55%, o que indica que o governo federal é chave na vida financeira desses municípios brasileiros. Portanto, controlar como esses recursos são gastos é central não só para a vida econômica destes municípios como também para o alcance de condições sociais mínimas, já que dependem enormemente da União para realizar políticas públicas básicas.

TABELA 2 - Estatísticas descritivas dos recursos e receitas dos municípios fiscalizados no ano em que foram sorteados, Brasil, 2003-2010

	Recursos transferidos pela União (Reais)	Receitas do município (Reais)	Taxa de dependência da União (%)
Média	10.190.238,63	23.079.223,4	55,36
Desvio Padrão	15.224.221,17	39.395.772,26	16,28
Mínimo	1.006.189,74	2.576.587,50	4,99
Máximo	181.513.291,40	338.287.868,73	97,15
N	305	302	302

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Portal da Transparência da CGU.

⁵⁰ Os dados financeiros foram retirados do site do Tesouro Nacional (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>). Ressalta-se a dificuldade do acesso aos dados orçamentários de todos os municípios, o que impossibilitou o cálculo da taxa para a totalidade da amostra.

5.2.2 Irregularidades: má gestão versus corrupção

No seu formato mais longo, o banco de dados possibilita estudarmos as irregularidades como unidade de análise. Ao todo, formam a nossa amostra 19.177 irregularidades. Mas antes de prosseguir com a descrição das mesmas, faz-se necessário, em primeiro lugar, discutirmos a medida de corrupção que utilizamos. Conceitos não possuem medidas empíricas pré-definidas; eles são construtos que, para serem medidos e testados empiricamente precisam passar pela elaboração do pesquisador. A distância entre conceito-indicador é inevitável. Por isso, deve-se sempre justificar a escolha pelos indicadores explicitamente. Em se tratando de corrupção, a dificuldade em medir este fenômeno é evidente: dado que é uma prática ilegal e ilegítima, quando bem-sucedida, permanece encoberta, e seus agentes pretendem mantê-la assim.

As pesquisas dominantes sobre corrupção nas últimas décadas seguiram por dois caminhos bem diversos. Por um lado, temos os que a estudam através de medidas agregadas de percepção – como é o caso do *Corruption Perception Index*, da Transparência Internacional. Esta medida, amplamente utilizada, atribui escores de corrupção a cada país, em uma tentativa de identificar contrastes e tendências mais gerais. Ao usá-la, Treisman (2007) encontrou menores índices de percepção da corrupção nas democracias altamente desenvolvidas, duradouras, com imprensa livre, alta parcela de mulheres no governo e abertura econômica. Entretanto, essas percepções não apresentam altas correlações com as experiências concretas dos cidadãos com esse tipo de prática, aumentando a suspeita de que as impressões estão enviesadas (BOHN, 2013): como o senso-comum avalia que a democracia reduz a corrupção, os respondentes avaliam essas democracias como livres de corrupção. Assim, a mensuração pela percepção do fenômeno pode não coincidir com a experiência concreta dos cidadãos em relação a ele. Os indicadores construídos a partir dessas percepções são, na verdade, medidas subjetivas do nível de corrupção.⁵¹

Do outro lado, há os que se dedicam a análises aprofundadas do fenômeno, realizando estudos de caso detalhados que ressaltam como a corrupção é um processo imerso em interações humanas complexas, que não permitem comparações que transcendam o tempo e o espaço. Se os primeiros enfatizam o que há de comum na corrupção ao redor do globo, os segundos

⁵¹ Para críticas aos índices de percepção de corrupção, ver Abramo (2005), Avritzer (2008), Ivanyna e Shah (2011).

exageram os contrastes e singularidades. É muito comum neste segundo grupo o estudo de grandes escândalos de corrupção, que recebem especial atenção midiática.

No marco dos estudos brasileiros sobre a corrupção, encontramos os dois tipos de pesquisas (SPECK, 2000). Há aqueles que estudam indicadores obtidos através de pesquisas de opinião que demandam aos cidadãos ou *experts* que informem os graus e a extensão da corrupção percebida por eles (MOISÉS, 2009; VÁSQUEZ, 2010; MENEGUELLO, 2011). Também encontramos o estudo dos grandes escândalos de corrupção, divulgados pelos meios de comunicação – exemplos são Chaia e Teixeira (2001) e Taylor e Buranelli (2007). Os limites desta última abordagem esbarram na questão da liberdade de imprensa e em possíveis mudanças editoriais dos jornais, que podem ou não privilegiar relatos sensacionalistas sobre os casos de corrupção. Também trazem problemas relacionados a estudo de casos, como a dificuldade em se propor generalizações. E mais, ao analisar apenas escândalos que tiveram atenção da mídia, não conseguem captar quantos casos deixaram de ser atendidos, processados, julgados. No caso desta tese, pretende-se avançar nisso, pois conseguimos mapear tanto as irregularidades que acionaram processos em outras instituições como as que não geraram nenhum tipo de repercussão. Seleções baseadas na mídia tendem a captar casos muito particulares, cuja grande atenção despertada indica que a eles foi dada uma prioridade maior do que o usual.

Nesta tese, optamos por um caminho alternativo e menos utilizado nos estudos empíricos sobre a corrupção, utilizando medidas mais “objetivas” do fenômeno, como as irregularidades descritas pela CGU. Construimos indicadores de corrupção a partir das auditorias realizadas pela CGU no seu programa de sorteios. Mas é preciso pontuar, logo de início, que nestas auditorias a corrupção não é o único tipo de irregularidade encontrada. As irregularidades presentes nos relatórios representam diferentes fenômenos, conectados entre si, mas que não necessariamente remetem todos a práticas corruptas. Entre os estudiosos que usam os relatórios da CGU enquanto uma medida aproximada (*proxy*) de corrupção, é comum pelo menos uma distinção básica: entre corrupção e irregularidades que indicariam a má gestão dos recursos. Ferraz e Finan (2005, 2008), por exemplo, definem a corrupção a partir das irregularidades relacionadas com fraudes em licitações, mau uso dos recursos públicos e superfaturamento. Zamboni Filho e Litschig (2006) mostram que estes relatórios trazem um amplo espectro de irregularidades, indo desde a ausência de fiscalização até o roubo de

recursos públicos. Leite (2010) separa impropriedades (falhas formais) de irregularidades (corrupção).

Para realizarmos esta distinção básica, voltamos à definição abstrata de corrupção proposta por Warren, e as suas 4 características básicas: i) À um grupo/indivíduo são confiadas decisões coletivas; ii) Existem regras que regulam como o grupo/indivíduo pode usar o seu poder sobre essas decisões (regra inclusiva); iii) O grupo/indivíduo quebra essa regra; iv) Quebrar a norma beneficia o indivíduo/grupo e prejudica a coletividade.

O significado da corrupção, isto é, a forma como essas quatro características são interpretadas, varia de acordo com o domínio com o qual estamos lidando. Ao estudar o terreno Executivo municipal, entende-se que às prefeituras é confiado o poder de implementar decisões coletivas tomadas na esfera federal, vinculadas a políticas públicas nas mais diferentes áreas. Para tanto, os municípios contam com suporte financeiro da União, por meio de contratos, convênios e transferências. Enquanto locus último da ação coletiva, este Poder deve executar as decisões tomadas democraticamente. E esta execução deve ser pautada pela norma da inclusão, ainda que passiva (confia-se que o Executivo irá cumprir as regras e objetivos que foram legitimamente decididos dentro do domínio político, tomando as leis enquanto limites intransponíveis para a sua ação). Essa inclusão é quebrada quando os funcionários municipais se afastam das normas, leis e expectativas dos seus cargos; o prefeito ou seus funcionários não seguem o procedimento legal correto, ao lidar com os recursos públicos e, ao fazerem isso, rompem a confiança pública depositada neles. Suas ações são pautadas por vantagens concedidas ou realizadas de forma irregular, porque ferem o interesse público definido no escopo das políticas.

Percebe-se assim que corrupção, na análise da esfera Executiva, é consistente com a concepção moderna de afastamento das normas do cargo. Mas não é devidamente ressaltado nesta concepção as implicações deste afastamento para a democracia, afetada quando às pessoas falta um agente coletivo no qual elas possam confiar para executar decisões. Corrupção nesta arena afeta a democracia, pois corresponde a um governo ineficiente – que exclui seus cidadãos no plano social – e a uma atmosfera em que as decisões são arbitrárias e permeadas por tratamento diferenciado – uma exclusão política.

Tanto as falhas relacionadas com a má gestão – que demonstram a incapacidade gerencial e o desperdício – como aquelas relacionadas à corrupção envolvem uma dimensão de exclusão social, pois impedem aos cidadãos o acesso a bens e serviços públicos aos quais tem direito. Se os recursos são desperdiçados, mal aplicados ou alvo de corrupção, isso impede que os cidadãos tenham acesso pleno a políticas essenciais, que incluem áreas centrais para o desenvolvimento municipal. A fronteira que separa a corrupção da má gestão é a da exclusão do processo político-democrático. A corrupção gera um benefício privado que do ponto de vista democrático é ilegítimo, pois beneficia alguns em detrimento das decisões políticas tomadas pela coletividade. Ela está para além da exclusão social provocada pela falta de acesso aos serviços públicos, pois envolve um grau de exclusão que é político: os cidadãos são excluídos das ações que implementam políticas decididas democraticamente a respeito da provisão de bens públicos – e Warren já estava atento a isso quando postulou a duplicidade das exclusões envolvidas na corrupção. A corrupção envolve, assim, uma dimensão oculta, que não há como ser trazida a público. Ela é uma forma de exclusão, baseada no engano e na opacidade. Enquanto para a corrupção não há justificativa plausível por parte dos gestores, a má gestão pode ser justificada e até aceita pelos órgãos de controle. Sem entrar em uma divisão legalista que coloca a corrupção como crime, opta-se pela divisão má-gestão/corrupção baseada na impossibilidade das justificativas serem aceitas, pois teriam que publicizar privilégios e vantagens indevidas.

Concorda-se assim com a separação entre corrupção e má gestão, e pontua-se, do lado teórico, sobre a nem tão percebida relação entre as duas e a exclusão social (cidadãos excluídos da implementação das políticas públicas) e especificamente entre a corrupção e a exclusão política (cidadãos indiretamente deixados de fora das decisões e ações que afetam as suas vidas). A corrupção é uma ação ilegal e ilegítima do ponto de vista da inclusão democrática, pois posiciona cidadãos iguais em uma situação de desvantagem que prejudica a realização do interesse público, discutido e deliberado em fóruns democráticos e colocado em prática através das políticas públicas.

Tendo colocado isto, mostraremos a seguir as tipologias que montamos para tratar das irregularidades, ressaltando que, dentre aquelas englobadas na categoria “corrupção” estarão irregularidades ligadas a algum tipo de benefício privado impróprio, injustificável publicamente. Afinal, quem são as irregularidades encontradas pelas CGU e qual a magnitude da corrupção entre elas?

5.2.3 Perfil das irregularidades encontradas

Na primeira classificação feita com as irregularidades, buscou-se uma divisão por dimensões relacionadas à implementação da política. Por exemplo, a política pública pode requerer a existência de Conselhos, ou pode envolver licitações, obras, ou algum tipo de cadastro, envolve ainda uma dimensão administrativa e outra financeira, necessita de uma infraestrutura para a sua realização (materiais, locais, veículos e pessoal), exige a manutenção de documentos bem guardados e acessíveis e sempre possui um público-alvo específico.

O levantamento dessas 10 categorias se deu no decorrer da leitura dos relatórios e todas elas podem, em maior ou menor grau, ser pensadas enquanto problemas de exclusão social. Na exclusão social de tipo 1 tem-se problemas relacionados com a recepção direta da política por parte dos cidadãos, na exclusão social de tipo 2, estão os erros e falhas no processo através do qual a política passa antes de chegar aos cidadãos. Estes podem ser então ativamente excluídos, pelo tipo 1, quando são impedidos de ter acesso a bens e serviços públicos. Já no tipo 2, são passivamente excluídos, pois não foram empregados os procedimentos corretos para a implementação da política. Haveria ainda a exclusão social por meio de um terceiro tipo, que deixa os cidadãos de fora pela desinformação que promove – as informações sobre a política são ocultadas, não reveladas.

No quadro geral das irregularidades, em termos das mais frequentes, em primeiro lugar, temos as referentes a problemas financeiros (24%), que representam uma falha da própria prefeitura em gerir os recursos federais que recebe. Ela exclui os cidadãos do acesso aos serviços públicos pelo emprego de procedimentos financeiros irregulares na gestão dos recursos, uma exclusão de tipo 2. Ela é seguida pelas falhas na infra-estrutura (18,8%), caracterizadas como falhas da prefeitura relacionadas a ausência dos materiais, pessoal, veículos e locais apropriados para a realização das políticas – uma exclusão direta de tipo 1. Ainda nesse primeiro grupo de falhas recorrentes, estão as falhas referentes às licitações (16,6%) – que tem uma categoria só para elas (e não aparecem juntamente aos problemas financeiros) pela existência de uma lei específica para regular este procedimento. Esta também é uma falha da prefeitura, que exclui os cidadãos ao não empregar os procedimentos legais corretos nas suas compras/aquisições/obras (tipo 2). Juntos, esses três tipos somam 60% dos casos encontrados.

Em um segundo grupo, estão as falhas relacionadas ao atendimento ao público-alvo do programa (8%), e aqui misturam-se irregularidades cometidas pelos beneficiários (que prejudicam outros cidadãos) e cometidas pela prefeitura (que exclui alguns cidadãos do acesso enquanto beneficiários). Nesta categoria, nas irregularidades causadas pela prefeitura, tem-se problemas com a fronteira que define os incluídos-excluídos do programa: beneficiários que ficam de fora do programa e deveriam estar dentro, e beneficiários que estão dentro e deveriam estar fora (tipo 1 de exclusão). Do lado dos beneficiários, tem-se irregularidades cometidas pelos mesmos ao receberem recursos, empréstimos ou transferências voluntárias. Neste segundo grupo também aparecem as irregularidades no cadastro (7,2%) – um procedimento interno à política, portanto uma falha de tipo 2 – dentre as quais os cidadãos aparecem sem cadastro ou cadastrados de forma errada, ou mesmo o próprio procedimento cadastral não existe. Logo em seguida, ainda neste grupo, estão falhas de transparência (6,5%) – que apontam para uma gestão opaca, que não se preocupa com a publicização de suas ações. A prefeitura falha, ao tentar escapar e não informar seus cidadãos e as instituições de controle sobre as suas ações. A exclusão aqui é do terceiro tipo, provocada pela desinformação.

No terceiro grupo, aparecem as irregularidades menos frequentes: as relacionadas aos Conselhos (6,1%) – que não são necessariamente uma falha exclusiva da prefeitura, e sim da *accountability* societal local – às obras (5,6%) – falha da prefeitura de tipo 1, pois exclui os cidadãos do acesso a obras de qualidade, construídas com material adequado, no local apropriado, seguindo o projeto, no tempo previsto – e por último às falhas administrativas (4,8%) – ligadas a irregularidades cometidas pela prefeitura no gerenciamento das políticas (proporcionando uma exclusão de tipo 2: acaba excluindo pela falta de planejamento e de organização interna). Existem ainda falhas relacionadas a atuação de outros órgãos, como bancos, mas estas não nos interessam aqui.

TABELA 3 - Categorização das irregularidades pela dimensão da política pública, pela responsabilidade da prefeitura e pelo tipo de exclusão social provocada, Brasil, 2003-2010

	Dimensão da política	Falha da prefeitura	Tipo de exclusão social	Frequência	Percentual	Percentual Válido
Grupo 1	Financeiro	Sim	Tipo 2	4608	24,0	24,6
	Infra-estrutura	Sim	Tipo 1	3613	18,8	19,3
	Licitações	Sim	Tipo 2	3183	16,6	17,0
Grupo 2	Público-alvo	Sim/beneficiários	Tipo 1	1542	8,0	8,2
	Cadastro	Sim	Tipo 2	1377	7,2	7,4
	Transparência	Sim	Tipo 3	1242	6,5	6,6
Grupo 3	Conselhos	Não	NSA	1163	6,1	6,2
	Obras	Sim	Tipo 1	1072	5,6	5,7
	Administrativos	Sim	Tipo 2	926	4,8	4,9
	Total			18726	97,6	100,0
<i>Missing</i>	Falhas de outros órgãos			407	2,1	
	Não se aplica			43	,2	
	System			1	,0	
	Total			451	2,4	
	Total			19177	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Em cada uma dessas dez categorias descritivas existiam subcategorias mais detalhadas. Na perspectiva da pesquisa do CRIP, primeiro a intenção era esmiuçar as irregularidades ao máximo, para depois as agruparmos. A medida de corrupção foi construída levando-se em conta as subcategorias, a partir da ideia de que este fenômeno está ligado a alguma forma de benefício privado indevido de um indivíduo ou de um grupo, que afeta o interesse público (e que, portanto, não são publicamente justificáveis). Uma política definida como pública não deveria, por princípio, beneficiar alguns de forma indevida, pois isso significa dar acesso a recursos e bens de uma forma privilegiada a alguns poucos, prejudicando a coletividade. A exclusão política provocada pela corrupção retoma ao tema da legitimidade das desigualdades, ao acesso privilegiado de alguns poucos e poderosos aos recursos públicos.

De todas as subcategorias, selecionamos 49 para compor a medida de corrupção desta tese. Esta medida engloba irregularidades relacionadas à presença de dolo (como os desvios de recursos, exemplificados por prefeitos que sacam todo o dinheiro da conta da prefeitura no dia 31 de dezembro, às vésperas de se retirar do cargo Executivo e dar lugar ao seu oponente), à algum tipo de privilégio (como beneficiários incompatíveis com o programa, que recebem os recursos e bens indevidamente e deveriam ser substituídos por outros), ou ao uso indevido dos recursos (como notas fiscais inidôneas, uso indevido das contas bancárias e movimentações infundadas de recursos como cheques sem fundo). Nenhuma das falhas relacionadas aos

Conselhos foi incorporada, nem aquelas relacionadas aos cadastros. Nas licitações, a principal subcategoria no indicador de corrupção ficou a cargo da sua ausência propositada (fraciona-se a despesa para escapar à licitação) seguida do seu direcionamento em favor de alguma empresa, em geral conectada ao prefeito ou à sua família, e conluio entre empresas para se beneficiarem indevidamente com as licitações (quebrando o sigilo entre as propostas). Na parte de transparência, a irregularidade relacionada à corrupção foi a existência de propaganda política indevida, na qual o prefeito em vigor se beneficia, por exemplo, do uso político de marcações de consultas pelo SUS. Nas obras, predomina a subcategoria de obras com materiais inadequados, que envolvem obras construídas com materiais de menor qualidade, um desfavor para os cidadãos e um alívio não declarado no caixa das empresas. Na dimensão de infra-estrutura, o aspecto mais relevante é a utilização inadequada dos materiais, o seu desvio de finalidade. Em termos financeiros (a parte que mais prevalece na medida de corrupção) há o domínio das despesas inelegíveis (usa-se o dinheiro para fins que não são permitidos). Dentre os problemas administrativos, dois fazem parte da nossa medida: fraudes nos relatórios de gestão (relatórios de frequência forjados) e ausência de medidas legais contra ex-prefeitos e empresas que, de alguma forma, continuam desviando recursos. Por último, entre o público-alvo, a forma mais recorrente de corrupção é a seleção inadequada dos beneficiários, quando o programa deixa de atender seu público-alvo e passa a favorecer alguns, como vereadores recebendo Bolsa Família.

TABELA 4 - Subcategorias utilizadas na medida de corrupção, por categorias da dimensão da política, Brasil, 2003-2010

Dimensão da política	Descrição da irregularidade	Frequência	Percentual
Licitação	Ausência de licitação / fracionamento	390	8,0
	Montagem / simulação	277	5,7
	Problemas no pagamento/orçamento	165	3,4
	Direcionamento/favorecimento/conluio	159	3,3
	Indícios de superfaturamento	90	1,8
	Homologação indevida	78	1,6
	Empresa suspeita	12	,2
	Licitação anulada	6	,1
	Participação de servidores públicos	3	,1
	Total	1180	24,2
Transparência	Propaganda política indevida	12	,2
Obra	Material inadequado	203	4,2
	Inacabadas	168	3,4
	Não construída	31	,6

(Continua)

			(Continuação)
	Atesto incorreto de obra não concluída	20	,4
	Obra não construída pela empresa	18	,4
	Desvio de finalidade da obra	17	,3
	Comprometimento da fiscalização	11	,2
	Total	468	9,5
Infra-estrutura	Utilização inadequada/desvio de finalidade	67	1,4
	Divergência material adquirido/recebido	58	1,2
	Contratações irregulares	53	1,1
	Registro/destino indevido de bens	16	,3
	Total	194	4
Financeiro	Despesas inelegíveis	658	13,5
	Despesas não comprovadas	372	7,6
	Gastos superdimensionados	235	4,8
	Pagamento sem comprovação do serviço	177	3,6
	Uso indevido das contas bancárias	164	3,4
	Movimentação infundada de recursos	156	3,2
	Notas fiscais inidôneas	120	2,5
	Ausência prestação de contas	101	2,1
	Pagamento antecipado	96	2,0
	Pagamento por serviço não executado	76	1,6
	Pagamento a maior	61	1,3
	Cobrança indevida	57	1,2
	Pagamento a menor	56	1,1
	Problemas com fornecedores	54	1,1
	Prestação de contas incompleta	50	1,0
	Atraso na prestação de contas	49	1,0
	Desvio dos recursos	33	,7
	Aumento sem fundamentação	27	,6
	Recursos bloqueados/prestação de contas não aprovada	22	,5
	Recurso não devolvido	26	,5
	Pagamento em duplicidade/superposição	16	,3
	Captação indevida de recursos	10	,2
	Total	2616	53,8
Administrativos	Irregularidades em relatórios	11	,2
	Ausência de medidas legais	6	,1
	Total	17	,3
Público-alvo	Beneficiários incompatíveis com programa	312	6,4
	Problemas na seleção dos beneficiários	37	,8
	Duplicidade de benefícios	34	,7
	Total	383	7,9
Total	4870	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

A tabela anterior trouxe as subcategorias englobadas pela nossa medida de corrupção, totalizando 4.870 irregularidades, o que remonta a 25,4% do total das irregularidades.⁵² Como

⁵² Para a tabela com a frequência e percentual de todas as subcategorias, não apenas aquelas utilizadas no indicador de corrupção, ver Apêndice A.

primeira conclusão desta tese afirma-se que a corrupção não domina os relatórios da CGU. Ela se faz presente em apenas um quarto dos casos encontrados de falhas nas políticas públicas. Será sempre um alvo das nossas análises se esses casos ligados à corrupção são a prioridade das nossas instituições de *accountability* – em busca das implicações observáveis da segunda hipótese de trabalho. Nos interessa sobretudo investigá-los, mas a análise ganha ainda mais em robustez quando comparamos esses casos com aqueles outros, ligados de alguma forma à má gestão e a uma falta de capacidade de gerir os recursos no nível municipal. O tempo todo, busca-se mapear o comportamento da rede de instituições de *accountability* em relação à corrupção, mas sempre comparando-se com um quadro mais amplo do total de irregularidades.

Tem-se consciência que qualquer medida de corrupção envolve limites nem sempre claros entre o que deve ou não ser englobado. Esta forma de operacionalizar o conceito é apenas uma dentre muitas possíveis e, em muitas medidas, se aproxima da definição usual de benefício do cargo público para fins privados. Nesta pesquisa avançamos em dois sentidos. Em primeiro lugar saímos do lugar comum de igualar corrupção ao recebimento de propina (a forma mais difundida de *medi-la*), e incorporamos outras facetas do fenômeno no indicador, todas conectadas a privilégios e vantagens indevidas, e todas ligadas a ausência de justificativas publicamente plausíveis. Também é caro a esta tese tentar conectar a corrupção ao tema das exclusões que proporciona. A corrupção é mais do que a mera ilegalidade e violação de conduta individual, ela envolve benefícios e facilidades conseguidas de um modo que fere o princípio democrático que diz da inclusão dos cidadãos nas decisões e ações que afetam suas vidas, mesmo que na mais indireta das relações, como na implementação das políticas. A corrupção fere princípios que nos regem enquanto República, enquanto cidadãos que compartilham recursos na busca de prover serviços e bens de forma recíproca, sem que ninguém tenha o poder de usurpar esses recursos para si ou seu grupo. São reflexões como estas que faltam à literatura e que esta tese se propõe a fazer, mesmo que para isso dependa de indicadores empíricos, sempre sujeitos a críticas e a novas reformulações.

Mapeamos agora como essas irregularidades consideradas corrupção estão distribuídas. O primeiro resultado a ser mencionado são as diferenças marcantes entre as regiões do Brasil. Chama a atenção, já de saída, que as irregularidades encontradas se concentram de forma marcante na região Nordeste (49%), e que isso não seria explicado pelo peso dessa região na nossa amostra (36,33%). Da mesma forma, o Sudeste contribuiu com 25% dos municípios da

amostra, mas a concentração de irregularidades não seguiu o mesmo padrão, ficando em torno de 18% nesta região. Quando tomamos a corrupção em análise, os contrastes tornam-se mais agudos: 57% dessas irregularidades estão no Nordeste, contra 14% no Sudeste. Também a região Sul apresenta uma tendência de queda: de 17% dos municípios fiscalizados para apenas 10% das irregularidades de corrupção encontradas. Isso pode sugerir, por exemplo, que a incidência de corrupção está relacionada ao nível sócio-econômico (e a região do país seria uma *proxy* para isso). Ou então, que há algo de especial no Nordeste, merecendo esta região ser alvo de estudos mais aprofundados sobre o fenômeno.⁵³

TABELA 5 - Proporção de municípios fiscalizados, de irregularidades encontradas e de incidência de corrupção por região, Brasil, 2003-2010

Região	Municípios fiscalizados (%)	Irregularidades encontradas (%)	Incidência de corrupção (%)
Nordeste	36,33	49,0	57,3
Sudeste	24,8	17,9	14,7
Sul	17	14,8	10,8
Norte	12,73	11,7	11,9
Centro-Oeste	9	6,6	5,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Mostramos agora como estão distribuídas as irregularidades consideradas corrupção e aquelas de má gestão em termos dos indicadores sócio-demográficos. Comparando as médias desses dois grupos de irregularidades, aquelas relacionadas à corrupção apresentam médias populacionais, de analfabetismo, pobreza e PIB maiores, contra IDHMs, taxas de urbanização e de dependência mais altos entre as irregularidades que não são corrupção.

⁵³ Para a tabela completa com a frequência e percentual das irregularidades encontradas e da incidência de corrupção por municípios, estado e região, ver Apêndice A.

TABELA 6 - Estatísticas descritivas dos dados sócio-demográficos por incidência de corrupção, Brasil, 2003-2010

		Tamanho da população	IDHM	Taxa de analfabetismo	Taxa de urbanização	Incidência de pobreza	PIB	Taxa de dependência da União	
Irregularidade considerada corrupção	Não	Casos válidos	14307	14307	14307	14307	14307	14307	13485
		Missing	0	0	0	0	0	0	822
		Média	25.182,95	,548	22,53	57,48	45,79	189.855,6	55,74
		Desvio padrão	43.420,01	,115	12,26	21,97	16,22	436.750	14,86
	Sim	Casos válidos	4870	4870	4870	4870	4870	4870	4552
		Missing	0	0	0	0	0	0	318
		Média	31.176,06	,537	24,37	57,31	47,28	224.913,2	54,68
		Desvio padrão	54.279,455	,114	12,12	21,30	14,92	522.107,8	16,18

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IBGE (Censo 2000 e 2010) e POF (2002-2003), Secretaria do Tesouro Nacional e Portal da Transparência.

A seguir, testamos se essas diferenças encontradas entre as médias seriam estatisticamente significativas. Ao realizar um teste t, encontramos significância em todas as diferenças entre as médias comparando irregularidades de corrupção e má gestão, exceto para o caso da urbanização. Isso significa que as irregularidades de corrupção apresentaram médias significativamente diferentes (e maiores) para os indicadores de população, pobreza e analfabetismo – o que relembra a literatura sobre corrupção e suas hipóteses sobre desenvolvimento: populações maiores, menos educadas e com maior incidência de pobreza tenderiam a sofrer mais com este fenômeno. Por outro lado, as outras irregularidades (envolvidas em má gestão) estariam conectadas com populações economicamente mais dependentes, mas mais desenvolvidas humanamente (IDHMs maiores).

TABELA 7 - Teste t da diferença entre as médias das características sócio-econômicas por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2010

Características sócio-econômicas	Teste variâncias	t	Graus de liberdade	Diferenças entre médias	Diferença Erro padrão
Tamanho da população	Variâncias iguais não assumidas ^a	-6,982	7106,345	-5993,11***	858,345
IDHM	Variâncias iguais assumidas	5,891	19175	,011***	,001
PIB	Variâncias iguais não assumidas	-4,211	7323,339	-35057,62***	8325,103
Taxa de analfabetismo	Variâncias iguais não assumidas	-9,110	8497,622	-1,83***	,201
Taxa de urbanização	Variâncias iguais não assumidas	,486	8648,289	,17	,356
Incidência de pobreza	Variâncias iguais não assumidas	-5,865	9076,715	-1,48***	,253
Valor fiscalizado	Variâncias iguais não assumidas	-11,682	6343,624	637771,69***	54596,059
Taxa de dependência da União	Variâncias iguais não assumidas	3,894	7313,597	1,05***	,271

*** Diferenças entre as médias é significante ao nível 0,01 de confiança.

^aPelo teste Levene, apenas se assumiu a igualdade de variância para a variável IDHM

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IBGE (Censo 2000 e 2010) e POF (2002-2003), Secretaria do Tesouro Nacional e Portal da Transparência.

Todas as irregularidades investigadas, estão relacionadas a um certo montante de recursos repassados. Na nossa amostra, as irregularidades de corrupção concentram-se em valores fiscalizados mais altos (com uma média de um milhão e trezentos mil reais contra 720 mil entre as irregularidades de má gestão), indicando que outra hipótese da literatura sobre corrupção ainda faz sentido: ela estaria associada a transferências mais volumosas de recursos. Ao testarmos as diferenças entre essas duas médias, o resultado foi nesta mesma direção: as irregularidades de corrupção estão conectadas a montantes maiores de recursos do que as outras. Estas conclusões sobre as diferenças entre os tipos de irregularidades no que diz respeito a sua conexão com fatores sócio-demográficos são pontuais e não conclusivas. Nos interessa mais, no próximo capítulo, explorarmos se o estabelecimento de interações entre as instituições de *accountability* pode estar ou não relacionado a esses indicadores sócio-demográficos. A intenção aqui foi pontuar que existe uma relação diferenciada entre corrupção e má gestão com os fatores sociais e econômicos dos municípios. No próximo capítulo, veremos se esses fatores impactam também a atuação das instituições de controle.

Além de conectadas a algum valor fiscalizado, as irregularidades também referem-se a algum Ministério e programa de governo específico. Na comparação da incidência de corrupção por área governamental no gráfico abaixo, percebe-se algo já esperado (ARANHA, 2011): as

irregularidades mais recorrentes são aquelas referentes às três áreas sociais: em torno de 30% para a Saúde, 25% Educação e 15% Assistência Social. Isso significa que, tanto o fenômeno da má gestão, quanto o da corrupção, ocorrem em áreas prioritárias para a superação das nossas desigualdades sociais, e áreas nas quais as políticas públicas foram fortemente descentralizadas e dependem muito dos municípios para alcançarem seus objetivos.

Após esse primeiro bloco de incidência de irregularidades nas políticas sociais, seguem-se as políticas relacionadas principalmente ao financiamento de obras nos municípios, dos Ministérios das Cidades, Desenvolvimento Agrário e Integração Nacional. Na comparação da distribuição dos dois tipos de irregularidades entre áreas governamentais, chama a atenção que a área de Assistência tem um peso maior para as irregularidades de má gestão do que para as consideradas corrupção (A Assistência remonta a 19% do total de irregularidades de má gestão, contra 15% quando o assunto é a incidência de corrupção). Esse padrão de maior prevalência da área na distribuição de má gestão também é verdade para o Desenvolvimento Agrário, Previdência, Trabalho e Comunicação.

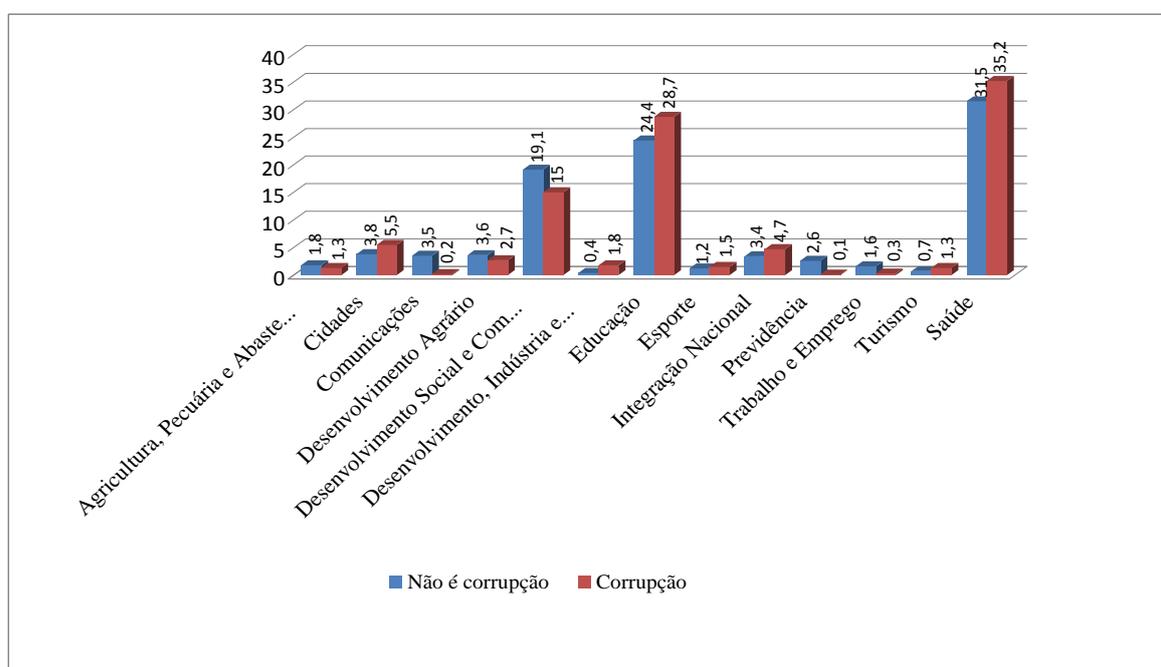


GRÁFICO 1 - Comparação da incidência de irregularidade considerada corrupção e má gestão por Ministério, Brasil, 2003-2010

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Nota: A fim de tornar a comparação mais clara e o gráfico de mais fácil compreensão, suprimiu-se os Ministérios que não alcançaram 1% de irregularidades em pelo menos um dos tipos (corrupção ou não). Foram eles: Ciência e Tecnologia, CGU, Cultura, Fazenda, Justiça, Minas e Energia, Secretaria Anti-Drogas, Meio Ambiente e Transportes.

Se as distribuições das irregularidades de corrupção ou má gestão seguem quase o mesmo padrão numa comparação entre os Ministérios, o mesmo não pode-se dizer sobre as suas distribuições por programa. As irregularidades de corrupção se concentram nos programas de saúde básica (11,8%), Fundef (9%) e PNAE (8%) – ambos da área educacional –, controle de agravos (4,8%) e depois o Bolsa Família (4,6%). Chama a atenção o fato destes programas aparecerem em uma ordem diferente entre as irregularidades de má gestão, apontando o fato de que, às vezes, um programa governamental que dentre a incidência de corrupção possui uma relevância, pode não ter o mesmo destaque na má gestão – como ilustração disto, tem-se os programas de Complementação da União ao FUNDEF e o PAB FIXO, que não apresentam irregularidades expressivas em termos de má gestão, mas entre as de corrupção ocupam posição destacada. Do outro lado, programas como Pronaf, Bolsa Família, Farmácia Básica e Saúde da Família (PSF) ocupam posições de destaque na má gestão, o que não se repete em se tratando de corrupção. Ou seja, corrupção e má gestão são dois fenômenos separados, que inclusive atingem de forma diferenciada os programas de governo.

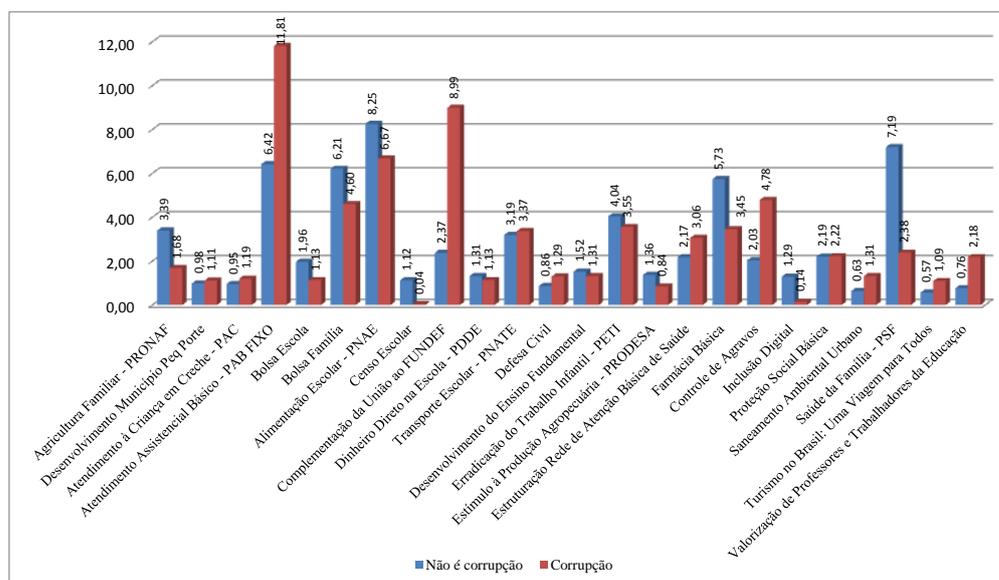


GRÁFICO 2- Comparação das irregularidades de corrupção e má gestão, por programas governamentais, Brasil, 2003- 2010

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Nota: A fim de tornar a comparação mais clara e o gráfico de mais fácil compreensão, suprimiu-se os programas que não alcançaram pelo menos 1% de irregularidades em um dos tipos (corrupção ou não).

5.3 As interações entre as instituições de *accountability*: do monitoramento para a fase investigativa

Após essas breves descrições sobre os municípios e as irregularidades do nosso banco de dados, nos voltamos para a variável de interesse: as interações entre as instituições. Acompanhamos a trajetória das irregularidades trazidas pela CGU nas outras instituições da rede de *accountability* até o fechamento do banco de dados, no início de 2015. Isso proporcionou um tempo razoável (4 anos) para as irregularidades presentes nos relatórios de 2010 serem apreciadas pelas outras instituições.

Lembrando a nossa primeira implicação observável, esperamos encontrar pouca interação entre as instituições da rede, se mesmo alguma. Iniciamos pela análise da instituição digna da tarefa administrativa, que audita e controla os gastos dos recursos federais e, dentre outras coisas, toma providências quando encontra casos de desvios de verbas e má aplicação dos recursos públicos: o Tribunal de Contas da União. À este, nos termos da Constituição, compete julgar as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade com dano ao Erário.

Para captarmos em que medida ele se preocupou ou não com as irregularidades trazidas pela CGU, consultamos o seu site e buscamos as Tomadas de Contas Especiais abertas que mencionavam as irregularidades da nossa amostra.⁵⁴ A Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, cujo objetivo é apurar responsabilidades por ocorrência de dano à administração pública federal. Neste processo realiza-se a quantificação do dano e identificação dos responsáveis e almeja-se o respectivo ressarcimento. Da forma como está na Lei Orgânica do TCU (1992), diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte em dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da TCE. Se outras autoridades não o fizerem, o Tribunal determinará a instauração da mesma. Assim, ao TCU cabe o papel

⁵⁴ www.tcu.gov.br

de agir quando os demais órgãos – como os Ministérios repassadores dos recursos – não tomam providências necessárias em relação aos danos ao erário.

Ao mesmo tempo em que os Ministérios e o TCU podem decidir investigar as irregularidades dos relatórios do sorteio, o Ministério Público Federal também as analisa e, se julgar cabível, instaura procedimentos investigativos, apura os fatos e os encaminha à Justiça Federal. Dessa maneira, além das Tomadas de Contas Especiais, buscamos as informações acerca dos processos do MPF relacionados às irregularidades trazidas pela CGU. Para tanto, contamos com a colaboração de funcionários desta instituição – que prontamente nos forneceram relatórios internos – e de informações coletadas através da Lei de Acesso à Informação.

Na busca, quando o cruzamento não era perfeito – a referência ao programa dos sorteios não era explícita, ou havia uma dificuldade em abrir os processos (disponíveis de forma incompleta) – foi realizada uma busca pelo ano, nome do prefeito, programa governamental em questão, ou mesmo pelo número do convênio, de forma que apenas se incluísse no banco de dados processos que podiam claramente ser rastreados até o programa de sorteios. Ressalta-se as dificuldades de pesquisa decorrentes da ausência de um sistema integrado de informações sobre o fluxo do controle na esfera federal. Pesquisas como esta enfrentam uma dificuldade enorme de congregar informações advindas de diferentes instituições, buscando uma correspondência perfeita entre as irregularidades e processos. Isso ocorre porque as bases de dados são fragmentadas, produzidas por cada organização que compõe o sistema, de acordo com sua própria lógica, sem a preocupação com o desdobramento dos seus dados no restante da rede. A ausência de um sistema integrado de informações estatísticas se torna ainda mais emblemática em um cenário no qual o pesquisador possui diversas dificuldades em coletar informações sobre a forma como cada uma das agências do sistema processa os casos que são levados ao seu conhecimento (ADORNO; IZUMINO, 2000).

Feita esta ressalva metodológica, é importante ressaltar que o programa de sorteios foi uma iniciativa da CGU e que, portanto, as outras instituições da rede não tem obrigação de incorporar esses achados e realizar investigações sobre eles. Elas possuem discricionariedade para avaliar o que julgam ser relevante e que mereça a sua atenção. Por ser assim, pode-se imaginar que elas não abririam espaço para a investigação de irregularidades encontradas por outra instituição, seja por estarem atarefadas com suas próprias funções, seja por não compartilharem da visão de que é importante controlar e responsabilizar os governos locais,

ou mesmo por atritos e competições já arraigados entre elas. A nossa primeira hipótese trata da proclamada quase ausência de interações entre as instituições de *accountability*. Ao encontrarmos processos abertos em outras instituições que dizem respeito às irregularidades encontradas pela CGU, dizemos que houve uma interação, no caso, entre a instituição que investiga e a Controladoria. A existência deste processo significa que a outra instituição no mínimo leu os relatórios do sorteio, os julgou dignos de atenção e suficientemente bem estruturados para iniciar investigações. Na seção abaixo, veremos se o TCU, os Ministérios e o MPF se preocuparam com as irregularidades trazidas pela CGU.

5.3.1 Primeira hipótese: a quantidade de interações com a CGU estabelecidas pelos Ministérios, TCU e MPF

Da forma como era esperado pela literatura, apenas 2,8% das irregularidades trazidas nos relatórios da CGU geraram Tomadas de Contas Especiais. Foram 533 irregularidades, distribuídas por 89 Tomadas de Contas Especiais – não temos 533 processos porque um processo pode fazer referência a mais de uma irregularidade, sendo o máximo encontrado 31 irregularidades analisadas por um mesmo processo de TCE.

Como as TCEs podem ser abertas tanto pelo TCU quanto pelos Ministérios repassadores das verbas federais, nos nossos dados encontramos que, dentre as 533 irregularidades que geraram processos de TCE, apenas 7,3% foram instaladas pelo TCU. Isso demonstra que as irregularidades trazidas pelos sorteios quase não são alvo de processos iniciados pelo TCU, apontando para uma relação afastada entre este e a Controladoria. Do outro lado, 91,6% das TCEs analisadas foram iniciadas pelos Ministérios e depois repassadas ao TCU, que procedeu ao julgamento das mesmas. Dessa forma, na grande maioria dos casos o TCU se limita a um papel de coadjuvante nas TCEs advindas dos sorteios, ele não as instaura por conta própria. O Tribunal só inicia sua ação de julgamento quando provocado pelos Ministérios, que ficam com a responsabilidade de analisar se a irregularidade demanda a instauração de um processo de Tomada de Contas.

TABELA 8 - Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais, por órgão responsável pela instauração, Brasil, 2003-2015

Instauração	Frequência	Percentual
Não instaurada pelo TCU	488	91,6
Instaurada pelo TCU	39	7,3
Em branco	6	1,1
Total	533	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Já no caso do MPF a situação que descrevemos é bem diversa. Em um espírito muito mais ativo do que o TCU e os Ministérios, encontramos no banco de dados 9666 irregularidades sob investigações do Ministério Público Federal. Isto significa que, enquanto os primeiros não se voltaram a nem 2% das irregularidades apresentadas, o último destacou como importantes e merecedoras de atenção a metade delas.

TABELA 9 - Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal, Brasil, 2003-2015

Irregularidade investigada	TCE		MPF	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Não	18644	97,2	9511	49,6
Sim	533	2,8	9666	50,4
Total	19177	100,0	19177	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Numa análise mais detalhada das irregularidades sob investigação, aquelas que geraram uma interação com os Ministérios e o TCU dizem respeito na sua maioria à região Nordeste (58,2%) – sem nenhuma surpresa, pelo volume de irregularidades presente nessa região esperava-se que elas gerariam mais processos em comparação com as outras regiões do país. Essa concentração no Nordeste também é verificada nas ações do MPF, mas é curioso notar a posição diferenciada da região Sul: praticamente não recebe atenção por parte de investigações administrativas, mas é o segundo alvo de investigações por parte do Ministério Público Federal. No Norte é o inverso: recebe mais atenção administrativa.

TABELA 10 - Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal por região, Brasil, 2003-2015

Região	TCE		MPF	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Nordeste	310	58,2	5083	52,6
Norte	92	17,3	1029	10,6
Sudeste	65	11,2	1298	13,4
Centro-Oeste	47	8,8	926	9,6
Sul	19	3,5	1330	13,8
Total	533	100,0	9666	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Como estamos analisando longitudinalmente a trajetória das irregularidades na rede de *accountability*, faz sentido pensar que o tempo é uma variável importante nesta interações. De acordo com o ano de publicação, nota-se um ativismo maior por parte dos Ministérios e TCU nas irregularidades trazidas pelos relatórios de 2003 e 2004, quando do início do programa de sorteios. Um quadro diferente se apresenta na relação com o MPF: a sua atuação variou mais ao longo do tempo, se mantendo atuante até os últimos relatórios analisados (2009-2010). Isso pode indicar o fato de que cada instituição leva um tempo diferente para absorver as demandas criadas por outras instituições – no caso o MPF levou mais tempo – ou mesmo modificam a sua resposta ao longo do tempo, passando de atuantes à distantes do programa de sorteios – caso dos Ministérios e TCU.

TABELA 11 - Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal por ano do sorteio, Brasil, 2003-2015

Ano Sorteio	TCE		MPF	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
2003	239	44,8	784	8,1
2004	168	31,5	2144	22,2
2005	46	8,6	1374	14,2
2006	5	1,0	799	8,3
2007	23	4,3	1041	10,8
2008	33	6,2	663	6,9
2009	19	3,6	1413	14,6
2010	-	-	1448	15,0
Total	533	100,0	9666	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Numa avaliação por área ministerial, as irregularidades processadas por TCEs se concentram nas áreas governamentais da Saúde e Educação. Mas chama a atenção para o terceiro lugar não ser ocupado pela Assistência (que seria o caso se a incidência de processos coincidissem com a incidência de irregularidades no geral), e sim por irregularidades referentes à Integração Nacional. Por outro lado, a atuação do MPF se expande para várias áreas

ministeriais, não presentes no foco de atenção das TCEs, como é o caso dos Ministérios das Cidades, Comunicações e Trabalho e Emprego.

TABELA 12 - Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal por área governamental, Brasil, 2003-2015

Área governamental	TCE		MPF	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Saúde	221	41,5	3347	34,6
Educação	135	25,3	2663	27,6
Integração Nacional	74	13,9	317	3,3
Desenvolvimento Social (Assistência Social)	51	9,5	1792	18,5
Meio Ambiente	25	4,7	12	,1
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	18	3,4	149	1,5
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	3	0,6	32	,3
Cultura	2	0,4	13	,1
Desenvolvimento Agrário	2	0,4	287	3,0
Esporte	2	0,4	95	1,0
Cidades	-	-	327	3,4
Ciência e Tecnologia	-	-	7	,1
Comunicações	-	-	226	2,3
Controladoria Geral da União	-	-	14	,1
Fazenda	-	-	35	,4
Minas e Energia	-	-	26	,3
Previdência	-	-	153	1,6
Trabalho e Emprego	-	-	82	,8
Transportes	-	-	1	,0
Turismo	-	-	58	,6
Missing	-	-	30	,3
Total	533	100,0	9666	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Os valores fiscalizados pelas TCEs giraram de 5 mil a 17 milhões de reais, com uma média de 1 milhão e 500 mil reais e um desvio-padrão de 3 milhões – indicando que há uma grande variação nas escolhas das irregularidades a serem investigadas em se tratando do montante de recursos envolvidos. Na sua instrução normativa de número 71 de 2012, o TCU definiu como valor-critério para a análise das irregularidades por meio de TCEs 75 mil reais.⁵⁵ Apesar desta instrução só vigorar a partir de 2012, ela aponta para o fato de que dentro do TCU existe uma priorização das suas ações, voltadas para os casos recentes em que o montante de recursos é elevado. Isso ainda não era seguido nem por ele nem pelos órgãos repassadores quando das Tomadas de Contas Especiais que analisamos, pois muitas se referem a valores menores do que setenta e cinco mil reais. A atuação do Ministério Público Federal também mostra pouca

⁵⁵ O artigo sexto da referida instrução diz que salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da Tomada de Contas Especial, se o valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00; e se houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

coerência em termos de valores envolvidos, pois encontramos processos referentes a quantias ínfimas de recursos até 24 milhões de reais, com uma média de um milhão de reais por irregularidade processada e desvio padrão de 2,8 milhões.

Em média, as fiscalizações das TCEs envolveram municípios com populações de 21 mil habitantes, IDHM em torno de 0,469, PIB de 126 mil reais, analfabetismo ao redor de 28%, taxa de urbanização de 58%, medianamente dependentes da União (53,14) e majoritariamente pobres (52,9%). Ao compararmos as irregularidades que geraram TCEs com as analisadas pelo MPF, as diferenças em termos de médias são poucas. O Ministério Público Federal se preocupa um pouco mais em investigar irregularidades advindas de municípios com IDHM e PIB mais elevados, menores taxas de analfabetismo e pobreza. Assim, num primeiro olhar sobre os dados, parece que as TCEs são instaladas mais em referência a municípios em pior situação social e econômica do que os processos do MPF.

TABELA 13 - Estatísticas descritivas das irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal, pelo tamanho da população, IDHM, PIB, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo, incidência de pobreza, valor fiscalizado e taxa de dependência da União, Brasil, 2003-2015

		TCEs							
		Valor fiscalizado	Tamanho da população	IDHM	PIB	Taxa de analfabetismo	Taxa de urbanização	Taxa de dependência da União	Incidência de pobreza
N	Válido	531	533	533	533	533	533	479	533
	Missing	2	0	0	0	0	0	54	0
	Média	1.479.180,34	21.285,14	,469	126.729,03	27,8	58,50	53,14	52,97
	Desvio-padrão	3.804.205,06	17.280,83	,097	188.950,35	10,40	20,45	11,76	18,67
	Mínimo	5.700	1752	,301	12.981	6	11,87	23,87	4,99
	Máximo	17.824.558	80.439	,727	812.474	52,6	94,29	73,69	89,46
		MPF							
N	Válido	8711	9666	9666	9666	9666	9666	9190	9666
	Missing	955	0	0	0	0	0	476	0
	Média	1.015.197,18	20.494,64	,541	157.412,51	24,06	56,81	56,14	46,29
	Desvio-padrão	2.894.158,94	22.004,935	,118	324.808,85	12,69	21,35	15,69	15,71
	Mínimo	,01	795	,272	6853	1,90	13,10	4,99	11,05
	Máximo	24.798.686	200.769	,813	3.062.440	65,50	100	97,15	99

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015, de dados do IBGE (Censo 2000 e 2010) e POF (2002-2003), Secretaria do Tesouro Nacional e Portal da Transparência.

Enfim, não é verdade que as outras instituições da rede de *accountability* não se preocupam com as irregularidades trazidas pela CGU nos seus relatórios sobre a gestão dos recursos federais feita pelos municípios. É preciso ponderar que as conclusões sobre a rede não podem suprimir os diferentes relacionamentos internos a ela. Isto quer dizer que, ao passo que nota-

se um certo afastamento entre as instituições que instauram TCEs (Ministérios e TCU) e a CGU, também ressalta-se uma aproximação entre a mesma e o Ministério Público Federal. Ainda, as avaliações feitas por essas instituições sobre abrir ou não processos investigativos, parecem levar em conta diferentes cenários municipais, tendendo as Tomadas de Contas Especiais a se concentrarem fortemente em algumas áreas governamentais (como a Saúde) e na investigação de municípios com indicadores sócio-econômicos mais baixos, enquanto a atuação do MPF é mais espalhada em termos de áreas governamentais e um pouco mais voltada para municípios mais desenvolvidos.

5.3.2 Segunda hipótese: a priorização dos casos de corrupção

Já vimos que o Ministério Público Federal se mostra muito mais atuante do que o TCU em termos de interações a partir do programa de sorteios. Se o TCU praticamente ignora os relatórios deste programa, o MPF ao contrário, atua e muito em cima dos mesmos. Mas quem são essas irregularidades alvo de TCEs e processos do MPF? Além da percepção de uma diferença na atuação das duas instituições a respeito das características sócio-econômicas dos municípios e das áreas governamentais auditadas a que se referem as irregularidades, será que todas dizem respeito à corrupção? Retomando a nossa segunda hipótese, será a corrupção uma prioridade nas investigações de TCEs e nos casos investigados pelo MPF?

Na Tabela 14, vemos a distribuição das irregularidades investigadas pelas dimensões da política pública e, como era esperado, devido a própria definição do papel do TCU enquanto órgão fiscalizador dos recursos e das prestações de contas, as irregularidades que mais ganham a sua atenção são aquelas relacionadas aos aspectos financeiros, seguidos pelas licitações. Isso também se comprova na análise dos motivos para a instauração das Tomadas de Contas Especiais. Como o mais acionado, com 70%, aparece a aplicação irregular de recursos, seguido com 17% pela omissão no dever de prestar contas e com 6% pelo dano ao erário e prática de ato de gestão ilegítimo-ilegal. Em termos das irregularidades que geraram processos no MPF, os aspectos financeiros ainda comandam (25%), mas são seguidos mais de perto pelas questões de infra-estrutura (20,4%) e logo atrás licitações (16,7%). Dessa forma, o foco principal de ambas instituições são as irregularidades que causam exclusões sociais de tipo 2, falhas nos procedimentos, principalmente financeiros e licitatórios. Mas há uma diferenciação em termos de magnitude da importância dada a estes aspectos, pois nas TCEs eles ocupam 55% dos processos enquanto no MPF juntos somam 40%. Em se tratando das

irregularidades nas categorias relacionadas a exclusões mais diretas (como obras e infraestrutura), nota-se uma diferença importante: as obras recebem mais atenção do TCU e a infraestrutura ocupa posição de destaque no MPF. Neste também as irregularidades referentes ao público alvo e aos cadastros ganham mais atenção.

TABELA 14 - Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal por dimensões da política pública, Brasil, 2003-2015

Dimensões da política pública	TCE		MPF	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Financeiro	212	39,8	2414	25,0
Licitações	83	15,6	1610	16,7
Infra-estrutura	72	13,5	1975	20,4
Obras	68	12,8	505	5,2
Transparência	37	6,9	545	5,6
Administrativos	18	3,4	430	4,4
Conselhos	16	3	575	5,9
Público-alvo	16	3	714	7,4
Cadastro	8	1,5	676	7,0
Total	530	99,4	9444	97,7
Falhas outros órgãos	2	0,4	181	1,9
Não se aplica	1	0,2	41	,4
Total	533	100,0	9666	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 15 - Irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais, por motivo de instauração, Brasil, 2003-2015

Motivo da instauração		Frequência	Percentual	Percentual Válido
Válidos	Omissão no dever de prestar contas	94	17,6	17,9
	Aplicação irregular de recursos	370	69,4	70,3
	Dano ao erário	32	6,0	6,1
	Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo	30	5,6	5,7
	Total	526	97,6	100,0
<i>Missing</i>	Em branco	4	1,3	
	Não se aplica	3	1,1	
	Total	7	2,4	
Total		533	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Em termos de priorização das irregularidades de corrupção pelas instituições, com um olhar apressado sobre os dados depreende-se que, das 533 irregularidades investigadas por meio de TCEs, 40,5% correspondem à corrupção. Mas existe uma diferença significativa da importância atribuída à corrupção dependendo da instituição que iniciou a Tomada de Contas Especial. Como as TCEs podem ser instauradas pelo TCU ou pelos Ministérios, comparamos as irregularidades instauradas por instituição proponente e a incidência de corrupção e, constatamos que, apesar da menor atuação do TCU quando o assunto é a abertura de TCEs a

partir dos relatórios dos sorteios, esta instituição, quando abre processos, o faz mais para tratar de casos de corrupção. Num caminho diverso, os Ministérios quando optam pelas TCEs o fazem mais para tratar de casos de má gestão. Em um teste qui-quadrado, essas duas variáveis se mostraram estatisticamente associadas, com um coeficiente de Pearson de 6,023 e um p valor de 0,014.

TABELA 16 - Cruzamento entre órgão responsável pela instauração das Tomadas de Contas Especiais * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

		Irregularidade considerada corrupção		Total
		Não	Sim	
Instauração	Não instaurada pelo TCU	298 61,1%	190 38,9%	488 100,0%
	Instaurada pelo TCU	16 41,0%	23 59,0%	39 100,0%
Total		314 59,6%	213 40,4%	527 100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Mesmo participando menos na instauração das TCEs, a atuação do TCU parece se concentrar mais nas irregularidades de corrupção. Por outro lado, a atuação do MPF em relação aos sorteios é bastante intensa e espraiada por áreas governamentais, mas não tem uma atuação exclusiva nas irregularidades consideradas corrupção. Esse achado já é de grande valia e relembra os questionamentos da literatura sobre a ausência de coordenação na rede brasileira de instituições de *accountability*: o combate à corrupção parece ser travado de formas diversificadas em cada instituição, não havendo uma coordenação entre elas sobre uma forma agregada de enfrentar a corrupção, ou mesmo priorizá-la. Assim, se TCU e MPF se preocupassem majoritariamente com a corrupção, seria esperado que as suas atuações a partir do programa de sorteios se concentrassem nesse fenômeno. Mas este não parece ser o caso, especialmente quando o assunto é o MPF. Apesar de se mostrar mais próximo da CGU e com um foco grande sobre os sorteios, dada a autonomia dos procuradores, a partir dos relatórios cada um escolhe diferentes tipos de irregularidades para priorizar, e a corrupção não aparece nem mesmo na maioria. Pode-se imaginar que a autonomia elevada desta instituição a impede de ter uma atuação mais concentrada nas irregularidades consideradas corrupção.

TABELA 17 - Irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

Irregularidade considerada corrupção	MPF	
	Frequência	Percentual
Não	7003	72,4
Sim	2663	27,6
Total	9666	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Apesar dos número indicarem uma baixa preocupação do Ministério Público Federal com a corrupção, essa preocupação, na verdade, segue o percentual de incidência da corrupção entre as irregularidades do banco (em torno de 25%). Nos testes qui-quadrado que medem a associação entre a ocorrência de investigações do MPF e o fato da irregularidade ser considerada corrupção, há a comprovação de uma associação (Coeficiente de Pearson de 47,78 com um grau de liberdade e nível de confiança de 99%). No entanto, esta parece ser pequena – e o teste de qui-quadrado não é o melhor para medir o tamanho desse efeito – no sentido de que irregularidades investigadas pelo MPF tem um pequena tendência em ser irregularidades de corrupção quando comparadas com aquelas não investigadas pelo MPF.

TABELA 18 - Cruzamento entre ocorrência de investigação pelo Ministério Público Federal * irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

		Irregularidade considerada corrupção		Total
		Não	Sim	
Irregularidade fiscalizada pelo MPF	Não	7304 76,8%	2207 23,2%	9511 100,0%
	Sim	7003 72,4%	2663 27,6%	9666 100,0%
Total		14307 74,6%	4870 25,4%	19177 100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

5.3.3 O andamento interno dos processos: o julgamento pelo TCU

Passamos agora a uma análise do andamento interno dos processos, tanto dentro do TCU quanto do MPF. No TCU, buscamos quem são os responsabilizados nos seus processos e se recebem alguma sanção. Das irregularidades que foram parar no TCU até o início de 2015, 57% encontra-se em processos encerrados e em 97% dos casos o alvo principal das investigações foram os prefeitos (contra 1,7% de secretários municipais e 1,3% de ex-prefeitos). Quando outros cargos são mencionados nos processos (40% contém um segundo

responsável e 13,5% um terceiro), a atenção divide-se entre os secretários municipais, empresas e a Prefeitura.

TABELA 19 - Distribuição das irregularidades investigadas pelo TCU por cargo dos responsáveis, Brasil, 2003-2015

Cargo do responsável	Primeiro responsável		Segundo responsável		Terceiro responsável	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Prefeito	517	97,0	6	1,1	2	,4
Secretário Municipal	9	1,7	82	15,4	18	3,4
Ex-prefeito	7	1,3	-	-	-	-
Empresa	-	-	73	13,7	28	5,3
Prefeitura Municipal	-	-	47	8,8	22	4,1
Assessor Jurídico do Município	-	-	1	,2	-	-
Tesoureiro	-	-	-	-	2	,4
Total	-	-	216	40,5	72	13,5
Em branco	-	-	22	4,2	-	-
<i>Missing</i>	-	-	295	55,3	461	86,5
Total	-	-	317	59,5	461	86,5
Total geral	533	100,0	533	100,0	533	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Uma vez aberta a TCE, cabe ao TCU julgá-la e condenar ou não os responsáveis. Sobre esse processo de julgamento, em 55% dos casos analisados já ocorreu a defesa dos citados, e a tabela abaixo mostra que, dentre os tipos de sentenças proferidas, predominam o julgamento das contas como irregulares, o pagamento de multas e a devolução ao erário (o montante total a ser devolvido gira em torno de 131 mil reais, com desvio-padrão de 274 mil reais). Ao todo encontramos abertas 76 sentenças, que diziam respeito a 407 irregularidades e que no total mobilizaram 192 itens (cada sentença podia incluir mais de um item da tabela abaixo). Nota-se um baixo número de recomendações – que incluem, por exemplo, determinar à Prefeitura que, ao aplicar recursos federais, abstenha-se de executar alterações no Plano de Trabalho sem prévia autorização do concedente, ou não permitir a execução de serviços e obras em que o contratado tenha feito subcontratação total do objeto a terceiros – o que indica que o TCU opta pelas condenações tradicionais, sendo um instrumento pouco utilizado as recomendações. Quase não houve absolvições ou arquivamentos, apontando para o fato de que as irregularidades trazidas pela CGU demonstram desobediências administrativas à boa gestão dos recursos públicos, e que é possível a condenação dos responsáveis a partir dos dados por ela levantados. Isso também fica claro pelos dados relativos às condenações: dos casos já encerrados (os casos em aberto não tem decisão final e são contados enquanto *missing*) em 73% houve a condenação dos réus – o que pode ser entendido como uma alta

taxa de condenação. Assim, nem o TCU nem os Ministérios abrem muitas TCEs com base nos relatórios da CGU mas, quando o fazem, o TCU consegue expedir uma sentença, em geral condenatória.

TABELA 20 - Itens inscritos nas sentenças do TCU, Brasil, 2003-2015

Itens das sentenças	Frequência	Percentual
Pagar multa	53	27,6
Julgar contas irregulares	52	27,08
Devolver erário	49	25,52
Julgar contas regulares com ressalva	9	4,68
Acolher justificativas de uma das partes	8	4,16
Arquivamento sem julgar mérito	7	3,64
Recomendações	3	1,56
Rejeitar alegações da defesa de uma das partes	3	1,56
Inclusão dos responsáveis no cadastro de devedores	2	1,04
Baixa na inscrição de responsabilidade	1	0,63
Julgar recurso de reconsideração dando provimento parcial	1	0,63
Fixar novo prazo	1	0,63
Deferir parcialmente pedido de parcelamento	1	0,63
Julgar contas regulares	1	0,63
Julgamento depende ainda de maiores esclarecimentos	1	0,63
Total	192	100

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 21 - Condenações das irregularidades investigadas pelo TCU, Brasil, 2003-2015

	Condenação no TCU	Frequência	Percentual	Percentual Válido
Válidos	Não	102	19,2	26,6
	Sim	281	52,7	73,4
	Total	383	71,9	100,0
<i>Missing</i>	Em branco	39	7,3	
	Não se aplica	108	20,3	
	System	3	,5	
	Total	150	28,1	
Total		533	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

5.3.4 O andamento interno dos processos no MPF e a hipótese sobre a atuação criminal

No caso das 9666 irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal, elas estão distribuídas por 813 processos (lembrando que cada processo pode referir-se a mais de uma irregularidade). Dentro do Ministério Público, as investigações são iniciadas como 'Notícia de Fato', que tem o prazo de conclusão de 30 dias (não podendo ser prorrogado); se não for possível concluir a análise, ela deve ser convertida em 'Procedimento Preparatório', que tem o

prazo de 90 dias (passível de prorrogação por uma única vez, por igual período, atingindo o máximo de 180 dias); ainda assim, se não for possível finalizar as investigações, o 'Procedimento Preparatório' deve ser convertido em 'Inquérito Civil', que possui o limite de conclusão de um ano, cabendo prorrogações; neste andamento interno nada impede que um procurador converta diretamente uma 'Notícia de Fato' em 'Inquérito Civil', sem a necessidade de passar pela fase de 'Procedimento Preparatório'. De todas as irregularidades sob investigação no MPF, 23% ainda são notícia de fato, 37% estão em fase de procedimento preparatório e 39% encontra-se em processos de inquérito civil. Ou seja, a maioria das investigações já está aberta há algum tempo.

TABELA 22 - Irregularidades sob investigação do MPF, por classe da ação, Brasil, 2003-2015

Classe da ação	Frequência	Percentual
Notícia de Fato	2223	23,0
Procedimento Preparatório	3633	37,6
Inquérito Civil	3798	39,3
Procedimento Investigativo Criminal	8	,1
Total	9662	100,0
<i>Missing</i>	4	,0
Total	9666	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Em cada processo encontrado no MPF, era possível distinguir os assuntos a que se referia – de acordo com a classificação do Conselho Nacional do Ministério Público.⁵⁶ Como primeiro tema, o Direito Administrativo se destaca, abarcando 77,7% das irregularidades investigadas, seguido do Direito Penal (22%); já os temas do Direito do Consumidor e Previdenciário ficam em um segundo plano. Isso começa a apontar uma característica importante da atuação do MPF em se tratando das irregularidades encontradas pela CGU: sua atuação no campo do Direito Administrativo e Público é muito maior do que sua atuação penal – contradizendo a tendência recente encontrada por Arantes (2011). Dentro do primeiro tema Direito Administrativo, sobressaem-se os subtemas Atos Administrativos e Improbidade Administrativa (juntos somam 70% das menções).⁵⁷ Quando o primeiro tema era Direito Penal, seus subtemas estavam majoritariamente referindo-se a crimes previstos na legislação

⁵⁶ Essa classificação foi criada pela Resolução nº 63/2010 do Conselho Nacional do Ministério Público, visando a padronização e uniformização das terminologias utilizadas pelas unidades do MP. Elas possibilitam a unificação e a construção das Tabelas Nacionais do Sistema de Justiça, na medida em que foram concebidas em um modelo voltado para a integração com o Poder Judiciário. Existem quatro tipos de tabelas, mas nos interessam aqui a Tabela de Classes – utilizada para unificar a nomenclatura de classificação dos Processos Judiciais e Procedimentos Extrajudiciais – e a Tabela de Assuntos – usada para padronizar a nomenclatura das diversas matérias e temas discutidos nos processos judiciais e investigados nos procedimentos extrajudiciais.

⁵⁷ Dentro de cada processo, além dos temas/assuntos principais, podiam aparecer até três subtemas.

extravagante e crimes de responsabilidade. Com alguma relevância ainda surgem os crimes contra as finanças públicas (12%) e em quarto lugar a menção à corrupção praticada por prefeitos e vereadores (7,4%) – corrupção esta entendida de forma diversa da adotada aqui, referindo-se ao pagamento ou recebimento de propina, nos termos jurídico-penais.⁵⁸

TABELA 23 - Irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal por primeiro tema do processo de acordo com a classificação do CNMP, Brasil, 2003-2015

	Primeiro Tema	Frequência	Percentual	Percentual Válido
Válidos	Administrativo e Direito Público	6258	64,7	77,7
	Penal	1772	18,3	22,0
	Consumidor	10	,1	,1
	Previdenciário	12	,2	,2
	Total	8052	83,3	100,0
<i>Missing</i>	Em branco	498	5,2	
	Não identificado na migração	1112	11,5	
	Não se aplica	4	,0	
	Total	1614	16,7	
Total		9666	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 24 - Subtemas mencionados nos processos das irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal, relativos ao primeiro tema Direito Administrativo, de acordo com a classificação do CNMP, Brasil, 2003-2015

Subtemas	Frequência	Percentual
Atos Administrativos	3283	36,7
Improbidade Administrativa	3187	35,6
Domínio Público	372	4,2
Bens Públicos	370	4,2
Serviços	313	3,5
Licitações	289	3,3
Contratos Administrativos	179	2
Saúde	176	2
Organização Político-administrativa	161	1,2
Orçamento	119	1,4
Repasse de Verbas Públicas	106	1,18
Fiscalização	96	1,1
Agentes Políticos	77	1
Convênio	52	0,6
Repasse de Verbas do SUS	31	0,4
Ensino Fundamental e Médio	19	0,21
Prestação de Contas	17	0,2
Prefeito	14	0,15

(Continua)

⁵⁸ Nos eximimos da análise dos segundos temas dos processos e seus respectivos subtemas presentes nos processos porque eles só ocorreram em 5% dos casos, e seguem as tendências já citadas acima.

(Continuação)

Dano ao Erário	14	0,15
Tratamento Médico-Hospitalar/Medicamentos	12	0,14
Violação aos Princípios Administrativos	10	0,11
Merenda Escolar	8	0,1
Servidor Público Civil	5	0,06
Ensino Superior	5	0,05
Sistema Remuneratório e Benefícios	5	0,05
Garantias Constitucionais	5	0,06
Financiamento Público da Educação e/ou Pesquisa	5	0,06
Material Didático	5	0,06
Assistência à Saúde	5	0,06
Assistência Social	4	0,05
Educação Pré-Escolar	3	0,04
Convênio Médico com o SUS	2	0,03
Concessão/Permissão/Autorização	1	0,01
Comunicação Social	1	0,01
Telefonia	1	0,01
Hospitais e Outras Unidades de Saúde	1	0,01
Total	8953	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 25 - Subtemas mencionados nos processos das irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal, relativos ao primeiro tema Direito Penal, de acordo com a classificação do CNMP, Brasil, 2003-2015

Subtemas	Frequência	Percentual
Crimes Previstos na Legislação Extravagante	1049	34,49
Crimes de Responsabilidade	1025	33,7
Crimes Contra as Finanças Públicas	387	12,71
Corrupção Praticada por Prefeitos e Vereadores	225	7,4
Crimes Praticados por Funcionários Públicos Contra a Administração em Geral	114	3,74
Má-gestão Praticada por Prefeitos e Vereadores	95	3,12
Emprego irregular de verbas ou rendas públicas	49	1,61
Peculato	46	1,51
Crimes Contra o Patrimônio	21	0,69
Crimes da lei de Licitações	15	0,5
Estelionato	4	0,13
Crimes Contra o Meio Ambiente e o Patrimônio Genético	3	0,1
Crimes Contra a Ordem Tributária	2	0,06
Crimes contra a Incolumidade Pública	1	0,03
Crimes contra a fé pública	1	0,03
Crimes praticados por Particular contra a Administração em Geral	1	0,03
Exercício Ilegal da Medicina, Arte Dentária ou Farmacêutica	1	0,03
Inserção de dados falsos em sistemas de informações	1	0,03
Sonegação de contribuição previdenciária	1	0,03
Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional	1	0,03
Crimes praticados contra os índios e a cultura indígena	1	0,03
Total	3043	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Ainda, pode-se pensar que as instituições de *accountability* começam a se atentar a medidas alternativas de sanção, que visem mais correções de rota do que punições. Já vimos que este não é o caso do TCU, pois seu julgamento das Tomadas de Contas Especiais é voltado para as tradicionais sanções administrativas (devolução do recurso e multas) e não tanto a recomendações. No caso do MPF, ele tem a opção de, através de suas recomendações, indicar aos prefeitos o que precisa ser mudado nas suas gestões para que as políticas alcancem os resultados desejados de forma íntegra e sem desvios. Todavia, nossos dados nos deixam pessimistas em relação a esse tipo de medida. Apenas 135 irregularidades investigadas pelo MPF (1,4%) foram alvo de recomendações, todas elas relativas à 7 processos, instaurados entre 2007 e 2009. Isso demonstra que essas medidas são ainda novas e pouquíssimo utilizadas. O foco do MPF, pelo menos no teste das interações através do programa dos sorteios, ainda são as ações de improbidade administrativa.

TABELA 26 - Irregularidades investigadas pelo MPF, por ocorrência de recomendação, Brasil, 2003-2015

Recomendação	Frequência	Percentual
Não	9531	98,6
Sim	135	1,4
Total	9666	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

5.3.5 As interações pelas sugestões de Tomadas de Contas Especiais

Foi ressaltado que o TCU não atua de uma forma sistemática em relação às irregularidades trazidas pela CGU. Por mais que elas possam implicar em condenações e sentenças aos prefeitos, fica a impressão de que o TCU ocupa um papel muito menos proativo e muito mais receptivo (do que vem dos Ministérios) quando se trata dessas irregularidades. Parece haver uma certa competição ou mesmo diversidade de entendimento entre o Tribunal e a Controladoria sobre a prioridade dada às auditorias nos municípios. Esse distanciamento fica ainda mais evidente quando olhamos para as sugestões de abertura de Tomadas de Contas Especiais que a própria CGU oferece nos seus relatórios toda vez que em suas auditorias dos sorteios encontra irregularidades que considera graves e dignas de atuação do Tribunal. Será que o TCU, ou mesmo os Ministérios, seguem essas sugestões? Se sim, isto seria um indicador de uma interação, no sentido de uma instituição agindo a partir de outra, escutando o que a outra tem a sugerir; se não, sinaliza para uma distância entre as mesmas, pelo menos no que diz respeito ao julgamento sobre a gravidade da irregularidade para gerar uma TCE.

Encontramos somente 352 irregularidades em que a CGU fez sugestões de abertura de TCE (1,8% do total de casos). Destas, meramente 76 realmente geraram processos de Tomadas de Contas Especiais (as sugestões foram aceitas em somente 21% dos casos).

TABELA 27 - Sugestões de Tomadas de Contas Especiais feitas e aceitas, Brasil, 2003-2015

	Sugestões feitas		Sugestões aceitas	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Não	18622	97,1	276	78,4
Sim	352	1,8	76	21,6
Total	18974	98,9	352	100,0
<i>Missing</i>	203	1,1		
Total geral	19177	100,0		

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Em termos temporais, as sugestões foram feitas muito mais nos anos iniciais dos sorteios (81,3% entre 2003 a 2005) – indicando que esta era uma medida muito utilizada no início do programa, mas que aos poucos foi diminuída enquanto estratégia da CGU. Pode-se pensar nessa diminuição como resultado do pouco peso e prioridade que Ministérios e TCU deram às sugestões. Praticamente só foram aceitas – através da abertura de TCEs – aquelas sugestões referentes aos anos iniciais (93,2% de aceitação concentrada em 2003 e 2004).

TABELA 28 - Sugestões de Tomadas de Contas Especiais feitas e aceitas, por ano do sorteio, Brasil, 2003-2015

Ano	Sugestões feitas		Sugestões aceitas	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
2003	190	54,0	48	63,2
2004	58	16,5	23	30,3
2005	38	10,8	4	5,3
2006	3	,9	-	-
2007	20	5,7	1	1,3
2008	2	,6	-	-
2009	34	9,7	-	-
2010	7	2,0	-	-
Total	352	100,0	76	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Pode-se perceber também que a proporção de corrupção é parecida entre as sugestões feitas e as aceitas: metade das sugestões dizem respeito à casos de corrupção (50,6%) e metade das sugestões acatadas também (55%).

TABELA 29 - Sugestões de Tomadas de Contas Especiais feitas e aceitas, por irregularidade considerada corrupção Brasil, 2003-2015

Irregularidade considerada corrupção	Sugestões feitas		Sugestões aceitas	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Não	174	49,4	34	44,7
Sim	178	50,6	42	55,3
Total	352	100,0	76	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Mas essa proporção aparentemente direta merece ser destrinchada mais a fundo. Ao fazermos o cruzamento e o teste qui-quadrado entre as sugestões de TCEs feitas pela CGU e o fato da irregularidade ser considerada corrupção, encontramos uma associação estatisticamente significativa: enquanto a proporção de corrupção nos casos onde não houve sugestão ficou ao redor de 25%, entre os casos que suscitaram sugestões, 50% diziam respeito a ações consideradas corrupção. Isso indica que o fato da irregularidade ser considerada corrupção influencia o julgamento da CGU sobre a necessidade de sugerir uma de Tomada de Contas Especial.

TABELA 30 - Cruzamento entre sugestão de Tomadas de Contas Especiais pela CGU * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

		Irregularidade considerada corrupção		Total
		Não	Sim	
Sugestão de Tomada de Contas Especial pela CGU	Não	13975	4647	18622
		75,0%	25,0%	100,0%
	Sim	174	178	352
		49,4%	50,6%	100,0%
Total		14149	4825	18974
		74,6%	25,4%	100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 31 - Teste de qui-quadrado para o cruzamento entre sugestão de Tomadas de Contas Especiais pela CGU * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

	Valor	Graus de liberdade
Qui-Quadrado de Pearson	119,524***	1
N	18974	

*** significante ao nível 0,01 de confiança.

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

No entanto, a incidência de corrupção não se mostrou conectada com a aceitação da sugestão pelo Tribunal ou pelos Ministérios. A distribuição da corrupção nas sugestões aceitas ficou em torno de 50%. Essa mesma distribuição meio a meio se repete para as 276 irregularidades

que não tiveram suas sugestões de acatadas. O teste de qui-quadrado não se mostrou significativo, indicando que, apesar da escolha da CGU estar associada ao fato da irregularidade ser corrupção, o mesmo não é verdade para a aceitação ou não dessa sugestão. A avaliação dos Ministérios e do TCU em aceitar ou não a sugestão feita pela Controladoria não seria influenciada negativa ou positivamente pelo fato da irregularidade ser ou não considerada corrupção.

TABELA 32 - Cruzamento entre irregularidades com sugestões aceitas * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

		Irregularidade considerada corrupção		Total
		Não	Sim	
Sugestões aceitas	Não	140 50,7%	136 49,3%	276 100,0%
	Sim	34 44,7%	42 55,3%	76 100,0%
Total		174 49,4%	178 50,6%	352 100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 33 - Teste de qui-quadrado para o cruzamento das irregularidades com sugestões aceitas * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

	Valor	Graus de liberdade	P valor
Qui-quadrado de Pearson	,855	1	,355
N	352		

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

As irregularidades fiscalizadas nestas TCEs abertas a partir das sugestões foram condenadas 71,7% das vezes – indicando que a sugestão da CGU faz sentido, pois as irregularidades indicadas acabaram sendo condenadas enquanto prática administrativa. Seguindo a tendência mais geral, apenas uma das sugestões de TCE aceitas foi de fato instaurada pelo próprio TCU, os outros processos foram iniciados pelos Ministérios. Isso, somado a baixa porcentagem de irregularidades no geral que geraram fiscalizações iniciadas pelo TCU, são indicadores do alto grau de autonomia desta instituição em relação à CGU, e da sua baixa capilaridade em relação ao que vem de outras instituições. É dessa forma que a abertura ou não de TCEs acaba sendo uma medida na verdade da atuação dos Ministérios no sistema de controle e não do TCU. A primeira atuação – aquela que age motivada pelos relatórios do sorteios – vem muito mais dos Ministérios do que do próprio TCU, que é o responsável final pelo seu julgamento.

TABELA 34 - Irregularidades com sugestões de TCE aceitas, por condenação pelo TCU, Brasil, 2003-2015

Condenação TCU		Frequência	Percentual	Percentual Válido
Casos válidos	Não	15	19,7	28,3
	Sim	38	50,0	71,7
	Total	53	69,7	100,0
Missing	Em branco	9	11,8	
	Não se aplica	14	18,4	
	Total	23	30,3	
Total		76	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Das sugestões de Tomada de Contas pela CGU, surpreendentemente o Ministério Público agiu em 144 casos, ou seja, “aceitou” quase a metade das sugestões. Ao propor a instauração de TCEs a CGU com isso indicava que aquela irregularidade mereceria a atenção por parte seja dos Ministérios, seja do TCU. Ocorre que quem realmente toma a iniciativa de investigar a maioria das sugestões é o Ministério Público Federal (que não é uma instituição apta a instaurar Tomadas de Contas Especiais). Sendo assim, o efeito não esperado das sugestões da CGU foi elas terem sido incorporadas justamente pela instituição que não pode realizá-las enquanto procedimento administrativo. O que guia a escolha das sugestões a serem investigadas pelo MPF não parece ser a incidência de corrupção. De todas as irregularidades na qual foram sugeridas TCEs (352), há uma distribuição equilibrada entre ser ou não considerada corrupção e o fato do MPF ter agido ou não – essas duas variáveis não estão associadas de acordo com o teste qui-quadrado.

TABELA 35 - Cruzamento entre sugestões de Tomadas de Contas Especiais pela CGU investigadas pelo Ministério Público Federal * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

		Irregularidade considerada corrupção		Total
		Não	Sim	
Se a irregularidade com sugestão de TCE foi fiscalizada pelo MPF	Não	107	101	208
		51,4%	48,6%	100,0%
	Sim	67	77	144
		46,5%	53,5%	100,0%
Total		174	178	352
		49,4%	50,6%	100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 36 - Teste qui-quadrado para o cruzamento entre sugestões de Tomadas de Contas Especiais pela CGU investigadas pelo Ministério Público Federal * Irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

	Valor	Graus de liberdade	P valor
Qui-quadrado de Pearson	,822	1	,365
N	352		

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

5.3.6 As interações pela menção a outras instituições

Até aqui analisamos as interações com a CGU em termos de processos de investigação abertos por outras instituições que tratam das irregularidades levantadas por ela. Mas também é possível analisarmos as interações por meio das menções feitas a participação outras instituições nos próprios processos investigativos. Por exemplo, os acórdãos das Tomadas de Contas Especiais fazem referência a cooperação de outros órgãos, seja por meio de auditorias realizadas (no caso de Ministérios e da CGU), ou de processos concomitantes no MPF e na Justiça Federal, ou de investigações realizadas pela Polícia Federal que tratam da mesma irregularidade. Assim, a maioria das irregularidades envolvidas em TCEs (68%) estão em processos que citam pelo menos uma outra instituição dando suporte ao julgamento do TCU. O Ministério da Saúde e suas agências são os mais presentes nas citações (30,3%), seguidos da própria CGU (24,2%) e Ministério da Educação (13,6%) – a interação maior com esses dois Ministérios era esperada, dado que a maior parte das irregularidades investigadas se concentram nestas áreas governamentais. Com uma participação mediana aparecem os Ministérios da Integração Nacional e do Desenvolvimento Social. Esses dados demonstram o que era esperado: há, pelo menos formalmente, uma interação grande entre o TCU (órgão julgador) e os Ministérios (órgãos que iniciam a maioria das TCEs) – o TCU menciona esses Ministérios porque são eles que iniciam as TCEs e, portanto, já fizeram algum levantamento sobre os casos a serem julgados. O Ministério Público está mais presentes apenas quando há menção a um segundo órgão nos acórdãos e a Polícia Federal praticamente não interage com o TCU (apenas uma menção como segundo órgão). Já a CGU aparece como segundo órgão mais citado, e essa interação também era esperada, na medida em que estão sendo julgadas irregularidades que vieram do seu programa de sorteios.

TABELA 37 - Irregularidades investigadas por citação da participação de outros órgãos federais nos processos de Tomadas de Contas Especiais, Brasil, 2003-2015

Outros órgãos citados	Primeiro órgão citado			Segundo órgão citado		
	Frequência	Percentual	Percentual válido	Frequência	Percentual	Percentual válido
Não cita outro órgão	56	10,5	12,9	-	-	-
Saúde (Denasus, Funasa, FNS)	131	24,6	30,3	28	5,3	11,5
Controladoria Geral da União (CGU)	105	19,7	24,2	111	20,8	45,9
Educação (FNDE)	59	11,1	13,6	1	,2	,4
Ministério da Integração Nacional	29	5,4	6,7	-	-	-
Desenvolvimento Social (MDS, FNAS)	28	5,3	6,4	-	-	-
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	15	2,8	3,5	9	1,7	3,7
MP - Ministério Público	5	,9	1,2	72	13,5	29,8
Caixa Econômica Federal	2	,4	,5	3	,6	1,2
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)	2	,4	,5	-	-	-
Advocacia Geral da União (AGU)	1	,2	,2	-	-	-
Ministério da Cultura	-	-	-	2	,4	,8
Ministério da Agricultura (MAPA)	-	-	-	15	2,8	6,2
Polícia Federal	-	-	-	1	,2	,4
Total	433	81,2	100,0	242	45,4	100,0
<i>Missing</i>	100	18,8		291	54,6	
Total	533	100,0		533	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

No caso do MPF é possível captar a sua interação com outros órgãos por meio da informação acerca da localização dos seus processos. Por exemplo, um baixíssimo percentual de irregularidades estão em processos conjuntos com a Polícia Federal (apenas 15%) – um indicador de que estas duas instituições estão afastadas, o que também foi mostrado pela escolha do MPF em concentrar seus processos na arena cível – e apenas um baixo percentual já teve como destino a Justiça Federal (9%). Outros órgãos também aparecem como instâncias que ajudam na análise das irregularidades, como o Ministério Público Estadual e a Receita Federal, mas a maior parte dos processos ainda está em trâmites internos. As irregularidades investigadas pelos setores internos do Ministério Público Federal se concentram em processos parados no setor jurídico – que prepara os processos para serem enviados à Justiça – e nos gabinetes dos procuradores.

TABELA 38 - Irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal, por localização do processo, Brasil, 2003-2015

Localização do processo	Frequência	Percentual
SETORES INTERNOS		
Setor Jurídico	2726	28,2
Gabinete do Procurador	1823	18,9
Arquivos	692	7,2
Acompanhamento em tutela coletiva	482	4,9
Setor Administrativo	378	3,9
PRM - Procuradoria da República do Município	217	2,2
Acompanhamento em atividades criminais	178	1,8
PR - Procuradoria da República	145	1,5
Assessoria de Pesquisa e Análise descentralizada	113	1,2
Câmara de Coordenação e Revisão	86	,9
Setor de Autuação e Distribuição	56	,6
Seção de Ações originárias da PRR	25	,3
Acompanhamento em atividades cíveis	14	,1
Setor de Acompanhamento Processual	2	,0
OUTRAS INSTITUIÇÕES		
PF - Polícia Federal	1447	15,0
Justiça Federal	924	9,6
MPE - Ministério Público Estadual	138	1,4
Delegacia da Receita Federal	68	,7
TRF - Tribunal Regional Federal	39	,4
Promotoria de justiça da Comarca	21	,2
Outros órgãos	12	,1
PRDC	4	,0
Ministério Público do Trabalho	1	,0
Total	9596	99,3
<i>Missing</i>	70	,7
Total	9666	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Na próxima tabela, analisamos a última movimentação das irregularidades sob investigação do MPF, e encontramos que 23% estava em processos arquivados e em 14,6% dos casos foi pedida uma prorrogação de prazo. Sobre a relação com a Polícia, em apenas 13,9% dos casos foi requisitada a instalação de inquérito policial e somente em 1,1% a abertura de uma ação penal – mais uma vez permanece baixa a taxa de participação da PF nos processos do Ministério Público Federal.

TABELA 39 - Irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal por última movimentação do processo, Brasil, 2003-2015

Última movimentação	Frequência	Percentual	Percentual Válido
Arquivamento	1927	19,9	23,6
Prorrogar prazo de finalização do auto administrativo	1191	12,3	14,6
Requisitar Instauração de IPL/TCO na Polícia	1136	11,8	13,9
Elaborar documento diverso	590	6,1	7,2
Expedir Ofício	558	5,8	6,8
Juntada	523	5,4	6,4
Tomar ciência	301	3,1	3,7
Propor ACP (Ação Civil Pública)	300	3,1	3,7
Proceder juntada	288	3,0	3,5
Análise de Arquivamento	172	1,8	2,1
Proceder apensamento	156	1,6	1,9
Encaminhar auto administrativo	132	1,4	1,6
Movimentado para Justiça Federal	129	1,3	1,6
Concluso para apreciação do Procurador	119	1,2	1,5
Propor ação judicial diversa	89	,9	1,1
Sobrestar em outro setor	85	,9	1,0
Propor ação penal	83	,9	1,0
Declinar Atribuição	61	,6	,7
Proceder desapensamento	57	,6	,7
Para instrução	54	,6	,7
Redistribuição	49	,5	,6
Autuação - Relatório	30	,3	,4
Sobrestar no setor	30	,3	,4
Propor medida judicial	27	,3	,3
Promover arquivamento na justiça	22	,2	,3
Expedir notificação	21	,2	,3
Desmembramento	13	,1	,2
Converter em ICP (Inquérito Civil Público)	11	,1	,1
Expedir Recomendação	7	,1	,1
Apenso	2	,0	,0
Proceder anexação	1	,0	,0
Proceder desentranhamento	1	,0	,0
Total	8165	84,5	100,0
<i>Missing</i>	1501	15,5	
Total geral	9666	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

A esta altura, é preciso fazer uma justificativa. Infelizmente não conseguimos de forma nenhuma acesso aos dados da Polícia Federal em relação às suas investigações com origem nos relatórios do programa de sorteios da CGU. Mesmo com pedidos e recursos feitos pela Lei de Acesso à Informação, sendo que, em um deles fomos apoiados pela CGU, a Polícia Federal se negou a nos fornecer a informação de quais irregularidades ou mesmo municípios sofreram investigações a partir dos sorteios ou a apontar, dentre os processos iniciados pelo MPF, em quais ela teria se envolvido. Lamentamos esta negativa, pois ela impede que aprofundemos nossas conclusões a respeito da relação dessa instituição com outras, tão

fundamental na fase investigativa. Assim, nos resta apenas apoiar nas menções feitas nos dados do MPF e TCU para, indiretamente, captar a atuação da Polícia Federal.⁵⁹

5.3.7 As interações pelas sobreposições

Até aqui, analisamos separadamente as interações entre CGU-TCU (e CGU-Ministérios) e CGU- MPF. Agora, entramos em uma análise cara à literatura sobre essas instituições, que diz respeito ao tema das sobreposições. Haveria uma superposição das incumbências legalmente atribuídas aos diferentes tipos de controle. E isso seria inevitável em certa medida, mas exige atenção redobrada para as interações entre esses órgãos. Se a superposição não implica necessariamente em conflitos e descoordenação, ela exige o cuidado para que haja sinergia e colaboração ao invés de lacunas e redundâncias:

de um lado, é um avanço democrático consolidar um sistema múltiplo de controles, aumentando os *checks and balances* sobre o Governo Federal, o que implica a pluralidade de instituições e certo paralelismo de ações. De outro, isso precisa ser feito a partir da definição compartilhada da finalidade e das modalidades do controle, as quais devem ter como fundamento as necessidades do serviço público (LOUREIRO *et al.*, 2011:30).

Conseqüentemente, nosso foco volta-se para as sobreposições que ocorrem no banco de dados entre de um lado a atuação dos Ministérios e do Tribunal de Contas da União no campo administrativo e, do outro, as investigações abertas no campo jurídico pelo MPF. Como se trata de campos diferentes, cada um com suas próprias competências, entende-se que a sobreposição não é necessariamente ruim, pois cada instituição está interessada em responsabilizar e julgar os prefeitos (e demais responsáveis) com seu próprio arsenal e enfoque (gerencial, administrativo ou jurídico). O problema é se as atuações sobrepostas significam uma “cegueira” institucional, o que quer dizer que várias instituições investigam o mesmo caso sem trocar informações, de forma totalmente cega ao que ocorre fora das suas rotinas internas. A questão que se coloca então é se as informações geradas por elas passam de uma para a outra de forma a mutuamente se ajudarem e cooperarem para obter um processo de *accountability* fluido, que consiga chegar a conclusões em um tempo razoável.

Em primeiro lugar, uma parcela mínima das irregularidades sofre investigações de TCEs e do MPF ao mesmo tempo – apenas 242 (1,3% dos casos). Essas irregularidades alvo de processos sobrepostos encontravam-se em 27 municípios, e sua distribuição regional chama a

⁵⁹ Os pedidos feitos à PF através da Lei de Acesso à Informação e suas respectivas respostas encontram-se no Anexo desta tese.

atenção para ausência de sobreposições no Sudeste. Ou TCU e MPF são completamente afastados nessa região ou se comunicam tanto que evitam trabalhar nos mesmos processos. Já no Nordeste a incidência de sobreposição atingiu 59,5%.

TABELA 40 - Irregularidades alvo de processos investigativos sobrepostos pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal, por região, Brasil, 2003-2015

Região	Frequência	Percentual
Nordeste	144	59,5
Norte	45	18,6
Centro-Oeste	39	16,1
Sul	14	5,8
Total	242	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Quanto à distribuição por ano, 16% das sobreposições se deram em irregularidades encontradas em 2003 e 46% em 2004, após esse período inicial há uma queda considerável das sobreposições – o que indica um certo padrão temporal. Pode-se imaginar que ao início do programa de sorteios, as instituições não haviam estabelecido nenhuma rotina para lidar com essas irregularidades, e muito menos, rotinas de interação umas com as outras para tratar das mesmas. Com o decorrer do tempo, esse programa se torna rotineiro, e há mais troca de informações, no sentido de cada instituição focar em uma atuação específica e evitar a sobreposição.

TABELA 41 - Irregularidades alvo de processos investigativos sobrepostos pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal, por ano do sorteio, Brasil, 2003-2015

Ano	Frequência	Percentual
2003	40	16,5
2004	112	46,3
2005	22	9,1
2006	5	2,1
2007	13	5,4
2008	31	12,8
2009	19	7,9
Total	242	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Nos perguntamos se a presença de corrupção incitaria uma atuação sobreposta das duas instituições, no sentido de que todas querem participar das investigações que envolvem ações corruptas (imaginando que elas possam trazer mais atenção da opinião pública, beneficiando a imagem da instituição perante a sociedade). O teste qui-quadrado mostra que nossas suspeitas estavam corretas. Há uma associação entre ser considerada corrupção e ser alvo de dois

processos ao mesmo tempo (um judicial e outro administrativo). Portanto, a sobreposição é maior nos casos que se referem a corrupção. Pode-se ver o lado positivo disto, de que cada instituição produz informações em diferentes campos, e que estas informações podem ajudar nos processos uma das outras, ou, pelo lado negativo, haveria uma concorrência desnecessária pela atenção da mídia e da população, levando as instituições a se sobreporem de forma pouco harmônica no combate à corrupção.

TABELA 42 - Cruzamento entre irregularidade considerada corrupção * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015

		Irregularidade fiscalizada pelo TCU e MPF ao mesmo tempo		Total
		Não	Sim	
Irregularidade considerada corrupção	Não	14167 74,8%	140 57,9%	14307 74,6%
	Sim	4768 25,2%	102 42,1%	4870 25,4%
Total		18935 100,0%	242 100,0%	19177 100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 43 - Teste qui-quadrado para o cruzamento entre irregularidade considerada corrupção por irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015

	Valor	Grau de liberdade
Qui-quadrado de Pearson	36,311***	1
N	19177	

*** significante ao nível 0,01 de confiança.

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Em termos de sentenças e condenações, o resultado da sobreposição é intrigante: ela leva a mais absolvições. Por exemplo, dentre as irregularidades investigadas de forma sobreposta, a incidência de condenação no TCU é menor (63%) do que dentre as que não sofrem a sobreposição (79%). Para alguns, isso pode ser um sinal de falha do sistema, que ao proporcionar que a mesma irregularidade seja alvo de diferentes processos não estimula a troca de informações, o que pode enfraquecer a responsabilização final ou pode ser que a sobreposição indique um maior número provas e evidências sobre as irregularidades que, uma vez mobilizadas por diferentes instituições, acabam demonstrando que os responsáveis não devem ser punidos criminal, civil ou administrativamente.

TABELA 44 - Cruzamento entre irregularidades condenadas no Tribunal de Contas da União * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015

		Irregularidade fiscalizada pelo TCU e MPF ao mesmo tempo		Total
		Não	Sim	
Condenação no TCU	Não	48 20,5%	54 36,2%	102 26,6%
	Sim	186 79,5%	95 63,8%	281 73,4%
Total		234 100,0%	149 100,0%	383 100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 45 - Teste de qui-quadrado do cruzamento entre irregularidades condenadas no Tribunal de Contas da União * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015

	Valor	Grau de liberdade
Qui-quadrado de Pearson	11,526***	1
N	383	

*** significante ao nível 0,01 de confiança.

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

5.4 As interações entre as instituições de *accountability*: a fase das sanções jurídicas

5.4.1 A hipótese sobre a ausência de sanções

No total, foram 9.957 irregularidades alvo de alguma investigação (52% do banco) – seja por TCE ou por processos no Ministério Público Federal. Sendo assim, a fase investigativa teve um fôlego bastante grande – principalmente devido aos esforços do MPF. O que a literatura nos diz sobre as fases da *accountability* é que a ênfase sempre recai na investigação, e de forma concorrente entre as instituições. Vimos como essa ênfase também se faz presente nos nossos dados, mas não tanto pela via da sobreposição. Passamos agora a analisar a envergadura dessa etapa investigativa em comparação com a última fase da *accountability* – o julgamento das irregularidades feito pela Justiça Federal. Qual será a porcentagem de casos que chegam à Justiça? Estarão eles mais ligados a quais tipos de irregularidades? E por último, qual o seu caminho em termos de absolvições ou condenações?

Das nossas 19 mil irregularidades encontradas pela CGU, 1494 chegaram até a instância judicial (7,8%). Apesar de ser uma porcentagem bem mais baixa em relação à fase de investigações, este número pode até ser considerado expressivo, quando comparado, por exemplo, com a porcentagem de casos de homicídio que viram processos na Justiça – 10% (RIBEIRO, 2010). No nosso caso, não se trata de casos tão graves como homicídios, nem de grandes escândalos de corrupção. Trata-se muito mais de pequenos desvios e superfaturamentos que combinados proporcionam um ambiente de exclusão social e política: impedem que os cidadãos tenham as decisões definidas na esfera política pelos seus representantes implementadas e tornadas realidade. Na verdade, essas decisões, ao não ser o foco dos responsáveis municipais, são contrariadas pela corrupção, tornadas irrelevantes. Nesse sentido, ao buscar a responsabilização dos gestores por esses atos de corrupção, o que a *accountability* e suas instituições proporcionariam seria justamente o retorno dos ideais públicos presentes nas políticas e programas, o retorno da inclusão enquanto princípio democrático por excelência. Analisar o quão os atos de corrupção conseguem ou não ser de fato sancionados pela Justiça Federal ajuda a entender os gargalos do processo de *accountability*, as falhas mais do que recorrentes do sistema em conseguir responsabilizar aqueles especialistas em manter privilégios para si e exclusão para os outros.

TABELA 46 - Irregularidades processadas na Justiça Federal, Brasil, 2003-2015

Irregularidade processada na			
	JF	Frequência	Percentual
Não		17683	92,2
Sim		1494	7,8
Total		19177	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

As 1494 irregularidades analisadas pela Justiça Federal distribuem-se em municípios com uma média populacional em torno de 25 mil habitantes e PIB de 160 mil reais – esses dois valores são maiores do que a média para as irregularidades investigadas por meio de TCEs e de processos do MPF, indicando que as irregularidades que vão parar na Justiça dizem respeito a cidades maiores e mais ricas. Os outros valores permanecem dentro do padrão encontrado anteriormente: são processos que dizem respeito a municípios com IDHM em torno de 0,516, analfabetismo de 27%, pobreza de 46%, urbanização de 50% e dependência em relação à União de 54%. O valor envolvido nas irregularidades processadas na Justiça ficou em torno de dois milhões de reais, o que representa um montante bem mais elevado do que a média encontrada para os processos de TCE e do MPF (um milhão e meio no caso do

primeiro e um milhão no segundo), mas também com um desvio-padrão bem mais considerável (de quatro milhões de reais).

TABELA 47 - Estatísticas descritivas das irregularidades processadas na Justiça Federal, pelo tamanho da população, IDHM, PIB, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo, incidência de pobreza, valor fiscalizado e taxa de dependência da União, Brasil, 2003-2015

		Justiça Federal							
		Valor fiscalizado	Tamanho da população	IDHM	PIB	Taxa de analfabetismo	Taxa de urbanização	Taxa de dependência da União	Incidência de pobreza
N	Válido	1404	1494	1494	1494	1494	1494	1312	1494
	Missing	90	0	0	0	0	0	182	0
	Média	2.242.806,10	25.332,68	,516	160.917,3	26,99	50,15	54,72	46,06
	Desvio-padrão	4.934.765,72	19.638,54	,116	251.177,77	13,49	22,99	19,54	11,89
	Mínimo	1984,50	1.618	,293	8393	2,90	16,00	4,99	11,05
	Máximo	20.507.450,44	120.896	,813	1.964.764	65,50	97,80	77,91	73,69

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IBGE (Censo 2000 e 2010) e POF (2002-2003), Secretaria do Tesouro Nacional e Portal da Transparência.

Nas irregularidades enviadas para a Justiça Federal, são maioria aquelas não relacionadas à corrupção, porém a presença da corrupção nos casos enviados à JF é um pouco mais elevada do que entre aquelas alvo do MPF (36% contra 27%). E esta pode ser uma escolha estratégica: talvez no primeiro tratamento que este último dá às irregularidades, ele investiga todos os tipos mas, ao escolher os casos que enviará à JF, opte um pouco mais pelos casos de corrupção. Numa análise de qui-quadrado, investigamos se haveria uma associação entre o fato de ser uma irregularidade de corrupção e ser processada na Justiça Federal. Os resultados apontam uma relação estatisticamente significativa, na qual o fato de ser corrupção aumentaria as chances da irregularidade ser questionada na Justiça Federal. Isso faz todo o sentido, pois podemos imaginar que as irregularidades de má gestão podem ser resolvidas num nível administrativo, muito mais do que aquelas de corrupção. Nestas, em geral houve o dolo, a intenção de desviar e comprometer a política. Logo, seus responsáveis deveriam se reportar e se justificar na esfera jurídica às instituições de *accountability*.

TABELA 48 - Irregularidades processadas na Justiça Federal por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

Irregularidade considerada corrupção	Frequência	Percentual
Não	944	63,2
Sim	550	36,8
Total	1494	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 49 - Cruzamento entre ocorrência de processos na Justiça Federal * Irregularidades consideradas corrupção, Brasil, 2003-2015

		Irregularidade considerada corrupção		Total
		Não	Sim	
Irregularidade gerou processo na Justiça Federal	Não	13363 75,6%	4320 24,4%	17683 100,0%
	Sim	944 63,2%	550 36,8%	1494 100,0%
Total		14307 74,6%	4870 25,4%	19177 100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 50 - Teste qui-quadrado para o cruzamento entre ocorrência de processos na Justiça Federal e irregularidades consideradas corrupção, Brasil, 2003-2015

	Valor	Graus de liberdade
Qui-quadrado de Pearson	111,509***	1
N	19177	

*** significante ao nível 0,01 de confiança.

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Os dados sobre a Justiça foram coletados de três formas. A partir das informações encontradas no MPF sobre a localização dos seus processos, das informações solicitadas através da Lei de Acesso à Informação e da coleta de dados nos sites da Justiça Federal e Tribunais Regionais Federais. Ao todo foram quase 1500 irregularidades processadas, dentro de 91 processos judiciais, divididos entre ações de Improbidade Administrativa (60,2%), Inquéritos Policiais (29,7%), Petições (4,8%) e Ações Penais (4,2%). Voltando à hipótese 3, constatamos mais uma vez que a atuação do Ministério Público Federal ainda se concentra em ações cíveis de Improbidade, e sua atuação em parceria com a Polícia Federal se resumiu a um terço das ações (criminais).

TABELA 51 - Irregularidades processadas na Justiça Federal, por classe da ação, Brasil, 2003-2015

Classe da ação	Frequência	Percentual
Ação de Improbidade Administrativa	900	60,2
Inquérito Policial	444	29,7
Petição	72	4,8
Ação Penal	63	4,2
Ação Civil Pública	9	,6
Ação Ordinária	6	,4
Total	1494	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Pelos assuntos das petições (2189 assuntos mencionados no total) esse foco cível também fica claro: 33% dos processos se referem de alguma maneira à improbidade administrativa. Em segundo lugar temos dano ao erário (20%), em terceiro, quarto e quinto aparece o lado criminal: crimes de responsabilidade, da legislação extravagante e relacionados à licitação.

TABELA 52 - Irregularidades processadas na Justiça Federal, por assuntos das petições, Brasil , 2003-2015

Assunto das petições	Frequência	Percentual
Improbidade Administrativa	722	32,98
Dano ao Erário Público	431	19,7
Crimes de responsabilidade	248	11,33
Crimes da legislação extravagante	230	10,5
Crimes da Lei de licitações	186	8,49
Violação aos princípios administrativos	122	5,57
Licitações e contratos	97	4,43
Estelionato	81	3,7
Repasse de verbas do SUS	15	0,68
Crimes praticados por prefeitos e vereadores	14	0,64
Enriquecimento Ilícito	9	0,41
Recursos administrativos	7	0,32
Má-gestão praticada por Prefeitos e Vereadores	6	0,27
Convênios	6	0,27
Responsabilidade Civil de Servidor Público	2	0,1
Apropriação indébita previdenciária	1	0,05
Falsidade Ideológica	1	0,05
Processo administrativo Disciplinar	1	0,05
Dano moral e/ou material	1	0,05
<i>Missing</i>	9	0,41
Total	2189	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Esses 91 processos judiciais foram iniciados em sua grande maioria pelo Ministério Público Federal atuando individualmente. Como nosso foco principal são as interações entre as instituições, destacamos a atuação do MPF em conjunto com outros órgãos federais, especialmente a União e o Ministério da Educação (enquanto Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE). O MPF aparece assim como uma instituição extremamente atuante, que lida cotidianamente com as irregularidades advindas dos relatórios da CGU e, nesse esforço, ainda prefere uma atuação mais solitária (e voltada para as ações de improbidade). Mas os dados abaixo apontam que isso deve ser relativizado, pois ele busca algumas parcerias na abertura dos seus processos – mantém distância da Polícia Federal, mas se aproxima de outros órgãos da rede – como a aproximação realizada com a União e com os Ministérios para levar a cabo sua tarefa de construir processos visando responsabilizar os gestores municipais.

TABELA 53 - Irregularidades processadas na Justiça Federal, por partes que iniciaram o processo judicial, Brasil, 2003-2015

Partes que iniciaram o processo judicial	Parceiros	Frequência	Percentual	Percentual Válido
MPF sozinho	-	971	65	-
Pessoa física	-	73	4,88	-
Justiça Pública	-	55	3,7	-
Município	-	7	0,46	-
FNDE (Educação)	-	5	0,33	-
Polícia Federal	-	1	0,06	-
	União	82	5,49	33,19
	FNDE	75	5,02	30,36
	FNDE e União	58	3,88	23,5
	Outro	17	1,13	6,9
MPF e parceiros	Codevasf	7	0,46	2,83
	Município	5	0,33	2,02
	Funasa	2	0,13	0,8
	Suframa	1	0,1	0,4
	Total	247	16,54	100,0
<i>Missing</i>		135	9,03	
Total		1494	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

O caminhar do processo judicial enfrentou apelações em 30,4% dos casos e agravos em 20,7%. O sentenciamento ficou em torno de 32,6%, indicando que a grande maioria dos casos ainda não foi concluída. Uma das grandes críticas à rede de *accountability* – e relacionada a nossa quarta hipótese – é dirigida ao Judiciário, sua lentidão e falta de eficácia. Os processos chegariam até essa instituição e ficariam ali “para sempre”. A baixa incidência de sentenças, aponta para o fato de que a Justiça ainda é um gargalo em se tratando da responsabilização daqueles que gerem os recursos federais. Mas, se por um lado as sentenças parecem demorar a sair, a taxa de condenação é até elevada. Dentre os casos concluídos, o tipo de sentença que prevalece são as condenações (45,6%) e condenações parciais (30%). As absolvições não são comuns, e muito menos a extinção dos processos. Isto é, se o processo referente às irregularidades dos sorteios conseguem sobreviver até obter uma sentença, estas tenderam a condenar os prefeitos e os demais responsáveis pelas mesmas.

TABELA 54 - Irregularidades processadas na Justiça Federal, por ocorrência de agravo e apelações, Brasil, 2003-2015

	Agravo		Apelações	
	Frequência	Percentual Válido	Frequência	Percentual Válido
Não	1013	79,3	890	69,6
Sim	265	20,7	388	30,4
Total	1278	100,0	1278	100,0
Não se aplica	216		216	
Total geral	1494		1494	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 55 - Irregularidades processadas na Justiça Federal, por ocorrência e tipo de sentenças, Brasil, 2003-2015

Ocorrência de sentença	Tipo de sentença	Frequência	Percentual	Percentual Válido
Não	-	1007	67,4	-
	Condenação	222	14,85	45,6
Sim	Condenação parcial	146	9,77	30,0
	Absolvição	90	6,02	18,5
	Extinção do feito	29	1,96	6,0
	Total	487	32,6	100,0
Total		1494	100,0	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

5.4.2 As sobreposições e a Justiça Federal

Até aqui a literatura foi colocada à prova pela baixa ocorrência de sobreposições (entre TCU e MPF), e foi corroborada pelo fato da Justiça permanecer como um ponto de vulnerabilidade na rede de *accountability*. Esta seção investiga uma possível relação entre esses dois fenômenos: a sobreposição e a atuação da Justiça Federal. Primeiramente, a questão levantada é: será que as irregularidades alvo de investigações sobrepostas tem mais chance de chegar até a Justiça? No sentido como imaginamos, o fato de ocorrerem investigações simultâneas, pode trazer mais informações e provas sobre as irregularidades, facilitando a decisão de enviá-la à Justiça e mesmo o próprio processamento dentro desta, proporcionando maior número de sentenças e condenações. As respostas, buscadas por meio de testes qui-quadrado, revelam associações significativas de ocorrência de mais processos judiciais em casos em que as irregularidades são alvo de investigações sobrepostas. Por exemplo, de todas as irregularidades que não sofreram sobreposição, apenas 7,5% são processadas na JF. Do outro lado, de todas as irregularidades alvo de sobreposições, 30,2% são processadas judicialmente.

TABELA 56 - Cruzamento entre irregularidades processadas na Justiça Federal * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015

		Irregularidade fiscalizada pelo TCU e MPF ao mesmo tempo		Total
		Não	Sim	
Irregularidade processada na Justiça Federal	Não	17514 92,5%	169 69,8%	17683 92,2%
	Sim	1421 7,5%	73 30,2%	1494 7,8%
Total		18935 100,0%	242 100,0%	19177 100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 57 - Teste qui-quadrado para o cruzamento entre irregularidades processadas na Justiça Federal * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015

	Valor	Graus de liberdade
Qui-quadrado de Pearson	170,805***	1
N	19177	

*** significante ao nível 0,01 de confiança.

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Ainda, de forma reveladora, o mesmo padrão encontrado anteriormente permanece: as sobreposições levam a mais absolvições. O fato de uma irregularidade ter sido alvo ao mesmo tempo de uma Tomada de Contas Especial e de um processo do MPF, está associado com taxas de condenação (total e parcial) bem mais baixas. Exemplificando, de todas as irregularidades com processos de investigação sobrepostas, 69% são absolvidas e 25% condenadas. Este padrão se inverte quando olha-se para as irregularidades sem sobreposição: 14% absolvidas e 47% condenadas.

TABELA 58 - Cruzamento entre tipos de sentenças na Justiça Federal * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015

		Irregularidade fiscalizada pelo TCU e MPF ao mesmo tempo		Total
		Não	Sim	
Teor da sentença da primeira instância	Condenação	212 47,3%	10 25,6%	222 45,6%
	Condenação parcial	144 32,1%	2 5,1%	146 30,0%
	Absolvição	63 14,1%	27 69,2%	90 18,5%
	Extinção do feito	29 6,5%	0 ,0%	29 6,0%
	Total	448 100,0%	39 100,0%	487 100,0%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 59 - Teste qui-quadrado para o cruzamento entre tipos de sentenças na Justiça Federal * Irregularidades investigadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal ao mesmo tempo, Brasil, 2003-2015

	Valor	Graus de liberdade
Qui-quadrado de Pearson	74,043***	3
N	487	

*** significante ao nível 0,01 de confiança.

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Resta ainda um outro tipo de análise, caro ao tipo de pesquisa longitudinal que fazemos. Para além da análise da variável ano do sorteio, o tempo aparece como uma variável importante nestas interações estabelecidas na rede de instituições de *accountability*, sobretudo na lentidão associada aos processos.

5.5 O tempo como variável importante

Previamente, testamos as hipóteses levantadas no capítulo anterior: as interações ocorrem sim, muito mais pelo lado do MPF, porém a ênfase maior na corrupção fica por conta da atuação do TCU. Ainda, a preferência do MPF tem sido por processos de improbidade administrativa, e a Justiça permanece lenta e sem capacidade de sentenciar grande parte dos processos que chegam até ela. Nesta seção, analisa-se o fator tempo na rede de instituições de *accountability*. É razoável supor que leva-se um tempo até que as outras instituições se acomodem com um programa novo como o dos sorteios, e leva-se um tempo até que consigam processar (ler, interpretar, decidir agir) os relatórios produzidos por outra instituição

da rede. Uma vez que decidem agir com base nos relatórios da CGU, os processos tem que passar por todo um ritual de investigação e de julgamento, cujo tempo demandado varia de instituição para instituição.

Por exemplo, nos perguntamos quanto tempo os processos levaram até serem autuados – quantos anos se passaram dos sorteios da CGU até a autuação dos processos pelas outras instituições? Para isso, criamos uma nova variável, na qual subtraímos do ano de autuação o ano em que a irregularidade foi sorteada. Para o caso das Tomadas de Contas Especiais, obteve-se uma média de 5,43 anos de diferença. Pouquíssimos foram os casos em que a autuação se deu no mesmo ano do sorteio (apenas 10 irregularidades tiveram essa sorte), com uma porcentagem significativa de irregularidades (9%) sendo fiscalizadas 10 anos após a publicação dos relatórios. Isso coloca sérios problemas para a nossa rede de *accountability*, especialmente se estamos falando de prefeitos, cujos mandatos se encerram em quatro anos. Pela falta de agilidade dos Ministérios e do TCU na autuação, os governantes tem tempo suficiente para cometer irregularidades e saírem de seus postos políticos sem que nada os atinja. Assim, a literatura sobre essas instituições pode se voltar não apenas para a lentidão do Judiciário mas à lentidão de todo o sistema, inclusive do seu lado administrativo.

Em se tratando do MPF, a sua atuação tem sido bem mais incisiva assim que as irregularidades são encontradas pela CGU, com uma média de 2,55 anos de diferença entre o relatório e a autuação. Dessa forma, essa instituição se mostra mais ágil, concentrando sua atuação em no máximo até 4 anos depois da irregularidade ser encontrada, garantindo um pouco mais que os desvios não se percam de vista.

TABELA 60 - Diferença em anos do sorteio até a autuação para as irregularidades investigadas pelas Tomadas de Contas Especiais e pelo Ministério Público Federal, Brasil, 2003-2015

Anos do sorteio à autuação	TCE		MPF	
	Frequência	Percentual válido	Frequência	Percentual válido
0	10	1,9	1324	13,9
1	27	5,1	2706	28,3
2	22	4,2	1886	19,7
3	82	15,5	966	10,1
4	100	18,9	562	5,9
5	39	7,4	778	8,1
6	69	13,0	763	8,0
7	30	5,7	356	3,7
8	70	13,2	125	1,3
9	30	5,7	90	,9
10	51	9,6	-	-
Total	530	100,0	9556	100,0
<i>Missing</i>	3		110	
Total	533		9666	

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Ainda na descrição temporal dos processos, é importante mencionar o tempo que gastam no seu andamento interno. Para as irregularidades investigadas por TCEs, são em média 5 anos para seus processos se iniciarem e, uma vez iniciadas, quanto tempo será que gastam para serem processadas internamente? Procedemos então ao cálculo de dias em que o processo permaneceu em movimentação dentro do TCU, subtraindo a data da última movimentação pela data da autuação (uma vez tomada alguma decisão sobre o processo, seja arquivado, absolvido ou condenado, ele pára de ser movimentado dentro da instituição). A média de tempo de processamento interno desta instituição – mostrada da Tabela abaixo – ficou em torno de 995 dias, o que corresponde a um pouco mais de dois anos e meio, sendo encontrados processos com até 10 anos de casa.

Já dentro do MPF, o processo parece correr um pouco mais rápido, com uma média de 712 dias decorridos entre a autuação e a última movimentação que encontramos. Apesar de contar com um desvio padrão maior – indicador de maior dispersão entre os dados – parece que dentro do MPF os processos andam mais rapidamente do que no TCU. Ressalta-se que o MPF teria esse caráter de urgência porque ele não é o responsável último pelo julgamento das irregularidades, ele não emite nenhum julgamento final sobre a matéria e deve remeter seus processos à Justiça. Diferentemente, o TCU além de investigar, profere um julgamento final sobre a irregularidade em questão, o que se supõe demandar um tempo maior de tramitação interna do que aquela instituição que apenas prepara o processo para o julgamento. Mas

mesmo assim, essa ressalva deve ter um limite, inclusive temporal, para não se tornar uma desculpa para a lentidão do Tribunal de Contas, sem conseguir chegar a decisões finais em tempo hábil.

Todos na literatura não cansam em culpar a Justiça como a grande vilã da rede de *accountability* no Brasil, principalmente pela sua lentidão. Quanto tempo então podemos contabilizar desde os achados sobre as irregularidades até a sua chegada à Justiça Federal? E uma vez que alcançam os tribunais, quanto tempo até a chegada a uma decisão sobre os responsáveis? Os resultados são um pouco mais otimistas para a Justiça Federal se comparada com o tempo gasto pelo TCU, por exemplo.

Em média, os processos gastaram quatro anos e meio dos sorteios até chegar a Justiça, o que indica o longo caminho que as irregularidades percorreram da sua descoberta até a possível chegada à instância jurídica. Na Justiça Federal, não houve nenhuma última movimentação interna nos processos de 2003 a 2007, significando que demorou pelo menos 5 anos para que o programa dos sorteios tivesse algum efeito judicial sobre os prefeitos, secretários, empresas que atuam nos municípios. Este é um tempo demasiadamente longo, que permite que prefeitos saiam de suas posições políticas sem sofrer nenhuma sanção. Apesar disso, se comparado com o tempo administrativo, as irregularidades esperam um ano a mais para chegarem até o TCU. Em média, as irregularidades e seus processos chegam mais rápido na Justiça do que no tribunal administrativo (o mérito pode estar nas instituições que iniciam as ações: o MPF sendo mais rápido do que os Ministérios na identificação da irregularidade e na reunião de provas enviadas aos respectivos tribunais).

Essa maior lentidão do TCU é sentida inclusive no andamento interno dos seus processos. Se estes levam em média 995 dias até alguma decisão ser tomada (não necessariamente a punição, pode ter sido arquivado), na Justiça Federal esse tempo é menor em 100 dias. Talvez devêssemos começar a rever nossos paradigmas na literatura, como aquele que remete os grandes problemas do controle da corrupção à Justiça e iniciarmos análises comparativas entre as instituições, que nos permitam relativizar os já conhecidos pontos vulneráveis da nossa rede de *accountability*.

TABELA 61 – Estatísticas descritivas das diferenças em anos do sorteio até a autuação e diferenças em dias da autuação até a última movimentação no Tribunal de Contas da União, no Ministério Público Federal e na Justiça Federal, Brasil, 2003-2015

	TCU		MPF		JF	
	Do sorteio à autuação (anos)	Da autuação à última movimentação (dias)	Do sorteio à autuação (anos)	Da autuação à última movimentação (dias)	Do sorteio à autuação (anos)	Da autuação à última movimentação (dias)
N Válidos	530	523	9560	8168	1485	1485
Missing	18647	18654	9617	11009	17692	17692
Média	5,43	995,86	2,55	712,48	4,55	841,53
Desvio padrão	2,67	686,10	2,17	714,21	1,74	693,94
Mínimo	0	176	0	0	1	0
Máximo	10	3729	9	3668	10	3466

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

No próximo capítulo, retomamos essa análise temporal dos anos gastos até a autuação e dos dias gastos no processamento interno de cada instituição. Analisaremos o fluxo das irregularidades na rede de *accountability* em termos dos fatores que podem influenciar o andamento mais rápido dos seus processos. Fechamos na próxima seção a descrição quantitativa da nossa rede, e passamos a seguir ao entendimento qualitativo sobre a mesma. Dadas as conclusões que chegamos até aqui, veremos como elas podem ser melhor entendidas a partir do ponto de vista dos atores envolvidos diretamente no cotidiano da rede.

5.6 Os mapas das interações pelos dados quantitativos

O objetivo central desta tese, é mapear a trajetória das irregularidades na rede brasileira de instituições de *accountability*. Para tanto, nada melhor do que construir um mapa que representa este fluxo. O primeiro mapa desenhado – representado na Figura 3 – é o do fluxo das irregularidades encontradas pela atuação do Tribunal de Contas da União. Ele deve ser lido da seguinte forma, do seu lado direito estão as porcentagens referentes ao fluxo das irregularidades no TCU, e do lado esquerdo as porcentagens do fluxo das irregularidades investigadas pelo TCU contestadas na Justiça Federal. Por exemplo, a leitura a ser feita do lado direito seria: de 100% das irregularidades encontradas (19177), 2,8% foram investigadas por Tomadas de Contas Especiais, 2,1% atingiu uma sentença dentro do TCU e 1,4% foram condenadas pelo TCU. Na coluna seguinte, de todas as irregularidades investigadas pelo TCU (533), 76,3% foram sentenciadas e 52,7% condenadas. E a leitura segue assim sucessivamente, de todas as irregularidades com sentença no TCU (407), 69% foram condenadas. Do lado esquerdo, de todas as irregularidades investigadas pelo TCU (533),

21,7% foram contestadas na Justiça Federal, com 9,5% de sentenças e 3,3% de condenações nessa instância judicial. Das 116 (49+67) irregularidades investigadas pelo TCU e que foram contestadas na JF, 49 foram parar nessa instância judicial graças a uma atuação concomitante do MPF (que também as investigava e apresentou os casos à JF). As outras 67 foram contestadas por causa da sentença condenatória obtida junto ao TCU.

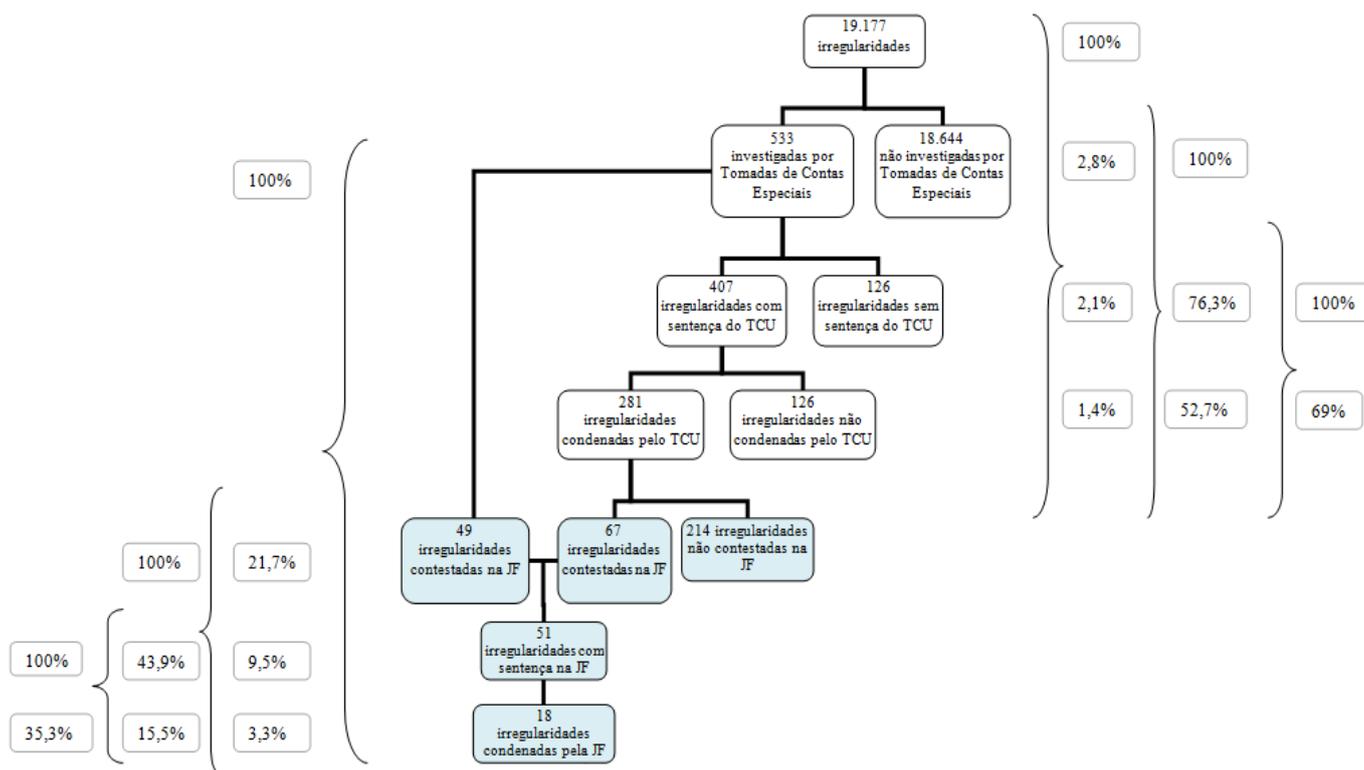


FIGURA 3 - Fluxo das irregularidades encontradas por processos de Tomadas de Contas Especiais e atuação do TCU e da Justiça Federal Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

A próxima figura traz o mesmo fluxo, mas dessa vez para as irregularidades investigadas pelo Ministério Público Federal, em termos da quantidade de processos enviados, sentenças e condenações na Justiça Federal.

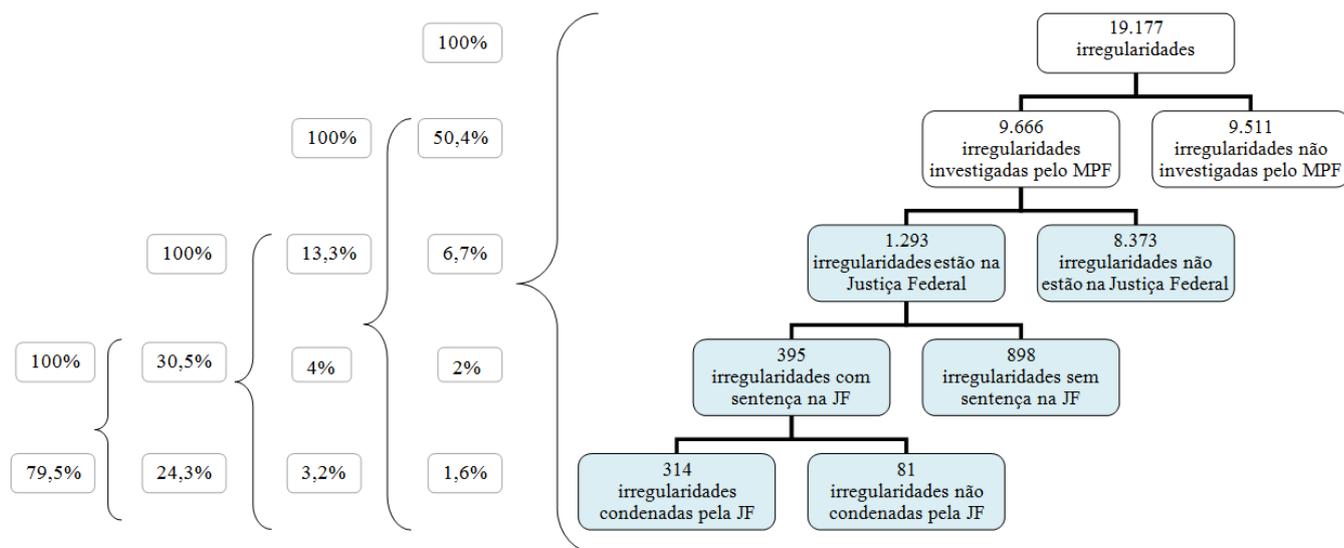


FIGURA 4 - Fluxo das irregularidades encontradas pela atuação do Ministério Público Federal e da Justiça Federal Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Destes dois fluxogramas, algumas conclusões – que remontam a toda discussão do capítulo – podem ser retiradas. A atuação do TCU é modestíssima em se tratando das irregularidades encontradas pela CGU. Mas, dos poucos casos que se tornam TCEs, um alto número recebe sentença: 76% e, daqueles com sentença a condenação é elevada (69%). Por outro lado, a atuação do MPF é marcante no início do fluxo, chegando a analisar metade daquilo que é levantado pela CGU. Porém, poucas conseguem ter fôlego suficiente para chegar à Justiça Federal (13%) e das que chegam só 30% obtêm sentenças – fato creditado a já famosa lentidão do Poder Judiciário. Todavia é de se ressaltar a alta porcentagem de condenações (quase 80% das irregularidades que recebem sentenças são condenadas).

Como a tese está interessada não apenas no fluxo das irregularidades de uma forma geral, mas especialmente no tratamento que os casos de corrupção recebem, construiu-se um mapa do fluxo especialmente para as irregularidades consideradas corrupção. Em se tratando apenas destes casos, a situação – descrita na Figura 5 – segue quase as mesmas tendências já descritas. O TCU analisa poucos casos de corrupção (4%); dos que decide analisar grande parte (80%) recebe alguma sentença (ou seja, consegue processá-los internamente); e dentre os que recebem essas sentenças, a maioria é condenatória (63%). No MPF a mesma tendência aparece de uma forma geral: ele analisa muitas irregularidades de corrupção – mais da metade delas – poucas chegam à Justiça Federal (um pouco a mais do que o quadro geral: 17,8% contra 13,3%), das que chegam à Justiça em torno de 25% recebem alguma sentença, e dentre

as sentenciadas a condenação é até bastante elevada: 86%. Tanto nas irregularidades de uma forma geral, quanto naquelas consideradas corrupção, as condenações são mais frequentes na JF do que no TCU.

Retomando as hipóteses de trabalho, de uma forma geral, comprovou-se que as instituições interagem a partir dos sorteios (ao menos no nível mais formal do estabelecimento de processos). Especificamente, o MPF interage mais, seguido dos Ministérios e depois TCU. A corrupção parece ser uma prioridade (de uma forma contraintuitiva) um pouco mais para a ação do TCU do que para o MPF. A fase investigativa ainda concentra a maior parte da atenção da rede, mas nem tanto de forma sobreposta. As sentenças são escassas do ponto de vista de números absolutos e demoram a sair no geral, mas em termos relativos o TCU consegue razoavelmente processar as demandas que chegam até ele (em termos de porcentagem de sentenças expedidas), o que não é tanto o caso da Justiça Federal. Mas, por outro lado, essa mesma Justiça gasta menos tempo para julgar e sentenciar em comparação com o Tribunal de Contas. Por último, no MPF o caminho mais buscado tem sido o da improbidade administrativa, escapando ao foro privilegiado e a atuação próxima com a Polícia.

Todavia, ainda faz parte do grande mapeamento das interações da rede – visando sempre defender que elas são cruciais para assegurar a *accountability* – a descrição qualitativa das mesmas. As próximas seções levantam os pontos positivos das interações – o que os controladores tem a dizer sobre as parcerias que funcionam – e os negativos – onde ainda é preciso melhorar.

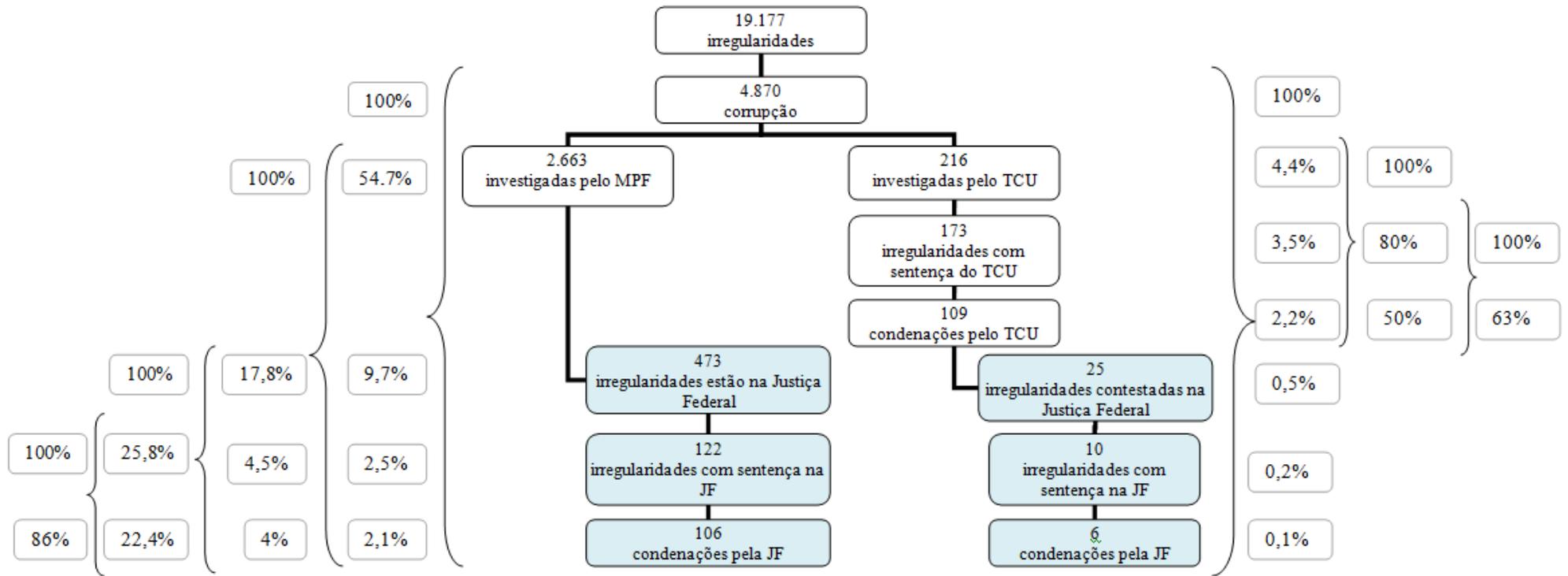


FIGURA 5- Fluxo das irregularidades consideradas corrupção encontradas pela atuação do Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União e Justiça Federal, Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

5.7 As interações segundo os atores de *accountability*

Até aqui, este capítulo lidou com os dados quantitativos, analisados do ponto de vista das interações entre as instituições da rede de *accountability* a partir das irregularidades encontradas pela CGU. As figuras e tabelas mostradas conseguem dizer da existência de interações, mas não conseguem nos explicar como essas interações se dão, como é feita a escolha (se é realmente uma escolha) de entrar em contato com outra instituição, se a corrupção ganha prioridade neste contato ou se este contato é freqüente ou esporádico. O foco neste momento sai um pouco do programa de sorteios. Olha-se para a formação dos laços e parcerias que se dá no contexto mais amplo, não apenas aqueles referentes aos relatórios da CGU. O movimento feito é o de entender os dados que obtivemos nas seções anteriores a partir do cotidiano de interações narrado pelos atores da rede.

Por querermos também mapear as interações deste ponto de vista qualitativo, optou-se pela realização de entrevistas semi-estruturadas com aqueles responsáveis por processar as irregularidades e decidir entrar em contato com outras instituições. O objetivo das entrevistas é entender como funciona a rede de *accountability* do ponto de vista dos agentes que trabalham nela, quais são os pontos que eles consideram críticos nas relações entre as instituições, se a coordenação entre elas existe ou se ainda é uma fronteira a ser ultrapassada.

Os motivos para a escolha da técnica de entrevista são vários. Ela permite conhecer o funcionamento efetivo das instituições e seus mecanismos de controle e responsabilização, partindo-se do pressuposto de que o seu funcionamento deriva não só das normas e regras institucionais, existindo dimensões de prática e cultura organizacional que podem influenciar as formas de interpretação e aplicação da norma (LOUREIRO *et al.*, 2011). Segundo Vasconcelos (2002), a entrevista é especialmente adequada para obter informações sobre o que as pessoas ou grupo sabem, acreditam, esperam, sentem e desejam fazer, bem como suas representações a respeito dos temas abordados.

A opção por realizar entrevistas semi-estruturadas é fundamentada considerando-se a melhor adequação aos objetivos de estudo, quando comparados aos questionários tradicionais. Nesta técnica, algumas perguntas são feitas, visando apreender o conjunto de ideias, sentimentos e atitudes dos atores sociais. O roteiro das perguntas deve ser o facilitador de abertura,

ampliação e aprofundamento da comunicação (MINAYO, 2004). A entrevista segue como um ritmo de uma conversa, com respostas elaboradas e profundas sobre as questões propostas (ABERBACH; ROCKMAN, 2002).

Como o objetivo principal desta parte da pesquisa era captar as percepções e a experiência de uma elite burocrática, a opção pelas perguntas em aberto pareceu a mais adequada, pois estas permitem que os entrevistados elaborem as respostas dentro dos seus próprios padrões, deixando-os mais confortáveis para responder e aumentando a validade das respostas: “open-ended questions provide a greater opportunity for respondents to organize their answers within their own frameworks. This increases the validity of the responses” (ABERBACH; ROCKMAN, 2002:674), apesar de tornar a codificação e a análise mais difíceis. Elites prefeririam articular as suas visões, explicando porque pensam daquela forma, desenvolvendo livremente seu raciocínio.

Como em toda e qualquer abordagem metodológica, existem limites das conclusões que podemos extrair com este tipo de dado. Esta abordagem qualitativa não tem caráter amostral nem está preocupada com a seleção aleatória dos seus casos. Ela busca a coleta de diferentes percepções sobre o funcionamento do sistema – apesar de cada visão ser parcial e depender do ponto de vista do agente que fala, esses agentes são qualificados pela sua longa experiência profissional com o tema do controle. Nossa seleção dos entrevistados seguiu o critério de posicionamento institucional e de experiência profissional na área. Buscou-se entrevistar pessoas que tem um papel importante na formação da política de controle e responsabilização, que podem e tem a discricionariedade para entrar em contato com pessoas de outras instituições para tratar das irregularidades encontradas na gestão dos recursos federais.

O questionário foi montado com base no que a literatura sobre entrevistas com elites sugere: iniciar com perguntas inócuas pessoais, pois as pessoas gostam de falar sobre si mesmas, se sentem valorizadas, para depois partir gradativamente para questões sobre corrupção – um assunto considerado delicado – e o seu controle.⁶⁰ Rivera (2002) também sugere que se combinem questões abertas e fechadas no decorrer do questionário. Iniciamos então com algumas questões abertas, mostrando respeito pela complexidade das visões dos entrevistados,

⁶⁰ O questionário utilizado está no Apêndice B desta tese.

e “ganhando” o direito de fazermos questões com as nossas próprias estruturas de referências. Mesclar algumas questões fechadas durante o questionário também ajuda ao entrevistado a se recuperar das questões abertas, que demandam mais elaboração e esforço.

Assim, nosso mapeamento incorpora medidas quantitativas e qualitativas das hipóteses extraídas da literatura. Trataremos aqui principalmente sobre a ausência/presença das interações e a proximidade/afastamento entre as instituições. Voltando à ideia de *process-tracing*, nesta parte descrevemos cada ponto do fluxo da *accountability*: as interações em cada fase, da forma como narradas pelos atores. No próximo capítulo, saímos do campo descritivo e caímos na exploração de possíveis fatores causais dessas interações. Nele nos perguntamos por quê as interações ocorrem, em maior ou menor frequência, e para isso, levantamos hipóteses também a partir das entrevistas. Mas, por enquanto, finalizamos as inferências descritivas: tendo já coletado as implicações observáveis do ponto de vista numérico, as interpretamos do ponto de vista qualitativo. Nesse esforço, nos juntamos a pesquisas preliminares sobre o sistema de *accountability* brasileiro. Novas pesquisas são bem-vindas para a elaboração de um quadro mais completo para apreender a complexidade por trás do funcionamento desse sistema.

5.7.1 O perfil dos entrevistados

Foram entrevistados, no período de 29 de maio a 06 de junho de 2014, quarenta e oito servidores públicos que trabalham em três das nossas instituições estudadas, a saber, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal. Isso quer dizer, em primeiro lugar, que as nossas conclusões qualitativas a respeito da Polícia Federal e do Judiciário serão a partir das visões construídas pelos funcionários das outras instituições. Como continuação da referida pesquisa do Centro de Referência do Interesse Público, no primeiro semestre de 2015 foram feitas entrevistas com membros da PF e da Justiça Federal, mas fugiram ao escopo temporal desta tese. Foi preciso fazer uma escolha que levou em conta o tempo disponível para transcrição, codificação e análise dos dados e, assim, deixamos de lado as entrevistas realizadas nessa segunda etapa. Fica como sugestão para trabalhos futuros incorporar a análise destas outras entrevistas.

Nossa análise recaiu portanto sob os membros da CGU, TCU e MPF – todos ocupantes de posições-chave dentro de suas instituições. Da primeira, foram entrevistados vinte servidores, sendo que sete atuam como assessores de controle interno dos Ministérios – o que nos possibilita expandir a análise e incorporar as visões dos gestores federais das políticas auditadas. Esses assessores fazem a ponte entre o controle e o gestor, possibilitando análises sobre os dois pontos de vista. Do TCU foram entrevistados 15 servidores e do MPF 13.

TABELA 62 - Quantidade de entrevistados por instituições federais, Brasil, 2014

Instituição	Frequência	Percentual
Controladoria Geral da União (CGU)	13	27
Controle interno dos Ministérios (CGU)	7	14,8
Tribunal de Contas da União (TCU)	15	31,2
Ministério Público Federal (MPF)	13	27
Total	48	100,0

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Um problema encontrado frequentemente em entrevistas com elites é que é preciso conseguir acesso a elas, o que nem sempre é fácil, dado que se trata de atores atarefados e ocupados, que costumam ter agendas cheias (ABERBACH; ROCKMAN, 2002). Nós convidamos – enviamos uma carta-convite da pesquisa por email e ligamos – todos aqueles que ocupam cargos-chave nas três instituições e todos os assessores de controle interno dos Ministérios. Nem todos puderam nos atender e tivemos 3 baixas, mesmo assim, nosso percentual de recepção foi elevado, o que indica que os controladores se mostraram abertos para falar sobre o tema.

Quem são os entrevistados? São servidores em sua maioria com uma longa trajetória no serviço público, especialmente aqueles do TCU e do MPF – dada a maior longevidade destas instituições quando comparadas a CGU, que foi criada mais recentemente. Muitos deles, antes de ingressarem nas suas respectivas instituições, já passaram por outros cargos públicos, o que denota que tem um amplo conhecimento e experiência no âmbito da administração pública. Eles já trabalharam em bancos, universidades e institutos, indústrias, Exército, Aeronáutica, Correios, em vários Ministérios (Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Fazenda, Trabalho, Desenvolvimento Social, Justiça, Defesa, Saúde, Previdência), outros tribunais (TST, STF, TRE, STJ, TJ, TRF, Tribunal de Contas do Estado), Secretaria do Tesouro Nacional, antiga Secretaria de Controle Interno, INCRA. Alguns poucos já ocuparam cargos políticos (prefeito, vice-prefeito, deputado estadual e federal), e também já trabalharam

enquanto juiz, procurador, empresário, líder de partido político, analista legislativo e secretário de saúde. Além de terem vasta experiência na administração pública, também possuem vários anos de carreira dentro das suas instituições, o que demonstra que tem uma ampla noção do funcionamento interno das mesmas.

Voltando ao nosso plano metodológico, queremos basicamente entender se e como as instituições da rede de *accountability* interagem para controlarem as irregularidades encontradas por uma delas. As entrevistas nos ajudam a continuar nosso mapa, colaborando na descrição da trajetória das irregularidades. Estabelecer interações a partir do programa de sorteios da CGU é uma escolha deliberada das instituições (dos Ministérios, TCU e MPF). Queremos entender, por exemplo, do ponto de vista dos agentes de *accountability* como essa escolha é feita e interações são estabelecidas. Os dados dizem sobre os contatos feitos entre os nossos entrevistados com membros das outras instituições da rede, qual a sua frequência, como esse contato se deu, se foi para tratar de corrupção. Com elas, nosso mapa se completa e é possível analisarmos de forma mais clara os pontos fortes e aqueles mais vulneráveis da rede de *accountability*.

5.8 Ausência ou presença de interações?

A análise do banco de dados mostrou que existem sim interações entre as instituições, que o MPF é mais ativo na instauração de processos de investigação sobre as irregularidades do que o TCU, mas que este quando decide instaurar Tomadas de Contas Especiais se baseia mais na ocorrência de corrupção. Ainda, o TCU, na verdade, ocupa muito mais um papel de receber o que os Ministérios instauram do que de instaurar por conta própria as TCEs. Além disso, poucos são os casos que chegam até à Justiça Federal – costumeiramente apontada como o maior gargalo da nossa rede, não conseguindo estabelecer muitas sentenças, mas ao menos consegue ser mais rápida do que o TCU neste sentenciamento. Será que esse quadro também procede na análise das entrevistas?

Começamos pela pergunta específica sobre se o entrevistado já havia entrado em contato com alguém de outra instituição (as opções dadas eram as 5 instituições centrais da análise: CGU, TCU, MPF, PF e JF) para tratar de casos de corrupção que ocorrem nos municípios. A Tabela abaixo apresenta que, do total de entrevistados, a instituição que parece ser mais buscada é a

Polícia Federal em se tratando de interações sobre corrupção (38 entrevistados afirmaram já terem buscado a sua ajuda), seguida pela Justiça Federal. Mas, de forma surpreendente, se no nível agregado (total de interações) ela é a mais buscada, numa análise pormenorizada dentro de cada instituição, ela não foi sozinha a primeira colocada em nenhuma, em termos de instituição mais buscada. O Tribunal de Contas procura mais a Controladoria ou o Ministério Público; aqueles da CGU buscam mais o Ministério Público e a Polícia Federal; os membros do MPF se apóiam de forma equiparada no TCU, PF e JF; e dentre aqueles assessores de controle interno nos Ministérios, as instituições mais acionadas são a Controladoria e o Ministério Público. É claro que apenas esta tabela nos conta muito pouco sobre as interações e, por isso, analisamos a partir de agora mais detidamente as falas dos entrevistados que se referiam às interações com cada uma dessas instituições – não apenas para tratar da corrupção e não apenas para tratar do que ocorre no nível municipal. As interações são narradas de forma geral, voltadas para diferentes temas e objetivos. Optamos por essa análise, para conseguirmos localizar a especificidade dada à corrupção e ao nível local em comparação às outras interações estabelecidas.

TABELA 63 - Contatos estabelecidos entre as instituições da rede de *accountability*, Brasil, 2014

Instituição da qual partiu o contato	Quantos entrevistados	Instituição contactada				
		TCU	CGU	MPF	PF	JF
TCU	15		10	10	9	8
CGU	13	10		11	11	9
MPF	13	12	10		12	12
Controle Interno do Ministério	7	4	7	7	6	5
Total	48	26	27	28	38	34

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

5.9 As interações com a Controladoria Geral da União

Como na análise quantitativa, o ponto de partida é a CGU e as instituições que estão próximas e afastadas dela. Pelo mapa traçado até aqui, o Ministério Público esboça uma interação muito maior com ela para tratar das irregularidades do seu programa de sorteios do que o Tribunal de Contas da União ou os Ministérios gestores. Indiretamente, a atuação da Polícia Federal aparece de forma discreta, e a Justiça Federal nem tanto participativa. As entrevistas se mostram importantes exatamente por trazer mais informações a este mapa, como, por exemplo, destacar de forma contundente a parceria com a PF, em especial quando o assunto é corrupção.

5.9.1 A interação mais próxima narrada: CGU e PF

Como primeira conclusão desta parte, está a constatação de que há algo que une fortemente a Controladoria e a Polícia – mesmo sem as entrevistas com os policiais federais, que imaginamos, reforçariam ainda mais essa perspectiva. Talvez por serem ambas instituições mais conectadas ao Executivo, por possuírem pouca autonomia ou quase nenhuma capacidade de sozinhas resolverem as irregularidades que encontram no meio do caminho, as duas, em um esforço grande recente, teriam se unido na árdua tarefa de combater a corrupção. Há um consenso, por parte dos que trabalham nas outras instituições, de que a CGU e a PF tem andado cada vez mais juntas: *“Na sua opinião essas instituições de controle trabalham conjuntamente pra enfrentamento da corrupção? A CGU e a polícia federal parece que sim”* (Entrevistado 20, TCU, 2014); *“E a Polícia Federal? Também, muitas operações em conjunto. Desses o senhor saberia dizer qual que seria mais próximo da CGU? A Polícia Federal”* (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).⁶¹ E esta percepção é ainda mais aguda por parte dos técnicos da própria Controladoria, que ressaltam a interação elevada entre as duas nos casos das Operações Especiais: *“Nas operações especiais, como eu disse, existe um diálogo intenso, né? Inclusive dos servidores da CGU com a Polícia Federal, né?”* (Entrevistado 06, CGU, 2014); *“Essas operações da Polícia Federal que geralmente saem no Jornal Nacional e enfim nos jornais, com relação a recursos públicos, a CGU sempre está na fase de auditoria junto com eles”* (Entrevistado 16, CGU, 2014);

Aí sim temos muita interação, fazemos operações conjunta, quase que semanalmente existe uma operação federal da área de fiscalização com a Polícia Federal, estamos em redes de prevenção e combate à corrupção ne, desenhamos ações em conjunto. Temos interação muito forte com a Polícia Federal (Entrevistado 22, CGU, 2014).

5.9.2 Controladoria e Ministério Público: parceiros

De uma forma que corrobora os dados quantitativos, o Ministério Público também parece ser um grande parceiro da Controladoria ao lado da PF: *“Na minha experiência particular o Ministério Público e a Polícia Federal são os mais pertos do que eu faço. E são os que efetivamente auxiliam muito, muito mesmo”* (Entrevistado 40, CGU, 2014).

⁶¹ Nas citações das entrevistas, as partes em itálico referem-se as falas dos entrevistadores.

Quando o tema em questão é a corrupção que ocorre na esfera local, os contatos MPF-CGU são frequentes, muito por elas se enxergarem enquanto aliadas no processo de *accountability*: “Eu acho que um grande aliado desse controle é a CGU né” (Entrevistado 11, MPF, 2014); “O MPF ou mesmo o senhor pessoalmente já entrou alguma vez em contato com a CGU pra abordar temas de corrupção que envolvam municípios? O MPF faz isso diariamente, milhares de vezes, e eu também já fiz” (Entrevistado 46, MPF, 2014). O diálogo não apenas existe, como é visto como gerador de benefícios para ambas: “Nós temos um diálogo com a CGU. Uma das instituições mais próximas do nosso trabalho é justamente a CGU. E ela tem uma grande parcela no resultado que obtemos” (Entrevistado 42, MPF, 2014).

E isso se aplica não só a opinião dos membros do Ministério Público como também aos controladores, que relatam um contato intenso, seja para compartilhar provas, ou para trocar experiências e informações: “a gente também pede muita coisa pra eles de compartilhamento de provas de processos, provas de inquéritos e a gente também manda todas as provas que a gente produziu para o Ministério Público e Judiciário” (Entrevistado 40, CGU, 2014),

já tivemos vários contatos com o Ministério Público, porque muitas vezes a gente está atuando em um processo disciplinar que ao mesmo tempo o Ministério Público está tentando uma ação de improbidade, uma ação penal, então a troca de experiência, a troca de informações é muito grande com o Ministério Público (Entrevistado 31, CGU, 2014).

Mas essa relação estreita apresenta algumas características marcantes – que não aparecem, por exemplo, nos contatos narrados entre CGU e PF – sendo marcante a cobrança do Ministério Público Federal sob os membros da Controladoria. Dizer que estão próximas não revela por completo essa relação de cobranças, baseada nos prazos que precisam ser cumpridos, para que as investigações não sejam atrapalhadas:

o Ministério Público encaminha muita coisa para a gente, vive pedindo informações, eles tem prazo, a gente responde tudo no prazo, para não “atrapalhar” as investigações, o que a gente tem de novo. Se for algo bem importante, a comissão ou o chefe, vai marcar reunião, vai pessoalmente conversar [...] *Se for pensar qual órgão que vocês entram contato mais recorrente, qual seria a ordem?* MP muito, porque conta que cobra muito da gente, “O que que vocês estão fazendo?”, o Ministério manda, fica cobrando, então direto (Entrevistado 03, CGU, 2014).

Dessa maneira, o MPF não apenas faz pedidos para o pessoal da CGU como pressiona para que estes sejam atendidos rapidamente. A pressão narrada é marcada pelo reforço junto aos auditores que a ajuda tempestiva deles pode ser compensada no futuro, se precisarem acionar a Justiça em algum momento: “O Ministério Público ele sempre manda pra gente coisas para apurar, o que eles tem de novidade eles encaminham e cobram, aí a gente vai atrás, se a gente

precisa também de alguma coisa que interceda junto com o juiz em favor da gente, eles estão lá, então...” (Entrevistado 03, CGU, 2014).

5.9.3 Controladoria e Tribunal de Contas: parcerias e tensões

Se a Controladoria é muito próxima da Polícia Federal e próxima do Ministério Público, o mesmo não pode-se dizer da sua relação com o Tribunal de Contas da União. Veremos como as opiniões se dividem sobre as relações entre esses dois órgãos. Há aqueles, das duas instituições, que narram uma proximidade constante, mas que seria justificada do ponto de vista meramente formal, pelas competências legais que regem os dois órgãos: “Mais próxima? É a CGU. E por quê? Porque as competências são muito parecidas” (Entrevistado 21, TCU, 2014). O contato formal existe para tratarem das contas dos governos – preparadas pela CGU e apreciadas pelo TCU: “Quem prepara as contas de governo é a CGU. Pega de toda a explanada manda pra CGU, a CGU manda pro TCU. O contato é muito grande” (Entrevistado 32, TCU, 2014). A sua complementaridade seria dada pela forma como o sistema de controle foi montado do ponto de vista da prestação de contas do governo, muito mais do que para se acionarem para tratar de casos de corrupção:

Ah é todo esse processo de contas, todo esse processo de julgamentos de contas, contas ordinárias, com as próprias contas do governo ne que diríamos que é o nosso processo mais relevante. Então tudo isso, até por exemplo controles de convênio etcetera, tudo passa pelo controle interno e depois vem para o controle externo ne então são complementares (Entrevistado 13, TCU, 2014).

As duas instituições aparecem como parceiras ainda em algumas narrativas, senão para tratar da parte mais formal de análise de contas, então para trocar informações, programar atuações em conjunto, estabelecendo um contato para discutir estratégias de controle – e isso mostraria que essas instituições, ao contrário do que estabelece Loureiro (2011), estão, ao menos inicialmente, programando atuações em conjunto, tentando estabelecer uma coordenação mínima entre suas ações. Elas trocariam informações constantemente:

Nós trabalhamos muito em consonância com a CGU. *Como é feito esse contato, com que frequência?* Muito. É permanente. Nós temos uma janela aberta pra muitas vezes, informações de lá que nos balizam, informações de cá que servem pra eles. É dessa forma que nós trabalhamos (Entrevistado 26, TCU, 2014).

Antes das suas auditorias, o TCU procura informações já obtidas pela CGU para balizar as suas próprias ações:

Sim, a gente é parceiro da CGU, então nós sempre entramos em contato com a CGU quando a gente vai fazer alguma auditoria, [...] então se o objetivo do trabalho é, por exemplo, verificar, por exemplo, na educação a gente faz algum trabalho na

educação e a CGU já fez uma avaliação de estrutura física de escolas, por exemplo, a gente usa isso como informação para a gente, o que “tá” no objetivo do trabalho (Entrevistado 2, TCU, 2014).

A programação das ações seria essencial, pois permite a cada instituição “economizar” seus esforços, evitando sobreposições desnecessárias, ou ao contrário, trabalhar conjuntamente para obter melhores resultados – não haveria um padrão nessa programação, com várias possibilidades dadas:

Então a gente tinha muita interação com a CGU, então como a gente fazia isso, a gente fazia reuniões que a gente discutia o que cada um tinha sobre aquele assunto sobre aquela matéria, e a gente combinava a forma de atuação. Muitas vezes eles atuavam e a gente ficava de fora, muitas vezes o contrário e já houve até casos em que nós atuamos em conjunto (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Através de reuniões freqüentes de cada unidade do TCU com seu espelho na CGU, elas integram-se cada vez mais, programando as áreas e objetivos comuns das suas auditorias: “Então, é muito importante que haja um diálogo entre o TCU e o CGU para que a gente possa ajudar e discutir quais são os melhores temas a ser objetos dessas auditorias que a CGU faz” (Entrevistado 47, TCU, 2014).

As parcerias ocorreriam não só nessas reuniões programáticas sobre as auditorias, mas também na parte preventiva da *accountability*, desenvolvendo trabalhos de educação à distância e de governança: “Hoje mesmo estarei no tribunal de contas para discutimos recursos de educação à distância de realização conjunta. Enfim é um parceiro com que trabalhamos conjuntamente” (Entrevistado 22, CGU, 2014).

Assim, o contato entre o controle interno (CGU) e externo (TCU) é narrado tanto pela via do estabelecimento formal de relações – como a análise de contas e a definição das áreas a serem auditadas – como pela via de parcerias para trabalhos preventivos. Na direção dos que apontam a evolução neste contato, houve quem trouxesse o relato histórico das relações entre controle externo e interno no Brasil, para destacar, ao invés de contatos freqüentes e positivos, uma tensão presente entre ambos. A criação do controle interno, na década de 70, não teria agradado o TCU:

E aí o TCU disse assim que era um absurdo porque era o fiscalizado passar a ser fiscalizador e essa coisa foi crescendo essa competição entre o TCU e a burocracia federal a ponto de em sessenta e sete o TCU vai e prevalece na definição constitucional, então na constituição de sessenta e sete diz que o poder executivo instituirá um sistema de controle interno para auxiliar o controle externo. Ou seja, faz um conceito de controle interno vinculado àquela ação que o controle externo faz, ou seja, controle sobre a gestão com viés de auditoria (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

Para alguns, essa tensão inicial estaria se dissolvendo na atualidade, com a aproximação crescente das duas instituições, com essas reuniões periódicas, programações de auditorias em conjunto, consolidação de trabalhos de forma colaborativa:

Eu acho que a gente vem passando por uma melhora de relacionamento muito grande, sabe, muito grande. A gente tem sido, a gente inclusive tem metas institucionais aqui no tribunal de ter ao menos uma reunião com as áreas correspondentes da CGU com as nossas áreas aqui do tribunal. [...] A gente tem melhorado muito. E a gente tem feito os trabalhos, a gente tem pactuado previamente estratégias de atuação, escopos de trabalho. [...] Em outras áreas, a gente tem combinado, dizendo assim, olha, se você vai na universidade A B e C, eu vou na D E e F. a gente faz trabalhos similares e depois a gente consolida esses trabalhos, entendeu? Então a nossa colaboração com eles tem sido extraordinária (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Mas, para outros, as divergências e tensões permaneceriam, principalmente em se tratando dos seus enfoques diferentes: “o foco do controle da CGU é muito diferente do foco do controle do TCU porque no nosso caso a gente precisa ter prova. Indício não basta [...] Tem uma série de aspectos do trabalho do tribunal que diverge demais do trabalho da CGU” (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Assim, esses dados nos ajudam a entender o que encontramos no nosso banco de dados: uma atuação freqüente do Ministério Público quando o assunto são as irregularidades e corrupções encontradas pela CGU. Ele está em contato constante com ela, inclusive para tratar da corrupção. Já o TCU estabelece relações para tratar de outros assuntos, ligados a prestação de contas, objetivos de auditorias e prevenção, não necessariamente ligados à corrupção. Ainda, no Tribunal de Contas haveria uma espécie de tensão com a CGU, pelo fato de ocuparem posições distintas no processo de controle. E os Ministérios? Já vimos que, em relação ao TCU, instauram muito mais Tomadas de Contas Especiais. Qual seria a frequência das interações narradas por aqueles que auxiliam os ministros na sua tarefa de controlar a implementação das políticas públicas?

5.9.4 Assessores: a ponte entre controlados e controladores

Os contatos da Controladoria com os assessores do controle interno – que muitas vezes vem da própria carreira da CGU – seriam intensos e constantes, não necessariamente mas inclusive para tratar de casos de corrupção: “Mas a CGU é muito próxima, não necessariamente se for matéria de corrupção. A cada sinalização de relatório faz o contato” (Entrevistado 28, CGU-

Ministérios, 2014). Cada Ministério conversa com sua área respectiva na CGU, buscando traçar prioridades e estratégias em conjunto – remetendo assim a própria interação TCU-CGU no que diz respeito a programação:

E a sua instituição ou a senhora já entrou em contato, por exemplo, com a CGU para abordar casos de corrupção que envolve municípios? Toda hora a gente recebe um relatório [...] E como seria esse contato com a CGU? Frequente. Eu ligo direto, falo. Na sexta mesmo eu tenho uma reunião com a equipe da CGU, cada ministério tem uma coordenação no CGU que audita e que lida com aquele ministério. Então de tempos em tempos eu sento com a equipe deles eu tenho dois coordenadores, por exemplo, a gente tem uma reunião sexta feira que um dos tópicos é o acompanhamento das recomendações de sorteio quanto dos relatórios de demanda especial que são esses relatórios mais problemáticos que em geral tem problemas com a polícia federal que tem riscos de corrupção (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

Para alguns, é mais comum a CGU entrar em contato com o Ministério do que o contrário – “Não, não houve essa necessidade não. Acontece o inverso, “né”? Da CGU verificar o problema e passar pro Ministério” (Entrevistado 37, CGU-Ministérios, 2014) e, para outros, esse contato depende do assunto a ser tratado, se são operações especiais que envolvem mais de uma instituição o diálogo é intenso, mas para questões menos urgentes, a interação varia:

A decisão depende da situação. Nas operações especiais, como eu disse, existe um diálogo intenso, né? Inclusive dos servidores da CGU com a Polícia Federal, né? Agora já esses outros trabalhos, esse diálogo é menos intenso. Ele depende de determinadas circunstâncias, desses pedidos que vem às vezes da mais alta autoridade do Ministério. Isso é analisado pelo próprio Ministro da CGU. Então, assim, depende do que nós estivermos falando (Entrevistado 06, CGU, 2014).

5.9.5 A Controladoria e a Justiça: relações distantes

Já o contato dos membros da Controladoria com a Justiça Federal seriam de caráter mais esporádicos, às vezes visando evitar contestações, outras solicitando informações. O Judiciário, responsável pelo julgamento dos acusados, sempre aparece nas entrevistas como um órgão distante – e pelo seu caráter de imparcialidade, é assim que deveria ser. Mas algumas interações são possíveis, como solicitações feitas a ele: “normalmente a gente é que solicita coisas ao Judiciário” (Entrevistado 40, CGU, 2014) ou partindo dele: “Diretamente pra Justiça não. Só quando há um pedido específico de um juiz em um processo. Aí ele manda a gente investigar aquilo. Mas não é regra” (Entrevistado 25, CGU, 2014). A CGU se preocuparia ainda em manter algum contato com o Judiciário para evitar contestações futuras das suas decisões que envolvem os servidores federais:

agora tem que entender também que o trabalho do CGU é no plano administrativo e nada no nosso arcabouço jurídico pode ser afastado do judiciário, então muitas vezes alguma punição do servidor público é contestada, existe a possibilidade de

reintegração, enfim, então por isso que tenta tomar sempre cuidado para estabelecer ou para que sejam respeitadas a defesa, contraditória, processualmente há questões muito bem feitas também para não existir contestação no âmbito do poder judiciário (Entrevistado 48, CGU, 2014).

Mas mesmo com essas possibilidades dadas, “a Justiça é acionada via MPF, ne, a interlocução dele é Polícia Federal e Ministério Público. A gente não tem muita relação com juiz nesse aspecto não” (Entrevistado 17, CGU, 2014), “Então a interação é bem menor, bem mais baixa” (Entrevistado 22, CGU, 2014). O órgão responsável por manter um diálogo constante com a Justiça Federal, dado que apresenta suas denúncias a ela, é o Ministério Público Federal, instituição abordada próxima seção.

5.10 As interações com o Ministério Público Federal

5.10.1 Das investigações para a Justiça: MPF e JF

A Justiça Federal não inicia nenhuma ação para tratar dos casos levantados pela CGU, ela os recebe via Ministério Público, sendo incumbida do julgamento e responsabilização criminal ou cível dos envolvidos. Por ser assim, espera-se uma interação constante entre MPF e JF, encontrada nas entrevistas: “A relação é permanente. O Ministério Público Federal em todas as suas instâncias lida diretamente com a Justiça Federal, Tribunal Regional Federal, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal” (Entrevistado 01, MPF, 2014); “com o Judiciário, que esse é o nosso dia a dia. Salvo raríssimas exceções, esse relacionamento é normal, é dentro da normalidade, é diário, não é?!” (Entrevistado 24, MPF, 2014).

Enquanto alguns procuradores ressaltam que os pontos de tensão com a Justiça seriam mínimos, narrando uma boa recepção dos seus casos –“Justiça Federal nossa interlocução evidente, é permanente porque o procurador da república atua perante a Justiça Federal. Então, é o estuário das nossas ações, de boa para excelente recepção” (Entrevistado 09, MPF, 2014) – para outros essa atuação tão próxima permite que algumas críticas sejam traçadas. A lentidão do Judiciário é citada recorrentemente como um obstáculos aos trabalhos do MPF: “nossa dificuldade é com o próprio Judiciário. Porque nós precisamos às vezes de decisões mais rápidas e o Judiciário está abarrotado de processos. Então ele não tem condição de também responder as demandas postas pelo Ministério Público” (Entrevistado 42, MPF, 2014).

Também corriqueira nas entrevistas é a ideia de uma diferenciação dentro do próprio Judiciário, com uma primeira instância se destacando como mais próxima aos trabalhos do Ministério Público, e tribunais superiores mais afastados:

A justiça federal, digamos assim, ela é imbricada com o Ministério Público, quer dizer, tudo que o MP peticiona é junto a justiça federal. Em primeira instância excelente, nos tribunais superiores já fica difícil da gente dizer, porque tem correntes de câmaras dos tribunais superiores que agem com uma certa independência do MP, mas na primeira instância eles trabalham muito próximos (Entrevistado 14, MPF, 2014).

As conclusões acerca dos contatos com a Justiça Federal ficam prejudicadas pela ausência das entrevistas com os juízes. Mas pontua-se uma relação afastada das demais instituições em termos de contatos informais, porque ela faz parte de um outro Poder, imparcial, que deve julgar os processos que chegam até ela de uma forma independente. Do ponto de vista formal, seu contato com o Ministério Público é diário, nem sempre correspondido na temporalidade desejada – sendo ressaltados os seus atrasos e demoras.

Mas antes dos casos chegarem à Justiça, o Ministério Público contaria com a ajuda e apoio da Polícia Federal nas investigações criminais – que já vimos não ser a principal forma de atuação escolhida por esta instituição para tratar dos casos levantados pela CGU. As entrevistas enfatizaram os embates constantes entre as duas instituições.

5.10.2 O embate contínuo: policiais x procuradores

O contato do MPF com a PF seria cotidiano e muito importante, pois haveria uma dependência do primeiro em relação aos trabalhos da segunda nas investigações dos crimes de competência federal. Da troca de documentos até reuniões, ambas estariam em contato contínuo: “Então eu, por exemplo, desde que atuei na primeira instância, eu tinha contato quase que diário com a Polícia Federal, quase que diário. Hora recebendo documentos, hora encaminhando documentos, hora tendo visitas recíprocas” (Entrevistado 12, MPF, 2014).

Apesar deste contato freqüente, os membros do Ministério Público apontam que ele não é necessariamente harmônico – “A instituição mantém esse diálogo, mas é difícil, esse diálogo é difícil principalmente com a polícia” (Entrevistado 35, MPF, 2014) – em especial após os debates e embates com a PEC 37, que teria criado um fosso enorme entre as duas instituições

e acirrado os ânimos de ambos os lados, com disputas sobre o papel de cada uma no combate à corrupção:

um relacionamento que também é diário e em regra deveria ser normal é o com a Polícia Federal. Nos últimos tempos tem havido algum atrito, isso é inegável, né?! mas eu debito esse atrito existente como condição normal de trabalho. Eu acho que são é... ocorrências dos tempos atuais, né?! Me parece que quando eles ocorrem, os atritos, é em relação a má compreensão da verdadeira atuação de um delegado de polícia federal e de um membro do Ministério Público (Entrevistado 24, MPF, 2014).

Como opiniões negativas sobre a PF aparece uma crise de efetivos, de falta de autoridade e o uso político da informação:

Com a Polícia Federal tudo já foi muito melhor. A PEC 37 criou um fosso entre as instituições e a PF vive hoje uma grande crise, de efetivos, de falta de autoridade, de desmandos e acima de tudo há um problema sério em relação à PF que é a questão de uso político da informação. [...] Entretanto, a Polícia Federal ainda é nossa parceira prioritária (Entrevistado 09, MPF, 2014).

Os contatos freqüentes e não-harmônicos se traduzem em ofícios (contatos formais) – “Então quando o procurador inicia uma investigação que ele percebe que tem crime, ele oficia com a polícia federal para que ela abra um inquérito penal, inquérito policial para investigar aquele caso” (Entrevistado 14, MPF, 2014) – e não em conversas ou telefonemas (contatos mais informais), o que dificultaria ainda mais o objetivo final de realizar investigações, coletar provas e conseguir a responsabilização daqueles envolvidos nos processos. O diálogo aberto seria uma exceção na interação entre as duas e dependeria da posição de cada procurador:

Minha experiência pessoal não serve de parâmetro pra instituição, porque eu tenho uma forma de trabalhar diferente. Porque eu abro espaço pro diálogo, eu converso com os agentes, eu chamo os agentes aqui no gabinete e traço com eles a diligência. Isso não é comum no ministério público, normalmente se oficia. É ofício pra lá, ofício pra cá. Eu já entendi que isso não resolve nada. Tem que ser pessoal (Entrevistado 42, MPF, 2014).

Complica ainda mais as relações entre ambas uma certa visão do Ministério Público de que a PF está lá para lhe servir: “Tinha eles, tinha a Polícia Federal, mas eles não se entendem entre eles e também... ou tem limitações, porque eles estão subordinados ao executivo, mas a gente consegue ao se apropriar do que eles tem, dar o nosso tratamento. Eu me sirvo muito” (Entrevistado 15, MPF, 2014).

Até este ponto as entrevistas explicam bem nossos dados: a díade CGU-TCU é caracterizada por alguma tensão (e daí a menor interação para tratar das irregularidades trazidas pela Controladoria) assim como uma tensão na díade MPF-PF (e daí o foco atual do primeiro nas ações cíveis, que não demandam tanto a interação com os policiais federais).

Uma interação interessante é aquela entre os dois órgãos de investigação: Ministério Público e Tribunal de Contas se sobrepuseram na análise de algumas (poucas) irregularidades, e isso se mostrou mais freqüente para os casos de corrupção e para aqueles que acabam gerando uma denúncia perante a Justiça Federal. Vejamos o que nossos entrevistados tem a dizer a respeito dessa interação.

5.10.3 Interações na fase de investigação: MPF e TCU

Podemos encontrar dentre os entrevistados aqueles que narram apenas um contato formal e distante entre as duas instituições, mencionado tanto pelos auditores – “Recebemos diversos comunicados do Ministério Público sobre irregularidades, mas a comunicação é formal” (Entrevistado 39, TCU, 2014) – quanto pelos procuradores:

Com o TCU, [...] quando também fui Procuradora de Primeira Instância, e naquela época era até muito chato porque o TCU ficava blindando, não queria, não podia dar informação, porque tinha que ser via o Procurador Geral, e que a gente não podia representar, umas coisas assim (Entrevistado 23, MPF, 2014).

Mas o que prevalece são as narrativas de proximidade institucional muito grande entre as duas, tanto formal quanto informal: “com o Ministério Público eles tem um procedimento tanto informal quanto formal. O Ministério Público nos pede informação diariamente por ofício inclusive a gente tem uma enorme, uma enorme parte do nosso trabalho é atender o Ministério Público oficialmente” (Entrevistado 20, TCU, 2014); “o Ministério Público, há um contanto quase sempre formal, mas há também reuniões, telefonemas e coisas mais objetivas” (Entrevistado 5, TCU, 2014).

E esses contatos freqüentes, tanto formais e informais, se dariam para tratar de casos de corrupção. Por esta ser interpretada enquanto um crime, o Tribunal sempre procuraria o MPF:

com o Ministério Público é até mais comum, porque quando a gente encontra indício de crime, de corrupção, qualquer tipo de crime a gente aciona o Ministério Público. Não basta a gente mandar a documentação pra eles, a gente tem que conversar bastante então não é raro a gente receber um procurador ou ir até lá conversar com eles sobre um caso específico (Entrevistado 30, TCU, 2014).

As visões positivas dessa relação não se restringem aos auditores. Membros do MPF descrevem trabalhos bem sucedidos de interação entre os dois grupos – “nós temos contado com o TCU, tem algumas vezes reuniões do Ministério Público no TCU, e quando os casos andam em harmonia, nós temos um trabalho bem bacana” (Entrevistado 35, MPF, 2014); “O

TCU é outro parceiro nosso de longa data” (Entrevistado 14, MPF, 2014) – que se beneficiam da distribuição territorial do Tribunal de Contas:

Há um contato frequente, constante de todas procuradorias junto ao TCU. Inclusive porque o TCU tem representação em cada estado. Então se o sujeito está no Ceará ele já pode ter um trabalho próximo ao TCU com a utilização do serviço local, estadual do TCU (Entrevistado 12, MPF, 2014).

Esse trabalho externo próximo ao MP, na verdade, viria de uma proximidade interna, pela existência de um Ministério Público dentro do próprio TCU, que o assessoria e emite opiniões e pareceres acerca dos processos em julgamento nesta Corte de Contas: “o TCU tem primeiro, um Ministério Público Especial de Contas, que atua internamente se manifestando nos respectivos processos daquela corte” (Entrevistado 01, MPF, 2014). Mas mesmo essa proximidade interna não significa que os membros das duas instituições estejam sempre de acordo com os pareceres uns dos outros:

Nós temos o Ministério Público aqui. Que às vezes você dá um parecer que não interessa ao Ministério Público, ele vai em cima do seu parecer. Ele vai questionar de você, porque você fez aquilo, qual o seu interesse em dar esse parecer [...] Muitas vezes eu dou um voto e o Ministério Público vota diferente. Quer dizer, eles não votam, mas opinam de forma diferente. E tem uma influência gigante (Entrevistado 26, TCU, 2014).

Dessa forma, falar sobre a relação MPF-TCU depende de qual Ministério Público estamos nos referindo – ao que atua externamente e parece ser um bom parceiro em especial para tratar da corrupção, ou aquele que atua internamente e mantém uma pressão incisiva sobre os pareceres e decisões internas ao TCU. Além dessa ponderação, falar sobre o TCU requer especificar sobre qual área estamos falando – no mesmo sentido que anteriormente fizemos a distinção entre Justiça de primeira instância e os tribunais superiores – se dos auditores ou dos ministros (do corpo técnico ou político). O MPF relata mais facilidades de interações com o MP junto ao TCU e com seu corpo técnico:

O Tribunal de Contas da União é uma instituição complexa. Uma coisa é o Tribunal de Contas da União outra coisa são os membros do Ministério Público junto ao TCU e os auditores do TCU. Com essas duas carreiras a conversa é sempre muito melhor. [...] Então nós temos uma interlocução mais remota com o Tribunal de Contas da União, mas muito próxima os procuradores do TCU e com os auditores fiscais do TCU (Entrevistado 09, MPF, 2014).

5.10.4 Procuradores e controlados: demandas em excesso

Do ponto de vista daqueles controlados (os Ministérios), sua relação com o Ministério Público Federal não seria das melhores. Surge algo já levantado por Loureiro em seus estudos (2011):

uma crítica aos órgãos de controle feita por aqueles envolvidos diretamente nas políticas, pois estes órgãos muitas vezes não entendem a dinâmica ou as escolhas que precisam ser feitas quando da implementação. A crítica diz que os procuradores olham para toda e qualquer irregularidade e a querem transformar em investigações, demandando imensamente dos Ministérios. O foco destes não é, e nem deveria ser, investigações de corrupção. Sua meta principal é a realização da política, que ela chegue até aqueles que dela precisam. E uma demanda gigantesca de órgãos como o Ministério Público, acaba por constranger os trabalhos nos Ministérios, resumindo sua ação a respostas a demandas do controle, alimentando uma “máquina da desconfiança”:

Nós prestamos informações baseado nos relatórios da CGU, o MP fica procurando tudo quanto é caso, eles não entendem, [...] então qualquer coisa problema na administração aí eles já abrem um processo um inquérito pra aquilo e aí já encaminha pedido de explicação para o Ministério. [...] Às vezes bobagens e tão eles mandando requerimento. Tem vez que assinam uns cinquenta ofícios por dia, então você vai ter que ter gente pra isso. Quer dizer o tempo que a gestão poderia estar ocupando com outras coisas está alimentando essa máquina da desconfiança (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

O sistema de controle é criticado por uma ausência de troca de informações, que poderiam agilizar e desafogar os Ministérios. Por exemplo, “se o MP tivesse acesso tanto a nossa resposta pra CGU eles não precisariam alimentar essa máquina toda que gasta esse dinheiro todo e que impede às vezes as pessoas de fazer o que precisam fazer” (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

Assim, a relação estabelecida é de resposta por parte dos Ministérios às demandas excessivas do MPF. Eles até acionam o Ministério Público eventualmente quando entendem que o devem fazer – “*Ministério Público?* Eventualmente. O contato é feito telefônico, ofício, e-mail, quer dizer, dependendo da natureza da questão. Também não tem uma estatística sobre isso porque quando nós precisamos nós procuramos o MP” (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014) – ou quando a CGU sugere – “Por exemplo, às vezes mando pro Ministério Público porque a CGU recomendou que fosse enviada tal caso pro Ministério Público, entendeu?” (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014). Mas o foco do contato é muito mais pela via de demandas do controle: “*Ministério Público?* Não são por iniciativa nossa, nós é que somos acionados, aliás eu diria assim tipificadamente nós é que somos o agente passivo acionados seja pela CGU em razão do sorteio de municípios, seja o TCU seja o MP” (Entrevistado 37, CGU-Ministérios, 2014); “O Ministério Público a gente geralmente só responde, ou seja, eles

notificam, solicitam, é só ofício, não tem atuação direta” (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Dessa forma, relatamos as interações do MPF com as outras instituições da rede. Ele atua muito junto à JF, evita os contatos com a PF (há muita tensão envolvida), estabelece muitos contatos com CGU e TCU, e é extremamente criticado pelos assessores de controle interno dos Ministérios. A próxima seção aborda este último grupo e suas perspectivas sobre a rede de *accountability*. Seu ponto de vista é diferenciado em relação às instituições de controle, pois tanto sofrem o controle das outras instituições da rede, como também controlam os municípios na gestão dos recursos federais.

5.11 Os controlados

5.11.1 Ministérios com PF e JF: contatos eventuais

O contato dos Ministérios tanto com a Polícia quanto com a Justiça se daria no mesmo sentido da relação estabelecida com o MPF. A Polícia estaria sempre procurando casos para investigar – “os delegados ficam procurando casos pra eles investigarem” (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014) – e demandando informações e depoimentos – “A iniciativa nossa é mais rara ela é muito específica, muito mais rara, é mais comum nós sermos acionados por esses órgãos pra prestarmos informações, depoimentos, o que for” (Entrevistado 37, CGU-Ministérios, 2014). Na relação com a Justiça, esta demandaria eventualmente respostas a algumas questões pontuais – “*Com a Justiça Federal?* Também aí é a mesma coisa polícia eles demandam, mas muito menos do que o MP” (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014); “mas eu acho que pende mais como pólo passivo responder a justiça federal” (Entrevistado 37, CGU-Ministérios, 2014). Dessa forma o grande demandador dos Ministério seria o MPF, visto de forma muito negativa, quando comparado à PF e à JF.

5.11.2 Ministérios e TCU: relacionamento distante

Em relação ainda aos Ministérios, já vimos que a CGU e eles estão imbricados – até mesmo porque a CGU é a cabeça do sistema de controle interno, ao qual os Ministérios devem responder e possuem assessores específicos para isso. Na outra ponta desse sistema está o

controle externo, que também controla os Ministérios, mas se mantém mais afastado dos mesmos:

[O tribunal] de vez em quando faz alguma ação de controle e evidentemente eles, públicos acordos e faz determinações pra nós cumprirmos e aí tem uma interface mais formal. Os procedimentos deles são muito diferentes dos nossos da CGU são diferentes porque são auditorias, mas eu complemento pra prestar muita informação pra CGU menos para o TCU (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

Alguns apontam que o TCU chega a interagir quando são detectados casos maiores de corrupção – já vimos pelos nossos dados que ele tem mesmo uma atuação voltada para esses casos quando resolve instaurar por conta própria as TCEs – mas essa interação com outros órgãos, pela via por exemplo de Operações Especiais, não seria a regra:

Mas o ano passado, por exemplo, teve o problema do leite lá na Paraíba que foi um problema de corrupção envolvendo cooperativas. Naquela ocasião eu fui lá com a diretora da área pra gente se inteirar porque a gente tem convênios que repassa assim, no caso do nordeste, algo em torno de cem milhões ano. Mas aí às vezes você tem como no caso da Paraíba em que muitos agricultores no caso eram dois laranjas isso o TCU conseguiu fazer levantamentos de dados e a polícia federal entrou e o TCU foi um dos exemplos que teve operação especial em que o TCU estava envolvido. Mas o TCU tem uma atuação menor (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

Já outros não vem qualquer interação Ministério-TCU para tratar de casos de corrupção: “*Entre sua instituição e o TCU? Em matéria de corrupção não*” (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014). Esses casos incitariam apenas uma notificação posterior: “*Quando a sua instituição encontra algum caso de corrupção, em geral ela entra em contato com TCU? Não. O que acontece é uma notificação muito depois*” (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).

O TCU apenas receberia os relatórios prontos – da CGU e dos Ministérios – e focaria sua atuação no julgamento das contas. Ele não teria um papel pró-ativo de instalação de processos – o que já vimos que procede quando comparamos a quantidade de TCEs abertas pelo TCU e pelos Ministérios:

No caso do Tribunal de Contas da União, por que que seria mais afastado? [...] O TCU tem assumido uma função muito mais de, é, ele faz a função constitucional dele de fazer julgamento das contas, então grande parte do trabalho que seria de auditoria ele recebe pronto, porque a CGU vem e faz um relatório de auditoria, o Ministério faz um relatório de auditoria e entrega já com as constatações para ele. Então os auditores só precisam olhar vê se está tudo ok e submeter para o plenário julgar essas contas (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).

E uma vez que os processos chegam até o TCU, o Ministério não teria mais nenhum papel. Tendo cumprido a sua parte, ele passa para o TCU julgar e se afasta do caso:

O TCU não, porque acaba que eles ficam só como instância julgadora de tomada de conta especial, e a gente não faz nenhum tipo de gestão durante o processamento, né,

durante a análise, o julgamento da tomada de conta especial, a gente não atua lá em relação a isso (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Assim, os contatos narrados pelos assessores são muito mais pela via do contato direto com a CGU, freqüente mas negativo com o MPF, e afastado da PF e da Justiça Federal e numa posição intermediária em relação ao TCU. Falta ainda, na nossa análise das díades entre as instituições da rede, falar um pouco mais sobre o Tribunal de Contas da União.

5.12 O Tribunal de Contas da União: uma instituição afastada

Da mesma forma como acontece com o controle interno, o contato do controle externo com a Justiça se dá de forma formal – o que é esperado do Judiciário, parte de outro Poder (distante do Executivo e seu controle interno e do Legislativo e seu auxiliar do controle externo): “Muito mais em termos formais, especialmente com o Poder Judiciário. O Poder Judiciário e a Polícia Federal é basicamente formalidade, só por meio de documento” (Entrevistado 5, TCU, 2014) – chegando por meio de pedidos oficiais: “Os juízes pedem bastante coisa formalmente pra nós. Os contatos informais com os juízes são bem mais raros” (Entrevistado 20, TCU, 2014). Não há uma relação direta da Corte de Contas com este Poder, e nem se esperaria que houvesse, já que as interações com ele ficam mais por conta do Ministério Público: “a Justiça Federal não, porque aí é o Ministério Público que se relaciona com eles. Não temos relação” (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Enquanto o controle interno na figura da CGU busca o tempo todo o contato com a Polícia Federal, a interação do controle externo com esta instituição não seria tão grande, ela se daria mais pela via unilateral de pedidos de ajuda e suporte por parte da polícia: “*E com a Polícia Federal?* É um pouco mais frequente deles pra nós eles pedem bastante informação pra gente e a gente conversa também informal” (Entrevistado 20, TCU, 2014). As operações em conjunto do Tribunal de Contas com a Polícia já teriam ocorrido em maior número, mas seriam hoje coisa do passado: “há alguns casos em que a Polícia Federal nos procura para obter informações sobre alguma coisa. Já teve até no passado operação conjunta com a Polícia Federal, mas hoje não acontece mais isso” (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Apesar de existirem narrativas que pontuam o TCU enquanto próximo da CGU e do MPF, percebe-se muito mais o Tribunal de Contas da União como um órgão afastado dos demais,

que se preocupa com os seus papéis e não se atenta tanto às tarefas dos outros. Com a função de responsabilização administrativa da malversação de recursos públicos e seus derivados, seria interessante se este órgão se aproximasse dos demais, como a Controladoria, os Ministérios ou mesmo a Polícia Federal. Manter-se afastado sugere um isolamento institucional que pode não ser o melhor caminho para manter governos *accountable*. Se irregularidades (e corrupções) ocorrem no meio do caminho da gestão de recursos públicos, uma coordenação entre os órgãos de *accountability* só poderia ajudar a estabelecer processos mais rápidos, com troca mais fluida de informações de uma instituição para outra e com conclusões mais acertadas sobre a culpabilidade e a punibilidade dos envolvidos.

5.12.1 A saída encontrada pelo TCU: a esfera local

Contudo, o TCU (isolado no nível federal) sai desse dilema de escassez de interações apostando sobretudo em parceria e contatos na esfera estadual e local. Ele busca muito fortalecer o contato com os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. A saída que encontra para o seu isolamento é a associação às instituições locais:

Então você tem que ter um sistema federativo de órgãos de controle que possam atuar de forma que a gente tenha a capilaridade pra chegar na ponta, pra poder analisar um ato administrativo aqui, acolá, fazer uma auditoria operacional, pra poder fazer um trabalho consistente de avaliação de uma entidade no sentido de criar incentivos pra que essa entidade possa melhorar a sua gestão. Então o TCU tem trabalhado muito fortemente no sentido de fortalecer o sistema de Tribunais de Contas estaduais e os sistemas de Tribunais de Contas municipais ou dos municípios nos casos em que eles existem. Então a nossa estratégia é fortalecer todo esse sistema porque esse sistema fortalecido e legitimado ele é capaz de gerar melhorias em escala muito maior do que se nós atribuíssemos essa responsabilidade para o TCU (Entrevistado 29, TCU, 2014).

As relações entre os Tribunais de Contas de diferentes níveis federativos ajudaria no sentido de conciliar entendimentos nas questões do controle – ponto criticado por Loureiro (2011), mas que parece ser sendo alvo de preocupação por parte do TCU:

saber inter-relacionar entre as unidades do TCU pra gerar coerência nas fiscalizações e ao mesmo tempo entre instituições de controle nacionais e o mais drástico, entre níveis federativos, porque a discrepância é muito grande de tribunais estaduais e alguns tribunais municipais. Mas, a notícia boa é que a gente tinha essa restrição, mas algumas auditorias estão sendo feitas com os tribunais estaduais tem tido bons resultados. [...] então aquilo que pra gente era um dogma, “melhor não trabalhar com tribunais que tem nível de governança menor que agente”[inaudível] dos estados, isso aí de dois anos pra cá melhorou um pouquinho. (Entrevistado 32, TCU, 2014).

As parcerias estabelecidas são chamadas de auditorias coordenadas, que possibilitam uma avaliação nacional envolvendo determinada área ou tema. As possibilidades que isso traz são

várias e sugerem que o controle externo está dando um passo importante no estabelecimento da *accountability*, ao gerar novas informações e trazer outras instituições para a cena do controle e responsabilização – em geral deixadas de lado pelas próprias instituições federais:

nós estamos também inaugurando um trabalho diferente agora junto com os Tribunais de Contas. São as auditorias coordenadas. Que é auditoria coordenada? É um trabalho em que se escolhe um tema e todos os Tribunais de Contas fazem no mesmo tempo e com a mesma matriz, questões, uma avaliação em âmbito nacional. Então nós fizemos no ano passado na área do Ensino Médio, onde a gente verificou... no caso do TCU verificou a atuação do Ministério da Educação, no caso dos TCEs a atuação dos governos dos estados e dos municípios no provimento do Ensino Médio brasileiro. E aí, depois, se compartilha e se faz uma consolidação de todas essas auditorias. No ano passado foram mais de 28 Tribunais de Contas que trabalharam em conjunto numa auditoria coordenada. [...] Então tem sido feito este tipo de trabalho articulado (Entrevistado 47, TCU, 2014).

Nas entrevistas, o Tribunal de Contas da União é a única instituição que mostra essa preocupação em trazer para a rede as instituições que atuam nos estados e municípios. Nem CGU nem MPF falam sobre suas sedes regionais e estaduais nas interações que estabelecem para fazer cumprir o processo de *accountability*. Entretanto, essa preferência de parcerias do TCU em relação às instituições de controle subnacionais não é vista com bons olhos pelas outras instituições da rede. Para elas, há um sentido e uma razão forte para não se confiar na esfera local: as suas instituições são em geral menos qualificadas e mais comprometidas com os interesses dos poderosos locais. Nesse sentido, tanto o Ministério Público quanto a Controladoria desconfiam e muito dos Tribunais de Contas estaduais:

há uma deficiência grave no sistema do sistema de fiscalização estadual ao meu ver que é a captura dos Tribunais de Contas. Os Tribunais de Contas são órgãos fundamentais na fiscalização do serviço público, da gestão pública. E o que a gente vê em muitos Tribunais de Contas, estaduais sobretudo, é que eles são repositórios de políticos e simpatizantes de gestores públicos, geralmente os governadores, que não conseguem se eleger ou que estão sem um cargo público no momento. E são colocados lá, obviamente, não para defender o interesse público mas para defender o interesse de determinado grupo político [...] Simplesmente fecham os olhos para proteger o grupo político que está no poder naquele momento (Entrevistado 46, MPF, 2014).

Essa desconfiança por parte do Ministério Público adviria da sua experiência em investigar os próprios Tribunais de Contas estaduais: “Não é à toa que existem dezenas de conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais sendo investigados criminalmente ou processados pelo ministério público federal e o estadual” (Entrevistado 46, MPF, 2014);

Agora tem uma experiência muito infeliz com tribunais de conta estaduais. Porque quase sempre eu me relacionei com eles na condição de investigados. Uns 50% dos Tribunais de Contas do Brasil, os estaduais, tem entre seus membros algum tipo de investigação criminal (Entrevistado 15, MPF, 2014).

No caso da CGU, teria sido a sua própria percepção de uma lacuna no sistema de controle por parte dos Tribunais de Contas estaduais que a levou a um papel tão pró-ativo na arena municipal através do programa dos sorteios. Seus membros chegam a reconhecer que o que ela faz em âmbito subnacional poderia ser tranquilamente feito pelo próprio TCU (e nesse sentido as suas competências se esbarram), mas pela deficiência que ela percebe nos Tribunais de Contas ao redor do país, assumiu para si a tarefa de controlar e responsabilizar os governos locais:

na verdade assim, a gente observa que os Tribunais de Contas estaduais não têm feito seu trabalho a contento, tanto que motivou a CGU, de alguma forma, preencher essa lacuna, o próprio TCU poderia fazer um trabalho semelhante ao que a CGU faz e não tenho notícia que o faça (Entrevistado 31, CGU, 2014).

5.13 Contatos negados

Além de mapearmos as interações pela via dos contatos estabelecidos, também perguntamos sobre a ocorrência de contatos negados. Se as instituições da rede estão distantes e mantém entre si relações extremamente competitivas, espera-se que tentativas de contato possam ser negadas. Se elas tratam de casos de corrupção de forma concorrente – como relatado por Taylor e Buranelli (2007) – não compartilhariam informações e levariam as interações a um grau mínimo. Para as instituições analisadas nesta tese isto não se corrobora. Elas se vêem enquanto parceiras de um mesmo processo – “Há uma excelente predisposição de diálogo por parte de todas as instituições” (Entrevistado 47, TCU, 2014); “os órgãos de controle normalmente eles são muito parceiros nesse sentido e nunca negaram contato em relação a esses temas” (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014) e, além disso, “negar um contato com outra instituição na esfera federal seria uma forma arbitrária de comportamento, ninguém tem coragem pra fazer isso” (Entrevistado 26, TCU, 2014).

Da forma como foi feita a pergunta, construída usando um sentido negativo (pela via da negação de contatos), ela foi recebida como muito “pesada”, os entrevistados não se sentiram confortáveis para respondê-la. Mas conseguimos captar o que queríamos quando eles matizaram essa negação, no sentido de relatar dificuldades. O que existiria, na verdade, não são negativas de contatos, e sim formas mais sutis de colocar obstáculos para o acesso – “Contato negado eu nunca tive. Eu nunca tive dificuldade de contato com determinado órgão. O que eu já tive foi negativa de envio de documentos ou provas que eu requisitei. Isso já

aconteceu” (Entrevistado 46, MPF, 2014) – principalmente em se tratando de informações bancárias e fiscais. A Receita Federal e os bancos são sistematicamente colocados, principalmente pela CGU e pelo MPF, enquanto vilões do acesso a informação e do estabelecimento de interações visando a responsabilização da corrupção e da gestão. No caso dos bancos, desobedecem ordens judiciais sobre o compartilhamento de sistemas e informações: “*Existe alguma dificuldade em conseguir acesso a esse sigilo bancário? Existe, você tem que fundamentar, o Banco Central tem má vontade e os bancos privados e os bancos em geral*” (Entrevistado 46, MPF, 2014).

CGU e MPF interagem para tentar combater as irregularidades encontradas nos municípios, mas enfrentam enormes obstáculos quando precisam acessar as contas bancárias dos prefeitos:

O senhor ou alguém da sua instituição já teve o acesso negado com alguma outra instituição para tratar da corrupção municipal? Tem sim, esse de pedir os informes bancários das contas das atuações de prefeito que são sistematicamente negados. A gente tem a notícia pela CGU que ali tem falha, tem irregularidade na aplicação daquele recurso, aí quando você pede, requisita ao banco, naquela localidade as contas para ver as movimentações isso é bloqueado (Entrevistado 14, MPF, 2014).

No caso da Receita Federal, mesmo com autorizações para acesso a dados, ela não costuma entregar a informação que as outras instituições solicitam:

O servidor público tem que entregar a sua declaração de bens ou ele pode optar por autorizar acesso aos dados da Receita Federal. Agora por mais que a gente tenha essa autorização é muito penoso a gente conseguiu, junto a Receita Federal, que entregue os dados do servidor (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).

Em comparação com as outras instituições da rede, a Receita seria muito criticada em relação à negação de contatos:

A Receita é mais difícil sim. Banco Central eu nunca precisei. Mas antigamente até o Banco do Brasil, hoje em dia não, mas negava informação sobre conta, de convênio, era difícil, sabe? Mas assim, quando você falou, eu pensei assim: Ministério Público, TCE, TCU, até mesmo a Polícia. Isso aí assim, eu pelo menos nunca tive dificuldade nenhuma. Mas assim, quando você precisa de uma informação da Receita, aí é mais delicado (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Ambos, sigilos fiscais e bancários, dificultam em muito as investigações sobre corrupção:

Se você me perguntar se já tivemos alguma negativa de algum ente federal que nos tenha impedido o nosso trabalho contra a corrupção eu lhe respondo: Sim. Os bancos federais, sob alegação, a meu ver injustificável, de sigilo bancário. Esse é o grande... a grande pedra no sapato de quem que combater a corrupção no Brasil. É o dogma sacrossanto sigilo bancário. E também o sigilo fiscal, a Receita Federal por vezes também. Cria dificuldade invocando a lei complementar no sigilo fiscal e no sigilo bancário (Entrevistado 25, CGU, 2014).

Nesse sentido, o acesso a informação aparece como uma moeda de troca muito poderosa entre as instituições. Lembrando que “informação é poder”, cada órgão se apega ao que possui e marca território sobre as informações que levanta, mesmo que o compartilhamento delas possa levar a identificação de culpados e ajudar na sua responsabilização. Dessa forma, muitas instituições se resguardam ferrenhamente nas suas regras de sigilo – que é importante em muitos casos, mas que estaria de tal forma impregnado no cotidiano das burocracias do controle que se torna verdadeiramente impossível investigar a corrupção.

Em se tratando principalmente do controle e responsabilização da corrupção, os contatos nunca são diretamente negados. Retomando a duplicidade deste fenômeno abordada por Warren (*duplicitous exclusion*), a corrupção é uma ação que não pretende ser descoberta e, por ser assim, ninguém vem a público defendê-la ou reconhecer a sua paternidade. Publicamente, ninguém se nega a cooperar com as instituições de controle, mas assim que a publicidade cessa (quando os controladores dão as costas), os rastros de corrupção começam a ser encobertos:

Mas a dificuldade que se tem se refere a sigilo bancário, fiscal patrimonial, alguma coisa assim. Mas normalmente não, é muito difícil. Provavelmente até pra um corrupto dizer que não quer combater a corrupção. Então normalmente você não tem uma resposta clara “não”. Ele vai dizer que vai ajudar, vai prestar todo apoio, mas pode acontecer, e já vi acontecer, exatamente numa situação dessa. E quem viu isso foi até o Ministério Público, tava sumindo, queimando prova lá. Mas tinha dito a meia hora que colaboraria com todo o necessário. Então dizer não, realmente não dizem (Entrevistado 45, CGU, 2014).

Apareceram poucos casos exemplificados de contatos negados envolvendo as cinco principais instituições estudadas, e estes envolveram pedidos feitos pelo Tribunal de Contas da União e negados pela Polícia Federal e Ministério Público:

O senhor ou alguém da instituição já teve algum contato negado com essas instituições? Eu já, eu tive, já, fiz um trabalho que eu fiz e eu ia, a gente identificou um caso de corrupção, estava comprovado e a gente tentou acionar a Polícia Federal e não conseguiu. *E você lembra o porquê eles falaram, negaram nesse caso?* É, na verdade é, a gente quando foi solicitar para eles o próprio TCU já tinha feito várias solicitações anteriores ai falou que estava muito difícil essa integração (Entrevistado 13, TCU, 2014).

Apesar de ser a exceção, os contatos negados apareceram quando o demandante era o TCU. Em relação ao Ministério Público, o problema seria a autonomia em excesso dos procuradores:

O senhor ou a sua instituição já teve o contato negado com algum órgão federal para tratar da corrupção ou da corrupção municipal? Já, mas não é comum. *O senhor poderia dizer qual foi a instituição e por quê?* Já tivemos problema com o próprio Ministério Público, porque normalmente quando isso acontece, mas não é

sempre que acontece, é por um problema de postura pessoal do procurador. O procurador é totalmente autônomo no Ministério Público então principalmente em nossos estados quando uma das nossas unidades vai procurar o Ministério Público, pode acontecer do procurador não receber, não querer conversar. Por uma questão de postura pessoal dele. Já aconteceu (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Mas, por outro lado, o próprio TCU reconhece que ele mesmo pode às vezes negar, pois lhe faltariam condições suficientes para atender a todas as demandas: “nega-se não porque não quer fazer mas porque não tem meios de realizar algum trabalho feito em conjunto, pode acontecer com o Ministério Público Federal assim como pode acontecer com a Polícia Federal” (Entrevistado 19, TCU, 2014). Os membros deste Tribunal sabem que esse tipo de postura frustra as outras instituições da rede, mas não entendem como sua a competência de responder cotidianamente a demandas por perícias e pareceres, da parte do MPF, PF e até mesmo da Justiça. Isso apenas reforça mais uma vez a distância e diferença desta instituição em relação as demais, pois ela é a única que narra contatos negados dentro da rede e a única que também assume que às vezes nega o contato:

então freqüentemente nós decepcionamos os nossos parceiros. Muito comum a gente receber ofício do procurador dizendo o seguinte “eu quero que você me diga que irregularidades tem no processo tal lá não sei onde”. O tribunal não vai lá fazer perícia pra ele. Na justiça tem o sistema de perícia que é válido, legal e tão bom quanto qualquer outro. Nós não somos peritos, nós não podemos fazer perícia. Nós não somos habilitados a fazer perícia, nós somos habilitados a fazer auditoria e pra instruir processos administrativos. [...] A gente decepciona muito e diz muito não pra eles. Todos os dias o tribunal diz não. Ou para o Ministério Público, para a Polícia, e para o Judiciário que fica pedindo “preciso que vocês se manifestem disso, preciso de parecer impresso, pede a um perito pra vim trabalhar um mês comigo, pra ir comigo a campo” e nós não podemos fazer isso (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Acabamos de descrever que as interações ocorrem e que entre algumas instituições essa interação é mais freqüente. Mas o que esta interação envolve? Vimos que as informações geradas por uma instituição são vistas como propriedade desta e seu acesso é dificultado sobremaneira – sobretudo informações bancárias e fiscais. Vimos que o TCU destaca-se como uma instituição complexa e particular, mais afastada das outras. Na próxima seção, será discutido como as instituições interagem. Se elas interagem e até freqüentemente, quais tipos de parcerias podemos encontrar?

5.14 Como as instituições interagem

5.14.1 Trocas obrigatórias

Existem as trocas que são mandatórias. Por exemplo, o TCU sempre envia seus acórdãos e decisões para o Ministério Público Federal. O contato nesse caso é obrigatório:

Toda vez que o Tribunal proclama um acórdão condenatório, numa tomada de contas “especial” ou ele aplica uma sanção qualquer, ele manda a cópia dessa documentação para o Ministério Público Federal, “pra” Procuradoria Geral da República no estado onde verificou-se a ocorrência daquela irregularidade, daquele ilícito administrativo, para que o Ministério Público possa propor as suas ações (Entrevistado 8, TCU, 2014).

Assim como a CGU envia seus relatórios às outras instituições da rede, o Tribunal de Contas também cumpre rotineiramente a sua tarefa formal de avisar e informar os outros órgãos, em especial o Ministério Público, sobre as irregularidades que encontra:

Veja bem, tem uma coisa que precisa ficar claro, tem um conjunto de normas dentro do serviço público que nos obriga a relatar para o Ministério Público algumas coisas que a gente veja, então é frequente e absolutamente rotineiro o tribunal mandar um monte de informação para o Ministério Público formalmente por dever de ofício. A gente manda toneladas de papel com indícios de irregularidades todo ano pra eles (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Outro contato obrigatório se dá entre CGU e TCU a respeito da análise das contas do governo e dos órgãos federais – preparadas pela CGU e julgadas pelo Tribunal: “Veja, a CGU institucionalmente sempre, porque nós mandamos para o TCU, na forma em que ele pediu, consolidando os resultados das fiscalizações nos municípios, periodicamente isso é encaminhado obrigatoriamente, sistematicamente pro TCU” (Entrevistado 25, CGU, 2014); “A CGU sendo bem específico, ela tem dever de fazer análise das contas dos órgãos federais e remetê-los ao Tribunal de Contas da União, então nós temos, primeiro um contato constante, tecnicamente, interagimos com o Tribunal de Contas” (Entrevistado 22, CGU, 2014).

Por dever de ofício, a CGU envia os relatórios dos sorteios a todas as instituições possivelmente afetadas pelas irregularidades. Existe assim, de saída, uma interação básica, formalizada e legalmente necessária entre a rede. Mas a tese quer explicar o que acontece depois deste envio formal: quais providências são tomadas? Quais outros tipos de parcerias e interações são encontradas?

O objetivo desta seção é precisamente extrapolar as interações formais. Nesse sentido, busca-se apreender as interações para além do que já está prescrito nas normas constitucional e internas a cada órgão. Como os agentes de *accountability* avaliam a aplicação dessas normas? Apesar da existência de prerrogativas legais de interações, será que os agentes se mostram abertos a esse contato? Por exemplo, cada vez mais as instituições vem colocando em prática acordos e convênios de cooperação para a troca de informações e mesmo de pessoal. Esses acordos são iniciativas novas e apontam para instituições abertas ao diálogo.

5.14.2 Convênios e acordos: trocas de informação

O estabelecimento de acordos de cooperação entre as instituições é algo que vem se expandindo na rede brasileira de *accountability*. Cada vez mais os órgãos tem buscado essa saída: “Eu sei que existem acordos de cooperação com outros órgãos pra essa troca de informações. A gente recebe banco de dados que não são nossos” (Entrevistado 30, TCU, 2014). Esta saída ajuda as instituições a não dependerem da boa vontade individual dos membros de cada instituição. E essa troca de informações é vista como absolutamente positiva e essencial para a responsabilização de práticas como a corrupção:

uma outra vertente, é justamente a assinatura desses acordos de cooperação com outros órgãos de controle para a troca de informações. Observe: o Tribunal, ele tem uma fiscalização baseada muito na verificação documental e no cruzamento de dados que são disponíveis pra nós. [...] Então o Tribunal se baseia muito em documentos. Mas a troca dessas informações com os demais órgãos de controle favorece o estabelecimento de um sistema de controle mais amplo e que permite que haja um combate a esse tipo de situação. [...] a questão da troca de informações, que ela é fundamental pra reforçar o sistema de controle (Entrevistado 8, TCU, 2014).

Os acordos em geral envolvem a recepção de informações e bancos de dados, e são buscados tanto pelo controle externo quanto pelo interno:

a gente tem convênio com várias instituições para auxílio no nosso papel institucional, que engloba o combate a corrupção. A gente tem convênio, que eu me recordo, com a própria Polícia, com o Ministério Público Federal, com a Receita Federal, com o COAF, com a AGU e os órgãos da AGU e com a MJ também, Drci a gente tem esses convênios (Entrevistado 40, CGU, 2014).

É notável a troca constante de informações, mesmo que não embasada por esses acordos ou convênios. Existe, ao menos no plano federal das organizações estudadas, a compreensão profunda de que para o controle e a responsabilização de práticas como a corrupção é preciso reunir o máximo de informações possíveis, que muitas vezes são coletadas e são da competências de diferentes instituições. É preciso respeitar as áreas de atuação, entender os próprios limites (inclusive legais) da competência de cada uma. E compreender que,

justamente por cada uma ter um papel específico, é preciso trocar e compartilhar o que conseguem reunir. Os membros do TCU compreendem muito bem a importância dessas trocas:

A gente compartilha muita informação com a Polícia Federal, com a CGU, e com o Ministério Público Federal, cada um na sua esfera de competência, mas a gente sempre, freqüentemente é oficiado por estes órgão para saber se já foi feita alguma fiscalização do Tribunal em determinada área (Entrevistado 21, TCU, 2014).

Se a gente pegar todos os órgãos que fazem controle no Brasil, nós vamos verificar que existem algumas intersecções. Ou seja, eles atuam na mesma área. Mas existem casos que eles tem uma atuação específica e nós temos uma atuação específica. E muitas vezes nós necessitamos dessas informações que eles produziram e eles necessitam dessas informações que nós produzimos. Nesses casos que existem essa troca de informações (Entrevistado 33, TCU, 2014).

Entrar em contato umas com as outras solicitando informações tem se tornado uma prática plenamente incorporada na rede de *accountability*: “Isso é permanente. A gente tá sempre trocando informação e quando um tem um dado que fornece pra outro... Polícia Federal, o Ministério Público, CGU, a gente vive trabalhando em cima disso” (Entrevistado 26, TCU, 2014); “Às vezes uma informação que a gente obtém em uma fiscalização nossa é muito importante para ação da Polícia Federal, para uma ação da CGU, do Ministério Público né”(Entrevistado 21, TCU, 2014).

A procura por informações é narrada, por exemplo, pelos membros do TCU buscando casos em que a CGU atuou – “Quando temos um caso que sabemos que a CGU está atuando nós conversamos com a CGU e vemos o que temos de informações e trocamos informações” (Entrevistado 30, TCU, 2014) – ou da própria Controladoria buscando subsídios nos trabalhos do Ministério Público e da Polícia Federal:

O Ministério Público quando a gente sabe que existe um procedimento administrativo lá aberto, nós vamos atrás do MP para saber o que eles têm, o que eles tem para compartilhar conosco. Agora, por exemplo, dez e meia, exatamente agora, nós temos uma comissão nossa lá no Rio de Janeiro se reunindo com o Procurador da República [...] eles vão conversar com procurador para ver o que eles têm o procurador vai conversar com a gente para saber o que nós temos para que possamos compartilhar (Entrevistado 07, CGU, 2014).

A gente procura mais para intercâmbio de informações de coisas que eles já tiveram. Exemplo, a Polícia Federal deflagrou uma operação e a gente tem notícia que nessa operação foram presos ou foram investigados servidores públicos federais existe essa busca de informações junto a Polícia Federal para colher esses elementos que eles identificaram para servir de subsídio para gente, basicamente dessa forma (Entrevistado 31, CGU, 2014).

Apesar de descreverem que as interações são mais freqüentes nos grandes escândalos políticos vis a vis casos que não recebem atenção midiática –

Crise, momentos de crise. Quando se precisa dar satisfação a população pontualmente, porque isso nós fazemos rotineiramente. Mas existem casos isolados que chamam muita atenção, por exemplo, o caso do Propinoduto, Valérioduto; aí com certeza temos que dar uma satisfação. Outros casos mais graves, muito mais graves, aí como não houve vazamento pela imprensa, tá certo? Aí é como se nada tivesse acontecendo (Entrevistado 42, MPF, 2014) –

nos parece que essa tendência ao contato está se expandindo para o cotidiano das instituições, ao invés de se concentrar apenas nos momentos de crise. É possível pensar em um aprendizado institucional: a partir de grandes casos de corrupção que saem na mídia, as instituições começam a interagir e, assim, aprendem umas com as outras sobre suas próprias competências, suas esferas de ação, sobre como e o que é possível compartilhar. E isso pode ser levado para as práticas cotidianas de controle e responsabilização.

5.14.3 Parcerias que dão certo: operações especiais

Como exemplo de parcerias positivas, que se iniciam com a troca de informações entre as instituições da rede, estão as operações especiais coordenadas pela Polícia Federal. A partir de dados fornecidos pelo TCU ou pela CGU, ela consegue deflagrar operações nos mais variados âmbitos

Tem várias operações da Polícia Federal que ocorrem a partir de subsídios, a partir de subsídios que são do TCU. Um exemplo que a gente pode citar: há alguns anos aí, nós tivemos aí a “operação voucher” lá no Amapá e essa “operação voucher” da Polícia Federal teve o objetivo de prender e fiscalizar transferências de recursos por emendas parlamentares pra organizações não governamentais, que faziam capacitação de servidores e de pessoas, “né”. Então foi a partir de indícios nossos, a partir de dados nossos (Entrevistado 8, TCU, 2014).

Da mesma forma, normalmente nessa área investigativa temos procedimentos que somos nós que levamos pra eles [...] Leva, e faz-se uma análise, e a partir dali eles montam uma estratégia que a gente não tem as técnicas policial de acompanhar (Entrevistado 45, CGU, 2014).

No caso da CGU, ela não apenas leva informações à Polícia, como também é chamada para participar de várias etapas da investigação policial. Nas operações especiais, a CGU entra fortemente como órgão de apoio às investigações – marcando mais uma vez a força da parceria CGU-PF. Esse convite pode se dar tanto na fase de preparação das operações, durante ou depois delas. Pela sua expertise, os técnicos da CGU podem ser chamados no decorrer de uma investigação e inclusive depois para ajudar na análise dos dados disponíveis:

As operações especiais são atividades como o nome diz operações especiais de polícia. Ou seja, são operações policiais em que a CGU participa como um órgão de apoio às investigações. E essas investigações, elas podem ter também três fases. Uma fase preliminar, em que quando a CGU, ela tendo realizado trabalhos regulares,

né? A CGU verifica que existem situações atípicas né?[...] Agora existe outras situações em que a polícia nos chama para participar do processo de investigação, agora já numa fase mais posterior. Aqui ela pode nos chamar. Então aqui tanto você pode tanto levar ao conhecimento da polícia problemas que nós detectamos de forma regular, como a polícia também pode nos chamar a partir de um problema que ela detectou. Agora, existe a possibilidade também de ser durante. Durante uma investigação, a polícia não nos chamou de forma preliminar, mas durante ela entende que a expertise desenvolvida pelo servidor, pela CGU, pode ser útil durante aquela investigação e aí ela nos chama e pode ser depois também. O depois é um pouco mais complicado porque é justamente uma fase em que a investigação já se desdobrou e pode ser difícil correr atrás do prejuízo ou do volume de dados já disponíveis (Entrevistado 06, CGU, 2014).

De forma irônica, o trabalho da Polícia Federal de busca e apreensão, que ocupa tanto tempo de exposição midiática, dependeria enormemente da ajuda por parte dos técnicos da CGU. De nada adiantaria apreender tantos dados e informações se não souber analisá-los: “Ela [a CGU] vai junto pra avaliar os processos administrativos. É extremamente necessário porque a Polícia Federal não sabe fazer isso. Então eles vão lá e pegam tudo quanto é computador e aparece na televisão e aí?” (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014). O trabalho da CGU na busca e apreensão auxilia a diminuir a quantidade de informações inúteis coletadas. Com a participação de *experts*, o volume de material recolhido não precisa ser grande, sendo possível fazer uma seleção já na apreensão dos documentos:

Por exemplo, se você vai fazer uma busca e apreensão e sua preocupação aquele momento é merenda escolar. E você vai numa prefeitura, e a situação normal seria recolher todos os documentos que tem naquela sala. Talvez algum gritante que aparecesse ali, que não fosse merenda você pegasse. Separaria pra mostrar, isso aqui merece destaque. Mas um monte de recibo, de folha de pagamento, de não sei o que. Não interessa naquele momento. Se você for levar aquele monte de documento depois tem que analisar tudo. Então o negócio é você fazer uma seleção na hora de recolher a documentação, seu trabalho é mais ágil, mais na frente. E a gente tem mais expertise nisso do que eles, então normalmente a gente trabalha junto (Entrevistado 45, CGU, 2014).

E essa demanda pela expertise da CGU seria freqüente tanto por parte da PF quanto do Ministério Público – e assim a CGU tem seu papel de auditora reforçado e valorizado pelas outras instituições da rede:

tanto Polícia Federal como Ministério Público, então assim, são muitos os casos que a gente recebeu pedidos de participação em operações especiais como a gente chama, quando você tem participação de mais de um órgão. Então geralmente são nesses casos, quando o Ministério Público e a Polícia Federal demandam o nosso conhecimento técnico em auditoria (Entrevistado 31, CGU, 2014).

tem técnicas que só nós dominamos, ou seja, fazemos melhor tá. Então eles [outras instituições] têm uma situação em que eles precisam, digamos assim, dimensionar, diagnosticar melhor o problema eles vem, eles e acionam. Eles têm uma informação e a gente tenta materializar e evidenciar nesse aspecto (Entrevistado 17, CGU, 2014).

Dessa forma, como já destacamos, as interações PF-CGU seriam intensas e caracterizadas por uma via de mão dupla: tanto controladores levam para policiais casos de corrupção (irregularidades que se destacam na multidão de dados administrativos: “quando a gente tá fazendo o nosso trabalho comum e verifica que ali realmente tem alguma coisa diferente e não é minha área que faz, sim, existe a chance de entrar em contato diretamente com a polícia, pra avisar a polícia do que está acontecendo e tal” (Entrevistado 40, CGU, 2014)), “a Polícia pede ajuda à CGU com a coleta de dados e análise técnica das informações: é uma mão de via dupla, ou seja, tanto a gente leva quanto eles trazem também” (Entrevistado 17, CGU, 2014):

Em outros casos, nós mandamos pra polícia um relatório de uma auditoria, a partir dali ela aprofunda aquilo num inquérito, depois nos convida para participar junto na operação e aí, após a operação, o material coletado nas buscas e apreensões dos computadores, etc, ela nos pede nossa ajuda para analisar, para selecionar o que é relevante e o que não é, na licitação, no contrato, na conta bancária e os nossos auditores tão aí novamente em contato com os técnicos e peritos analisando o material (Entrevistado 25, CGU, 2014).

Como grande exemplo de operação especial que deu certo cita-se muito a Operação Sanguessuga. E aqui ocorre algo inusitado: tanto TCU quanto CGU disputam a paternidade dos dados que deram origem a essa operação que ficou nacionalmente conhecida. Isso aponta para dois fatos. O primeiro é que as operações da Polícia Federal são vistas com bons olhos, pelo público em geral e pelos próprios auditores, tanto é assim que estes querem ser destacados como parceiros da mesma. O segundo é uma tensão, já apontada anteriormente entre a Controladoria e o Tribunal. Enquanto a primeira afirma que “A operação sanguessugas, a CGU detectou o problema e encaminhou para a Polícia Federal para que a Polícia Federal fizesse uma investigação com os recursos que a polícia dispõe” (Entrevistado 06, CGU, 2014), a segunda aponta as ambulâncias enquanto um exemplo de forte interação com a PF: “Acho que o caso das ambulâncias né. Acho que teve uma atuação forte da Polícia Federal, operação Sanguessuga né?! Uma atuação forte da Policia Federal com o Tribunal de Contas” (Entrevistado 26, TCU, 2014).

Como no exemplo da Sanguessuga, as inúmeras interações com base nas operações especiais se iniciam quase sempre com algum relatório ou indícios levantados pelas instituições de auditoria. No seu controle rotineiro sobre o serviço público, tanto o controle interno quanto o externo podem se deparar com situações que vão além de uma mera falha formal. Falhas de gestão costumam ser resolvidas no âmbito administrativo, mas falhas de corrupção (entendidas como algo que ultrapassa a má gestão e envolve a intenção em produzir exclusões, algo injustificável publicamente) são levadas ao conhecimento principalmente do

Ministério Público e da Polícia Federal. Primeiro há o diagnóstico e uma vez calculados e analisados os fatos, aqueles que se destacam são levados ao conhecimento de outras instituições, que se ajudam mutuamente na verificação do que ocorreu:

Na verdade o que acontece, quando a gente está avaliando determinadas situações a gente se depara com situações em que não é situação de falhas nos controles, ou falhas nos procedimentos, é uma corrupção que envolve tanto entes de fora como o governo dos estados, municípios, o governo, ou seja, então são situações em que está caracterizado que houve uma corrupção tá. Através de uma análise dos documentos, da verificação em loco dos objetos, do custo, ou seja, algumas coisas assim que não está caracterizado uma falha, ou seja, a gente vê que ali houve uma má fé. E o nexos de causalidade está mostrando que há uma participação de envolvimento de diversos entes, ou seja, então aí a gente começa a acionar tanto a Polícia Federal quanto o Ministério Público. O processo se dá nisso. Diagnóstico, faz o diagnóstico, apresenta a materialidade, a criticidade, daqueles fatos, apresenta o assunto e o nosso parceiro tendo o mesmo entendimento a gente começa a se utilizar as outras técnicas lá com a nossa participação (Entrevistado 17, CGU, 2014).

5.14.4 A base das interações: casos de corrupção

Dessa forma, o grande motivador das interações seria precisamente a ocorrência de casos de corrupção. Ela ativaria a rede de instituições. Foi sempre extremamente ressaltado que quando uma instituição encontra algo mais “pesado” ou “estranho”, comunica principalmente à Polícia Federal e ao Ministério Público.

No caso do TCU, “eventualmente comunica a polícia, comunica ao Ministério Público alguma coisa que ele desconfie que esteja acontecendo” (Entrevistado 20, TCU, 2014). Dentro de uma atuação que tenta ser em rede, este Tribunal procura a Polícia quando acha que tem alguma coisa que ela pode atuar melhor ou quando desconfia de práticas criminosas. E aqui aparece algo extremamente relevante: esse julgamento sobre o que levar ao conhecimento de outra instituição nem sempre é claro. Nem sempre é fácil fazer a distinção, que tentamos fazer inclusive nesta tese, entre o que é um ato que indica má gestão e o que é um ato de corrupção. Os membros das instituições de *accountability* julgam cotidianamente o que é grave e que mereceria a atuação de forma conjunta com as outras instituições da rede:

Mas o tribunal acidentalmente se depara com esse tipo de situação já que a gente não sabe quando os caras estão errando de propósito ou praticando um crime e todos os dias a gente vê irregularidade. É muito difícil de a gente saber quais a gente vai comunicar pra polícia e quais não vai. Mas quando surge uma coisa grande, mais forte, mais pesada, chega informação de inteligência aí o tribunal cumpre um protocolo e comunica a polícia (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Portanto, cabe às instituições de auditoria, como CGU e TCU, o julgamento sobre o que é e o que não é só uma falha formal, quando entra em ação o roubo da coisa pública, o desvio de verbas, a corrupção – entendida e interpretada muitas vezes de forma criminal:

E quando este trabalho ultrapassa a área em termos administrativos, que seria uma auditoria, uma falha, onde entra digamos uma parte de crime, que aí estamos falando na parte de bandido, o cara está roubando dinheiro público, desviando dinheiro público, não é nenhuma falha, não foi um erro não foi uma coisa menor, está caracterizado o roubo do nosso imposto, do nosso dinheiro. Aí logicamente os encaminhamentos poderão ser realizados tanto para a parte dos Ministérios Públicos Federal, Polícia Federal ou Ministérios Públicos Estaduais a depender do enquadramento daquele trabalho que está sendo realizado (Entrevistado 04, CGU, 2014).

Faz parte deste julgamento definir se a situação encontrada é apenas um caso isolado, com possíveis explicações alternativas que não seja a corrupção, ou se este caso está combinado a uma série de fatores indicativos da prática corrupta. Quando este cenário começa a se desenhar, outras instituições são procuradas, capazes de tomar providências no campo jurídico e criminal:

Bom, quando nós procuramos é quando nós detectamos, como eu falei antes, algum tipo de desvio. Um desvio de recursos ou algum tipo de situação evidente, né? Não pode ser uma coisa isolada “Ah, vamos construir uma escola!” Mas pode ter mil explicações para o cara não ter construído a escola com o dinheiro que ele recebeu. No entanto, quando você combina o fato da escola não está lá com outros fatos que foram apurados, do tipo “Ah, o dinheiro foi embolsado pelo prefeito.”, isso nos leva a procurar uma instituição capaz de investigar aquilo com mais profundidade e classificar aquilo dali como um crime e aí sim tomar as providências na alçada daquele órgão. Não nos cabe tomar esse tipo de providência. Nós não temos mandato para isso (Entrevistado 06, CGU, 2014).

Assim sendo, o Tribunal de Contas remete as condutas dolosas que encontra ao MPF e PF. Por lidar apenas com a parte administrativa do controle, tudo o que se refere a crimes tem que ser repassados para as instituições responsáveis pela investigação e persecução criminal: “Fora isso é claro quando eu tenho um indício de crime, seja corrupção ou um outro nós procuramos o Ministério Público” (Entrevistado 30, TCU, 2014). Isso faz parte do próprio procedimento interno do órgão: “Ao finalizar uma auditoria, se nós identificarmos a possível prática de um crime, nós damos notícia ao Ministério Público” (Entrevistado 47, TCU, 2014):

quando a gente se depara com um caso em que é possível evidenciar uma conduta dolosa a gente tá preparado pra lidar com isso e com os encaminhamentos adequados, inclusive remetendo essa questão. Daí você vai lidar com aspectos que são de natureza penal e não mais de natureza administrativa que é nosso foco de trabalho, vou encaminhar isso para o MP para que ele possa dar prosseguimento ao devido processo pra que essa pessoa possa vir a ser punida posteriormente pelo judiciário (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Essa interação é narrada tanto pelos auditores do tribunal quanto pelos procuradores: “Evidentemente que, quando o TCU tem alguma denúncia, ou quando o próprio TCU detecta

eventual corrupção, o TCU comunica também ao Ministério Público Federal, para dosarmos as providências cabíveis” (Entrevistado 01, MPF, 2014); “Nós somos procurados quando essas instituições outras têm provas ou indícios nas mãos” (Entrevistado 09, MPF, 2014). No julgamento dos processos administrativos, ao se deparar com indícios de corrupção, cabe ao TCU repassar para as instâncias responsáveis pelos processos jurídicos: “É o Tribunal de Contas ele atua após a tomada de contas especial, se ele detecta que tem práticas de crimes ou corrupção ele encaminha para o Ministério Público cuidar da parte de improbidade ou penal” (Entrevistado 14, MPF, 2014).

No caso da CGU, quando ela encontra algo estranho ou algum problema relevante em suas auditorias, também encaminha para o Ministério Público e para a Polícia Federal que, nas suas esferas de competências particulares, vão apurar o que ocorreu no sentido de responsabilização:

Quando nós somos procurados e quando nós procuramos para adotar algum tipo de ação, ou seja, para fazer essa conexão, são situações mais graves, né? Eu resumiria dizendo que são quando os problemas, os casos, são classificados como atípicos, são situações mais graves (Entrevistado 06, CGU, 2014);

a CGU tá fazendo auditoria e aí ela se depara com um conjunto de problemas relevantes, estranhos e tal. Aí ela pode encaminhar um relatório preliminar para o MP pra PF chamar para uma reunião e apresentar o tema e aí aquele assunto [...] se torna um relatório de demanda especial em que aí a PF e MP vão fazer cada um na sua esfera de competência os seus procedimentos (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

A CGU pode estabelecer processos administrativos, mas para gerar uma ação penal, precisa pedir ajuda dos outros órgãos:

O que acontece, se é recurso público federal, a CGU pode ir a campo fiscalizar. Agora a fiscalização dela não vai gerar uma ação penal, se não envolver a Polícia Federal e o Ministério Público, mas ela pode envolver uma ação do ponto de vista administrativo. Então ela pode exigir que o recurso seja recolhido, se houver servidor público, ela vai fazer o processo disciplinar contra aquele servidor público. Mas chegando lá e havendo crime realmente ela vai ter que pedir ajuda de outros órgãos (Entrevistado 37, CGU-Ministérios, 2014).

Ao ver a corrupção como algo criminal, isto ultrapassa a esfera de competência administrativa da CGU. Sempre que a esfera de competência é ultrapassada, as interações se fazem necessárias:

Quando você vê que o determinado tema entra na competência do outro, forçadamente, eu diria que não é só problema só de auditoria em termo interna, são falhas, se o procedimentos que na administrativa você vai resolver, que está dentro da nossa esfera, na hora que passou para ser crime, aí eu não tenho nem a opção de dizer que eu não vou encaminhar está dentro da nossa competência, como qualquer

cidadão, você tomou o conhecimento de um crime você tem que fazer os encaminhamentos (Entrevistado 04, CGU, 2014).

Cabe assim às instituições de auditoria como CGU e TCU o julgamento das irregularidades, separando o que é mera falha formal, o que é má gestão e o que pode ser corrupção. Entre a certeza de que a irregularidade é apenas um erro formal sem consequências graves e a certeza de que ela envolve um crime de corrupção, há um amplo espectro de possibilidades, e cabe a essas instituições analisar e posicionar cada caso.

5.14.5 Parcerias produtivas: das instituições de auditoria para as instituições de investigação

O papel das instituições de auditoria como TCU e CGU que encontramos descrito pelos membros da rede de *accountability* seria justamente mapear as situações críticas e passar essas informações para a Polícia e Ministério Público. Este mapeamento inicial seria o ponto de partida de grande parte das ações de controle da corrupção:

Havia elementos que indicavam que aquele tipo de modus operandi que ocorreu, isso foi no Amapá, ele já se repetia [...]. Então havia já uma identificação por parte do Tribunal desse modus operandi, e a partir daí o Tribunal, demandado pela Polícia Federal, ele repassou, nasceu a emenda, essa emenda parlamentar foi destinada “pra” tal lugar, desse lugar foi “pra” tal organização que fazia esse tipo de capacitação, mas que essa organização não tinha sequer endereço no local. Então o Tribunal mapeou. Ele já tinha um mapeamento de outras situações e passou (Entrevistado 8, TCU, 2014).

Não sei se você já viu, quando a CGU começa a detectar a mesma, o mesmo modus operandi de um desvio em um município do interior e outros, aí existe a tal da parceria com a Polícia Federal, e aí, então, cria uma operação especial em que você verifica que o mesmo esquema de merenda, ou de ambulância ou de desvio de recurso da assistência, ele ocorre em vários municípios próximos (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Funcionaria muito bem na rede de *accountability* as interações das instituições de auditoria como TCU e CGU com as instituições de investigações como o MP e a PF. No caso do primeiro, ele usa reiteradamente os relatórios do controle externo e do controle interno:

E aquilo que o corpo técnico faz, ele é consumido pelo tribunal, mas ele é consumido por outros órgãos públicos. Então o Ministério Público é um grande consumidor de relatórios técnicos do tribunal. O Ministério Público solicita, o Tribunal entrega os pareceres técnicos. Mesmo que eles sejam divergentes da decisão final (Entrevistado 34, TCU, 2014).

Esse repasse dos casos de corrupção para a PF e MP se justificaria pelo esgotamento das ferramentas disponíveis aos auditores – não que esse esgotamento seja negativo, ele apenas

indica que as instituições tem atribuições finitas, e nenhuma consegue identificar, investigar e punir a corrupção sozinha, daí a importância master dos trabalhos em conjunto e parcerias:

Na verdade isso acontece sempre, sempre que os casos de cada necessidade de acionar a Polícia Federal, ou seja, tem trabalhos de auditoria, às vezes não alcança, sinaliza algo, faz o diagnóstico, mas para você se aprofundar tem que utilizar outras técnicas que não a de auditoria. Então a gente é, com certeza quando a gente está já materializando um problema, esse problema a gente só vai conseguir ter uma dimensão maior com envolvimento de outras técnicas, aí é acionada a Polícia Federal (Entrevistado 17, CGU, 2014).

E mais, órgãos como o Ministério Público dependem enormemente das informações repassadas através de auditorias. Como narrado por um de seus membros, é muito difícil para o MP sozinho iniciar ações de investigações de corrupção. Ele dependeria de algum órgão para apontar para onde olhar: “Agora com relação ao crime de corrupção mesmo, a gente atua quando algum órgão de controle descobre. Dificilmente tem a iniciativa aqui” (Entrevistado 35, MPF, 2014);

a gente não faz um trabalho de busca, de pesquisa dos ilícitos, isso cabe a polícia, cabe aos Tribunais de Contas. A gente então trabalha na dependência da informação, então nós somos informados, ora pela polícia, ora pelos Tribunais de Contas, tem nos estados, tem no Tribunal de Contas da União, têm as agências de controle, fiscalizadores, nós dependemos de informação (Entrevistado 12, MPF, 2014).

Isso significa que nos processos que envolvem a corrupção, as parcerias são fundamentais. Tipificar um caso de corrupção, apurar as informações, coletar provas, analisar indícios, tudo isso precisa contar com uma rede integrada de ajuda mútua:

Mas o sistema de controle, ele é complexo. Quer dizer, você pra analisar...tipificar um caso de corrupção,você tem que ter muitas vezes parcerias com outras entidades. Então o que a gente faz... a gente tem, são uma série de ações de interlocução com outras instituições [...] onde a gente repassa informações relacionadas com os nossos trabalhos, encaminhamos os resultados de auditoria, que posteriormente pode ser verificado que aquilo é fruto de um processo de corrupção (Entrevistado 39, TCU, 2014).

Nesse sentido, a pesquisa das interações na rede de *accountability* faz absolutamente todo o sentido de estar conectada ao estudo da corrupção. Para se compreender como este fenômeno é controlado no Brasil hoje, tanto em termos administrativos como jurídicos, é preciso mapear as interações, onde estão seus pontos vulneráveis, pois seria através destas que se conseguiria a responsabilização dos envolvidos.

5.14.6 Parceria virtuosa: CGU→PF→MPF

É descrita enquanto uma parceria virtuosa no controle da corrupção, a que envolve três instituições da rede: A Controladoria, a Polícia e o Ministério Público. A CGU realiza seus trabalhos de auditoria (como o programa dos sorteios), manda o que encontra de suspeito para a Polícia Federal – “às vezes, de uma auditoria, se percebe que ali existe uma possibilidade de recebimento de propina, é acionada a polícia” (Entrevistado 40, CGU, 2014) – que faz as devidas investigações, que podem inclusive contar com a ajuda da própria CGU – “se a polícia entender que é o caso, ela instaura um inquérito, pede as interceptações. É feita as interceptações, quando ela faz a busca e apreensão da documentação ela normalmente conta com a equipe da CGU pra fazer a análise da documentação” (Entrevistado 40, CGU, 2014) – e encaminha para o Ministério Público instaurar seus processos e propor a denúncia perante a Justiça Federal:

E ai depois a polícia manda todos os relatórios, todas as provas que produziu, Ministério Público manda a cópia da inicial, a gente também continua apurando [...] Então a gente começa a comunicar um caso desse lá atrás e termina com o julgamento e a gente ainda manda cópia de tudo para o Ministério Público [...] Então a gente tem parcerias virtuosas com essas instituições para o combate a corrupção (Entrevistado 40, CGU, 2014).

Um dos fatores responsáveis por essa parceria tão virtuosa pode ser creditado a existência de uma área específica dentro da Controladoria para lidar com as operações especiais. O fato de uma instituição montar uma estrutura interna para facilitar as trocas com outras instituições sinaliza que, ao menos para essa instituição, as interações são importantes:

há uma área específica aqui da CGU que atua com todas as operações. E a PF tem uma área que cuida só disso, não é pulverizado [...] a interação dele com Polícia Federal é direta, com o Ministério Público, Justiça, ele faz todo esse relacionamento quanto à operações, antes de sair, é com ele (Entrevistado 07, CGU, 2014).

Dentro dessa área específica voltada para as interações com a Polícia e Ministério Público, os técnicos são treinados para participar das operações especiais e se articular com membros de outras instituições. Interações bem-sucedidas dependem, assim, de instituições que se dediquem a mobilizar seus técnicos para isso, que abram espaço na sua estrutura para núcleos cuja tarefa principal é estabelecer contatos:

a gente tem uma área dentro da auditoria que tem uma articulação muito intensa com a Polícia Federal, uma área de operações especiais que realmente nos últimos anos trouxeram alguns casos bem relevantes, e aí você poderia dizer que está mais com um contato um pouco mais direto com esses casos mais relevantes de corrupção de corrupção, porque geralmente são demandas do Ministério Público, da Polícia Federal que eles falam “olha eu preciso de algum técnico em auditoria, preciso de algum auditor da CGU que vai in loco evidenciar os tipos de corrupção que nós

estamos detectando”. Então existe um núcleo dentro da secretaria federal de controle interno que ela faz basicamente esse papel, tem auditores treinados para trabalhar junto da Polícia Federal e o Ministério Público, então diversas operações que foram deflagradas nos últimos anos tiveram a participação desses auditores (Entrevistado 31, CGU, 2014).

5.14.7 Os Ministérios e seus encaminhamentos

Como vêm a corrupção muito pela via criminal, as instituições da rede a conectam principalmente com os trabalhos do MPF e da PF. Contudo, se pensarmos que ela também engloba situações de dano ao erário e malversação dos recursos públicos, é possível conectar os Ministérios com o seu controle. Na rede de *accountability*, a responsabilização pelos danos causados pela corrupção ocorre não apenas pela via jurídica, mas também administrativa. Mas o contato dos Ministérios com as outras instituições da rede é bem menor. Por exemplo, eles não participam das operações especiais: “nós não fazemos parte das operações especiais como faz a CGU junto com a PF” (Entrevistado 37, CGU-Ministérios, 2014).

Os Ministérios, como não são instâncias de controle e auditoria propriamente ditas, como TCU e CGU, nem de investigação criminal ou de penalização jurídica, muitas vezes resolvem seus problemas internamente: “*Se vocês encontrarem nas próprias auditorias, no próprio trabalho aqui que é esse tipo de irregularidade, elas são encaminhadas pra essas outras instituições? Não necessariamente [...] O ideal é que o Ministério resolva os seus problemas, né?*” (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014). A própria CGU manda para os Ministérios as irregularidades que encontra, para que cada um seja responsável pela “faxina da própria casa”: “A gente não instaura, a gente só está preocupada com essa parte maior, aí a gente manda o órgão onde aconteceu a irregularidade instaurar. Porque cada um é responsável pela faxina da sua própria casa” (Entrevistado 03, CGU, 2014). Ela envia as irregularidades encontradas para que os Ministérios repassadores dos recursos apurem e tomem as devidas providências, como no exemplo abaixo sobre o Bolsa Família:

Vem uma denúncia de que no município tal lá do interior de Minas Gerais tem uma pessoa que está recebendo indevidamente. Eu não vou mandar uma equipe lá pra isso. Eu mando pro Ministério e acompanho se o Ministério verificou aquilo, de quem foi à culpa, se foi da Caixa, se foi do prefeito, se foi do Cadastro (Entrevistado 25, CGU, 2014).

A CGU tem primeiro esse papel de fazer a supervisão, os processos são feitos, originariamente, lá na ponta, ou seja, teve um problema lá no Ministério da fazenda ele que é a primeira autoridade que tem que tomar conhecimento e a gente vai supervisionar as providências que eles vão ter que adotar (Entrevistado 31, CGU, 2014).

No mesmo sentido, o Ministério Público demanda mais responsabilidades para o órgão repassador, que ele seja incluído de forma mais pró-ativa no sistema de controle. Eles pedem isso nas entrevista tomando como exemplo o Fundeb:

que o repassador de recurso não fique tão isento de irresponsabilidade pela aplicação do recurso, como acontece com o Fundeb e o Ministério Público está em cima, nesse momento do Fundeb, são dezena de milhares de prestação de contas que estão lá em salas e salas sem que ninguém dê uma olhada, e pessoal olhando apenas o formal. Então que o órgão repassador também tenha estrutura que ele dê a responsabilização pelo controle da aplicação daquele recurso (Entrevistado 14, MPF, 2014).

Mas o caminho inverso também ocorre: o Ministério, ao se deparar com casos graves ou ao perceber que outros órgãos não estão tomando providências, os encaminha para a CGU: “Quando vê que é alguma coisa grave encaminham para gente, ou se encaminham pros órgãos que deveriam e eles não fazem nada, encaminham pra gente saber também” (Entrevistado 03, CGU, 2014). Apesar dessa situação não ocorrer sistematicamente, o encaminhamento do Ministério para a CGU pode acontecer nos casos de irregularidades dentro da gestão:

Quando isso ocorre a gente relata esses fatos e comunica a CGU e a CGU toma as providências... como, por exemplo, um aprofundamento... uma abertura de um... procedimento administrativo de responsabilização e... Mas isso não é assim uma situação que ocorre sistematicamente. Eventualmente isso pode acontecer. E quando acontece a gente tem esse tipo de encaminhamento. Sempre com intermédio da CGU (Entrevistado 18, CGU-Ministérios, 2014).

O papel dos assessores de controle interno se esgotaria com os encaminhamentos à CGU, não tendo capacidade para fazer nada muito além disso, lhes faltando competência coercitiva:

Como eu já coloquei, quando há denúncias que no primeiro momento envolve desvio de recurso público são encaminhadas pela assessoria de controle interno a CGU [...] eventualmente monitoramos um ou outro caso, mas é lógico como assessor eu não tenho competência coercitiva de faça logo o relacionamento é esse, fazemos o encaminhamento e aí a nossa missão está cumprida (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

O encaminhamento para a CGU tem também como objetivo incorporar a demanda ou denúncia dos Ministérios aos seus trabalhos de auditoria: “se a gente tem alguma denúncia de alguma coisa a gente manda pra CGU e naquilo que a CGU pode ela insere no procedimento” (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014). Além disso, a CGU é procurada pelos Ministérios quando estes precisam de ajuda para abrir processos, através da indicação de servidores especializados no assunto:

O Ministério da Educação veio até nós dizendo “olha, eu preciso abrir um processo e eu não tenho uma pessoa com o perfil, vocês podem indicar um servidor para presidir?” Podemos. [...] Então, eles viram a necessidade de uma pessoa com o perfil, nós indicamos (Entrevistado 07, CGU, 2014).

Nessa interface Ministérios-CGU, os assessores trazem como sugestão que ambos se aproximem cada vez mais, desenvolvendo uma linguagem em comum e procedimentos internos para agilizar e facilitar as providências cabíveis. A CGU vai a campo e encontra irregularidades (muitas vezes de corrupção), o assessor pode escrever uma nota técnica sobre isso e mandar diretamente para a alta hierarquia do Ministério, adiantando os trabalhos que, de outra forma, ficariam meses parados na área técnica ministerial:

então ainda hoje a equipe que saiu daqui eu também estava vendo com eles uma nota informativa tinha um relatório da CGU que a CGU fez uma ação com a Polícia Federal em um município brasileiro e descobriu um desvio de dois milhões e pouco isso é uma corrupção, isso é um desvio de recurso. Então aí eu faço uma nota informativa rápida, aquele relatório foi pro gestor, mas eu faço uma nota informativa de uma, duas páginas no máximo e mando pro secretário da secretaria nacional. Ou seja, aquele relatório que chegou lá pode ir pra área técnica e que podia demorar dois, três meses pra tomar providência. Mas eu mando pra ele uma nota informativa de uma, duas páginas, dando a informação e solicitando providências (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

Essa figura do assessor de controle interno é hoje central em todos os Ministérios que a adotam (não é obrigatório). Ela veio para suprir uma demanda não só de conexão entre as ações da CGU e as medidas a serem adotadas no âmbito do Ministério, como também de auxílio e orientação nas matérias de controle interno. Isso porque este controle até a década de 90 funcionava sob a forma de secretarias dentro dos Ministérios, que faziam toda a parte de auditorias e fiscalizações. Em 1994, com a criação da Secretaria Federal de Controle Interno no âmbito do Ministério da Fazenda, as estruturas de controle interno deixaram os Ministérios e passaram a integrar esse único grande órgão. A mudança negativa que isso trouxe foi um relacionamento com os Ministérios baseado apenas no controle e não mais na orientação – “E aí o relacionamento ele ficou predominantemente na esfera do controle, então aquela esfera de assessoria de controle interno com fins de orientação ela deixou o Ministério e não foi criada uma contrapartida mesmo que externa” (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014). Isso proporcionou um afastamento excessivo entre os órgãos de execução das políticas e o órgão de controle, que tem sido diminuído gradativamente com o advento dos assessores de controle interno em cada Ministério, cujo trabalho é

predominantemente traduzir digamos essa ação de controle em orientações para o Ministério, trabalhar pelo aperfeiçoamento dos controles internos de cada pasta. [...] então é basicamente o retorno daquela função orientação que particularmente na secretaria de controle interno era muito forte. As instituições tinham muita segurança em poder contar com a antiga SISEC. Então é uma responsabilidade grande resgatar esse papel orientador do controle interno dentro desse Ministério. Então é basicamente isso, nosso papel é esse. Fazer essa ponte com CGU, fazer ponte com os órgãos de controle do tribunal de contas e trabalhar na orientação de boas práticas e fortalecimento das ações de controladoria interna dos órgãos vinculados ao Ministério (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

Cada assessor atua como ponto de ligação entre o sistema de controle interno do Executivo federal – cujo órgão central é a CGU – e os Ministérios. E essa ligação vem desde o recrutamento para o cargo de assessor, tanto pelo seu provimento por servidores da CGU quanto pela necessidade da mesma referendar a sua escolha

Então cada Ministério tem um assessor especial de controle interno que normalmente acaba sendo um servidor de carreira da CGU, mas não é obrigatório. Mas a indicação dessa pessoa passa pela CGU, a CGU precisa referendar o nome dessa pessoa (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).

Seu cotidiano engloba analisar os relatórios que chegam da CGU e do TCU e fazer resumos para os gestores, acompanhando a incorporação das suas sugestões e demandas por providências:

O trabalho aqui é muito de relacionamento com o Tribunal de Contas da União e com a Controladoria Geral da União. Em média você tem aí um relatório de auditoria ou de acórdão com a leitura semanal que vem desses órgãos, claro que isso não é linear [...] Então é isso, você recebe essa documentação, dá os encaminhamentos internos, tem que fazer sempre um resumo sequencial, porque a auto gestão não lê o relatório completo nem o acórdão completo, então você tem que fazer um resumo gerencial pra informar às instâncias superiores e acompanhar os prazos (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Nem todas as irregularidades precisam seguir o caminho da sanção – por isso mesmo não podíamos esperar que as 19 mil irregularidades trazidas nos relatórios da CGU gerassem processos administrativos ou jurídicos. Muitas podem ser resolvidas por meio de pressões, acordos ou recomendações dos próprios Ministérios. O foco daqueles que gerenciam as políticas é melhorá-las e conseguir atingir os cidadãos (incluir os que devem recebê-la e excluir os que indevidamente recebem). Eles não estão tão interessados em culpar os responsáveis. Seu papel na *accountability* é avisar às outras instituições os casos mais sérios que porventura encontrem, e avisar aos gestores dos casos graves encontrados pelos órgãos de controles, demandando que providências sejam tomadas na gestão da política.

5.14.8 Combinando prioridades

Um dos passos para as interações ocorrerem de uma forma coordenada é a combinação de prioridades. Não adianta uma instituição sozinha definir que a corrupção será o foco de sua atuação sem a parceria com as outras instituições da rede, que levam a cabo outras etapas da *accountability*. Nesse sentido, vemos algumas conexões sendo estabelecidas. Por exemplo, reuniões entre equipes do Ministério Público e da Controladoria para o encaixe das ações de

uma nas prioridades da outra. Interações nesse nível são absolutamente produtivas, elas dão um passo além da simples troca de informações, pois imbricam os trabalhos de uma nas atuações da outra. Elas não apenas se comunicam, como se preocupam em estabelecer trabalhos que reciprocamente as beneficiem. Não há uma coincidência perfeita de prioridades – isto é impossível dado o papel diferenciado de cada uma – mas quando há essa coincidência, e elas se movem no sentido de ajuda mútua para alcançá-la, saímos de uma rede de *accountability* baseada na falta de coordenação entre as instituições na direção de uma rede mais coordenada e imbricada:

Com a CGU nós temos equipes que se reúnem nas câmaras, digamos que pra entrar numa sintonia. Quais são as prioridades do Ministério Público, o que pode a CGU se encaixar dentro das prioridades. O que são as prioridades da CGU, o que nós podemos fazer para se amoldar a essas prioridades. Naquilo que é comum nós se juntamos e trabalhamos, porque não há uma coincidência perfeita de prioridades, nunca vai haver. Mas de qualquer forma se tem 50%, esses trabalhamos juntos. Quando trabalhamos juntos o resultado é muito bom (Entrevistado 42, MPF, 2014).

Não apenas a CGU combina prioridades com o Ministério Público, como também o próprio TCU. Seus relatórios de auditoria não apenas subsidiam os trabalhos dos procuradores, como também podem ser previamente arranjados de forma a incluir as questões que interessam ao outro órgão:

Então a gente subsidiava o trabalho deles com os nossos relatórios de auditoria, e muitas vezes eles, a gente combinava previamente com eles planejamentos de questões que eram levadas pros nossos relatórios de auditoria pra também subsidiar o trabalho deles. Então um trabalho muito combinado, muito importante, muito bom (Entrevistado 29, TCU, 2014).

A CGU, além de combinar prioridades com o Ministério Público, também se destaca como instituição parceira dos Ministérios: “Então o próprio Ministério não diria pra você que ele faz a agenda, define o escopo da fiscalização, mas ele numa condição melhor de trabalho é possível que o Ministério e o CGU mais e mais definam em comum acordo esses pontos” (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014). Além disso, já foi destacado anteriormente as reuniões conjuntas da Controladoria com o Tribunal de Contas para definirem de forma coordenada o escopo das suas auditorias.

As combinações de prioridades são encontradas inclusive entre as duas instituições mais competitivas da rede: MP e PF. Quando eles entendem que precisam uns dos outros e deixam suas rivalidades de lado em nome de um trabalho conjunto, isso apenas acrescenta às duas instituições:

Sim, na primeira instância eu sempre tive esse trabalho de procurar a coordenação da superintendência da Polícia Federal para tentar estabelecer metas conjuntas mesmo. Forma conjunta de trabalhar. Sempre também me oferecendo para atuar nas prioridades deles. Porque eles também precisam de nós, às vezes uma prisão preventiva, uma prisão temporária. Eles também precisam de nós. Então, quer dizer, eu sempre me oferecia para somar. Olha, eu tenho minhas prioridades, vocês tem a de vocês, vocês são um órgão, nós somos outro (Entrevistado 35, MPF, 2014).

A combinação de prioridades é algo extremamente positivo na rede, pois permite às instituições se sintonizarem umas com as outras, trabalhando enquanto uma rede, e não enquanto instituições separadas:

Imagina o Brasil inteiro demandando, você conciliar essas ações isso é um dificultador. [...] Então a gente consegue dizer assim vocês tem demanda do Brasil, mas vocês sabem, vocês trabalham como sistema e a gente trabalha como sistema, então vamos definir aqui o que é prioridade segurar os outros pra um segundo momento ou terceiro, quando vocês tiverem recursos quando nós tivermos recursos e conseguir fazer pra fazer bem feito (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

Apesar de todas estas combinações de prioridades existirem, a rede de *accountability* não foi narrada de uma forma completamente horizontalizada. Houve quem se colocasse enquanto a cabeça do sistema.

5.14.9 A cabeça do sistema

Enquanto TCU e os Ministérios não chamam para si um papel central na rede de *accountability*, o mesmo não é verdade para a Controladoria e o MPF. As duas instituições se consideram a cabeça do sistema de controle e responsabilização, principalmente quando o assunto é corrupção: “E a CGU é a cabeça do sistema com relação a controle” (Entrevistado 48, CGU, 2014). Ela não apenas mantém parcerias com vários órgãos de controle, fazendo trabalhos conjuntos com MPF, TCU, PF – “Esses órgãos geralmente de controle, Ministério Público, Tribunais de Contas, a gente sempre, eu sempre tenho parceria com eles e trabalhos conjuntos [...] No nosso caso, a gente é acionado e aciona muito nessas parcerias que eu te falei, de fazer trabalhos conjuntos, de sensibilização” (Entrevistado 16, CGU, 2014) – como é na verdade quem coordena os esforços, como no exemplo da operação Porto Seguro, no qual ela coordenou a troca de informações e apurações entre Ministérios, agências nacionais, AGU e Presidência:

Um caso, por exemplo, que nós damos é o da Operação Porto Seguro que eram vários servidores de vários órgãos, então precisava ter uma coordenação, isso porque o Ministério da Educação pegou servidores dele e foi ver o que eles tinham de irregular. A Advocacia Geral da União pegou o dos servidores dele e foi fazer o apuratório; um servidor do Ministério da Fazenda foi fazer o apuratório; a própria

Presidência da República foi fazer o apuratório. Então a gente precisa conjugar os esforços porque a informação muitas vezes que está lá no Ministério da Educação pode ajudar lá no Ministério dos Transportes, na agência, na ANAC que também tinha apuratório sobre o caso. Você precisa ter essa troca de informações, essa coordenação; e essa coordenação é feita por nós [...] nós temos que coordenar daqueles outros órgãos que nos pedem ajuda na coordenação, não diretamente na execução (Entrevistado 07, CGU, 2014).

Ela se intitula como o órgão brasileiro anti-corrupção por excelência, não no sentido de ser o mais importante, mas no sentido de comandar as articulações com as outras instituições. Tendo consciência de que o combate à corrupção não pode ser tarefa de uma instituição só – o que enfatizamos desde o início da tese – ela toma a iniciativa de buscar as outras instituições (principalmente MP e PF, mas também TCU, COAF, Receita, órgãos estaduais)⁶², reforçando seus laços através de convênios e acordos, realizando reuniões, chamando-as para o debate e trabalhos em conjunto:

Olha, eu diria que, desde o início, desde 2003 – que é o início – a CGU adotou um viés muito forte de assumir o combate à corrupção como tarefa sua. Claro, que tendo clareza desde o início que não é tarefa de uma instituição só, é de um conjunto de instituições. E por isso mesmo começar a buscar, logo de início, a articulação com outros órgãos de defesa do Estado. Ministério Público e Polícia Federal, sobretudo. Também TCU, COAF, o conjunto de órgãos que você conhece, que se articula conosco, né? Agora, como eu dizia, desde o início nós assumimos muito esse papel de... porque sentimos que faltava um órgão que coordenasse os esforços de todos os órgãos, ou seja, tendo muita clareza de que não era tarefa só nossa, jamais poderia ser, mas que era preciso alguém assumir, puxar essa corda... entendeu? Para juntar os esforços dos outros órgãos. Isso foi assumido pela CGU desde o início. [...] foram assinados convênios com todos os Ministérios Públicos, todos os estados, com o federal e tal, tal, tal... e com a Polícia Federal, e com a Receita, e isso e aquilo, e a CGU aí começou a então... de certo modo, digamos, seria uma pretensão de estar acima dos outros, de liderar no sentido de coordenar. Nesse sentido de coordenar, não de ser o mais importante ou o mais efetivo, mas no sentido de tomar a iniciativa de articular (Entrevistado 25, CGU, 2014).

Cada vez mais a CGU vem assumindo esse papel de destaque na coordenação das interações entre as instituições de *accountability*. E ela tem sido reconhecida por esse seu papel de articuladora das ações de controle e responsabilização da corrupção:

Acho que CGU hoje tem um desenho muito propício e também acaba cumprindo o papel dessa articulação com as outras esferas de governo. E com isso a CGU tem esse papel importante nessa questão não só da articulação, mas também de promoção de ações integradas com diversos órgãos de governo (Entrevistado 38, CGU, 2014).

Na esteira da evolução das interações da CGU, nas décadas de 70/80 ela se envolveu fortemente com o TCU – “durante muito tempo a CGU, ou melhor, o controle interno, desde que o controle foi estruturado na década de 60, durante os anos 70, 80, a CGU se articulou

⁶² O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), é um órgão criado no âmbito do Ministério da Fazenda, instituído pela Lei 9.613/1998, e atua primordialmente na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Para mais informações, ver <http://www.coaf.fazenda.gov.br/>

muito com o Tribunal de Contas da União” (Entrevistado 06, CGU, 2014). Nos anos 90, ela teria se voltado para os gestores federais tendo em vista os processos de descentralização que deram aos municípios papel de destaque na implementação das políticas públicas:

Nos anos subsequentes, nos anos 90, a CGU, ou melhor, o controle interno que era a Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda, ela se articulou muito com os gestores federais. Era um novo paradigma. A partir da Constituição de 88, você tinha uma nova forma, existiu na época a municipalização, transferência de volumes significativos de recursos para os municípios, então o controle interno se uniu mais ao gestor federal (Entrevistado 06, CGU, 2014).

E já nos anos 2000, ela se voltou para os órgãos de defesa do Estado (a rede de instituições de *accountability*) – “Na década de 2000, o que se observou foi o que eu chamei de relacionamento com os órgãos de defesa do Estado” (Entrevistado 06, CGU, 2014); para, em 2010, se articular com os controles internos locais, servindo como modelos para eles se estruturarem e disseminando suas metodologias de controle. Seu destaque vem crescendo tanto, que começou a servir de inspiração para os órgãos de controle interno dos estados e municípios:

eu acho que o controle interno federal vem adquirindo uma expertise ao longo dos anos e o controle vem se institucionalizando cada vez mais o controle interno federal o que faz com que os órgãos estaduais e municipais recorram ao governo federal para estudar o modelo e buscar implementar aquilo que é da sua competência (Entrevistado 38, CGU, 2014);

Eu costumo dizer que o que tem acontecido mais recentemente é uma articulação com os órgãos de controle interno dos estados e municípios. Então, a estruturação de órgãos similares a CGU e a gente já observa isso, essa talvez seja a minha principal sugestão não só os gestores, porque hoje a gente já observa isso no governo federal. Há uma reclamação de que controle está mais bem preparado que os próprios órgãos, né? Agora é o jeito de combater corrupção, combater má gestão, é se esses órgãos começarem a se estruturar melhor e a CGU vem contribuindo pra isso, no período mais recente a gente vem já observando, se articulando, dividindo metodologia, né? Mostrando pra eles como a CGU trabalha, eles estão se desenvolvendo, os órgãos estaduais e municipais estão se desenvolvendo (Entrevistado 06, CGU, 2014).

na verdade a gente tenta manter algumas parcerias com alguns estados, com alguns municípios, dando a contribuição dos métodos de trabalho que a gente tem feito aqui para lá com eles ne para as áreas que cuidam também nessa questão ai de monitorar, controlar no âmbito municipal e no âmbito federal (Entrevistado 17, CGU, 2014).

Na verdade, a instituição que primeiro iniciou este contato grande com as instituições de controle local foi o TCU. Ele assumiu o centro da coordenação da rede de *accountability*, quando propôs a criação da sua Rede de Controle. Surgida em 2009, fruto do grande esforço de coordenação do então Ministro Ubiratan, a Rede é um centro decisório interorganizacional que visa aprimorar o controle do Estado sobre a gestão pública. Ela funciona através da

realização de oficinas de trabalho em Brasília e da implantação de Redes nos Estados – mais uma vez demonstrando a preocupação e relevância que o TCU atribui às esferas subnacionais. O principal objetivo da Rede é desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros. A estratégia adotada por ela é ampliar e aprimorar a articulação de parcerias entre os órgãos públicos e as entidades, mediante a formação de redes de âmbito estadual e federal, bem como a interação da rede formada pelos signatários do acordo estadual com a Rede de Controle da Gestão Pública.⁶³

Essa Rede apareceu nas nossas entrevistas, enquanto iniciativa do TCU de ser o ponto de partida para a articulação com as outras instituições – “A gente tem um, eu não diria um colegiado, mas a gente tem algumas ações de cooperação com esses órgãos aí, o que a gente chama de Rede de Controle” (Entrevistado 21, TCU, 2014). – mas que estaria hoje um pouco enfraquecida:

A gente tem também o que a gente chama de rede de controle, que é um grupo que foi proposto pelo Tribunal de Contas da União há alguns anos atrás e que criou subgrupos, por exemplo, na área de licitações, na área de obras, na área de pessoal, alguma coisa de TCE, alguma coisa mais voltada para a área de corrupção mesmo. Então esses grupos se reúnem com uma certa periodicidade. No início quando foram criados na gestão do presidente que os criou, essas reuniões eram mais intensificadas, mas as pessoas acabam se conhecendo então facilita esse contato (Entrevistado 45, CGU, 2014).

Ao notar esse enfraquecimento, os procuradores do MPF pensam em avocar para si o papel de reidratá-la, fortalecê-la, e sobretudo, coordená-la:

Então essa rede de controle teve um esforço enorme [...] com a participação de representantes de várias instituições, mas ela foi perdendo substância ao longo do tempo, o Ministério Público tem interesse em retomar principalmente agora com a câmara de combate a corrupção. Retomar, revitalizar e eventualmente avocar para cá o papel de secretaria [...] Essa rede está desidratada, as duas administrações subseqüentes do TCU não deram a devida importância para o fortalecimento da rede, a gente vai tentar retomar junto com o procurador geral, se não seria mais adequado com essa câmara de combate a corrupção trazer para o Ministério Público, para a secretarias da rede de controle, porque aqui institucionalmente seria supra qualquer instituição. Então acho que o mais adequado seria a rede de controle estar na coordenação do MPF (Entrevistado 14, MPF, 2014).

⁶³ Assinaram o Protocolo de Intenções 17 instituições: Advocacia Geral da União, Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, Associação Nacional do Ministério Público de Contas, Banco Central do Brasil, Câmara dos Deputados, Conselho da Justiça Federal, Conselho Nacional de Justiça, Controladoria-Geral da União, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Previdência Social, Ministério Público Federal, Senado Federal, Tribunal de Contas da União, Tribunal Superior Eleitoral. Para mais informações, consultar <http://www.rededecontrole.gov.br>

Dessa forma, nota-se também no discurso dos procuradores uma invocação para si da função de coordenar o sistema de controle e ser o seu ponto central: “O MPF é mais preocupado em manter esses contatos institucionais para aprimorar o sistema, do que o inverso” (Entrevistado 01, MPF, 2014). Seus procuradores falam sobre seu ativismo diferenciado, que inclui agir mesmo nos casos nos quais há uma dúvida sobre qual a autoridade competente para investigar. Ele seria o responsável por atuar nos casos que se encontram nessa “zona cinzenta”, investigando primeiro e repassando depois para o órgão devido. A atitude notada entre os procuradores é agir primeiro, analisar a responsabilidade depois:

Em alguns casos há uma dúvida se há interesse da união ou não. Nesses casos onde há uma zona cinzenta, normalmente nós agimos. Ainda que posteriormente nós tenhamos que encaminhar o resultado da investigação pro autoridade de competência estadual, por exemplo, nós fazemos. Quando há uma dúvida razoável sobre quem deva agir. Ao invés de se discutir quem vai agir, nós agimos e se no final nós chegarmos a conclusão de que não é de nossa responsabilidade, encaminhamos a quem tem direito (Entrevistado 42, MPF, 2014).

O MP se coloca como a instituição responsável por estabelecer laços, inclusive quando o assunto é a corrupção: “Voltando especificamente para a corrupção a gente quando tem um indício qualquer de corrupção, a gente vai atrás da Receita Federal, do COAF, da CGU, do delegado da Federal naquela cidade, que as vezes sabe muito mais que o secretário daqui da Receita Federal, e que está disposto a falar” (Entrevistado 15, MPF, 2014).

Dessa maneira, encontramos uma competição entre as instituições, ainda não tratada pela literatura. Esta aborda as competições que ocorrem no âmbito das investigações sobre corrupção, mas ainda não ressaltou a competição que se dá entre CGU e MPF quando o assunto é qual a instituição central de combate à corrupção. Ambas avocam para si a tarefa de ser o centro da rede, coordenando o trabalho em conjunto das outras instituições. Essa competição está implícita nas entrevistas, pois Controladores e procuradores não esboçam visões negativas uns dos outros. Muito pelo contrário, as duas instituições estão unidas neste esforço de controle e responsabilização da corrupção – inclusive os dados do sorteio mostram isso. Mas, há um embate simbólico no campo do discurso sobre a quem pertence a função de coordenar.

5.14.10 TCU: uma instituição diferenciada

Além de fazer os encaminhamentos devidos ao MPF e PF, de eventualmente entrar em contato com a Justiça, de julgar anualmente as contas do governo, o TCU assume para si, diferentemente da CGU (que quer se a cabeça do sistema), um papel de ajudar a melhorar os outros órgãos da administração – “A nossa relação com os outros órgãos é uma relação de trocas de experiências. A gente acaba tendo um papel importante de ajudar a melhorar os outros órgãos da administração pública” (Entrevistado 34, TCU, 2014). A palavra-chave que define essa instituição, e que apareceu várias vezes nas entrevistas é *governança*. Da forma como expresso pelos seus membros, o TCU não assume um papel punitivo nem investigativo no controle da corrupção. Sua missão, da forma como vista pelos seus servidores, é a de promover governos melhores, mais transparentes, com políticas mais eficientes e eficazes.⁶⁴ Essa sua perspectiva diferenciada explicaria em parte o baixo número de processos instaurados por ela em se tratando das irregularidades encontradas pela CGU.

Sua distância das outras instituições também seria explicada pelo fato de que é a responsável por fiscalizá-las, tanto MP como CGU: “Com o TCU a nossa relação é um pouco mais distante [...]. Segundo, o TCU nos fiscaliza. Quem fiscaliza o fiscal? O TCU nos fiscaliza também (Entrevistado 01, MPF, 2014).

ele [o TCU] começou a assumir um papel muito voltado para induzir governança do órgão público. Então eles fazem, hoje em dia, eles estão com muito foco nisso. Vem no Ministério fala: olha, vamos fazer um trabalho sobre governança da tecnologia da informação, área de TI de vocês, existe um planejamento estratégico do ministério que gere diretrizes do planejamento estratégico da área de TI? Existe um comitê de TI? Existe um plano diretor? Regras que amarre o funcionamento daquela área, para melhorar um pouco a governança corporativa dos Ministérios (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).

Num duplo movimento na rede, a CGU tem ocupado cada vez mais o papel de coordenar as ações de controle e responsabilização da corrupção e o TCU tem diminuído seus esforços em relação à Rede de Controle e se movimentado para outra área, mais preventiva, de promoção da governança: “Então o TCU tem se afastado um pouco dessa questão de controle da corrupção. Porque a CGU começou a ganhar espaço e nosso modelo, a CGU apesar dela só

⁶⁴ “Que é governança pública? É a capacidade institucional de formular, implementar e avaliar políticas públicas. Então é o ambiente operativo, é a forma como essa dinâmica de formulação, implementação e desenvolvimento ocorre e isso tá vinculado à direção, ou seja, indicadores [inaudível] estratégico nacional, coordenação e coerência entre as ações públicas, capacidade de monitoramento e avaliação dessas políticas e, ao mesmo tempo, sistemas de accountability e integridade” (Entrevistado 32, TCU, 2014).

pegar verba federal, o grande grosso tá aí na verba do governo federal” (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014). Enquanto para alguns esse afastamento do TCU do tema da corrupção é preocupante “já que se a gente for pro legislativo e judiciário só o TCU pode alcançar. Então irregularidade na constituição de um tribunal, por exemplo, a CGU não vai lá vê, o dinheiro é um dinheiro do poder judiciário e o TCU estaria fiscalizando” (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014), concomitantemente, pode-se ver isso algo positivo. O controle da corrupção não é alcançado apenas com medidas punitivas e sanções. Uma rede de *accountability* deve ter instituições preocupadas com todas as suas fases e a prevenção é uma delas. Não se previne corrupção somente com punições e investigações – elas são sem dúvida importantes, mas a diminuição desta prática também está ligada a melhorias no ambiente de gestão: torná-lo mais transparente, com regras mais claras, com informações circulando mais facilmente, tenderia a diminuir a ocorrência de práticas ocultas como a corrupção, ou pelo menos torná-las mais visíveis e de mais fácil identificação.

5.15 As interações e as exclusões

Por fim, a totalidade das entrevistas nos ajuda a elucidar um ponto importante: as interações entre as instituições de *accountability* visam não apenas tratar dos casos criminais de corrupção, mas também proporcionar um ambiente de gestão menos profícuo à disseminação deste tipo de prática excludente. A ideia de uma rede que promova *accountability*, retomando os capítulos iniciais, é a ideia de promoção da inclusão, tanto do ponto de vista social, quanto político (controlando e responsabilizando práticas como a má gestão e a corrupção).

Nessa direção, nossos entrevistados afirmam que as interações visam não apenas controlar a corrupção, mas também atacar os problemas envolvendo a baixa capacidade de gestão:

as nossas instituições não podem trabalhar de maneira isolada e elas vão, justamente a articulação entre elas, cada um no seu papel é que vai permitir atingir o objetivo maior que é resolver os problemas, atacar causas estruturais que podem vir a modificar essencialmente os problemas. Então, assim, é um olho no queijo e outro na goiabada. E olhar tanto aquilo que é má gestão como aquilo que eventualmente é corrupção. Aquilo que é má gestão precisa de ser corrigido de maneira estrutural, pensando em treinamentos, capacitações, temas e aquilo que é corrupção tem que receber o tratamento de choque que tem que receber (Entrevistado 06, CGU, 2014).

Apesar de serem problemas diferentes, e nos esforçamos por diferenciá-los nesta tese, eles podem ser pensados como intimamente relacionados. A má gestão pode ser vista como geradora de “buracos” para a corrupção. Abaixo um entrevistado da CGU os diferencia,

por exemplo: o colégio não foi construído na dimensão adequada as posições das portas não eram as mais adequadas, ao invés de por pro poente, ele pôs para o nascente, colocou em um local em que o acesso não era o mais adequado, então criou uma boa escola, mas criou outro problema que é o deslocamento das crianças para área não era o mais adequado, se tivesse feito o planejamento teria colocado em outra área, e isso é uma falha de conhecimento, de noção. A outra é você não ter escola porque roubou dinheiro, a escola era para ser construída com 5.000 m², mas foi construído como com 3.000 m², mas ele pagou 5.000 m², a qualidade dos materiais, era para ser um A e ele colocou um menos A, aí não é questão de falta de conhecimento, ou falta de gestão, é realmente desvio de dinheiro público (Entrevistado 04, CGU, 2014).

Mas apesar dessa divisão, os dois tipos de falhas estariam intimamente conectados:

a falta de profissionalismo, a falta de instrumentos de controle interno, a falta de capacitação dos profissionais, de controle, inclusive, dos órgãos repassadores, faz com que existam buracos na aplicação, na execução das políticas públicas, e isso é uma janela de oportunidade “pra” ocorrência da corrupção (Entrevistado 08, TCU, 2014).

E esse cenário conjugado de má gestão e corrupção seria ainda mais grave na esfera local. A composição das equipes gestoras na municipalidade abriria brechas para atividades corruptas. A finalidade nunca seria a boa prestação dos serviços públicos, mas unicamente o retorno político:

com certeza a falta de conhecimento para um administrador é muito ruim. E das experiências práticas que eu tive, isso leva, infelizmente, a facilitar a atividade de corrupção, é... com diversas consequências. Não só resultante da própria... o próprio desvio do recurso público, como a falta de capacidade do administrador de fazer um planejamento, escolher sua equipe... Dos exemplos que eu tive mesmo lá no estado do Acre a pessoa é eleita, não tem a mínima capacidade de formar uma equipe, na maioria das vezes vai formar equipe com aquelas pessoas que também não tem capacitação, mas elas são arregimentadas exclusivamente como retorno do apoio político na eleição. [...] Então, a própria falta de capacidade pra escolha da equipe já é uma brecha pra existência da corrupção no momento do processo licitatório, por exemplo (Entrevistado 24, MPF, 2014).

A falta de preparo seria a entrada para a corrupção: “Porque tem a figura da corrupção, tem a figura do despreparo problema técnico, então pra você filtrar uma coisa pra outra. Porque a falta de preparo é entrada pra corrupção” (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014). Isto porque quanto maior o despreparo, menor a aderência às normas, o que gera um ambiente mais favorável à corrupção: “o que eu acho que é mais fácil de verificar, de chegar a uma conclusão é que há um maior desconhecimento, há um maior despreparo e isso em geral representa uma menor aderência as normas por parte dos municípios” (Entrevistado 48, CGU, 2014).

A ideia trazida fortemente pelos entrevistados e que podemos aproveitar em nossos estudos futuros é justamente a referência ao ambiente. O meio no qual as ações e decisões são

tomadas seria importantíssimo. A má gestão – a falta de estrutura, de boa organização – proveria um campo fértil para a corrupção

qual essa relação entre essa baixa qualidade da gestão pública nos municípios e a corrupção? Altíssima! Altíssima! Então, tudo o que se refere a município, em qualquer município em que as nossas equipes chegam, encontram irregularidades. [...] É por ignorância! Desqualificação, desconhecimento das leis, desconhecimento” É. Em boa parte é. Mas também é o campo fértil pra corrupção e pros desvios. Então, uma coisa gera a outra. Uma coisa tá casada com a outra, não são coisas mutuamente excludentes. “- Não, aqui o problema é falta de qualificação, não é corrupção.” Esse papo não cola. A gente sabe que uma coisa sempre tá associada à outra (Entrevistado 25, CGU, 2014).

Uma falta de estrutura, uma boa organização é um ambiente propício a um gestor, ao próprio prefeito eleito a fazer as coisas de maneira indevida. Seja por falhas administrativas, seja por má fé mesmo, de ir lá e meter a mão na cumbuca porque ele percebe que não tem ninguém ali para fazer a coisa certa, ou não tem ninguém pra controlar ou para dizer pra ele o que está certo e o que está errado, como deveria ser. Então, essa baixa capacidade institucional que eu chamei antes de ter uma boa governança, isso é um prejuízo que acaba abrindo outras falhas. Ou seja, aquela falha que é uma falha de estrutura, ela acaba repercutindo ou permitindo outras falhas (Entrevistado 06, CGU, 2014).

E isso é falado não apenas pelos propositores do programa de sorteios, mas também pelos membros do MPF e do TCU. Acrescentando a esta relação a ausência de controle, um ambiente com baixa capacidade de gestão abre espaço para a corrupção:

Eu estou falando assim, é claro, tem municípios que são exceções, que são mais bem estruturado, tem municípios maiores e mesmo municípios pequenos que já estão integrados, mas a percepção geral que eu tenho depois de vinte anos de carreira é de que ainda há muita corrupção e a maior parte dos municípios não consegue porque não dá conta entregar serviço público de qualidade, terminar o que começa, planejar o mínimo de realismo qualquer atividade, tudo é improvisado. E é nesse meio onde você não tem planejamento, não tem capacidade de gestão, não tem controle você não tem contabilidade como vai falar em controle, não tem um contador no município como você vai falar em auditoria interna ou mesmo externa. [...]. O TCU também não tem capilaridade de chegar em todas as operações de todos os municípios, então fica um ambiente onde não se consegue entregar o serviço, e também não se consegue controlar e você cria um ambiente onde há muita facilidade pra corrupção (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Nesse sentido, alcançar um ambiente eficiente (em termos de boa gestão, prestando os serviços públicos de forma adequada à sociedade) poderia ser combinado com uma estratégia de se alcançar um ambiente íntegro (sem corrupção) – e para cumprir esses dois objetivos, seria fundamental uma rede de *accountability* bem desenvolvida:

Eu acho que é possível conciliar um ambiente íntegro com um ambiente eficiente, ne, não há dúvidas que isso é possível. Se não fosse possível os países desenvolvidos não teriam alcançado o nível de prestação de serviços para a sociedade, não foi deixando a corrupção fácil acontecer que o país se tornou eficiente ne, foi trabalhando a educação e colocando pessoas sérias a frente de processos críticos e com mecanismos de controle embutidos, independente de quem esteja lá ne. Então eu acho que não é uma coalizão de interesses, combater a corrupção e ser eficiente, há caminho para a convergência dessas ações (Entrevistado 22, CGU, 2014).

no nosso entendimento, ao fortalecer essa estrutura de governança, de salvaguarda nós também poderemos favorecer o combate à corrupção, na medida em que a gente cria um ambiente mais seguro, mais favorável para a implementação de políticas públicas a tendência é que ocorram menos casos de corrupção ne. Então só para esclarecer, não é nosso escopo, ele não foi desenhado para isso, mas o nosso entendimento, claramente contribui para isso (Entrevistado 32, TCU, 2014).

Dessa forma, o enfrentamento da corrupção passa pela promoção de um ambiente de gestão mais confiável e seguro, que por sua vez está relacionado com a presença de mecanismos de controle. Esses mecanismos não são monopolizados por uma instituição específica e, por isso, as instituições devem se articular enquanto uma rede, um sistema integrado que, através de suas ações de controle e responsabilização, consiga promover governança, prevenir, investigar e responsabilizar as ações corruptas:

Na verdade, o enfrentamento da corrupção não seria o caso de órgão específico. [...] precisamos fortalecer é um sistema integrado de combate a corrupção, não órgão. Uma coisa que eu ponderei com o fórum de gestores, nós precisamos de um ambiente onde eu possa trocar informações preliminares, a sensação da CGU é que está acontecendo tal coisa em tal lugar. Aí vem a PF e coloca a percepção dela se dali sair realmente alguma coisa que viabilize envolvimento mais amplo você já teria aquilo construído e historiado. O que nós temos agora são escritórios, agendas, ligações pontuais você não tem nem um ambiente que permita você olhar em nível Brasil como que tá essa nuvem de combate a corrupção. Então não seria um órgão na verdade, talvez no máximo algo gestor de um sistema de combate a corrupção, mas não um definidor de política, porque o combate perpassa a União, o estado, o município, Judiciário, Executivo, Legislativo não tem um dono do combate a corrupção (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

As falas dos entrevistados também reforçam a ideia que temos defendido desde o início: os municípios e a sua tarefa de implementação das políticas cumprem uma função de inclusão social dos cidadãos, ao lhes proporcionar acesso a bens e serviços a que tem direito. E quando há práticas corruptas nessa implementação, o prejuízo é enorme, não apenas quantificado financeiramente, mas também socialmente: são pessoas deixadas sem acesso aos benefícios públicos a que tem direito. E, como passo além que damos nesta tese, afirmamos que esse prejuízo pode ser traduzido de forma política: ficar de fora significa ser excluído ilegitimamente das decisões e ações que dizem respeito a esses serviços públicos:

Então, o prejuízo não pode ser quantificado, minha cara, em termos simplesmente de dinheiro. É preciso que se saiba que uma escola na zona rural que deixa de ser construída afeta vidas, e nega as pessoas, as crianças uma condição melhor de vida. Esse prejuízo não pode ser quantificado em dinheiro. Isso é um futuro que foi comprometido, isso é décadas após décadas se repete. O prejuízo pro Brasil não é simplesmente de recursos públicos, é o prejuízo social, que é imenso (Entrevistado 42, MPF, 2014).

A visão da corrupção enquanto uma prática excludente é encontrada em todas as instituições analisadas, principalmente quando são chamadas a definir esse fenômeno e optam por uma

visão ampla do mesmo, conectada ao tema dos direitos humanos e acesso a serviços públicos – ela representa o desvio de recursos da sua trajetória correta, que deveriam chegar aos cidadãos nas municipalidades na forma de serviços públicos: “acho que esquece que quando uma pessoa comete um ato de corrupção todas as defesas individuais, todos os direitos individuais são feridos. O cara desviou dinheiro público, feriu o direito da pessoa de ter acesso a saúde, a educação” (Entrevistado 31, CGU, 2014);

Bom, eu não vou entrar na definição que esta no código penal, então vamos falar pelo senso comum né, de cidadão né. Eu diria que é o desvio de um recurso, vamos na esfera pública né, o desvio de recurso do público que deveria chegar em forma de serviço ao cidadão (Entrevistado 21, TCU, 2014);

Corrupção é o ato deliberado de um agente público obter recursos ilícitos de acordo com o cargo ou a posição que ocupam. Esse é o conceito estrito. Agora, se entender como ineficiência também do Estado, que não é um ato deliberado para o benefício próprio, isso pode ser um atentado também contra os direitos humanos (Entrevistado 32, TCU, 2014).

Corrupção é desvio. Desvio de conduta, porque na realidade o Estado foi criado para prover aquelas necessidades. Qualquer coisa que fuja ao que foi delineado para o bem comum é corrupção. E a medida que qualquer um fato ele desvia a destinação do recurso do emprego da política pública, está tirando recurso de quem deveria estar destinado para beneficiar a população. Então qualquer coisa que saia do desvio do planejamento eu tenho certeza que os agentes públicos na essência eles buscam planejar as ações das políticas públicas para o bem comum. Qualquer coisa que desvie desse planejamento ou dos objetivos do Estado é corrupção (Entrevistado 38, CGU, 2014).

De um ponto de vista dramático, corrupção mata, pela falta de hospitais, de medicamentos, de estradas seguras, etc:

Quando se fala em corrupção você esta falando em morte. Morte de quem? De quem vai para um hospital público e não tem condições de pagar. Morte de quem? De quem está morrendo de fome, porque não pode dar assistência, um programa social que leve mais comida a quem passa fome. Isso é um crime hediondo, corrupção, crime do colarinho branco, desvios de recursos públicos. Quando eu estou furtando você ou roubando, no caso, eu estou atingindo você. Estou dizendo que isto é certo não, é errado. Mas eu estou prejudicando você. Quando eu tenho uma ato de corrupção, eu estou apenando todas as cidades, eu estou prejudicando toda sociedade, eu estou desviando recursos de toda sociedade (Entrevistado 39, TCU, 2014).

Por esse ponto de vista de exclusão social, os grandes prejudicados pela corrupção são justamente os mais humildes, aqueles que mais precisam dos serviços públicos pois não tem condições de ir buscá-los no sistema privado:

o que a gente vê aqui é que o grande foco da corrupção nas municipalidades, via de regra, então com essas verbas que seriam para ações relativas à saúde, educação, saneamento básico [...] mas eu sempre gosto de destacar que para mim é uma parte muito importante, a gente vê que a maioria dos casos são essas verbas que infelizmente são desviadas. E o grande prejudicado é essa parcela mais humilde da população que precisa dessas políticas públicas (Entrevistado 11, MPF, 2014).

Porque quando um prefeito deixa de aplicar na compra de medicamentos de uso continuado ele tem que ter todo o conhecimento que ele está devendo a vida de muitas pessoas que sem aquele auxílio vão de fato morrer. [...] Então nesse momento esse indivíduo está sendo nefasto porque ele tem o poder multiplicador ele não está tirando aquela esferográfica porque ele levou da repartição ele está tirando recursos que vão afetar diretamente a vida de milhares de pessoas (Entrevistado 15, MPF, 2014).

No âmago da corrupção estaria um desequilíbrio entre as esferas pública e a privada, com conseqüências graves do ponto de vista social e político:

Corrupção generalizando é qualquer situação na qual o indivíduo leva vantagem sob interesse público. Se muito, se pouco, por uma fragilidade de administração ou se deliberadamente, a partir do momento em que existe desequilíbrio entre a supremacia do interesse público e interesses individuais no relacionamento com a administração pública aí é corrupção. [...] perde-se o senso do que é público, então começa-se a trabalhar o que é público como se fosse minha casa. Então não dar para dizer que corrupção só é aquilo que esta qualificado, tipificado na lei 8112. São práticas que desequilibram esses relacionamentos entre o agente público, a pessoa cidadão e a administração pública. Não tem valor mínimo, não tem tempo mínimo, não tem nada, isso tudo são portas para corrupção (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

Da forma como defendemos aqui, não vale desenvolvimento com corrupção, porque isso apenas aumenta as desigualdades e as legitima. O errado não pode justificar algum tipo de bem maior, porque a longo prazo ele cobra o seu preço. Excluir as pessoas das ações e decisões que afetam as suas vidas, ainda que de forma indireta (via políticas públicas não implementadas) garante a permanência de privilégios, de favores, de paternalismo, de práticas que colocam desafios gigantescos para regimes que se pretendam democráticos:

essa coisa de os fins justificam os meios isso pra mim é um argumento muito vazio, o Brasil está em um estágio de desenvolvimento que tenho que fazer não sei o que porque só depois no futuro que ele vai ter que respeitar as regras, quando ele já tiver resolvido o suficiente, esses argumentos eles são no mínimo mal feitos, eu acho que o desenvolvimento nunca pode ser baseado em corrupção, em nenhuma forma, se o ponto é desenvolver com corrupção é melhor não desenvolver, minha opinião é essa, o desenvolvimento tem que ser sustentável, um desenvolvimento que promova algum tipo de equalização no mercado e não desenvolvimento que seja baseado no crescimento das grandes empresas com bastante corrupção, e aí o Brasil está aumentando mas está aumentando a desigualdade, aumentando uma série de problemas, se você está fazendo o que é errado, o errado não pode justificar algum tipo de bem maior, [...], isso não pode ser justificado (Entrevistado 48, CGU, 2014, grifo nosso).

Como grifado anteriormente, os atos de corrupção, justamente por terem em seu cerne a exclusão, não são publicamente justificáveis. Se o recurso é público, se o dinheiro que o governo usa nas políticas vem dos cidadãos, estes merecem e tem o direito de sempre saber o que ocorre com ele. A justificação não é opcional, mas obrigatória, sempre:

quando a gente está em um cargo público, em uma função pública, a gente é obrigado a dar satisfação. Porque a gente está utilizando o dinheiro do próprio cidadão para fazer as políticas, então assim, uma coisa que a gente procura falar

muito para os gestores, para os servidores é que o dinheiro não é nosso. Então nós precisamos dar satisfação, a gente tem que estar sempre preparado para explicar porque que a gente está fazendo. E se você está fazendo de uma maneira regular com boas intenções, procurando o melhor...qual é o problema de você explicar? Não há problemas (Entrevistado 16, CGU, 2014).

Enfim, essa seção finaliza com a constatação de que as interações na rede de *accountability* são fundamentais não apenas para controlar e responsabilizar a corrupção, mas também para promover ambientes de gestão bem desenvolvidos (o que também proporcionaria um controle indireto sobre a corrupção, dada a conexão entre essas duas práticas). A rede então ataca as exclusões que afetam a cidadania, tanto de um ponto de vista social, como político. Conectamos assim práticas de corrupção com um ambiente de gestão mal qualificado, as exclusões que ambos geram e a necessidade de instituições de *accountability* interligadas em uma rede para controlar e responsabilizar essas situações, garantindo a tão almejada inclusão.

5.16 Problemas nas interações: pontos de vulnerabilidade da rede

Apesar das inúmeras parcerias relatadas e identificadas, nem sempre elas funcionam da melhor forma possível. Por exemplo, como relatado anteriormente, o Ministério Público demanda investigações da CGU – “O Ministério Público pode nos provocar demandando uma auditoria para ter mais elementos para a instauração de determinado inquérito da situação que eles detectaram” (Entrevistado 22, CGU, 2014) – mas nem sempre a demanda vem bem formatada. Esses casos demonstram que, às vezes, os órgãos não tem noção do que o outro pode fazer, das suas competências e capacidades. É preciso rediscutir as demandas e trazê-las para a realidade da instituição:

Com o Ministério Público há uma interação muito grande, muito grande mesmo. Eles normalmente nos demandam muito, requisitando trabalhos, e muitas das vezes você tem que discutir primeiro porque as vezes a demanda não vem bem formatada. Tem situações que vem muito bem detalhada, tem situações que você recebe assim. Quando ele recebe uma denúncia e pede que a gente investigue “ouvi falar que estão roubando na prefeitura tal”, e aí se repassa para nós e a gente volta, discute, diz “olha, o que está acontecendo? Eu levantei os recursos sociais e são esses, o que precisa?” [...] O próprio Ministério Público nos pede um trabalho e quando você vai ver o recurso ali é estadual ou municipal, aí você não tem competência para atuar (Entrevistado 45, CGU, 2014).

Trazer para a realidade às vezes significa incorporar as demandas externas dentro dos trabalhos rotineiros das instituições, por exemplo, na avaliação dos programas de governo. Isso porque avaliar as demandas individualmente demandaria tempo e pessoal que muitas vezes não estão disponíveis:

as denúncias ou representações do Ministério Público, elas podem justificar um trabalho específico, digamos, uma ida de uma equipe àquele município, àquele lugar, ou não. A grande maioria não justifica isso porque seria inviável, recebemos cerca de mil denúncias por mês. Então é inviável eu atender a todas individualizadamente. Então, há denúncias que são reunidas todas e incorporadas à avaliação de um programa. Quando aquele programa vai ser avaliado aquelas denúncias serão levadas na bagagem (Entrevistado 25, CGU, 2014).

O esforço em conjunto da Controladoria com o Ministério Público tem sido muito grande e frequente, mas há o problema do acompanhamento dessas ações – o esforço realizado por essa tese, inclusive, vai no sentido de realizar esses acompanhamento. As instituições em geral não tem nenhum controle sobre o resultado de suas ações, principalmente quando elas passam para o Judiciário:

O que nos cabe a CGU tem feito, que é encaminhar ao Ministério Público para ele entrar com ações na Justiça. Isso tem feito e o Ministério Público tem entrado com milhares de ações. Nós temos feito um esforço junto com o Ministério Público pra ter essas estatísticas mais atualizadas, sempre... Mas isso ainda é um problema. O problema do acompanhamento dos processos no judiciário, ingressados pelo Ministério Público, que decorreram de relatório da CGU (Entrevistado 25, CGU, 2014).

Enquanto o Ministério Público se dedica enormemente às informações que chegam dos relatórios de auditoria do TCU e da CGU, a interface contrária, do MP para o TCU, não funcionaria tão bem, tanto pela demanda gigante de cobranças e informações, quanto pela necessidade de trazer indícios suficientes para o TCU decidir agir:

Com o Ministério Público nós recebemos também, aí um pouco mais, demandas oriundas do Ministério Público pra que a gente possa prestar esclarecimentos, pra que a gente possa fazer esse tipo de interface. O que que acontece? O Ministério Público ele investiga a ocorrência não só de crime, mas da malversação, que importe na sua atuação para a proponente de ações ou ações de ressarcimento, ou de improbidade administrativa. [...] Quando isso é noticiado pelo Ministério Público, o Tribunal ele abre os seus processos, como eu disse, de terceiros ou de representação, ou mesmo ele pode eleger uma fiscalização. Mas existe a necessidade nesse caso aí do Ministério Público trazer indícios suficientes “pra” que a gente possa fazer (Entrevistado 8, TCU, 2014).

Além disso, outro problema mencionado diz respeito ao acúmulo de trabalho extra para outras instituições. Os relatórios do programa dos sorteios, por exemplo, criam uma demanda gigantesca para os órgãos de controle e para os órgãos de gestão como os Ministérios – “Então assim, esse é ainda um problema sério que a gente ainda não resolveu no Brasil. Que um relatório da CGU ele cria demandas exponenciais pra gestão” (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014) – e por isso, antes da realização e definição de uma auditoria, seria preciso dialogar com as outras instituições, para que nenhuma fique sobrecarregada:

a gente é procurado pelas instituições quando há algum trabalho das outras instituições vai nos gerar também algum encargo extraordinário, que é o caso, por

exemplo, quando a CGU resolve fazer uma grande movimentação de fiscalização de municípios e vai gerar uma grande quantidade de relatórios ao mesmo tempo (Entrevistado 35, MPF, 2014).

As interações seriam, portanto, essenciais especialmente quando decisões tomadas implicam numa sobrecarga das outras instituições da rede. Isso exige que as partes envolvidas conversem e decidam as estratégias de atuação em conjunto:

Então quer dizer, toda vez que sai uma operação daqui, que vai gerar uma sobrecarga para a polícia ou sai uma operação do CGU que vai gerar uma sobrecarga aqui. Ou, por exemplo, uma COAF faz uma grande operação lá e vai gerar uma grande quantidade de relatórios para cá, aí nesses casos a gente senta e dialoga (Entrevistado 35, MPF, 2014).

5.17 Os mapas das interações - pelas entrevistas

A intenção, quando do início da pesquisa, era analisar as interações narradas do ponto de vista da Análise de Rede Sociais (WARD; STOVEL; SACKS, 2011). Isto não foi possível dado o pequeno número de instituições sob análise e algumas outras limitações metodológicas.⁶⁵ Por isso, optamos por apenas ilustrar todas as interações narradas pelos nossos entrevistados, inclusive com instituições que não estavam presentes no nosso foco inicial – e que podem ser incluídas em pesquisas futuras sobre a rede brasileira de *accountability*. Todas as vezes que o entrevistado narrava um contato com outra instituição para tratar de irregularidades (que podiam ou não dizer respeito a práticas corruptas) isso foi contabilizado como uma interação. E essa interação foi classificada em fraca, média ou forte, dependendo de como o entrevistado sugeriu que ela ocorresse. Também faz-se necessário lembrar que não estamos utilizando as entrevistas com a PF e a JF, o que significa que os laços mostrados com elas são atribuídos pelos entrevistados das outras instituições e que, portanto, nossas conclusões sobre esses mapas são muito mais válidas e fortes para CGU, TCU, MPF e Ministérios.

Construiu-se assim três mapas, um para cada intensidade de interação. Vejamos o mapa das interações fracas, coloridas pela cor verde. Cada linha no mapa significa que alguma interação

⁶⁵ O máximo que poderíamos fazer com os dados que temos seria utilizar uma técnica de redes ego-centradas. Contudo, esta é uma utilização bem limitada, o problema principal decorrendo de termos entrevistado poucas organizações – mínimo seriam 10. Ainda como limitação ao tipo de dado coletado, deveríamos considerar o fato de que esses informantes não conhecem todas as relações que as instituições de fato estabelecem. Ao reconstruir redes de organizações precisaríamos identificar relações concretas entre elas. Muitas das vezes essas relações encontram-se registradas (como os processos administrativos e judiciais que tratamos na primeira parte da análise dos dados), ou poderíamos recorrer a análises da rede interpessoal: pessoas se relacionando, em nome das instituições. Fica como sugestão para trabalhos futuros, englobar mais instituições para fazer uma análise de rede mais completa, ou fazer uma análise de redes interpessoal entre os membros das instituições.

fraca foi narrada entre as duas instituições, e a quantidade de setas em cada linha significa o número de vezes em que aquela interação fraca foi narrada. Por tudo que já foi dito anteriormente, vemos que os laços fracos mais freqüentes se deram em direção à Justiça Federal, algo já esperado dado o seu caráter de imparcialidade e sua função de apenas recepcionar os processos abertos pelas outras instituições. Junto com a Justiça, o TCU também aparece como uma instituição que estabelece conexões fracas com as outras – já chamamos a atenção para o caráter diferenciado desta instituição, hoje mais voltado para a governança e para as instituições locais.

Redes de Interações - laços fracos

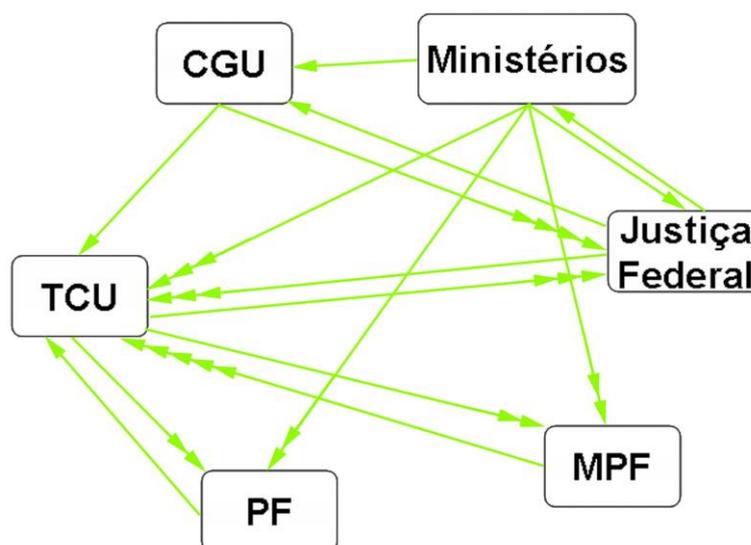


FIGURA 6 - Mapa das interações narradas entre as instituições da rede de *accountability* para os laços fracos, Brasil, 2014

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

No caso dos laços médios, muitas novidades aparecem no segundo mapa, como a presença de interações com várias outras instituições, não presentes na nossa análise principal, quando o assunto é controle e responsabilização, tanto no nível federal, quanto instituições locais e até internacionais. Os entrevistados do Tribunal de Contas e da Controladoria narram contatos com organizações internacionais, se mostrando conectados com o que há de mais novo no cenário mundial em se tratando do tema do controle:

Outra coisa que tem ajudado muito é o intercâmbio do tribunal com parceiros similares internacionais e isso tem ajudado demais a gente aprender a experiência dos outros órgãos similares distante [...] tem sido muito interessante a nossa inserção no cenário internacional da técnica auditorial, da técnica de prestação de contas, dos

princípios de *accountability* como eles são enxergados e aplicados mundo afora tem sido muito importante pra nós (Entrevistado 20, TCU, 2014).

A gente tem feito, é, estabelecido conversas com organismos internacionais, então a gente tá fazendo reuniões com UNESCO, com PNUD, com, é, Comissão Européia, pra que a gente possa fazer também trabalhos que levem em conta a possibilidade de comparação internacional (Entrevistado 29, TCU, 2014).

No âmbito externo, a gente tem trabalhado muito com cooperação também, com organismos internacionais, buscando boas práticas deles ou mesmo práticas assim de tanto no caminho de fazer regras, de propor legislação (Entrevistado 45, CGU, 2014).

Além de estabelecerem conexões com a AGU, privativamente a Controladoria e o Tribunal de Contas tem buscado o contato com várias outras. A CGU, por exemplo, se mantém em contato com a Abin, STJ e Presidência; e o TCU se aproxima das universidades (IFES), do TSE e, claro, do Congresso. Mas mais do que essas relações pontuais, tanto CGU quanto TCU como o MPF estabelecem relações de intensidade mediana com o COAF, a Receita e os bancos. Isso significa que essas instituições deveriam ser incluídas ou ao menos referidas quando o assunto é a rede de *accountability* no Brasil. Além disso, nota-se a ocorrência de uma pequena mas significativa rede local (que engloba Tribunais de Contas Estaduais, Ministérios Públicos Estaduais, a CGU regional e os escritórios da PF nos estados), que também se relaciona com as três instituições principais. Sendo assim, a rede de *accountability* englobaria, para além das cinco instituições analisadas aqui, aquelas relacionadas ao suporte de dados financeiros e bancários, e aquelas que atuam mais próximas dos cidadãos, como as instituições de controle estaduais e locais. Essa ênfase na esfera local parece ser uma grande novidade da rede, que tenta chamar outros atores para dar conta do trabalho hercúleo do controle. As instituições centrais da rede parecem entender cada vez mais que este trabalho precisa de parceiros e aliados.

Dentre as relações com as instituições entrevistadas, a ocorrência de laços médios de interação é considerável entre CGU-TCU, CGU-Ministérios, TCU-PF e TCU-MPF. Comparando a quantidade de interações que saem das instituições, ou seja, quantas vezes as instituições procuram outras, a CGU lidera, saindo dela laços com 15 instituições, enquanto do TCU saem 13 laços e do MPF saem 10. A CGU neste sentido, parece ser sim a cabeça do sistema mais do que o Ministério Público, pois se preocupa em estabelecer um amplo leque de interações medianas. No sentido inverso, o MPF é o mais procurado, chegando até ele 7 conexões, enquanto no TCU chegam 6 e na CGU chegam 5. Nestes termos, a CGU é a

instituições que mais procura as outras, mas o Ministério Público é a instituição mais procurada pelas outras. O Tribunal de Contas da União se contenta com uma posição intermediária.

Rede de Interações - Laços Médios

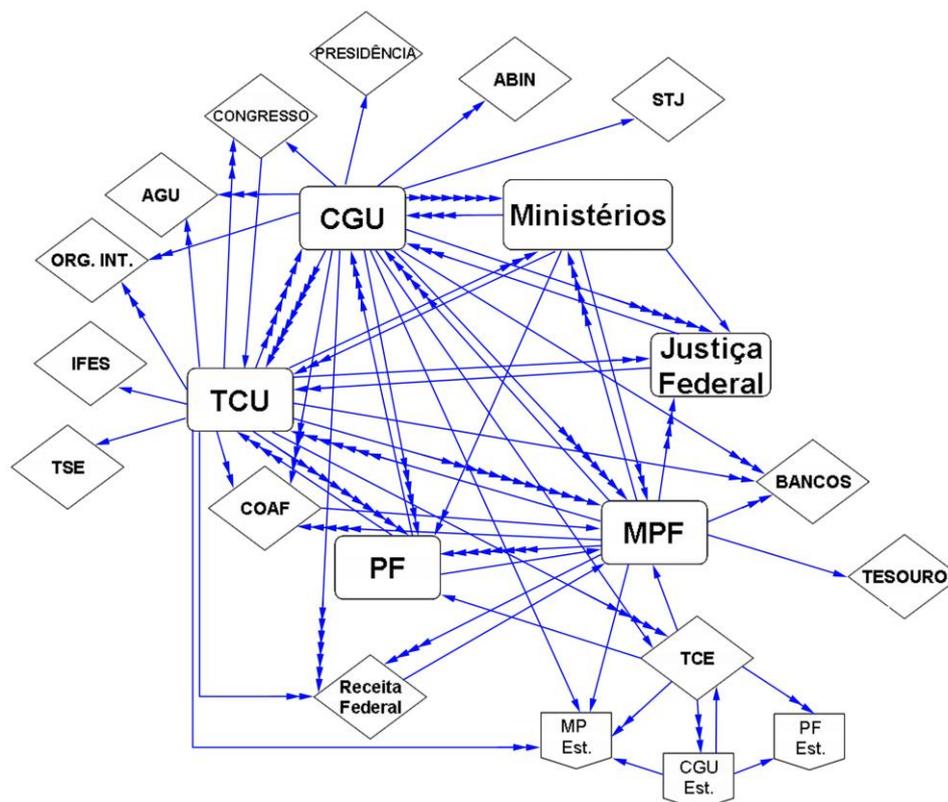


FIGURA 7 - Mapa das interações narradas entre as instituições da rede de *accountability* para os laços médios, Brasil, 2014

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Por último, em se tratando de laços fortes, nenhuma surpresa em se notar muitas conexões entre MPF e JF (pois seus trabalhos estão implicados), o mesmo valendo para MPF e PF (conectadas pelas investigações) e ainda TCU e CGU (ligadas pela avaliação das contas do governo). A surpresa fica por conta da forte – e já narrada – interação entre PF e CGU (que seria ainda mais forte se tivéssemos acesso as entrevistas com a PF e se nos limitássemos a narrar apenas as interações sobre corrupção), entre TCU e MPF, e a narrativa de uma interação forte com uma instituição externa à análise (MPF-Receita). Os Ministérios, em todos os mapas, não detém uma posição de destaque, o que é esperado inclusive pela sua posição de órgão controlado pelas demais instituições. A sua tarefa principal não é estabelecer contatos para investigar, e sim de fazer com que as políticas consigam ser realizadas.

Rede de Interações - Laços Fortes

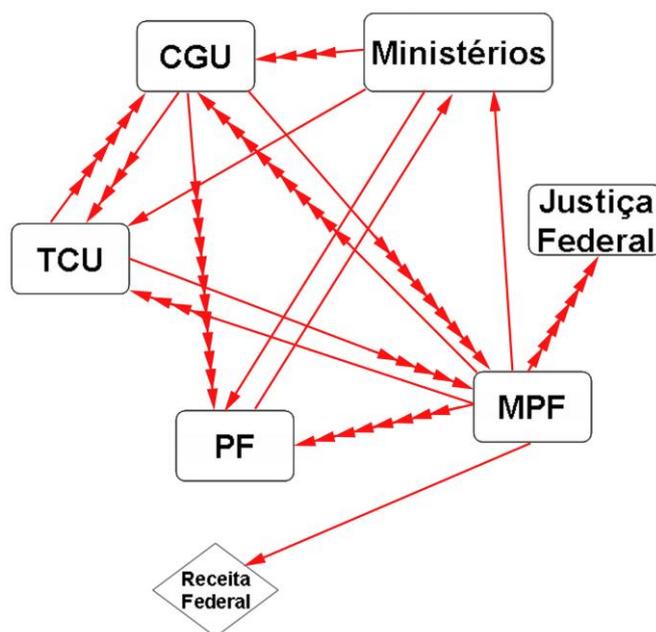


FIGURA 8 - Mapa das interações narradas entre as instituições da rede de *accountability* para os laços fortes, Brasil, 2014

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Deste modo, concluímos este capítulo com a ideia de que as interações ocorrem. De alguma maneira a rede consegue se coordenar e articular para controlar e responsabilizar as irregularidades encontradas por uma de suas instituições. Iniciamos pelas inferências descritivas quantitativas, encontrando inúmeros processos investigativos abertos pelo MPF, alguns pelos Ministérios e poucos pelo TCU, com este último um pouco mais ativo em agir contra irregularidades consideradas corrupção. A fase das investigações ainda predomina no processo de *accountability*, com poucos processos chegando à Justiça e esta ainda apresenta um processamento lento – se bem que a lentidão é mais sentida internamente no TCU. Do ponto de vista qualitativo, as interações ressaltadas se dão principalmente entre o Ministério Público e a Controladoria e entre esta e a Polícia Federal. O TCU é retratado enquanto uma instituição complexa, afastada, e que volta-se para as interações com instituições locais e para a promoção da governança. Os Ministérios reclamam das demandas excessivas por parte do Ministério Público que, por sua vez, reclama uma posição de destaque na coordenação das ações de controle da corrupção, em uma disputa com a Controladoria Geral da União.

Tudo isso contribui para um mapeamento das interações dentro da rede de *accountability*. Mas por quê deveríamos prestar atenção nisso? A perspectiva teórica desta tese tenta reforçar que essas interações são essenciais para a rede de *accountability*, em especial, para o controle e responsabilização da corrupção. Este fenômeno desafia a democracia e seus princípios – da inclusão e da *accountability*. A persistência da corrupção – em qualquer nível federativo – aponta para um processo de *accountability* falho – os governantes não são responsabilizados pelas suas ações – e isso implica em problemas para qualquer regime que se pretenda democrático. De outro lado, ao conseguir manter os governantes *accountable* pelas suas ações, trazendo-as para o domínio público, e obrigando-os a justificar suas escolhas e posições, conseguindo responsabilizá-los pelas exclusões que por ventura possam ter provocado, as instituições da rede cumpririam um papel de reforço à democracia e sua condição inclusiva básica. Assegurar que as políticas públicas sejam implementadas em condições inclusivas – sem privilégios indevidos e bem geridas – cumpre o papel socialmente importante de trazer os cidadãos para condições sociais desejáveis (acesso à políticas básicas de saúde, educação, assistência, dentre outras) e o papel democrático de incluí-los enquanto participantes (ainda que indiretos) das decisões e ações políticas que afetam as suas vidas.

Mas se essas interações são tão fundamentais, seria ainda mais relevante explicar por quê ocorrem. Após a narrativa construída neste capítulo, ainda fica a pergunta: mas o que leva as instituições a interagir? Em busca das respostas a essas questões causais, montamos alguns testes – quantitativos e qualitativos – com a intenção de levantar quais seriam os fatores que impactam a ocorrência de interações. Já vimos que temos motivos para acreditar na corrupção como um fator-chave para explicar as interações na rede. Será que ela também consegue explicar o tempo gasto pelos processos – se eles são sentenciados mais rápidos ou mais devagar? São questões como estas que nos movem para o capítulo que aborda as inferências causais.

6 INFERÊNCIAS CAUSAIS: O QUE LEVA AS INSTITUIÇÕES A INTERAGIR?

6.1 A segunda história a ser contada

Até aqui nos preocupamos em contar a história sobre como as instituições de *accountability* interagem para controlar e responsabilizar as irregularidades que chegam até elas. A ideia defendida é a de que quando essas instituições interagem, laços são estabelecidos e a rede funciona, conseguindo cumprir as etapas da *accountability* e assegurando algum nível de responsabilidade aos governantes municipais. Procedeu-se no capítulo anterior a uma extensa descrição dessas interações, com o foco no mapeamento desse fluxo das irregularidades e processos dentro da rede de instituições.

Mas não nos interessa apenas descrever cada ponto desse fluxo. No presente capítulo, objetivamos analisar e explorar os possíveis mecanismos causais envolvidos tanto no momento prévio das interações (como os fatores que impactam o estabelecimento das mesmas) quanto no momento posterior (como as interações atingem e afetam a rapidez com que as irregularidades são processadas pelas instituições). Dessa forma, compõem-se de forma mais complexa a rede de instituições de *accountability*. As outras instituições da rede poderiam ignorar os relatórios produzidos pelo controle interno nos sorteios e se ater às suas próprias tarefas, no sentido de que não foram elas as responsáveis por publicizar e levantar essas irregularidades, existindo a possibilidade de não se enxergarem como parte do processo de *accountability* iniciado pela CGU. Mas, em alguns casos, elas decidem agir com base nas informações fornecidas – por que isto se daria? E, uma vez estabelecidos os processos investigativos, alguns fatores impactam a rapidez com que estes são julgados, será que as interações tem algum efeito nisso? Levantamos assim, de uma forma exploratória, os mecanismos causais por trás das etapas da *accountability*, os fatores externos que influenciam a decisão pela abertura de investigações, até a influência que as interações tem sobre a fase de julgamentos.

Para contar essa segunda narrativa sobre as interações, foram buscados três caminhos metodológicos. Primeiramente, através de uma análise do tipo *process-tracing*, encontramos algumas hipóteses sobre o que pode provocar as interações e explicar os padrões encontrados no capítulo anterior. As entrevistas revelam alguns caminhos explicativos para a ocorrência

dos laços entre as instituições a partir dos sorteios, que passam pela importância dada a descentralização, à corrupção e à própria rede. Em segundo lugar, recorreu-se a análises de regressões logísticas, medindo o tamanho do impacto de algumas variáveis do nosso banco de dados na decisão de interagir. Por último, foram feitas análises de sobrevivência, que trazem o fator tempo como variável-chave. A última pergunta de fundo que guia esta análise é se a presença de corrupção ou de interações fazem com que as irregularidades cheguem mais rápido e sejam julgadas mais rapidamente na etapa das sanções judiciais. Isto representa um grande avanço na literatura sobre essa rede, uma vez que o Judiciário é apontado como o grande culpado pela ausência de *accountability*, pois não conseguiria sancionar em tempo hábil os responsáveis, principalmente quando o assunto é a corrupção.

Todas as hipóteses encontradas e analisadas devem ser testadas por outros trabalhos futuros, que tenham como base outros bancos de dados. Metodologicamente, não se deve testar as hipóteses com base nos mesmos dados que as geraram e, por isso, essa agenda de pesquisa não se esgotará com esta tese. Dito isso, passamos para as análises propostas.

6.2 *Process-tracing* e os mecanismos causais por trás das interações

Levantamos, a partir das entrevistas, quatro possíveis caminhos que podem explicar a ocorrência de interações entre as instituições (principalmente pesquisamos o que faz com que uma irregularidade saia da fase do monitoramento e se transforme em um processo investigativo). Podemos unir um pouco do que a literatura nos traz junto com novos pontos trazidos pelos entrevistados, montando hipóteses sobre o que incita essa conexão. O levantamento desses caminhos pretende ser um guia para a agenda de pesquisa sobre as instituições de *accountability*, visando explicar de maneira complexa e de forma multicausal as interações entre elas. Como possíveis mecanismos causais que desencadeariam as interações, destacamos:

- 1) **GOVERNOS LOCAIS:** A existência de uma preocupação com os governos locais e com a descentralização levaria as instituições a agirem com base nos relatórios das outras que tratem dessa esfera de governo;
- 2) **PERSPECTIVA SOBRE O PROGRAMA:** Quando os controladores conhecem o programa dos sorteios e o julgam relevante, isso indicaria que estão atentos ao que ocorre nas outras instituições da rede e mais dispostos a agir a partir deles. Essa

proximidade com os programas das outras instituições pode, por sua vez, levar a uma propensão maior a estabelecer conexões;

- 3) **PRIORIZAÇÃO DE CERTO TIPO DE IRREGULARIDADE:** Se a luta contra a corrupção é narrada como uma prioridade da instituição, imagina-se que esta investigará mais esse tipo de irregularidade. Neste ponto imagina-se que as interações dependam da prioridade dada a certo tipo de irregularidade no nível do discurso (corrupção ou má gestão), que se reproduziria em mais processos abertos para tratar desse tipo de irregularidade no nível da prática do controle.
- 4) **PERCEPÇÃO ACERCA DAS OUTRAS INSTITUIÇÕES:** a existência de uma visão positiva das outras instituições da rede, somada a uma percepção também positiva das iniciativas existentes de parcerias (como a ENCCLA e a Rede de Controle) e da criação de um sistema interinstitucional de inteligência, pode levar a um cenário de maior diálogo e interações entre as instituições da rede;

Neste momento, nos voltamos para os resultados que obtivemos no capítulo anterior e rastreamos o caminho percorrido até chegar a eles. Quais mecanismos e fatores levaram ao quadro geral de interações que mapeamos?

Como já sabemos de antemão os resultados das interações, ou seja, já sabemos que as interações do Tribunal de Contas da União e dos Ministérios ocorrem mais esporadicamente do que as interações estabelecidas pelo Ministério Público Federal quando se trata do nosso teste das irregularidades dos sorteios, essas quatro hipóteses são testadas no intuito de explicar essa diferença de padrões de interações entre as instituições (O que explicaria uma atuação mais incisiva do MPF e menos por parte do TCU?)

6.2.1 A preocupação com a esfera local

Buscamos nas entrevistas realizadas se existiria uma preocupação por parte das instituições (MPF, TCU e Ministérios) com os governos locais, que se expressasse como visões positivas sobre a descentralização e sobre a importância do papel que os municípios desempenham hoje na implementação das políticas públicas. A literatura desenvolvida no capítulo 3 diz que a descentralização só funciona como estratégia anticorrupção se existem instituições de *accountability* na esfera federal que se preocupam em fiscalizar os governos locais. Se nossas

instituições federais se preocupam com a aplicação de recursos pelos governos locais, é de se esperar que as irregularidades encontradas neste nível de governo as mobilize.

Pelos nossos dados quantitativos, percebe-se que o Ministério Público Federal é uma instituição muito mais atenta às irregularidades que chegam da CGU do que os Ministérios e o TCU. Dessa forma, espera-se encontrar uma visão mais positiva da importância dos governos locais e da descentralização entre membros do MPF e mais negativa entre membros do TCU e dos Ministérios (porque se preocupam menos com as irregularidades que ocorrem nessa esfera de governo).

As perguntas sobre os municípios abriram o questionário, pois a intenção era, desde o início, voltar a atenção do entrevistado para esse nível de análise.⁶⁶ Quando perguntados sobre qual o papel dos municípios na implementação das políticas públicas, em geral todos já alertam para a existência de um paradoxo: afirmam a importância destes e ao mesmo tempo a sua falta de capacidade para implementar as políticas de forma satisfatória, faltando-lhes capacitação e pessoal qualificado. Esse paradoxo é apresentado pelas três instituições de *accountability*:

O município é fundamental, porque é a ponta da linha onde o cidadão realmente busca esses serviços básicos aí. [...] Eu acho que a capacidade de gestão está muito baixa. Especialmente por conta disso, porque a gente tem um excesso de municípios e a gestão acaba sendo muito politizada e pouco técnica. É difícil ter carreiras, ter uma gestão qualificada no ambiente municipal (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).

A gente vê que é fundamental melhorar o processo de gestão e governança dos municípios brasileiros. (Trecho inaudível) esse aumento na importância do papel dele e do papel deles na execução das políticas públicas. Nós temos hoje, por isso, como educação, que o município é fundamental. Saúde, fundamental também. [...] *O senhor trabalha ou já trabalhou na sua instituição com processos que envolvem a baixa qualidade do serviço público oferecido pelos municípios?* Sim. Nós temos visto uma grande dificuldade, por exemplo, no planejamento da execução das políticas públicas no âmbito dos municípios. Dificuldade na realização de projetos, na contratação desses projetos. E o que a gente observa muitas vezes é que como a etapa de planejamento da política pública ela não é feita de forma adequada, as vezes até por insuficiência de meios, que o município muitas vezes não consegue, não tem quadro, não tem estabelecimento de prioridades adequadamente claras por parte do prefeito, a gente observa uma dificuldade muitas vezes na contratação desses projetos, em fazer o planejamento das obras, das políticas, dos serviços, e isso redundando em uma baixa qualidade na prestação de serviço público (Entrevistado 47, TCU, 2014).

⁶⁶ Perguntas sobre os municípios analisadas nesta seção: Na opinião do(a) senhor(a), qual o papel dos municípios na implementação das políticas públicas? Atualmente, como o(a) senhor(a) avalia a capacidade de gestão no plano dos municípios brasileiros? Quais os desafios e as condições dos municípios para assumir esse papel? O(A) senhor(a) trabalha ou já trabalhou com os processos que envolvem a baixa qualidade do serviço público oferecido pelos municípios?

Não há como você implementar determinadas políticas públicas da educação, saúde, sem contar com os municípios. Só que os nossos municípios também são extremamente frágeis do ponto de vista técnico, do ponto de vista moral, do ponto de vista estrutural mesmo. São muito frágeis, o que a gente vê de forma geral é que o governo federal leva em conta os municípios para fazer as grandes políticas, saúde, educação, enfim, todas elas, mas há uma grande quantidade desses recursos que simplesmente não tem sucesso, não são bem sucedidos (Entrevistado 35, MPF, 2014).

Para os membros de todas as instituições, os municípios seriam uma peça-chave na implementação das políticas, por ser o ente mais próximo dos cidadãos, aquele que está em contato direto com a população: “a vida, o mundo, a existência das pessoas é no município. Ninguém mora no estado, todos moram no município” (Entrevistado 19, TCU, 2014). De um ponto de vista da proximidade, a municipalidade teria muito mais condições de conhecer as necessidades dos cidadãos e implementar as políticas públicas de acordo com elas, de uma forma mais coerente. Entretanto, não basta que o governo federal defina estratégias e prioridades se o governo local não estiver preparado para colocá-las em prática. Este último não contaria com pessoal técnico especializado, capaz de preparar projetos e gerir adequadamente os recursos – “E quando tem recurso financeiro, quando o governo federal ou o estado coloca recursos à disposição desses municípios, eles não tem os meios para executar, não tem como aplicar de forma boa, correta” (Entrevistado 19, TCU, 2014) – e isso seria ainda mais grave em se tratando dos municípios menores. O tamanho dos municípios importa, sendo que nos menores há um cenário precário no que se refere a implementação:

O que a gente vê com muita frequência é... é... falta de capacidade técnica e operacional de os municípios tocarem essas políticas. [...]Esse problema... ele ocorre de forma sistêmica nos municípios de pequeno porte, médio porte ocorre... mas não de forma tão generalizada e nos municípios maiores tem mais estabilidade, né?! Essas políticas... elas são conduzidas de forma mais estável [...] na época que foi o CGU regional de Pernambuco, eu tinha um contato mais direto, mais próximo com os municípios e a gente via todo esse... esse cenário muito precário, principalmente nos municípios menores (Entrevistado 18, CGU-Ministérios, 2014).

Exceção de um ou outro município rico, São Paulo, Rio de Janeiro, talvez Belo Horizonte, não sei, mas a maior parte do Brasil tem baixa capacitação, é um país com poucos recursos financeiros, baixa produtividade da economia, então teoricamente é muito interessante que os municípios executem as políticas públicas, eles tão mais próximos dos cidadãos, aquela história toda, mas na prática eles não tem capacidade técnica (Entrevistado 02, TCU, 2014).

qual o papel dos municípios na implementação das políticas públicas? É, bom ela é relevantíssima, porque querer fazer tudo assim aqui, a União fazer, eu acho que é o município que possibilita a verdadeira participação da sociedade, então os municípios é o que está próximo da população. *como avalia a capacidade de gestão dos municípios brasileiros?* É muito baixa, só aqueles municípios maiores é que tem assim essa capacidade de gestão, no mais é um problema (Entrevistado 23, MPF, 2014).

A falta de capacidade técnica seria agravada pela alta volatilidade eleitoral, que leva as prefeituras a trocarem completamente seus quadros a cada eleição, não deixando nenhum tipo de aprendizado técnico sobre as políticas para os novos gestores:

falta de uma política permanente de gestão, de algo que é permanente, então muda-se governos, prefeitos são eleitos, muda-se equipe, muda-se visão, muda-se prioridades, então isso ainda precisa de um processo de amadurecimento, um profissionalismo capaz de conviver com o processo democrático que é a alternância de poder, mas que precisa separar essa política de estado das questões eminentemente eleitorais, políticas e partidárias (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

Hoje eu diria com 100% de certeza que a grande maioria dos municípios não está preparada para executar políticas públicas. Seja por falta de qualificação né, dos servidores né, alguns não tem nem estrutura material para fazer frente a esses desafios né, falta ainda um pouco de estabilidade institucional nos municípios né. A gente vê aí que passa eleição, segue outra eleição e os quadros são trocados, a grande maioria das prefeituras não tem quadro próprio. Não tem carreiras específicas próprias, com base na meritocracia, no concurso público, na qualificação, na capacitação, não tem um planejamento estratégico né, para executar as políticas públicas, para executar os orçamentos (Entrevistado 21, TCU, 2014).

Principalmente os municípios pequenos e médios, a capacidade de gestão é muito limitada. E a falta de continuidade política também é muito grande. Há um fenômeno interessante, que essa descontinuidade provoca, os municípios são praticamente reinventados a cada 4 anos, então não há continuidade nenhuma nessas políticas porque quando muda de prefeito às vezes o prefeito anterior não deixa nem sequer a documentação adequada para o prefeito posterior lidar com as verbas que ele pode ter (Entrevistado 35, MPF, 2014)

Apesar deste consenso sobre a importância dos municípios em termos de implementação das políticas e de proximidade com os cidadãos, é possível encontrar um padrão de resposta um pouco diferenciado em alguns aspectos do governo local. Por exemplo, por lidarem mais de perto com as dificuldades que os municípios enfrentam para implementarem as políticas governamentais, os assessores internos dos Ministérios tendem a relatar com maior intensidade a falta de capacidade de gestão:

eu acho que é fatal a participação dos municípios, porque se o município não executar localmente aquela política pública, não adianta ter todo um aparato aqui em Brasília, que não vai resolver nada. [...] da experiência que eu tenho da CGU e daqui, é que realmente os municípios não têm, boa parte deles, capacidade de gerir esses recursos, né. Nem é má fé, mas as vezes não tem um engenheiro, contrata uma obra grande, não tem como acompanhar, a situação, na maioria dos casos, é bem precária. *Em termos de capacidade de gestão...* Muito, muito pouca (Entrevistado 43, CGU-Ministérios, 2014).

Somado ao fato dos municípios contarem com baixíssima capacidade de gestão, está o alerta de que haveria uma fragilidade dos controles federais sobre este ente. Com a descentralização de 88, teriam sido garantidos recursos para os governos locais, mas não se garantiu, ao mesmo

tempo, mecanismos para verificar como estes recursos estão sendo gastos, processos de *accountability* críveis entre o centro e a periferia:

Hoje, boa parte dos ministérios, tem uma política descentralizada.. de.. de execução descentralizada. Isso só pode ser feito por intermédio dos municípios. E há uma dificuldade muito grande dos gestores federais de ter um acompanhamento, um monitoramento destas ações na esfera municipal. Isso, às vezes, fragiliza a política porque não se tem... assim... um caminho de retorno desses resultados. São...é um caminho muito precário ainda. Se garantiu... se garantiu nos últimos anos... é... mecanismos que facilita a transferência de recursos. Mas paralelo a isso não foi construído mecanismos adequados pra verificar a correta execução daquelas políticas (Entrevistado 18, CGU-Ministérios, 2014).

A estratégia de reforçar a descentralização para diminuir a corrupção é vista como ineficaz: “Apesar que não adianta. Tem que ser o Estado pra executar, “né”. Mas passar mais por si só não vai diminuir a corrupção. Eu tô pensando a descentralização de recursos públicos” (Entrevistado 43, CGU-Ministérios, 2014). Ou no mínimo problemática, já que os municípios estariam hoje sobrecarregados. A descentralização pode se tornar uma estratégia apenas a longo prazo, se for feita de acordo com maturidade e capacitação dos entes subnacionais:

eu acho que os municípios já estão tão sobrecarregados. Descentralizar depende muito da estrutura que você vai contar lá e se você amadurece e acha que naquele instante esta em condições [...]. Então eu não posso falar que descentraliza tudo porque temos que pensar como o Estado brasileiro foi constituído, nós somos uma república federativa que era um império, uma gestão centralizada e mesmo virando república não houve uma desconcentração e nem autonomia das entidades federadas. [...] Então a gente não pode pensar que descentraliza tudo. Não é assim. A gente tem que olhar como que os nossos municípios foram criados e muitos deles são muito recentes e tem uma incipiência em termos de organização e de institucionalização da sua própria estrutura como isso vai se dar. Se você pensar determinada política pública em que haja a desconcentração ou descentralização para os municípios brasileiros, mas de uma forma escalonada para municípios que tenham um determinado corte populacional ou demonstre maturidade de gestão que você possa avaliar e você possa aportar novas atribuições então uma coisa planejada pensada. Não é pura e simplesmente descentralizar é você olhar para federação e dizer posso fazer desse jeito ou posso fazer um trabalho em tantos anos e em tantos anos todos os municípios vão ter gestões mais descentralizadas com capacidade de governança de tais políticas públicas ou de tantas políticas públicas ou de todas políticas públicas, mas isso tem que ser com planejamento mais de médio longo prazo eu acho que a longo prazo você pode trabalhar nisso (Entrevistado 38, CGU-Ministérios, 2014).

Como sugestão para o maior controle e responsabilização dos governos locais por parte dos assessores de controle interno aparecem idéias conectadas a uma gestão mais voltada para resultados, que possibilite premiar os municípios que consigam executar as políticas de forma satisfatória. Dada a preponderância que os governos locais assumiram na atualidade, principalmente nas políticas sociais, pode-se pensar mecanismos que consigam controlar melhor estas áreas, não de uma forma burocrática e formalista, mas de uma forma gerencial,

promovendo as gestões que consigam obter bons resultados e aplicando recursos na promoção da capacidade administrativa:

Eu diria pra você que educação, saúde e assistência social não existiria de forma nenhuma se não fosse os municípios brasileiros. [...] quando nós temos políticas que elas prescindem de convênios [...] não é exigido que a gente avalie a capacidade dos entes, se eles tiverem aquela população foco do programa ele recebe o recurso e ele tem que operar. [...] eu acho bastante moderno a gente pensar ou premiar o resultado da gestão, ou então tá claro que municípios têm uma participação importante na execução das políticas, então modernamente a gente poderia pensar daqui a pouco do próprio, por exemplo, o próprio programa que vai descentralizar o recurso ele tem uma parte daquele recurso dois por cento, por exemplo, que pudesse ser empregado na melhoria da gestão local, ou na fiscalização dos recursos (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

Se, por um lado, os assessores internos dos Ministérios enfatizam os problemas existentes em tornar os municípios mais *accountable*, os membros do TCU questionam o modo como a descentralização tributária foi feita, causando dependência excessiva. Ressaltam que os governos locais dependem muito dos recursos repassados pela União e o quanto que isso traz problemas. Deste modo, o desafio, na verdade, é como descentralizar mais, em termos de uma melhor repartição do bolo tributário:

a repartição tributária ela ainda deixa os municípios muito, com pouco recursos “pra” execução dessas políticas. Como eu disse, a própria política “pro” Sistema Único de Saúde, só pra citar um exemplo, ele é único, mas ele é executado lá na ponta da linha do município. E a gente vê que a repartição do coro tributário, quem menos recebe recurso hoje são os municípios. É, exatamente a gente observa essas campanhas, essas marchas dos prefeitos em direção à Brasília, que somente demonstram claramente essa incapacidade financeira, essa asfixia dos municípios em conseguirem executar essas políticas públicas a contento (Entrevistado 08, TCU, 2014).

Eu acho que é mais ou menos assim, os municípios que tem, digamos... Que eu considero que tem maior responsabilidade na implementação das políticas públicas tem recursos parcos, dependentes da União. Grande parte dos municípios, dos 5 mil e 500 municípios, dependem dos fundos de participação, que são recursos federais e dos convênios, dos outros tipos de repasse. Então não há uma autonomia efetiva quando você é dependente dos recursos financeiros que eu (inaudível). Eu acho que são dois lados, com mais recursos eles teriam que se habilitar melhor, se preparar, por outro lado, só vão poder receber mais recursos se estiverem mais habilitados, mais treinados. Eu acho que isso é um grande desafio, a União ser mais descentralizada (Entrevistado 05, TCU, 2014).

Por conseguinte, a descentralização traz vários questionamentos. Ela teria aumentado a responsabilidade dos municípios, mas sem pensar em mecanismos que gerem maior capacidade gerencial para esta esfera, maior controle sobre a forma como gastam e, principalmente, autonomia financeira em relação à União:

Como uma federação, pela maneira como a constituição dividiu as receitas e as atribuições os municípios tem um papel extremamente fundamental na maior parte delas. Talvez em todas. E me parece até- talvez eu esteja adiantando alguma coisa- me parece uma tristeza que os municípios estejam tão maus apetrechados pra

enfrentar uma responsabilidade tão grande. A carência muito grande de tecnologia de gestão, de cultura gerencial, até cultura política construtiva, limitações orçamentais graves de quadro de pessoal, ambiente de controle. Tem uma sériamente os municípios estão em uma situação muito até diria desesperadora (Entrevistado 20, TCU, 2014).

A saída proposta seria rever a questão tributária e a divisão de recursos entre os entes federativos levando em conta profundas desigualdades territoriais, de forma a possibilitar aos municípios cumprirem com a tarefa que lhes foi outorgada com a nova Constituição:

A gente tem um dilema muito grande na federação brasileira que tá relacionada a essa grande responsabilidade que foi assumida pelos municípios a partir de 88. Que não veio acompanhada da devida capacidade fiscal pra que os municípios pudessem enfrentar as obrigações que eles tem pra cumprir e o pior de tudo é que os mecanismos de equalização fiscal que foram pensados lá na CF eles são absolutamente insuficientes para compensar a incapacidade que os municípios tem para lidar com esses desafios. [...] porque esses mecanismos não conseguem enxergar o nível de desigualdade territorial que tem no Brasil. Nós somos uma federação profundamente desigual em vários aspectos, mas no aspecto territorial talvez seja o mais cruel de todos eles. [...] Então veja, você tem um esmagamento fiscal dos municípios por um lado, uma estrutura de administração absolutamente incipiente que não é capaz de buscar outras possibilidades de financiamento pra suprir as suas necessidades de oferta de entrega de bens e serviços públicos e que, portanto, se a gente não tiver no curto prazo um repensar do pacto federativo em termos de uma importante reforma tributária que enxergue essa desigualdade territorial, que enxergue a necessidade de financiar adequadamente os municípios à gente tem perspectiva de entrar em colapso em diversos ramos das políticas públicas (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Isso mostra que as narrativas do Tribunal de Contas da União são profundamente críticas ao processo de descentralização sofrido pelo Brasil pós-88, pois não teria sido acompanhado do fortalecimento e amadurecimento dos municípios, enquanto condições para que esses entes consigam cumprir a sua tarefa mais básica de implementar políticas:

eu poderia te dizer se essa descentralização tivesse que ter uma palavra pra defini-la seria municipalização. Então a municipalização foi o grande processo de resgate da democracia brasileira e um processo de descentralização muito radical sem que a gente tenha de fato municípios com capacidade financeira e de gestão pra lidar com todas responsabilidades que esse processo aconteceu. Então eu diria que os municípios são essenciais pra implementação das políticas públicas e que de outro lado eles carecem ainda de um amadurecimento muito grande (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Não adiantaria descentralizar se o município não está pronto, não tem capacidade para gerir os recursos que chegam até ele:

Para mim isso passa muito pela descentralização, fortalecimento da federação para que os recursos sejam melhor aplicados. Depende disso... Isso depende de uma melhor habilitação dos municípios também. É um processo quase que um círculo, aquele cachorro atrás do rabo. A gente precisa ter os municípios melhor qualificados, prefeitos mais bem preparados, transferir os recursos para que ele possa aplicar diretamente onde é que vive o cidadão (Entrevistado 05, TCU, 2014).

O que se conectaria a um ambiente mais propício à corrupção: “Acho que antes disto, antes de descentralizar você tem que dotar a ponta lá no final, o município, o estado-município, capacidade para gerir esses recursos. Só transferir os recursos, vai continuar indo embora em corrupção” (Entrevistado 21, TCU, 2014);

É claro que quando você joga para o âmbito municipal, você vai estar mais sujeito a corrupção. Mas eu não vejo uma relação direta, eu acho assim que são coisas distintas. A descentralização está favorecendo o pacto federativo. Mas eu reconheço que há um pacto maior na corrupção, que tem mais recursos no município. O município ele é meio complicado né, então isso aumenta a corrupção (Entrevistado 39, TCU, 2014).

Mas, nessa relação entre descentralização e corrupção, também aparece nos entendimentos dos auditores do Tribunal, uma visão mais nuançada, para a qual descentralizar seria inevitável para um país com proporções continentais como o Brasil, mas não estaria diretamente relacionada com uma maior ou menor incidência de corrupção:

Se o senhor puder comentar a relação entre descentralização e a corrupção... Não é... Tanto a centralização quanto a descentralização quando em excesso geram corrupção a centralização porque dá poder demais para um grupo pequeno de pessoas, e a descentralização porque inviabiliza o controle. Você tem que ter bom senso aí nessa coisa (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Os entrevistados do TCU lidam cotidianamente com a gestão dos recursos federais pelos municípios, tendo construído uma percepção mais aguda sobre as dificuldades que estes enfrentam para conseguir implementar as políticas. Curiosamente, essa percepção não é suficiente para incitar o Tribunal a agir de forma incisiva quando chegam os relatórios da CGU. Essa relutância, como veremos nas próximas seções, estaria associada especificamente ao programa dos sorteios e ao fato de que hoje o Tribunal opta muito mais pela via da promoção da governança do que pela via da investigação e sanção.

De forma diversa, os membros do Ministério Público Federal transformam a sua grande preocupação com os municípios em ações judiciais: abrem inúmeros processos de investigação com base nos relatórios da CGU. Mas é possível entender essa atuação não necessariamente a partir de uma grande preocupação com a descentralização e a forma como os recursos são geridos municipalmente, e sim com a grande incidência de corrupção nesta esfera: “é nos municípios onde se concentra a maior parte de desvios administrativos, desvios de verbas públicas” (Entrevistado 01, MPF, 2014); “Veja, os municípios são os primeiros a serem atingidos pela corrupção. Por quê? O dinheiro da corrupção alimenta candidaturas, e as candidaturas começam por vereança e prefeituras. Os cofres públicos municipais começam a

sofrer sangrias” (Entrevistado 42, MPF, 2014). E esta forte percepção da corrupção no nível local é ressaltada tanto pelos procuradores que lidam com casos criminais (Entrevistado 09) quanto aqueles que lidam com ações no campo da improbidade administrativa (Entrevistado 11):

Na realidade eu tenho uma percepção muito aguda da importância dos municípios para onde se destinam quantidades incomensuráveis de receita pública, de dinheiro público, de recursos públicos. Se esse dinheiro fosse bem controlado, se ele fosse bem aplicado, o país certamente seria bastante diferente do que é. Ao mesmo tempo eu fui, durante cerca de três anos, coordenador criminal da minha região e a nossa clientela originária são os prefeitos de município. E eu vejo que hoje em dia o grande vertedouro de dinheiro público no Brasil chama-se “prefeitura municipal”, os grandes desviadores de dinheiro público são os prefeitos municipais. [...] Eu posso dar vários exemplos de todo tipo. Basicamente eu posso quase dizer que toda verba pública federal que chega por transferências voluntárias, transferências obrigatórias, fundos de participação do município, verbas, recursos extraordinários estabelecidos para tais e quais finalidades, verbas emergenciais, tudo é desviado. É claro que não à integralidade, mas esse dinheiro vai passando por uma série de estratégias em que vai se lavando o dinheiro, vai se usando o dinheiro para fins pessoais, vai se usando o dinheiro para fazer caixa de campanha [...] Eu peguei um caso em que se remeteu dez mil reais para o município para esse tipo de atendimento e esse dinheiro foi integralmente desviado. Essa é a medida da ganância dos prefeitos (Entrevistado 09, MPF, 2014).

Contribuiria para isto, uma distribuição desigual de responsabilidades. Enquanto Presidentes e Governadores são mais imunes à responsabilização administrativa, os prefeitos são vistos como integralmente responsáveis, o que contribui sobremaneira para que os municípios estejam à frente da maioria dos processos de improbidade:

Nós temos uma distinção profunda nesse sistema de responsabilização administrativa. Nós temos um Presidente ou uma Presidenta absolutamente imune, indene a qualquer responsabilização. Em menos escala, nós temos o governador do estado, também com alguma imunidade, porque ele delega aos seus secretários certas contas públicas relevantes. Mas nós temos no plano municipal uma absoluta responsabilidade do prefeito. [...] Isso contribuiu para que os municípios estejam à frente da grande maioria desses processos de improbidade através de seus gestores (Entrevistado 01, MPF, 2014).

Da mesma forma como ressaltado pelos membros dos Ministérios e do TCU, a descentralização é vista enquanto um problema porque não seria acompanhada pelo controle e fiscalização. No sentido trazido pela tese, descentralizar sem a garantia de um controle desde cima seria ineficaz e estimularia a corrupção: “Olha, não sei se iria resolver [descentralizar]. Porque isso não garante nada, se você não fizer uma outra sistemática de controle” (Entrevistado 11, MPF, 2014);

Qual a relação que o senhor percebe entre descentralização e corrupção? Toda. Por quê? Porque quando se descentraliza, não se tem preocupação com uma fiscalização eficaz. O sujeito é fiscal do ministério convenente em Brasília e a obra está sendo realizada no Nordeste, aí de dentro do gabinete dele, ele abona a obra. Nunca foi na obra e nem sabe onde ela foi feita. Tem casos, por exemplo, de

fiscalização que diz assim: Ok, a obra foi feita. Aí você vai no local, não tem nada, tem um matagal. Aí você diz: Peraí, chama o fiscal. Meu amigo, a sua assinatura está aqui, dizendo que a obra foi feita. “Ah, mas é porque nós temos condição de fiscalizar. Ninguém faz isso. Eu não posso me descolar de Brasília todas às vezes para ver uma construção de uma escola na zona rural”. Eu digo meu amigo, se não tem, não libere o dinheiro. Mas aí não pode, se não liberar o prefeitinho lá não vai ser eleito e nem reeleito (Entrevistado 42, MPF, 2014).

A descentralização estaria envolvida com os pactos políticos que vão até o nível local. O desafio para o controle e responsabilização da corrupção nos municípios passa pelo controle político da União sobre os municípios:

Onde está o pior problema para o controle da corrupção? Não, o principal problema mesmo no caso do município realmente é exatamente esse sistema de que a União arrecada maior parte do dinheiro e a maior parte do dinheiro é usada, é repassada para o município de alguma forma que implica um certo controle político da União sobre o município. Então às vezes o prefeito recebe o dinheiro não como se fosse para o município, mas como se fosse um bônus porque ele está alinhado com o governo de alguma forma e usa como se fosse dele. Então a estrutura municipal é muito ruim, principalmente médio para baixo. [...] A gente tem uma resistência muito grande aqui à descentralização, como órgãos de fiscalização que nós somos. Eu sei que administrativamente o pessoal pensa o contrário, que é melhor descentralizar. Aqui, toda vez que descentraliza, chega processo de corrupção (Entrevistado 35, MPF, 2014).

Nesse sentido, descentralizar só faz sentido se a *accountability* é mantida desde a esfera federal – mesmo argumento que propomos na tese:

Reforçar a descentralização para estados e municípios? Eu não sei, sou um pouco cético. Enquanto a União segura esses recursos e os transfere, você tem a possibilidade de mecanismos federais de controle. Se você descentraliza... O dinheiro continua lá. A única coisa que vai acontecer é que ao invés de ser congenitamente federal ele passa a ser congenitamente estadual ou municipal. Mas, mesmo assim ele vai ser usado. Mas, aí você não tem a capacidade de uma instância federal e falar: “opa, eu quero saber esse mecanismo, esse papel, quero isso”. O dinheiro saiu do Ministério da Fazenda, saiu da Caixa Econômica, o agente financeiro foi uma instituição federal que tem tudo ali, todos aqueles dados. Aí não, o dinheiro vai para um banco desse, vai para onde sabe lá? Aí é que você nunca mais vai ver o dinheiro mesmo, do jeito que é hoje em dia. Descentralização é como se fosse um federalismo disso, isso só vai acontecer quando nós tivermos realmente administrações municipais probas. Nem sei se esse dia vai chegar (Entrevistado 09, MPF, 2014).

Dessa maneira, o MPF vê de uma forma mais negativa o envolvimento das prefeituras com desvios e malversação de recursos públicos. Ou seja, seus membros conectam a sua preocupação com os governos locais a uma preocupação com a corrupção. Isto nos leva à terceira hipótese: o que levaria a uma atuação mais incisiva do Ministério Público Federal seria a centralidade que a corrupção adquire para esta entidade.

De uma forma geral, todas as narrativas expressaram a importância dos municípios no processo de implementação das políticas públicas, inclusive a sua falta de capacitação. Por isto, nos parece que a hipótese inicial não foi confirmada. Estariam em jogo outros fatores quando o assunto são as interações entre as instituições para tratar de recursos descentralizados para municípios. Por exemplo, no caso do TCU, nos parece que sua atuação limitada em relação aos governos locais se deve muito mais a rejeição ao programa dos sorteios na forma como foi feito do que a uma ausência de preocupação com esta esfera de governo. Do lado do Ministério Público Federal, sua atuação incisiva estaria ligada mais a questão da corrupção do que a importância da esfera local. A seguir passamos a análise da segunda hipótese, que diz respeito à visão que as outras instituições possuem acerca do programa dos sorteios.

6.2.2 A visão sobre o programa dos sorteios

Formulamos ainda uma hipótese específica sobre o programa de sorteios. O fato dos membros das outras instituições conhecerem este programa, terem uma experiência satisfatória com o mesmo e o julgarem relevante significaria que estão atentos ao que ocorre nas outras partes da rede de *accountability*, mostrando uma abertura e uma atenção da instituição ao contexto que a circunda. Quanto mais próxima a instituição se mostrar do que ocorre fora dela mesma, mais disposta estaria a entrar em contato e interagir com as outras instituições da rede. E, se ao conhecer o programa dos sorteios, o julgar relevante, isso estimularia a abertura de processos investigativos para tratar dos seus relatórios. Dessa forma, nesta hipótese, diz-se que a partir do conhecimento e da experiência com o programa de sorteios, as outras instituições formulam idéias acerca da sua qualidade, o que pode motivá-las a agir a partir do mesmo. Dados os resultados que obtivemos no capítulo 5, espera-se que o TCU tenha uma visão mais negativa dos sorteios (já que toma menos providências a partir dos mesmos) e que o MPF construa uma visão mais positiva (dada sua atuação incisiva) – veremos que isso ocorre realmente. As interações dependeriam da opinião das outras instituições a respeito dos programas formulados em outros lugares da rede.

Brevemente mencionamos como os sorteios são definidos pelos membros da sua instituição criadora. Para os auditores da CGU este programa serve para ajudar os Ministérios a conhecerem como suas políticas estão sendo implementadas pela esfera local e para criar uma

sensação entre os gestores locais de que o controle federal também está atento a forma como os recursos são por eles geridos:

ela [CGU] faz um processo de sorteio, que é uma atividade pedagógica por amostragem por aleatoriedade, nós visitamos municípios pra verificar esse tipo de política pública está sempre acontecendo para algumas áreas que a gente consegue alcançar no tempo de execução dessa auditoria. E isso primeiro gera o temor do gestor, de que a CGU pode sortear o seu município, então é uma ação preventiva e por outro lado nos dá uma visibilidade do tipo de problema, recomendações, ajudar principalmente ao Ministério que é o nosso jurisdicionado a criar ali amarras que dificultem nos seus controles de como a descentralização de recursos está sendo feita para que haja menor chance de desvio (Entrevistado 22, CGU, 2014).

Assim, os sorteios verificam a aplicação dos recursos, mas também encontram casos de corrupção pelo caminho. Sua atividade teria então esse duplo aspecto de registrar a má gestão e a corrupção que ocorrem nos governos locais:

implantado a partir de 2003, é o que a gente chama de sorteio público de municípios. Mas aí, na realidade você quer ir lá checar a boa aplicação do recurso. O problema é que na maioria das vezes você encontra esse caminho tendo algum desvio. Pode ter corrupção no meio do caminho, você aponta (Entrevistado 45, CGU, 2014).

O lado social dos sorteios seria fazer sentir a presença do Estado nas pequenas localidades, passando a mensagem de que essa esfera não está esquecida pelo governo central. Por ser assim, esse programa está conectado com o que discutimos no capítulo 3, pois a descentralização só faz sentido enquanto uma estratégia anticorrupção se existem instâncias centrais preocupadas com a esfera local:

é conhecido muito pela mídia os sorteios de município, então a parte, como o próprio nome fala "sorteio", então você pode sortear um ótimo, como pode sortear um município que não tem muito recurso, como pode sortear um município que em termo de recursos são mínimos para aquela área, mas é uma maneira também de naquele município ter a presença do Estado, para o cidadão saber que tenho um órgão federal que está chegando lá, que ele também está na parte do nosso contexto, então a um lado, digamos assim, se fosse uma empresa privada você não iria lá porque não daria lucro, mas você tem um lado social por trás, o Estado não vai trabalhar simplesmente com lucro (Entrevistado 04, CGU, 2014).

o principal objetivo era tentar levar a população àquela percepção de “o controle chega aqui”, porque se for fazer aquela avaliação só do custo benefício, às vezes nunca você iria em um município de dois mil habitantes para verificar quinze mil reais aplicado lá, e uma vez sorteado ele vai. Então essa sensação de alerta. Podem vir aqui analisar, não é porque eu sou pequenininho que eu vou deixar de ser visto ou não é porque eu sou muito grande que vou me impor (Entrevistado 45, CGU, 2014).

A partir de uma decisão da CGU, de que a esfera local também deve ser controlada e responsabilizada, surgiram os sorteios. E esse surgimento teria a ver com uma tentativa de preencher uma lacuna deixada pelas outras instituições de *accountability* (que poderiam manter os municípios *accountable*, mas não o fazem):

Então assim, existe uma lacuna muito grande de fazer os controles de ato de gestão dos municípios, conseqüentemente identificar algum ato de corrupção, muito deficiente a CGU tentou preencher essa lacuna [...]. Então assim, os problemas maiores são as questões que a gente tem multi competência de vários órgãos que poderiam está fazendo esse controle, e não o fazem (Entrevistado 31, CGU, 2014).

O programa dos sorteios é um dos pontapés iniciais que existem na rede de *accountability* na etapa do monitoramento. A partir dele, os Ministérios, o TCU ou o MPF podem iniciar ações investigativas. Existem críticas aos sorteios formuladas por aqueles que trabalham como assessores de controle interno. Para alguns, a CGU está indo além do que lhe compete ao propor monitorar o que ocorre nos municípios – isso seria função do controle externo e do controle interno local:

O papel da CGU é, basicamente, de controle da administração direta federal, né, só que a administração direta federal, o poder executivo federal descentralizou tanto, que a CGU foi obrigada a também a entrar na fiscalização dos municípios, que executa esses recursos, então existe aí um protagonismo e um exemplo claro do programa de sorteios, mas em tese o recurso descentralizado deveria ser melhor fiscalizado pelas instâncias de controle externo e de controle interno local, pois o órgão de controle interno local, né, do município, e pelo tribunal de contas, do estado e do município. Esses tribunais de conta, ao não fiscalizarem os recursos federais que são repassados, e alguns deles não fiscalizam os recursos mesmo, só fiscalizam os recursos próprios, gerou então um vácuo que a CGU teve que atuar, mas a CGU deveria estar mais voltada à execução só do poder executivo federal, da execução direta (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Assim, a CGU teria iniciado o programa de sorteios a partir de um vácuo de controle na esfera local, mas isso não justificaria o desperdício de recursos humanos fiscalizando pequenos montantes de recursos. Para este assessor, a CGU deveria se preocupar com transações mais vultuosas:

Ele [auditor] tá indo a campo hoje pra verificar um recurso às vezes pequeno num município de 5 mil habitantes, e isso, em tese, é um desperdício de recursos humanos, porque o auditor da CGU ele é muito qualificado, a qualificação dele não permite que ele vá a campo pra fiscalização de um município de 3 mil habitantes, né? (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Opiniões como esta foram profundamente proferidas pelos membros do TCU, mas não exatamente quando opinaram sobre o programa dos sorteios. Os auditores do Tribunal fazem com freqüência o cálculo sobre até que ponto é rentável para a instituição gastar seus auditores fiscalizando poucos recursos, demonstrando que esta instituição está mais preocupada com o custo do controle do que as demais.

Mesmo com a presença deste tipo de crítica, os assessores relatam a influência positiva que o programa dos sorteios trouxe para as políticas públicas, alterando em muitos casos

significativamente as escolhas feitas no planejamento das mesmas, como no caso das compras de máquinas:

os problemas mais recorrentes do programa de sorteios acabaram nessa história de dez anos dele, acabaram alterando um pouco a implementação da ação, [...] Então eu dou um exemplo claro, o exemplo de quando foi pensado máquinas pros municípios, você tinha duas opções históricas. Uma era fazer como fazia com as ambulâncias, você repassa os recursos para o município, o município faz a licitação e compra a ambulância dele, né. A outra opção era fazer, opção até mais difícil pra a burocracia, que era a de fazer uma grande licitação, mas foi optado por isso, [...] fazer a licitação grande, de máquinas e equipamentos, né, patrulha, e aí fazer a distribuição do próprio equipamento [...] Então assim, são experiências passadas que o programa de sorteios trouxe que acaba influenciando o planejamento de novas políticas públicas (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

No início dos sorteios os Ministérios tinham um pouco mais de dificuldade em processar a grande quantidade de relatórios que chegavam, não conseguiam dar vazão aquilo. Com o tempo, acostumaram-se com eles e deram tratamento às irregularidades que chegavam, muito pela via da melhora do desenho e da implementação das políticas:

a CGU encaminhava às diversas áreas os relatórios de fiscalização e eu enquanto controle eu levava os procedimentos a serem adotados separando alguns que são mais burocráticos ou elaboração de alguma norma a gente fazer planejamento e trabalhar no aperfeiçoamento das normas e também tem uma ação direta às vezes pontual em determinados municípios nos processos. Então as áreas distribuem internamente e cada uma delas buscava atender dentro da sua respectiva atividade de competência a implementação de determinada medida pra corrigir. Agora um órgão como Ministério que é centralizado não tem braços nos estados e trabalha com todos os municípios do país. No começo do programa avolumou-se a quantidade de relatórios de fiscalização e de medidas a serem adotadas para as áreas, então acabou gerando estoque então volta e meia tinha que trabalhar no estoque pra tentar minimizar o volume. A CGU de uns dois três anos pra cá tem reduzido a frequência das fiscalizações o que eu imagino [...] tenha possibilitado maior vazão aos estoques que já existiam eu acho que isso também ajuda o órgão a tentar atacar as pendências que estavam pendentes. Aqui os relatórios de fiscalização eles ajudam e muito a enxergar as situações adversas então também ajuda o órgão gestor a corrigir. Então a gente tem que lembrar o lado didático da política pública que é alguém de fora olhando enxerga e tem a capacidade de ir nos diversos municípios desconcentrada em cada estado da federação e a enxergar que problemas você pode resolver na gestão as quatro mãos trabalhando que ajuda a melhorar não só o desenho da política pública, mas a própria implementação [...] então algumas dessas ocorrências nos permitiam [...] aperfeiçoar a normal ou atuar diretamente no município para promover o ressarcimento a rubrica própria para que aquele recurso atendesse aquilo que foi realizado efetivamente (Entrevistado 38, CGU-Ministérios, 2014).

As fiscalizações da CGU no programa de sorteios se mostram muito importantes para os Ministérios, tanto para as mudanças nas suas políticas como para suprir uma ausência de pessoal para a tarefa de fiscalização. Haveria uma proximidade entre Ministérios e CGU inclusive para planejar as fiscalizações, estabelecendo um diálogo muito produtivo. Isso contribui certamente para uma opinião positiva a respeito do programa dos sorteios:

Então a ideia do decreto duzentos que compete ao ministério fiscalizar a execução dos seus recursos, ainda que a gente faça cruzamentos de dados, a nossa

possibilidade de ir a campo é muito pequena, e nós temos no ministério nós executamos esse mais de sessenta bilhões e nós temos mil pessoas. E nem todo mundo numa coisa só e nem todo mundo em fiscalização. Então fiscalização sobra número muito reduzido pra isso. Então a fiscalização que a CGU faz não só no setor de município, mas na avaliação de programa de governo elas são importantíssimas para o ministério porque trazem um conjunto, eles primeiro os procedimentos que eles aplicam em campo muitas e muitas vezes eles são estruturados a partir do diálogo com o próprio ministério (Entrevistado 27, CGU-Ministérios).

Além de uma visão positiva dos sorteios enquanto melhora das políticas executadas, aumento da capacidade de fiscalização do Ministério e diálogo com a CGU, há quem ressalte a preocupação com a publicização dos relatórios enquanto uma mudança de paradigma na administração pública brasileira, de opaca para transparente:

esses relatórios são publicados na internet justamente para dar visibilidade às ações de controle. Eu digo isso com muita satisfação porque com vinte anos de carreira eu vivenciei isso sem qualquer vínculo partidário. Puramente técnico, eu entrei na carreira em 1993 até 2003, a maneira de trabalhar era uma e de 2003 pra cá é a maneira que todo mundo conhece. Essa maneira transparente visível nos municípios, fiscalizando, combatendo, essa maneira e isso é transparente (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

Mas essas avaliações em muito positivas do programa dos sorteios não são capazes de explicar porquê os Ministérios tomam tão poucas providências em se tratando das mais de 19 mil irregularidades nos dados que analisamos. Contudo, se partirmos para uma análise mais detalhada, percebemos que os Ministérios contam com uma capacidade de pessoal limitada para fiscalizar (inclusive não a vêem como sua tarefa principal), se preocupando muito mais em emitir orientações e modificar a estrutura das políticas do que em instaurar TCEs – daí o baixo número de processos abertos por eles. E mais, na verdade esse número é baixo se comparado à atuação do MPF, mas é bem maior do que a instauração feita pelo TCU. Comparando Ministérios e TCU, a hipótese volta a fazer sentido: os primeiros possuem uma visão mais positiva dos sorteios enquanto o Tribunal se mostra uma instituição avessa a este programa.

O problema no TCU não é a ausência de conhecimento sobre os sorteios – todos relatam conhecê-los. Isso demonstra que esse programa ganhou destaque no cenário institucional nacional. Mas esse destaque é visto com desconfiança pelo Tribunal. Apenas um auditor relatou que este programa seria interessante pela temeridade que causa nos gestores municipais: “*Você concorda com esse método de fiscalização por sorteio?* Eu acho que é interessante, eu acho que cria, você cria uma certa temeridade no prefeito, no gestor municipal” (Entrevistado 13, TCU, 2014).

Todavia, das entrevistas a impressão que fica é a de uma competição entre TCU e CGU. Muitos auditores do Tribunal ressaltam que os relatórios advindos do programa de sorteios são incompletos, mal elaborados, não conseguem identificar responsáveis ou quantificar o dano. Sendo assim, o TCU, principalmente nos anos iniciais do programa, teria adotado a metodologia de voltar os relatórios para a CGU, a fim de que ela os completasse. Essa metodologia foi definida em uma portaria de 2008, criada para devolver os relatórios para a CGU e para alertá-la da sua responsabilidade institucional de apurar com rigor as irregularidades. Essa portaria serviu para constranger a CGU, que teria melhorado seus relatórios em função disto. Isso mostra uma postura bastante crítica aos trabalhos de fiscalização que são desenvolvidos pela outra instituição:

muitas vezes, quando a CGU encaminha processos decorrentes de sorteios públicos, esses processos são devolvidos à CGU “pra” que ela consiga materialmente identificar a ocorrência ou dos danos ou das graves irregularidades. [...] Então há muitas vezes, no passado isso acontecia mais, hoje nem tanto (Entrevistado 08, TCU, 2014).

A gente criou uma portaria aqui no tribunal em que a gente devolve esse processo pra CGU e dizia: agora você vai ter que me trazer as evidências e os responsáveis, tá, em 30 dias. E a gente começou a criar um constrangimento pra CGU, porque ela agia, assim, francamente, com irresponsabilidade em relação a isso. Entendeu? E aí a CGU começou a diminuir, ela começou a regular melhor a entrega dessas irregularidades aqui pra gente. [...] Mas isso melhorou muito depois que a gente agiu com maior rigor em relação à CGU, sabe (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Se, muitas vezes, a irregularidade que é comunicada ela não tem esses elementos nós podemos determinar a instituição que caracterize melhor aqueles achados e que remeta posteriormente todos os elementos para que a gente possa, aí sim, instaurar essa Tomada de Contas Especial (Entrevistado 47, TCU, 2014).

Dentro ainda de uma visão negativa dos sorteios, relatam que seus relatórios geram retrabalho e estão dissociados dos trabalhos do Tribunal de Contas – faltaria, por essa perspectiva, uma combinação entre as duas instituições para que uma possa aproveitar os trabalhos de fiscalização da outra. Os dados trazidos pela CGU são precários, noticiam algo que pode estar ocorrendo de forma a mobilizar o Tribunal, mas não de uma forma que o TCU consiga aproveitar:

A gente faz um apanhado, alguns achados, fazem um bom escarcéu disso, providencia alguma e encaminham para o tribunal. O tribunal tem que ir lá, refazer o trabalho, e aí... *Você acha que há um retrabalho?* Há um grande retrabalho, há uma dissociação dessa... Não há uma interação, muito lógica, muito racional, desse trabalho deles com o tribunal. Mas também não pode dizer que é inútil. Agora, eles não tem o primor de identificar o responsável, codificar o valor e capitular irregularidades, qual o (inaudível) violado. Quer dizer, chega para cá uma notícia. A gente esperava mais, do que eu já vi. Esperava mais do autocontrole interno. As coisas podiam ser mais articuladas com o tribunal, para chegar aqui e o tribunal já

condenar e aplicar o dano a ser ressarcido, a multa sancionatória, a inabilitação do servidor e a identidade das empresas envolvidas. Eu acho que quando chega aqui, chega muito precário (Entrevistado 05, TCU, 2014).

A parte mais fácil do processo ficaria a cargo da CGU – o monitoramento e o apontamento de notícias de possíveis irregularidades – sobrando para o Tribunal a tarefa mais penosa e árdua de re-analisar essas informações, levantar dados e finalmente julgar os responsáveis:

É frágil, vem com grande, digamos assim, com muitas louras ao seu próprio trabalho e empurra para o Tribunal a conclusão. A conclusão é muito maior do que isso, porque tem muito o que fazer nesse... Não basta, olha achamos, de fato, tem lá uma ambulância que foi comprada por 70 mil. Ai, bom, quanto vale uma ambulância? Quais eram os equipamentos previstos? Quem foi que comprou? Comprou de quem? E quem é o responsável? Então, tem todo um processo pela frente, que acaba que pra você fazer isso, tem muito retrabalho (Entrevistado 05, TCU, 2014).

No decorrer das entrevistas, vai ficando claro a diferença marcante de perspectivas entre o controle interno e o externo. Para vários membros do Tribunal, CGU e TCU teriam abordagens muito diferentes, sendo que ao TCU só interessa o que é mais grave e raramente dispara uma reação específica advinda do programa de sorteios. Enquanto a CGU teria um olhar mais voltado para o combate à corrupção, ao TCU interessa muito mais se o objetivo foi cumprido. E o TCU teria uma preocupação muito maior com as reputações dos possíveis responsáveis. Sabendo do peso das suas decisões, prima, por exemplo, por processos com ampla defesa e levantamento de provas (não apenas indícios). Essa divergência na forma de encarar o controle sobre a administração pública acaba impossibilitando parcerias maiores para tratar do programa de sorteios:

no caso específico do relatório da CGU, o foco do controle da CGU é muito diferente do foco do controle do TCU, porque no nosso caso a gente precisa ter prova. Indício não basta, porque o TCU condena. A CGU ela representa o poder público federal que passou o recurso e como tal é responsável pela execução da política e ela se coloca como agência, ela é oficial agência de combate à corrupção do país, então ela vai com esse olhar. [...] Essa é a postura do CGU, a postura do tribunal não é essa. O tribunal não é responsável pela execução da política, o tribunal ele é um controlador quase que de última instância que tem dentre as suas intenções a oferecer feedback para o gestor, mas que tem um dever de procurar e se for o caso punir o agente com um nível de gravidade muito grande. Que destrói reputação e o tribunal está restrito a um conjunto de regras e por ele ter isso, o tribunal adota o código civil e o código penal, o processo civil e o processo penal subsidiariamente no seu processo interno. Então o direito a ampla defesa está na Constituição tem que ser concedido. Tem uma série de aspectos do trabalho do tribunal que diverge demais do trabalho da CGU. Então é algo que a CGU declara estar acontecendo, o tribunal reconhecê-lo precisaria que isso viesse acompanhada de uma série de elementos. Ela vai com papel auditorial e fala tem indícios disso, daquilo, só que indício pra nós frequentemente não quer dizer grande coisa [...] Então os enfoques são bastante diferentes. O tribunal não divulga que encontrou uma suspeita no município ele divulga “condenei o prefeito tal, por isso e por isso” depois dele ter ficado dois, três anos aqui se defendendo ferozmente e muitas vezes é absolvido (Entrevistado 20, TCU, 2014).

As diferenças de percepções sobre o controle colocam TCU e CGU discutindo sobre os casos que merecem atenção e julgamento por parte do Tribunal. No exemplo abaixo, um prefeito se vê colocado diante de uma escolha crítica, entre gastar o recurso público no objeto definido previamente ou deslocá-lo para uma área em situação de calamidade. Na opinião transcrita, as abordagens do TCU e da CGU seriam absolutamente diferentes nesse caso, com a Controladoria se preocupando com a correta aplicação do recurso na finalidade devida e com o Tribunal enfatizando as possíveis e plausíveis justificativas para uma aplicação incorreta:

nós temos um caso aqui do prefeito que pegou uma verba pra construção de uma determinada obra e numa determinada crise ele foi obrigado moralmente a botar o dinheiro em outro lugar. Vamos supor aqui que tenha sido uma epidemia e ele precisou mandar comprar uma dose grande de antibiótico no município vizinho. O dinheiro que tinha era pegou aquele lá e depois construía o matadouro, obrigação moral dele de líder, de gestor, de prefeito. É possível- não estou dizendo que seja um caso, mas eu já vi coisas parecidas, é possível que ele consiga demonstrar que não era exigível dele moralmente, operacionalmente e portanto juridicamente outra conduta, não pode ser punido. Qualquer auditor condenaria esse cara. Como auditor deveria ter feito sim, fez não, e acabou. Auditor é isso, auditor compara um critério com a ação, com a realidade. Então é isso que a CGU faz. Tem um problema deveria ter feito fez, não fez é proibido, fez? Tá condenado então, coloca no relatório. Aí chega aqui nós vamos ter que discutir todos esses elementos de culpabilidade, de conduta e vai ter uma complexidade jurídica e técnica um pouco diferenciada (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Na prática, as irregularidades da CGU que chegam até o Tribunal não tem a mesma gravidade para ele. O TCU avalia se o objetivo foi cumprido, se não sumiu dinheiro, se nenhuma norma jurídica de maior nível foi descumprida, se a contabilidade está ok. Se esses pontos estão corretos, dificilmente o Tribunal vai condenar. Ainda, seria difícil para os membros do TCU incorporarem as irregularidades dos municípios nos seus trabalhos, pois existem outras áreas da administração pública que chamam muito mais a atenção:

A nossa vivência, na verdade, onde a gente vai, está cheio de indício de irregularidade, então o tribunal precisa escolher e a CGU tem um programa destinado aos municípios. Ele tem essa prioridade. O tribunal quando a gente coloca lá “risco de relevância de materialidade” nas nossas ponderações a gente tem até que fazer um esforço pra poder colocar os municípios na nossa alça de mira, porque a dívida pública, a receita federal, o banco do brasil, o fundo de FGTS chamam muito mais a atenção, atraem muito mais o controle (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Assim, na opinião desenvolvida pelos auditores do Tribunal, os sorteios seriam um programa midiático, com o qual a CGU faz um relatório repleto de irregularidades, se vangloria para a opinião pública e lava suas mãos. Ao fazer isso, ela cometeria uma irresponsabilidade institucional com as suas parceiras na área da *accountability*, sem se preocupar ou dimensionar a carga de trabalho que gera para as outras:

Bom, o que que acontecia até certo tempo em relação a esses reportes: a CGU ela faz o sorteio, ela vai aos municípios, detecta indícios muitas vezes, ou na maioria

das vezes ela detecta indícios de irregularidades, e sem que haja evidências robustas, em muitos dos casos, ela encaminhava esses indícios de irregularidades pra três destinatários: pro gestor federal daquela política, para o TCU e para o Ministério Público. E com isso ela, em princípio, lavava as mãos. Então chegava uma quantidade grande de relatos de possíveis irregularidades no TCU, em que supostamente a CGU dizia olha já dei conhecimento pro TCU. E depois o Ministério Público vinha pra gente aqui e dizia o seguinte: peraí, vocês já receberam a informação da CGU de que tem aquela irregularidade, o que que vocês fizeram? Ou seja, a CGU tava criando uma sensação de que já tinha cumprido o seu papel, e eu vou te ser sincero, assim, eu achava isso uma deslealdade institucional, ta? Ela criava uma sensação de que tinha cumprido o seu papel, quando tinha mandado indícios, inúmeros, em muitos casos mal apurados, e criava pra gente, pautava o nosso trabalho, estrangulava muitas das nossas áreas aqui, e ainda colocava o Ministério Público em cima da gente pra perguntar o que que a gente tinha feito já que a CGU já tinha feito a parte dela de ter ido lá apurar a irregularidade. [...] essa era uma forma, digamos assim, ruim, ineficiente, e dissipativa da colaboração entre os órgãos de controle (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Poucos foram os casos em que a CGU é vista como parceira pelo TCU, mas eles existem. Alguns confiam nos relatórios que chegam da CGU e os utilizam enquanto subsídios para suas próprias auditorias: “Mas sempre esses relatórios servem de subsídio como elemento importante para a atuação do Tribunal nas suas auditorias” (Entrevistado 47, TCU, 2014);

Quando isso chega pra o Tribunal de Contas da União, nós normalmente vemos o controle interno como um parceiro. [...] A gente continua ou a gente confia no que eles falaram e nos damos como satisfeitos, se eles falaram que está tudo ok. Ou que não tá ok que precisa continuar, a gente continua (Entrevistado 33, TCU, 2014).

O ponto crítico para a CGU é que ela precisa interagir com as outras instituições se quiser que seus relatórios dos sorteios tenham algum impacto enquanto responsabilização. Ela não possui o poder de julgar ou sancionar os prefeitos e demais responsáveis pelo mau uso dos recursos públicos. Portanto, ela precisa encontrar abertura em outras instituições para que estas possam levar a cabo as outras etapas da *accountability*. Ocorre que os Ministérios se mostram abertos, mas mais de um ponto de vista gerencial (mudando suas políticas com base no que é levantado pelos sorteios) e o TCU se mostra relutante em relação a esse programa. É no Ministério Público Federal que a CGU consegue um grande aliado para cumprir a tarefa de investigar e dar prosseguimento na responsabilização dos gestores municipais.

O MPF não possui uma estrutura dedicada apenas à investigação, então depende dos achados de outras instituições, como aqueles advindos dos sorteios:

o Ministério Público Federal tem uma estrutura própria de investigação. Então ele depende da estrutura de fiscalização de outros órgãos. Ele também faz investigação, mas não tem uma estrutura dedicada apenas a isso. Então nós contamos, sobretudo, com a investigação feita pelos órgãos de fiscalização da administração pública e as investigações feitas pela polícia federal (Entrevistado 46, MPF, 2014).

A partir da qualidade do material que chega até ele, o Ministério Público avalia e, muitas vezes, consegue já autuar os responsáveis. Quando a qualidade deixa a desejar, solicita colaboração de outras instituições, como a própria CGU, ou TCU ou mesmo a PF:

Então quando nós recebemos um relatório de fiscalização da CGU em um município ou em qualquer órgão o procedimento é o mesmo. O procurador da república examina aquele relatório e... atuará de acordo com a qualidade intrínseca daquele relatório. Às vezes um relatório chega já com elementos suficientes para que a gente tome uma providência judicial e às vezes não. Então quando o relatório chega com elementos de prova já relativamente consistentes que mostram a ocorrência de um ilícito então o procurador público toma as providências apropriadas. Ele vai ajuizar uma ação de improbidade ou uma ação penal conforme o caso, ou ambas. Se o relatório não tem elementos o suficiente o papel do procurador vai ser realizar a investigação ou solicitar ou requisitar dos órgãos habilitados que façam essa investigação. Então ele vai requisitar documentos, perícias e provas dos órgãos que tem capacidade de produzi-las. Pode ser a própria CGU, podem ser as secretarias de controle externo do TCU, pode ser o tribunal de contas estadual. [...] E poderá requisitar também uma investigação da polícia federal (Entrevistado 46, MPF, 2014).

Pelo enfoque da CGU ser um enfoque mais administrativo, é natural que o MPF tenha que selecionar aquilo que já está descrito de forma suficiente a justificar uma ação jurídica imediata:

Muitos relatórios são descritivos de forma suficiente a justificar a instauração de inquérito policial, mas outros não. Então, é preciso ter um certo rigor porque a visão da Controladoria nem sempre vai ser a visão da investigação criminal, e é natural porque eles tem um âmbito mais amplo [inaudível] diz respeito a procedimentos de eficácia administrativa... não só da questão criminal (Entrevistado 44, MPF, 2014).

Mas, de uma forma geral, há uma visão positiva dos relatórios dos sorteios, caracterizados como bons, com uma porcentagem alta gerando alguma reação por parte do MPF:

Em alguns casos quando a CGU nos fornece elementos suficientes para instauração de inquéritos, nós fazemos. Às vezes é tão bom o trabalho que nós temos como pronto oferecer a denúncia, nós oferecemos. E em alguns casos nós arquivamos porque não encontramos elementos mínimos a justificar sequer a instauração do inquérito. Mas eu diria pra você assim, que tem vindo da CGU, de forma geral, que nos viabiliza no mínimo a requisição da instauração de um inquérito. Eu diria 80%. 10% de anúncio viabiliza uma forma direta junto ao tribunal, que é a denúncia. Os 10% restantes seriam o arquivamento de que não havia nenhum indício, nem sequer pra instaurar um inquérito (Entrevistado 42, MPF, 2014).

Algo a ser destacado nesta análise são as abordagens diferentes do TCU e do MPF quando detectam a baixa qualidade dos relatórios dos sorteios. O primeiro adota uma postura mais combativa e instaura uma portaria que rege a devolução dos relatórios. Já o segundo, apesar de também entrar em contato com a CGU para esta mudar seus relatórios, não o faz formalmente e sim por meio de reuniões – o que nos parece indicar um relacionamento bem mais próximo e menos aguerrido. Por outro lado, a postura do MPF chega a ser um pouco

autoritária, no sentido de dizer que a CGU trabalha muito para o Ministério Público, e não com o Ministério Público:

Então aqui chegou da TCU, da CGU, nós já temos assim a obrigação de direcionarmos para os promotores naturais vai todo o subsídio que a CGU nos ofereceu. Muitas vezes o procurador, ainda, se tem contato com a CGU local ele pede a ampliação da investigação pela CGU, casos específicos e a CGU tem trabalhado muito para o Ministério Público. Nós vamos ter agora mesmo na sexta feira uma reunião com [...] o diretor de planejamento da CGU para aperfeiçoar os encaminhamentos dos achados da CGU para nós, a gente gostaria que isso viesse na forma de meta-dados, porque se viesse para cá como meta-dados nós poderíamos homogeneizar determinadas classificações (Entrevistado 14, MPF, 2014).

Mesmo com essa postura de superioridade que às vezes podemos captar nas entrevistas com o MPF, seus membros narram um contato estreito com a CGU, indicando uma parceria bem mais produtiva e ativa do que a existente com as outras instituições da rede:

Nós trabalhamos muito estreitamente com a CGU. Eu vou dizer mais, eu acho que de todas as instituições, ela trabalha caladinha, mas é a mais eficiente. Mais do que o Ministério Público, mais do que a Polícia Federal. Faz um barulho danado. A CGU caladinha, na base do processo administrativo disciplinado, demitiu milhares de... claro, funcionários intermediários, ela não chega a agentes políticos, embora prefeito seja agente político, mas ela não pode demitir o prefeito. Mas pode encaminhar ou para o Ministério Público ou para a câmara de vereadores. É a mais eficiente de todas, eu acho (Entrevistado 15, MPF, 2014).

Muitas vezes, CGU e MPF se reúnem até antes dos sorteios para já traçar linhas de atuação em comum, especialmente se são casos mais graves: “Mas se é uma coisa realmente grave, talvez até antes dessa audiência por sorteio já os técnicos da CGU com o Ministério Público estão conversando” (Entrevistado 15, MPF, 2014). Na verdade, a própria ideia dos sorteios teria surgido de interações entre CGU e MPF, visando modelo mais isentos de monitoramento:

Na verdade quando eu era coordenador criminal nós fizemos uma série de tratativas com a CGU de forma a tentar aprimorar o sistema de monitoramento da execução da verba pública nos municípios. Às vezes tudo parecia muito dirigido, muito persecutório. Nós partimos para um modelo, inclusive, de sorteio justamente para tentar dar a base do argumento de que havia limitações quali-quantitativas para pelo menos fazer desse modelo um modelo mais isento, mais aleatório. Então isso foi uma conversa da procuradoria da república com a instituição (Entrevistado 09, MPF, 2014).

Temos o exemplo abaixo de uma parceria bem-sucedida entre o MPF e a CGU, a partir do programa dos sorteios. A começar de uma interação próxima entre controlador e procurador foi possível acabar com um mecanismo de defesa muito utilizado pelos prefeitos – o desconhecimento legal:

todo mundo sabe que em tese ninguém pode alegar o desconhecimento da lei, essa é a tese, mas muitos prefeitos que sabem que as políticas públicas são diversas cada uma tem normas, tem leis, tem detalhamento de cada órgão, quanto a sua

implementação, a sua operacionalidade, então nem tudo está na cabeça de ser humano algum e muito menos do prefeito e muitos vinham alegando por conta de irregularidades (isso lá em Sergipe) na área de educação eles vinham alegando que não conhecia esse detalhe da norma, eu não sabia que tinha que tomar esse cuidado. Aí o procurador da república me procurou, mas ele disse que precisaríamos fazer alguma coisa a respeito e eu acabei tendo uma ideia. Olha, nós já fizemos aqui trinta e cinco sorteios e os problemas se repetem nós não podemos como CGU nós não temos poder de dizer ao município “não faça isso.” A gente pode recomendar que devolva o recurso, pode orientar dentro da norma, dentro da política, mas não tem poder coercitivo, mas o MP em algum nível tem porque se eu não seguir uma recomendação eu estou sujeito a sofrer uma ação civil pública. E ele estava ressentido dessa coisa porque os prefeitos estavam conseguindo escapar dessa questão. Aí eu fiz o seguinte, eu posso fazer uma coisa boa que pode virar uma coisa ruim se eles não cumprirem, eu vou reunir uma equipe e a gente vai transformar todos os problemas que foram identificados na área de transporte de escolar e da merenda escolar em sugestões e cuidados que precisam ser adotados pra não caímos nos erros do passado. E aí nós preparamos um ofício sugerindo pra tomar cuidado na licitação pra não convidar empresa da mesma família, sugerindo tomar cuidado ser transparente, colocar sessões públicas. Uma série de sugestões sobre a conservação de alimentos, a contratação do motorista que o motorista do transporte escolar ele tem que ter habilitação específica, tudo aquilo que nós encontramos de problema transformamos em sugestões e não mandamos somente para os municípios sorteados. Foi mandado pra todo estado. No sorteio seguinte um dos municípios o prefeito veio alegar que não sabia, não deu né. Porque nós tínhamos lá o ofício e aí ele ficou descoberto (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

Pelas narrativas da própria CGU a respeito dos sorteios, percebe-se que os procuradores do MPF gostam muito destes relatórios, e os utilizam na seleção dos casos que merecem ser apurados:

aí a CGU faz esse trabalho e o MP gosta, sempre elogia, diz que muitas ações que eles iniciam são decorrentes desses recursos dos municípios, mas infelizmente agora a gente está com poucos orçamento e aí nem está tendo tanto não, essa parte mais da auditoria. Eles fazem sorteio, aí a auditoria vai lá, detectou uma irregularidade, aí quem entra é a gente, aí a gente olha “Meu Deus é gravíssimo” aí apura aqui, “ah não, não é tão grave assim” aí o órgão que tem que apurar. Não quer dizer que não vai ser apurado, mas a gente não apura tudo (Entrevistado 03, CGU, 2014).

Como apareceu acima, este programa dos sorteios vem passando nos últimos anos por dificuldades financeiras – e isso é narrado tanto pelos membros da Controladoria quanto do MPF. Isso demonstra que o MPF está mais ligado do que os Ministérios e o TCU com o que vem acontecendo com o programa de outra instituição:

Isso aqui se iniciou com um daqueles relatórios de fiscalização da CGU. A CGU foi muito atuante e tem sido um órgão parceiro importantíssimo esses anos todos. Elas fazem aqueles sorteios de municípios e isso tem resultado em muita coisa boa. Agora, infelizmente, a CGU tem sido desmontada pelo governo federal. A gente tem sentido. Normalmente é bom falar essas coisas verdadeiras. A CGU sofreu um processo de desmonte violento por parte do governo federal. Exatamente porque a CGU estava fazendo um trabalho muito efetivo na área de pequenos e médios municípios e isso estava prejudicando os pactos políticos do governo federal. Então, esse trabalho que a CGU fazia de sortear um município e fazer uma auditoria no município, às vezes eram auditorias longas, a gente recebia uma quantidade grande de documentos, e que se preocupavam os as principais áreas de serviços que os municípios prestavam, desde saneamento básico até os programas sociais,

programas de educação, programas de alimentação, e normalmente, a CGU, assim, de 10 a 20% das coisas que eles constatavam tinham natureza criminosa. A maioria, 80 a 90% embora não fossem irregularidades graves, decorriam de um mau funcionamento da prefeitura, falta de organização administrativa e isso também ajudou os prefeitos a estruturarem melhor seus serviços. Mas infelizmente esse trabalho da CGU tem diminuído (Entrevistado 35, MPF, 2014).

A CGU não possui só uma prioridade, mas dentro de sua linha de atuação nos municípios, vem sofrendo fortemente com os cortes de verbas:

há ocasiões em que nós investimos mais na fiscalização dos municípios e há ocasiões em que investimos menos. Por quê? Não só porque surgem outras prioridades no âmbito dos próprios órgãos e entidades federais que constituem, digamos, a nossa principal obrigação de agir, até porque estão mais próximas de nós e também porque movimentam às vezes somas maiores de recurso, mas também por razões circunstanciais de impossibilidade de atuar nos municípios, como se verificou nos últimos dois anos, em que nós tivemos que reduzir drasticamente o número de fiscalizações em prefeituras por falta de dinheiro para o deslocamento dos nossos auditores para os municípios do interior. [...] Significa 60 municípios apenas, quando houve ano em que fizemos 240 e pretendíamos continuar aumentando, mas aí os cortes orçamentários foram cada vez piores nos últimos anos, então nós tivemos que encolher a nossa atuação na frente municipal. Não porque tenha perdido a importância, mas porque não tem dinheiro pra deslocamento (Entrevistado 25, CGU, 2014).

Agir a partir do programa de sorteios indica que a instituição se adapta às prioridades e escolhas realizadas por outras instituições (como a de fiscalizar os recursos federais nos municípios) – o que é fundamental para uma rede de *accountability* funcionar. Ao final desta análise, parece que a opinião acerca do programa, seu formato, seus relatórios e sua abordagem, pode favorecer uma atuação mais forte a partir dele ou não. No caso do TCU, pela opinião extremamente negativa, não se adapta tanto à CGU e, na verdade, quer o caminho contrário, que a CGU se adapte ao que é importante para o Tribunal. Já no caso do MPF, parece haver uma sintonia maior com a CGU, iniciando várias ações a partir dos seus relatórios. Mesmo quando há a necessidade de pedir mudanças no programa, isto é feito de uma forma muito mais harmônica. Logo, a opinião acerca do programa de monitoramento é crucial para as escolhas das outras instituições em agir a partir dele.

6.2.3 A prioridade: corrupção ou má gestão?

Neste bloco, analisamos se o fato da corrupção ser narrada enquanto uma prioridade para as instituições de *accountability* estaria conectado de alguma maneira as interações estabelecidas a partir dos relatórios dos sorteios. Se os membros da instituição descrevem o combate à corrupção enquanto sua prioridade, ou mesmo se descrevem a existência de órgãos

específicos para lidar com a corrupção, imagina-se que isto levaria a uma maior interação a partir dos relatórios dos sorteios, especialmente para tratar das irregularidades consideradas corrupção. Imaginamos que existem alguns fatores que funcionam como gatilhos das interações. Analisamos aqui se o discurso construído acerca das prioridades de cada instituição pode engatilhar a abertura de processos investigativos com um foco específico.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que dizer se a instituição prioriza ou não a corrupção passa por um julgamento interno sobre quais ações podem ser classificadas enquanto tal. Retomando Filgueiras, o sentido atribuído à corrupção é construído por meio de um julgamento. Dessa maneira, as falas devem ser interpretadas de acordo com o entendimento construído por cada entrevistado sobre o que é corrupção. Muitas vezes esta é entendida e interpretada pelos entrevistados no seu sentido criminal. Mapearemos quando isto ocorre, lembrando que o ponto que nos interessa é averiguar se as instituições narram a priorização da corrupção nos seus trabalhos por uma perspectiva ampla, que vá além da caracterização criminal. Em muitos casos os próprios entrevistados nos ajudam nessa divisão, como um membro do TCU que diferencia a corrupção no sentido lato e no sentido estrito. O TCU não teria muito contato com o tipo penal de corrupção, mas este contato já passa a existir se a definição agrega temas como peculato, desvio de dinheiro e apropriação indébita:

Olha, a questão de corrupção, não é bem o foco do TCU tá? Primeiro que seria, você tem o tipo penal de corrupção. A corrupção ativa, a corrupção passiva, que seria a pessoa ou pedir ou aceitar vantagem pra fazer alguma coisa que não iria fazer se não tivesse essa vantagem. [...] se nós tratarmos corrupção nesse nível mais amplo que eu to colocando que é o sentimento mais comum que existe, aí sim, nós podemos ter um contato com corrupção. Se eu for pegar o tipo mais restrito, o contato com corrupção nosso é muito pequeno. Até existe [...] mas não é, assim, o fim do nosso trabalho (Entrevistado 33, TCU, 2014).

Mesmo no âmbito judicial, a corrupção não é definida apenas de forma criminal, entrando as ações de improbidade administrativa no seu escopo:

Eu acho que a corrupção, ela ocorre quando há um conflito de papéis, em que você exercendo um papel, acaba agindo no interesse de outro papel que você também está exercendo. Como é por exemplo um caso típico, o nepotismo. É claro que no código penal a definição de corrupção é muito restrita. São dois crimes apenas que tem o nome de corrupção, mas outras situações, como improbidade administrativa, em termos do direito internacional e da convenção internacional contra a corrupção das Nações Unidas, há várias outras condutas que poderiam ser consideradas como corrupção, como fraude em licitações (Entrevistado 15, MPF, 2014).

Existem formas muito mais sutis de corrupção que passam pelo nepotismo e uma série de influências e favorecimentos, benefícios em espécie que não tem a ver com vantagens em moeda, determinados usos de confortos e luxos particulares que evidentemente são casos de corrupção também (Entrevistado 09, MPF, 2014).

Dessa forma, vamos comparar o plano do discurso com a prática das instituições a partir dos sorteios: se existe um discurso forte de priorização da corrupção, será que este se traduz em mais processos abertos para averiguar atos de corrupção (entendida não apenas como o tipo criminal)?⁶⁷ Analisamos primeiro o plano dos gestores federais. Os assessores de controle interno dos Ministérios narram que as Tomadas de Contas Especiais são o processo por excelência a ser aberto quando se deparam com situações de corrupção: “no âmbito municipal, geralmente, quando se constata uma irregularidade, não vai se abrir um processo de sindicância ou de apuração. Abre um procedimento já regulado pelo TCU que se chama Tomada de Contas Especial” (Entrevistado 18, CGU-Ministérios, 2014). Dessa forma, faz sentido a linha de raciocínio desta tese: o Ministério, ao se deparar com casos de corrupção ou má gestão, pode optar por investigá-las. A partir da identificação das irregularidades pela CGU, esta as envia para os Ministérios apurarem e, se o responsável é de fora da administração federal (como os prefeitos), há uma escolha entre abrir ou não uma TCE:

Bom, nessas auditorias quando são identificados, então, algum desvio de recurso público, é então solicitado ao próprio gestor que faça o seu primeiro passo, o passo administrativo, que é a apuração de responsabilidade interna. Essa apuração se dá quando é a serviço da casa por meio de processo de sindicância, quando é de fora, quando é alguém de fora por tomada de conta especial, e aí essa tomada de contas especial ou essa sindicância leva então à apuração do dano e à identificação dos responsáveis (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Na análise das entrevistas com estes assessores, a impressão que ficou é a de que para os Ministérios a corrupção não é a prioridade, a execução das políticas sim. Dessa forma, para esta parte da rede, não interessa tanto ir atrás dos prefeitos corruptos, e sim melhorar a forma como as políticas são colocadas na prática – e por isso pode-se esperar que as irregularidades de má gestão ganhariam prioridade nos seus trabalhos. O foco dos Ministérios não seria, e nem deveria ser, a corrupção. Sua preocupação central é a entrega dos serviços públicos: “Ministério setorial ele tem uma função, ele tem que fazer o serviço público acontecer da melhor forma possível, então se a gente conseguir fazer isso com eficiência e entregar o produto então essa é a missão” (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014);

Olha, aqui no ministério, eles não têm essa função, né, de monitorar, de verificar se tem corrupção. A função do ministério é implementar uma política pública, né, e acompanhar a aplicação daqueles recursos. Isso aí não é o foco principal. [...] *A prioridade é a execução das políticas públicas?* Exatamente (Entrevistado 43, CGU-Ministérios, 2014).

⁶⁷ Questões analisadas: Qual o contato que o(a) senhor(a) tem com os casos que envolvem corrupção? Quais os papéis da sua instituição no controle da corrupção? Existe algum órgão, burocracia ou núcleo dentro da sua instituição que visa especificamente tratar dos casos de corrupção? A sua instituição tem como prioridade controlar os casos de corrupção?

E eu diria o seguinte, não é prioridade porque a nossa prioridade é entregar o serviço. Se nós priorizarmos essa fiscalização, o controle da corrupção em si, nós perdemos foco na finalidade. Na verdade, a corrupção se controla pelos sistemas que você tem transparência e procedimentos e garantia de segregação de função, isso vai fazer com que você tenha que cumprir regras e isso previne a corrupção, agora nós não temos desconfiar de todo mundo e verificar todo mundo e até dizer assim ‘vamos ficar alerta pra ver se alguém faz um movimento estranho’. Então nós não temos e nem poderíamos ter no meu entender prioridade nesse sentido de atuação (Entrevistado 37, CGU-Ministérios, 2014).

Com uma visão menos persecutória, destacam que a corrupção é controlada através da promoção da transparência, de regras claras. A ideia seria fechar os espaços para a corrupção, encurralá-la, para que não haja desculpas para a sua prática. Através de uma abordagem que nos parece adequada, os dois tipos de irregularidades são conectados: quanto melhor a gestão, menos espaço haverá para a corrupção:

Eu acho que o papel do ministério setorial é definir muito claramente, objetivamente as regras do jogo. Então quanto mais as regras do jogo estejam claras e já na política pública tiver clareza nas relações o que pode o que não pode por si só, isso no mundo moderno, no mundo contemporâneo isso é fundamental pra diminuir os espaços, porque a corrupção ela vai se aproveitar de lacunas existentes na legislação certamente, porque ela pode até sem lacunas acontecer, mas com lacunas ela vai se firmar. Então eu acho que isso é papel do ministério setorial e tem muitos procedimentos bem definidos de repasse de recurso e de acompanhamento da aplicação. Então eu acho que com isso o ministério setorial consegue se ele fizer uma gestão - quanto melhor a gestão menos espaços para corrupção (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

O problema com o foco excessivo na corrupção seria a sua associação a uma histeria coletiva. Instituições de *accountability* que funcionam de uma forma apenas punitiva podem levar a essa histeria que, por sua vez, paralisa a execução dos serviços públicos. Por temor, os gestores receiam tomar qualquer decisão, ameaçando a implementação de qualquer política. E essa histeria teria um fundo político, não necessariamente preocupado em melhorar as práticas de gestão, e sim em estabelecer competições entre as instituições. No nosso entendimento, estas falas fazem todo sentido com a ideia de rede. Uma rede de *accountability* atenta à corrupção deve ser coordenada para que existam instituições preocupadas com cada etapa, não apenas com as possíveis sanções. Corrupção, neste marco, é controlada também por medidas preventivas. O Brasil viveria hoje uma atenção excessiva nas etapas da investigação e um clamor por mais punições. Alguns assessores de controle interno temem esse cenário e preferem colocar a ênfase no avesso da corrupção – nas boas práticas de gestão:

Eu tendo a achar que a corrupção ela não deve ser um foco forte demais. Eu costumo brincar que nós estamos vivendo um momento histórico, acho que existe uma histeria em termos de corrupção no Brasil. [...] Então eu acho que a gente precisa tomar muito cuidado com esse foco impressionante, com essa histeria que a corrupção ela acaba se tornando um fim em si mesmo, quase que um instrumento de

disputa política, não é um país em busca da sua seriedade, não é o país movido com o objetivo de transformar as instituições e a gente fica sem parâmetros. [...] Eu volto a minha fala de sempre, eu acho que a principal dificuldade para o controle da corrupção é a gente focar a corrupção em si mesma. Eu acho que corrupção é o avesso da coisa, então nosso foco ele tem que ser a boa gestão (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

Mas, ao mesmo tempo, a atuação recente forte das instituições de *accountability* teria tido um efeito positivo sobre os gestores, no sentido de desenvolverem um cuidado maior com a coisa pública:

como nos últimos anos tem tido uma atuação muito forte da CGU, do TCU, do Ministério Público, os gestores tem um pouco mais de cuidado com a coisa pública, né?! Se procura, de certa forma, evitar essas situações. Mas, volta e meia isso pode sair do controle, né?! Mas eu creio que já... já começa a construir uma cultura de que as coisas tem que ser feitas com mais cuidados, com mais zelo do que era antes. O controle tá mais próximo hoje. Às vezes, situações que a gente vê hoje, que tem vínculo com desvios, são situações que no passado, alguns anos atrás, são situações que... o controle não estava próximo, não fazia um trabalho permanente de controle, era um controle feito, às vezes, eventualmente, ou durante uma ou duas vezes ao ano pra verificar as contas. E isso deixava alguns gestores muito à vontade pra... pra executar políticas às vezes de forma inadequada. Mas, eu creio que de uns anos pra cá a atuação do controle tem sido mais próxima, tem apontado os problemas até preventivamente, tem sinalizado que aqueles casos do passado tão sendo hoje punidos, aquelas irregularidades tão sendo puídas e isso tem... é... talvez mudado um pouco essa cultura (Entrevistado 18, CGU-Ministérios, 2014).

Comparando esse discurso dos assessores de controle interno com a sua prática, ambos se mostram condizentes. O plano discursivo se encaixa com as providências que os Ministérios tomam a partir dos sorteios: vimos que a maioria das Tomadas de Contas Especiais por eles instauradas é para tratar de casos de má gestão (apenas 38% para tratar de corrupção). Neste caso o discurso e a prática institucional se espelham, pelo menos no teste do programa dos sorteios.

No caso do Tribunal de Contas da União, este também não chama para si a tarefa de combater a corrupção. Numa perspectiva que tenta se eximir de dizer se a irregularidade é ou não corrupção, muitos técnicos se recusam a fazer um juízo “subjetivo” das contas que analisam. Para eles, é função do TCU fazer um julgamento técnico/formal das irregularidades e, dessa forma, escapar da definição sobre o que é ou não corrupção. Cabe ao Tribunal dizer se a conta é regular ou irregular e, neste papel, seria melhor não haver nenhuma “adjetivação”:

A principal função do Tribunal não é identificar corruptos, essa não é a principal função do Tribunal. Passa até as margens. E até porque, definir alguém como corrupto tem uma composição subjetiva. E o Tribunal não precisa desse fator subjetivo para atuar. É aplicação de recursos públicos federais, comprovação da regular aplicação. Comprovou-se contas regulares, não se comprovou contas irregulares. Então o Tribunal não tem essa função de dizer corrupto ou não corrupto, ladrão ou não ladrão. [...] Porque a gente não entra nesse fator corrupção. As contas

são regulares ou irregulares, e é melhor que não haja nenhuma adjetivação no julgamento da regularidade das contas (Entrevistado 39, TCU, 2014).

Percebe-se assim certo receio de que o trabalho do Tribunal seja conectado com o controle e responsabilização da corrupção. Nem mesmo as suspeitas destas práticas deveriam entrar nos seus relatórios, dominados pela técnica. Esse tipo de discurso coloca de um lado a tecnicidade versus a subjetividade e tenta a todo custo diferenciar o Tribunal enquanto uma instituição neutra, não interessada na caracterização da corrupção:

Volto a falar, o Tribunal não tem função de fiscalizar a corrupção. A competência do Tribunal é: verificar a correta aplicação dos recursos públicos. Sem entrar em qualquer valor, em qualquer menção subjetiva, qualquer valor subjetivo. Bom, mau, honesto, desonesto, corrupto ou não corrupto. Ainda que você tenha fortes indícios de que houve o desvio, de que é um corrupto, isso não deve fazer parte do relatório técnico (Entrevistado 39, TCU, 2014).

Este outro auditor coloca que o Tribunal muitas vezes até se depara com casos de corrupção, mas que isso não lhe importa. O que enviesaria o julgamento do Tribunal seria a necessidade de estabelecer a culpabilidade (necessária na sua definição de corrupção). Esta seria uma tarefa do âmbito criminal, afastada completamente dos trabalhos do Tribunal de Contas. Por essas visões, o TCU não teria ligação com a rede de instituições que controlam a corrupção, interpretada de uma forma puramente criminal, passando ao largo das tarefas de controle administrativo:

Quando a gente vai procurar investigar certas situações que afetam a gestão do município a gente defronta com casos que nós até concluímos informalmente tratados como casos de corrupção, mas pra nós não importa. O tribunal não interessa se o caso é de corrupção ou não. Uma determinada infração a norma pode ser punida com multa independente de ser crime, independentemente de ser corrupção. Então pra nós, nós não tratamos como o elemento subjetivo da culpabilidade. Não interessa se foi de propósito se não foi e o máximo que o tribunal faz em alguns casos é fazer uma avaliação de boa fé que é muito subjetiva difícil de fazer, mas as vezes o tribunal faz porque a lei distingue a punição a pessoa que devolve o dinheiro a tempo [...] em regra não é problema nosso, corrupção não é. A gente às vezes até acha que é, olha e fica desconfiado, mas o tribunal não faz essa avaliação. O plenário não vota é corrupção, não é corrupção (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Contudo, o que é interessante nas análises dos discursos do TCU é a sua pluralidade. Enquanto alguns separam de forma definitiva o trabalho do Tribunal dos casos de corrupção (como relatado acima), outros justificam a distância do Tribunal em relação a esse tema, e começam aos poucos a aproximá-los. Aparece de forma incontestável que o papel de destaque do TCU na rede de *accountability* é auditar e avaliar a atuação dos gestores públicos. Nesse papel, podem até aparecer eventuais casos de corrupção, mas, por não ter instrumentos que permitam caracterizá-la – como os instrumentos policiais de quebra de sigilo e escutas telefônicas – o Tribunal de Contas atuaria mais como um auxiliar no controle e

responsabilização da corrupção. Ressaltamos que é recorrente dentre os entrevistados o relato de que o TCU não possui os instrumentos necessários para tratar dessas práticas. Isto aparece tanto como uma reclamação, quanto como uma justificativa para a ausência de uma atuação mais forte nesta área. Pela ausência desses instrumentos, o TCU se afastaria de um papel mais decisivo no controle da corrupção:

O TCU tem um papel de auditar, de avaliar a atuação do gestor público no uso dos recursos. [...] Então, dentro desse papel a gente tem subsídios para analisar eventuais casos de corrupção, mas, de novo, a gente não tem aqui instrumentos que muitas vezes permitem caracterizar corrupção. Por exemplo, quebra do sigilo bancário de agentes públicos. A gente não pode saber se houve um depósito determinado. O que nos torna um auxiliar, um agente dentro desse processo, mas não o único agente ou o mais importante. Mas a gente tem, dentro da nossa expertise, que é fazer auditorias, colher elementos que possam dar subsídios para uma análise dos demais órgãos que tão... que tem essa preocupação com a corrupção, como Polícia Federal, Ministério Público Federal, poder judiciário. Eles sim tem essa competência de poder solicitar quebra de sigilo e avaliar se houve um ato de corrupção (Entrevistado 47, TCU, 2014).

Enquanto para alguns não ter esses instrumentos não é necessariamente um problema, há quem lamente essa falta, que impossibilitaria o TCU cumprir um papel maior de combate à corrupção – e aqui já começa a aparecer uma disputa interna nesta instituição, entre aqueles que acreditam que a corrupção não tem nada a ver com seu trabalho, e aqueles que identificam o controle dessas práticas como uma das prioridades da instituição:

Ele toma essa questão de controle da corrupção como uma ação prioritária? Olha, eu acho que sim e com dificuldades, por falta desses instrumentos. O tribunal não descuida dos desvios, das fraudes, da corrupção, por ter outras atividades. Mas eu também acho que ele... Não é um descuido, mas também não é a prioridade zero. Eu acho que o Tribunal tem um papel fundamental e não tem feito melhor no combate a corrupção por falta desses instrumentos (Entrevistado 05, TCU, 2014).

Os Tribunais de Contas no meu ver, eles têm poucos instrumentos para o combate à corrupção, os instrumentos que a gente tem são indiretos, a gente não tem os instrumentos da polícia, então a gente não pode fazer escuta telefônica, não pode fazer campana para seguir ninguém, a gente não tem treinamento para identificar certos tipos de fraude, não pode solicitar informações sobre sigilo bancário, pessoal, não tem esses instrumentos. O que os Tribunais de Contas têm é acesso as informações da administração pública. Então a corrupção ela pode deixar alguns sinais estranhos, atípicos, que não deveriam estar ocorrendo e a gente a partir daqueles sinais a gente pode descobrir alguma coisa. Mas não é o... opinião bem pessoal, eu acho que essas declarações de “Ah o Tribunal de Contas não combate a corrupção” são declarações políticas, mais políticas do que declarações técnicas, porque os instrumentos são poucos (Entrevistado 02, TCU, 2014).

Dessa forma, o Tribunal contribui com a sua expertise e informações técnicas – são os instrumentos dos quais dispõe –, e deixa para outras instituições da rede a tarefa de caracterizar e sancionar os atos corruptos. De um ponto de vista de rede, essa definição de competências é extremamente saudável, e implica em conhecer as próprias limitações e

compreender melhor qual o papel de cada instituição na tarefa de controlar e responsabilizar a corrupção. Os membros do TCU reconhecem que o Tribunal não possui instrumentos de investigação necessários para tratar dos casos de corrupção. Isso significa que as instituições devem trabalhar em rede, agregando as competências de cada uma, a partir de ações coordenadas:

Quais são os papéis do TCU no controle da corrupção? Eu acho que ele tem importância fundamental e tem poucos, limitados instrumentos. Se deposita muito no Tribunal a esperança de combater a corrupção, mas o poder de investigação do Tribunal é muito formalista. Está muito mais nos documentos, nos contratos, nas prestações de contas e a corrupção passa muito ao lado disso. Nos trabalhos de auditoria e fiscalização o tribunal consegue investigar alguns casos e tudo mais, mas ele não tem instrumentos como quebra de sigilo bancário, escuta telefônica, poder de polícia, de investigação. Essas coisas são limitadoras. Como é que tem que se suprir isso no sistema de fiscalização? É mediante a ação coordenada com outros órgãos públicos. O tribunal tem uma parcela de contribuição, mas ele faz parte desse sistema (Entrevistado 05, TCU, 2014).

Observe: o Tribunal, ele tem uma fiscalização baseada muito na verificação documental e no cruzamento de dados que são disponíveis “pra” nós. Dificilmente o Tribunal faz inferências, ele faz, ele extrapola determinadas questões. Além disso, o Tribunal não tem o poder como tem a Polícia Federal, por exemplo, de ouvir do poder judiciário, quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico de determinados agentes. Então o Tribunal se baseia muito em documentos. Mas a troca dessas informações com os demais órgãos de controle favorece o estabelecimento de um sistema de controle mais amplo e que permite que haja um combate a esse tipo de situação (Entrevistado 08, TCU, 2014).

Por caracterizar na maioria das vezes a corrupção de uma forma criminal, o papel do TCU no controle da mesma assume esse caráter indireto, de repasse de informações para as outras instituições da rede, capazes de investigá-la de forma mais adequada. Mesmo que o seu foco não seja a corrupção per se, seus trabalhos serviriam como subsídios importantes para a fiscalização desse tipo de prática. O TCU é visto como parte da rede de *accountability* preocupada com a corrupção ao colocar as informações que obtém à disposição dos outros órgãos:

a gente pode fazer auditorias explicitando a realidade contábil, a realidade patrimonial, orçamentária em determinado órgão e colocar isso à disposição nos outros órgãos de controle como Ministério Público, Polícia Federal, Polícia Civil, a polícia judiciária em geral e com isso estamos contribuindo ainda que um pouco de forma mais indireto contra a corrupção (Entrevistado 20, TCU, 2014).

O Tribunal de Contas é um órgão de auditoria, então o tribunal não atua na área criminal, então o papel do tribunal de contas é na fiscalização do uso regular do recurso público, [...] na fiscalização, o tribunal tem um papel que mesmo sem estar diretamente interessado em procurar casos de corrupção, naturalmente o tribunal se depara com casos em que há fortes indícios de casos de corrupção. Nesse sentido ele auxilia o ministério público e o poder judiciário, passando essas informações (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Pode-se projetar um *continuum* que perpassa as entrevistas realizadas com o TCU: de percepções que o afastam totalmente do combate à corrupção até aqueles que o vêem como a sua tarefa principal. No meio desse *continuum*, existem aqueles que identificam papéis indiretos – como este de auxiliar as outras instituições da rede, repassando informações de cunho administrativo. Porém, o ponto forte da atuação do Tribunal no controle da corrupção, mais ressaltado pelos entrevistados, ficou por conta de um novo papel do TCU, assumido recentemente: fortalecer a governança dos órgãos da administração pública. Entendendo que a responsabilização dos corruptos não é sua tarefa principal, caberia ao TCU promover uma melhora no ambiente administrativo, no sentido de diminuir o espaço para as práticas corruptas, na mesma proposta de alguns assessores de controle interno dos Ministérios. A ideia principal é atacar as causas dos desvios e não os desvios por eles mesmos:

o tribunal mudou um pouco a sua missão no sentido de que, não só a gente tem que fiscalizar o controle e a aplicação dos recursos, mas também, como missão, ajudar a aprimorar a atuação do Estado brasileiro. Então nossa missão hoje é controlar a administração pública com o objetivo de aperfeiçoá-la em benefício da sociedade. Então nós temos feito muitos trabalhos e muitas ações buscando verificar as causas dos problemas de desvios, de fraudes... Por que essas fraudes acontecem? O que tá faltando pra que a gente tenha a execução, a eficiência, a eficácia das políticas públicas no Brasil? Então, nesse contexto nós temos um projeto importante, que é um projeto de fortalecimento da governança pública (Entrevistado 47, TCU, 2014).

O Tribunal tem possibilidade de atuar tanto de forma preventiva como de forma corretiva – através da busca de melhorias na gestão e da aplicação de penalidades aos gestores envolvidos nos desvios:

No sentido amplo, o papel do tribunal de contas da união, ele é muito claro em duas vertentes. Um papel corretivo e um papel preventivo. O papel preventivo seria [...] conversar com os gestores mostrando boas práticas da gestão pública, boas práticas de licitação, de contrato como o tribunal entende determinado tema, essa seria, como o tribunal poderia que agir de forma preventiva. E a forma corretiva por meio de sanções dos gestores (Entrevistado 33, TCU, 2014).

Apesar dessa dupla possibilidade, grande parte dos auditores do TCU hoje se concentra em uma perspectiva de controle mais preventiva. Não é que responsabilizar os corruptos não seja tarefa do Tribunal, mas não seria o ponto principal a ser atacado. Busca-se a melhoria da gestão, dos controles internos, mitigando os riscos de fraude, de abuso e de desvios. Combate-se a corrupção através do estímulo à governança:

O tribunal também tem se voltado pro trabalho mais focado em governança, e esse trabalho focado em governança é um trabalho preventivo à corrupção. Existe o trabalho reativo, isto é, descobre que alguma coisa já aconteceu e existe o trabalho preventivo de estimular essa ideia se existem mecanismos de governança adequados. Quando esses mecanismos são implementados, as chances de haver corrupção são menores (Entrevistado 34, TCU, 2014).

A prevenção seria a grande aposta na atualidade, vista como o tipo de controle que pode proporcionar mais benefícios e romper com o cenário de corrupção. Não basta às instituições de *accountability* punir os corruptos – numa analogia com o tratamento médico, não basta dar o remédio, é preciso atacar as causas da doença numa perspectiva profilática. Como colocado pelos entrevistados, os atos de corrupção tem uma continuidade incrível na administração pública brasileira. Mudam-se as pessoas, mas essa prática permanece. A aposta do TCU tem sido então a de mudar o cenário das escolhas, deixando as regras cada vez mais claras, ensinando boas práticas, aprimorando os controles internos, proporcionando mais transparência aos atos administrativos:

Então, onde o controle externo pode trabalhar melhor pra garantir instituições mais robustas que mitiguem riscos de corrupção é nessa capacidade de auditoria *ex-ante*, preventiva [...] O TCU historicamente verificou que atacar as consequências dos problemas, como por exemplo, da corrupção, não resolve o problema de maneira estruturante. Por quê? Eu estou a todo ano combatendo o mesmo tipo de desvio recorrente. Por quê? Porque eu estou atacando as consequências e não estou atacando as causas do problema, é como se fosse uma boa medicina a governança ne. Se você vai ao médico e ele trata a consequência, eu vou te dar um remédio para aliviar a dor de cabeça, você vai continuar a vida inteira tendo a dor de cabeça. Quando você ataca as causas a ideia é que você queira resolver mesmo os problemas ne. Então essa abordagem de governança, de não simplesmente auditar, punir a consequência, mas buscar o porquê daquelas consequências (Entrevistado 32, TCU, 2014).

Ultimamente o foco do Tribunal tem mudado um pouco porque os gestores sempre mudam e a prática, o ato de corrupção não mudam. Mudam as pessoas, mas não mudam as práticas, então o Tribunal hoje ele tem atuado muito mais no campo preventivo do que do campo repressivo né [...] Não podemos canalizar todos os recursos para a corrupção, se não é o que a gente diz né “vamos estar sempre enxugando gelo”. Os gestores sempre vão mudar, a gente condena. O Tribunal condena seis mil este ano, que vão entrar lá para a lista dos inelegíveis da justiça federal. Mas ano que vem, estes seis mil não estão, mas vão entrar seis mil novos, seis mil novos que não tem capacitação, não tem treinamento, tem desconhecimento da lei. Ou estão mergulhados em um sistema viciado, em um sistema político viciado né. E o que que vai acontecer, ao invés de combater as causas nós vamos estar combatendo só os agentes. Por isto que existe esta outra parte do Tribunal também preocupada em tratar da questão da prevenção né, da capacitação, do conhecimento, da informação para que os gestores públicos lá da ponta não cometam os mesmos erros, os mesmos desvios que já foram condenados pelo Tribunal (Entrevistado 21, TCU, 2014).

O trabalho de promoção da governança traria como consequências a diminuição de práticas corruptas. Nesse sentido, os auditores do TCU acreditam estar atacando as causas do problema, o ambiente no qual ele se prolifera: “Então a gente pensa muito em ambiente, em contexto, ou seja, o que que eu posso fazer, qual o conjunto salvaguardas que eu posso instituir para minimizar a ocorrência de problemas ne.” (Entrevistado 32, TCU, 2014):

Então nesse sentido que para o TCU a maior contribuição que a gente pode dar no combate a corrupção não é o enfrentamento direto da corrupção. Eu acho que

existem outros órgãos que são muito vocacionados a isso como o MP, PF. O TCU atua muito mais no sentido de construir dentro da administração pública um ambiente de gestão transparente em que os objetivos a serem alcançados sejam claros pra todo mundo de forma que com bons controles internos, com bons processos de gestão de risco de forma que se a gente colabora para que o ambiente de gestão tenha essas características a gente indiretamente tá colaborando para que esse ambiente se torne por assim dizer mais inóspito a ocorrência de casos de corrupção, mas não propriamente o enfrentamento direto (Entrevistado 29, TCU, 2014).

E esse trabalho de promoção da governança e de prevenção da corrupção seria muito mais eficiente do que ficar correndo atrás dos corruptos. Percebe-se que foi uma escolha estratégica do TCU mudar a abordagem em relação ao controle da corrupção para a ênfase na prevenção. Como suas multas não se traduzem em recursos que voltam para os cofres públicos – apenas uma porcentagem mínima retorna – o TCU teria buscado outras alternativas. Na discussão da literatura, Taylor e Buranelli (2007) perceberam uma alteração no comportamento desta instituição, no sentido de fugir do Judiciário e suas sanções lentas e de apostar nas suas próprias sanções administrativas. No caso desta tese, destacamos que agora o Tribunal de Contas da União – ou pelo menos alguns de seus membros – faz outro movimento, saindo da ênfase na sanção e apostando na prevenção:

Porque na verdade o combate a corrupção numa perspectiva do tribunal, ela é muito mais eficiente. Não verificando que o recurso já foi subtraído do Estado, e sim verificando onde existem falhas de controles e de mecanismo de execução do Estado que pode levar ao desperdício ou ao desvio de recurso. Ele é muito mais eficiente, porque o que já está aprovado é que uma vez desviado o recurso, muito raramente ele volta ao cofre público. A taxa de retorno da cobrança de volta ao cofre do Estado, ela é muito pequena isso em qualquer nível. [...] Ou seja, uma vez o tributo sonogado, ele vai pra dívida ativa da união e o índice de cobrança é de 1% do volume que tá lá. Ou seja, você tem que atuar, pro tribunal é muito mais efetivo, trás muito mais resultado se você descobre antes a possibilidade do recurso ser desperdiçado. Só que às vezes isso não causa muito estardalhaço, não trás muita visibilidade. Porque na verdade, no simples episódio, tem uma porta fechada aí e o ladrão pode entrar, fecha essa porta". Agora dá muito mais barulho você dizer " o ladrão entrou aqui e eu corri com ele". Na vida é assim, mas a atuação do tribunal é muito mais eficiente. O tribunal tem trabalhado bastante nisso, embora eu também tenha trabalhado nesse outro aspecto mais de descobrir, também é uma forma, que descobrir que houve desvio de um certo recurso também é uma forma de fechar a porta, mas é melhor que você descubra essa porta aberta antes do recurso ser desviado (Entrevistado 19, TCU, 2014).

Na sequência do *continuum* estão os que acreditam que o TCU está diretamente implicado no controle e responsabilização da corrupção. Ou seja, não há um consenso dentro da instituição sobre qual o seu lugar na rede de *accountability* preocupada com a disseminação dessa prática. Em geral, são os ministros e aqueles mais próximos aos seus gabinetes os que defendem esse papel mais enfático do TCU na luta contra a corrupção:

O senhor poderia descrever o trabalho que desempenha na sua instituição e o contato que o senhor teria com os casos de corrupção? Deixe eu lhe contar. A

função do Tribunal de Contas é exatamente esse. [...] *E quais os papéis do TCU no controle da corrupção?* Absoluto. Nós vivemos pra isso. Na semana passada, infelizmente, multei gente aqui com R\$ 1 milhão, tem gente que multa gente aqui com R\$ 2, R\$ 3 milhões. Quando a gente detecta subpreço, a gente manda tirar. Quando detecta que usufruiu do dinheiro alheio a gente manda devolver. O tribunal existe por conta disso. *E existiria algum órgão, burocracia ou núcleo dentro da sua instituição que visa especificamente tratar dos casos de corrupção?* Quase todos aqui. Na hora que você tem projetos mal elaborados, preços que não condizem com a obra, nós estamos tratando de corrupção, né? (Entrevistado 26, TCU, 2014).

Existem aqueles que destacam o combate à corrupção enquanto uma das bandeiras do TCU e que lamentam (mais uma vez) a inexistência de mecanismos e instrumentos melhores para atacá-la de forma direta: “Acho que o Tribunal como um todo, todo o Tribunal, todas as unidades ne as unidades técnicas da nossa área assim é combater a corrupção, aperfeiçoar a administração pública, tudo ali ligado ne” (Entrevistado 13, TCU, 2014):

Veja, como eu mencionei também no início, o combate à corrupção, ela é uma das atividades, uma das bandeiras. Inclusive em gestões passadas havia esse lema do combate à corrupção. Mas observe: o combate à corrupção ele é um objetivo muito maior, precisa haver meios necessários, instrumentos legais, institutos legais, que permitem que isso possa ser feito na plenitude (Entrevistado 08, TCU, 2014).

Logo, existe uma clara divisão interna, uma incerteza sobre qual é o local exato do TCU no combate à corrupção. Seus membros sabem que existe muita discussão interna sobre isso: “existe um problema até interno assim, se você perguntar pra dez entre, pra dez auditores aqui do tribunal, qual é o papel do tribunal no combate à corrupção, você vai ter dez respostas possivelmente radicalmente diferentes, ne” (Entrevistado 29, TCU, 2014),

Existe um obstáculo que é muito interessante que é o fato de que quando você pensa em TCU você diz assim “ta aí um órgão encarregado de combater a corrupção.” e ele é um órgão que combate diretamente a corrupção ele vai lá identifica o caso de corrupção, prova a corrupção e pune. Isso não é verdade. Como eu te disse, o papel do TCU ele é um papel muito peculiar, eu olho pra uma entidade que é um órgão da administração pública e vou operar no sentido de que aquele órgão possa instituir controles e ter o melhor processo de gestão possível pra que seja difícil se instalar um caso de corrupção dentro dele essa é uma forma de atuar e essa é a forma que eu acredito. Muitas das pessoas que entram aqui e que se formaram ao longo da sua vida profissional dentro do tribunal não enxergam dessa forma e pensam que o tribunal pode ser um concorrente de uma PF do MP e eu costumo ate dizer se fosse para o tribunal concorrer atuar numa zona similar a que atuam esses outros órgãos não precisaria ter o tribunal (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Eu diria que o Tribunal está bem dividido. A gente tem a grande parte do nosso corpo técnico e de autoridade do nosso juiz, do nosso ministro né, preocupados sim com o controle da corrupção. Por outro lado, temos uma outra metade que se preocupa em diminuir os níveis de corrupção por meio da prevenção né (Entrevistado 21, TCU, 2014).

Quais são os papéis do TCU no controle da corrupção? Essa é uma discussão que tem sido levada e feita aqui no tribunal. E ela é acalorada e muitas vezes apaixonada, e ela tem a seguinte questão: combater o corrupto, correr atrás do corrupto e prender, não é atribuição do Tribunal de Contas da União. É atribuição da polícia federal e

em alguns aspectos do ministério público de denúncia (Entrevistado 19, TCU, 2014).

Só fica essa ressalva e que aqui dentro a gente também visões muito diferentes. Então provavelmente nós encontraremos pessoas aqui que acha que o tribunal só deveria fazer isso e tá no modelo mental dessa pessoa que os males do serviço público são todos relacionados a corrupção e se a gente resolver os problemas da corrupção resolve os problemas do país. Eu penso de modo diferente. Não me parece que haja essa correlação tão dramática assim, é dramática, mas não é tão dramática assim entre os problemas do país e a corrupção. O tema que - a maior quantidade de problemas que eu vejo da importância dos municípios da dificuldade o papel vital que os municípios tem estão muito mais relacionado a incapacidade de conduzirem políticas públicas efetivas do que a questão da corrupção. [...] A mensagem que eu ia passar é que tem um grande grupo dentro do tribunal que acha que a gente tem que olhar a corrupção da seguinte maneira: a gente deve olhar para os resultados que o país precisa obter pra maneira como o poder público pode ajudar o país a obter e atacar tudo que punha esses resultados em risco, inclusive a corrupção. Mas tá longe de ser só (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Neste debate acalorado, alguns se apóiam no tipo de argumento construído nesta tese. É preciso que as instituições da rede, com suas próprias competências e prioridades, atuem de forma combinada nas diversas etapas da *accountability*. A competição pela fase investigativa oblitera a importância das outras fases igualmente importante do controle e responsabilização da corrupção:

O importante é que você tenha um sistema de órgãos com natureza e características e missões e vocações diferentes pra que essa complementaridade possa criar um sistema de combate a corrupção eficiente. Então um que trabalha no sentido de melhorar o ambiente de gestão pra que ele seja inóspito, o outro pega um caso de corrupção vai lá e investiga e encaminha pra quem vai lá e formata a denuncia e encaminha pra que ele seja julgado e punido. Então compreender bem as naturezas e as peculiaridades de cada um desses órgãos em termos de identificar adequadamente o papel de cada um é algo que obstaculiza às vezes o nosso trabalho. Porque quando o auditor ele age com a cabeça de um policial ele prejudica o trabalho dele. Ele não desempenha a melhor forma o papel dele (Entrevistado 29, TCU, 2014).

A discussão sobre o lugar do controle da corrupção no TCU continua quando analisamos as respostas à pergunta sobre a existência de um órgão específico para lidar com esses casos. Encontramos tanto afirmações de que este órgão existe (e seria um órgão de inteligência, que trabalha mais em parceria com as outras instituições, ajudando no levantamento de informações) quanto afirmações de que ele não existe e que o TCU passa longe deste assunto. Do lado dos que afirmam a existência de tal órgão, encontramos: “A DGI que nós chamamos, então nós temos algo aí estruturado, que pensa em corrupção” (Entrevistado 33, TCU, 2014);

Como eu falei, tem o setor de inteligência, o setor que cuida disso [...]. Mas é um trabalho mais, por exemplo, de parceria como a ENCCLA que são vários órgãos que tão juntos, o TCU como ele conhece como as coisas funcionam na ponta, então ele tem uma opinião qualificada (Entrevistado 02, TCU, 2014).

A gente tem aqui órgãos de informações estratégicas, tem uma diretoria de gestão de informações estratégicas, que busca avaliar, como um todo, eventuais processos que

tenham fraude, corrupção, denúncia, catalogar essas informações, dialogar com as demais instituições. [...] O que a gente tem é... fazer essa interlocução com os demais órgãos. Então tem uma diretoria de gestão de estratégia, DGI, que faz essa interlocução. E é o principal (Entrevistado 47, TCU, 2014).

Trabalham com informações de inteligência, redes de controle, parceria com o Ministério Público, Polícia Federal, auditorias que detectam problemas sérios de controles, sobrepreço, isso indica fragilidades que podem estar conduzindo a problemas de corrupção. Então essas parcerias são fundamentais, com a CGU e com os outros órgãos (Entrevistado 32, TCU, 2014).

Essa diretoria de inteligência trabalharia em larga medida com o cruzamento de informações, de bancos de dados das mais variadas instituições, descobrindo caminhos abertos para a corrupção e propondo soluções para o estreitamento destes caminhos – como no exemplo abaixo do Bolsa Família:

Tem, nós temos uma diretoria de inteligência. [...] Numa auditoria, por exemplo, como a do Bolsa Família que foi feita num passado recente, o Tribunal por meio dessa diretoria de inteligência e de vários recursos, tipologias de controle com cruzamento de bancos de dados, ele descobriu por exemplo que existiam mortos recebendo auxílios, proprietários de veículos ou de imóveis recebendo Bolsa Família e assim por diante. Um controle que tinha que ter sido feito lá pelo órgão repassadora, Caixa Econômica por exemplo, Ministério da Previdência e assistência social, e ele “consignou” isso no seu relatório de auditoria propondo que fossem melhorados os controles, que fossem feitos cruzamentos de base de dados nesse órgãos gestores desses recursos, repassadores desses recursos, para diminuir esses casos de desvios né. Desvio né, como sinônimo de corrupção (Entrevistado 21, TCU, 2014).

Do outro lado, há os que não identificam nenhum núcleo dentro do TCU voltado para o controle da corrupção. Para esse grupo isso nem faria sentido, já que esta não é a prioridade da instituição: “Não, porque não é nosso negócio. [...] Não, essa não é a prioridade, a prioridade é fortalecer os controles. E aí é claro por via indireta reduzir a corrupção” (Entrevistado 30, TCU, 2014); “A gente não tem um órgão específico dentro do tribunal pra lidar com isso” (Entrevistado 29, TCU, 2014);

Eu desconheço. Não sei se tem, eu diria que não tem, porque não é função do Tribunal. Você tem no dia-a-dia, que você verifica, analisa os processos e diante dos fatos você pode chegar a uma consequência. Mas ainda que você tenha todos os indícios de que é uma pessoa corrupta, não deve fazer parte essa expressão que ele é corrupto, que o gestor é corrupto, que o gestor é ladrão, que o gestor é bom, que o gestor é mau (Entrevistado 39, TCU, 2014).

As escolhas que o TCU precisa fazer sobre o que investigar são dramáticas – “Então a escolha do trabalho aqui ela é dramática, difícilíssima no meio de um conjunto de demandas como eu falei pra vocês até um pouco caótica. No meio dessa dramaticidade, a gente tem que fazer escolhas e sentar operacionalmente” (Entrevistado 20, TCU, 2014). Verifica-se que existe um grande embate interno sobre o que deve ser priorizado na atuação do Tribunal. Por um lado,

seus membros dizem que a prioridade recente foi dada a uma forma mais preventiva de controle, deixando para o MP e a PF a tarefa de caracterizar, investigar e sancionar a corrupção. Isso condiz em parte com a pequena quantidade de Tomadas de Contas Especiais abertas em relação ao programa dos sorteios.

Enquanto uma parte dos técnicos vêem a sua contribuição para o controle da corrupção muito mais pela via indireta e menos pela “caça” e sanção aos corruptos, por outro lado, há aqueles que, do ponto de vista do discurso, conectam a atividade do Tribunal com o combate à corrupção, identificando uma prioridade dada a estes casos. De forma paradoxal, isso se revela no estudo dos sorteios: Das TCEs abertas pelo Tribunal de Contas da União para investigar as irregularidades trazidas, 59% são para tratar de casos considerados corrupção. Dessa forma, o debate interno se traduz na prática do TCU em relação ao programa dos sorteios: mesmo tendo baixa atuação (com escolhas tão dramáticas, o TCU parece priorizar o que vem dele mesmo, não se importando tanto com o que vem de fora), o Tribunal quando decide agir se concentra nas irregularidades traduzidas enquanto corrupção. Falta a esta instituição se coordenar melhor desde um ponto de vista interno, construindo um discurso comum, para que seus técnicos, ao invés de almejarem um papel maior na investigação e punição da corrupção, com acesso ao instrumental policial, compreendam melhor o papel do Tribunal. Uma forma de agir unificada facilita os trabalhos internos e a colaboração com outras instituições. Qualquer atuação em rede que se preze necessita da definição dos papéis e competências de cada componente. Isso levanta um ponto importante para esta tese: não basta desejarmos uma maior coordenação entre as instituições da rede, se internamente estas estão descoordenadas ou não tem clareza sobre o seu papel.

O Ministério Público Federal sofre a nossa crítica do lado inverso: há um discurso interno forte e coerente de combate à corrupção, mas na prática este discurso não se traduz em ações focalizadas. Existe sem sombra de dúvidas um consenso sobre a centralidade da corrupção para os membros dessa instituição: “*O Ministério Público tem como prioridade controlar os casos de corrupção? É como eu venho repetidamente afirmando, né?!*” (Entrevistado 24, MPF, 2014). O MPF se coloca enquanto salvador da Nação, defensor do regime democrático e inimigo número 1 dos corruptos:

E qual é o papel da PGR no enfrentamento da corrupção? Total. O Ministério é só o guardião do regime democrático, porque a democracia é um conjunto, não só daquilo que lhe é intrínseco que é liberdade, igualdade e dignidade da pessoa

humana, mas de todos os seus valores e conteúdos. Então, o Ministério Público compete, na qualidade de regime democrático, velar não só pela lisura das eleições, no processo eleitoral contra todos os abusos do poder econômico e político, fraudes de toda natureza (Entrevistado 01, MPF, 2014).

E seria prioridade do Ministério Público controlar os casos de corrupção? Eu acho que sim, é por aí que nós vamos tentar recuperar esse pobre país, é um país que é simplesmente destruído por esse seguimento gigantesco de pessoas e nós não podemos ter uma boa educação, nós não podemos ter uma boa saúde, serviço de um modo geral. É um país com uma deficiência de estrutura, de infraestrutura gigantesca, porque os recursos saem pelo ralo, você não consegue fazer com que a arrecadação pública reverta em benefícios da população, o dinheiro ele vai até um certo ponto, mas ele não chega na ponta lá onde que é a comunidade (Entrevistado 12, MPF, 2014).

E o Ministério público teria como prioridade os casos de corrupção? Sim, é inclusive uma das maiores bandeiras nossas. Gritamos no deserto isso, a voz que clama no deserto, somos nós. Nós queremos acabar com a corrupção, nós precisamos acabar com a corrupção (Entrevistado 42, MPF, 2014).

Segundo os discursos, das irregularidades que chegam até o MPF, a corrupção seria prioridade. E nestas escolhas feitas pelos procuradores o montante dos recursos seria apenas um dos fatores relevantes. Também entra na conta qual o impacto daquela irregularidade na população. Esforçando-se para se diferenciar do TCU e sua priorização de casos estritamente pela via monetária, para os membros do MPF também importam os desvios menores em cidades pequenas. No seu discurso, vale não apenas o tamanho monetário do desvio, mas também o seu impacto na sociedade – que seria maior quanto menor e mais pobre a municipalidade:

E quais os papéis do Ministério da CGU no controle da corrupção? É um papel digamos assim: é prioritário [...] Ele prioriza de fato aquelas [irregularidades] que têm maior vulto, tem maior impacto sobre a população ou que tenha maior impacto sobre o tesouro. Ele tem que fazer isso porque os recursos são limitados e a gestão desses recursos tem que ser utilizados. Mas ele também vai brigar por aquele recapeamento de asfalto de apenas 1 km da única rua da cidadezinha que tem asfalto e que custou R\$30.000 de serviço e tem uma denúncia de que tem um super faturamento de R\$3.000. Ele não pode só pelo valor econômico atuar. Tem um estudo do TCU que diz que uma cobrança utilizando a máquina pública ela consome cerca de R\$27.000, que vai do custo de diárias e passagens, de pagamento de salários, de uso das instalações onde o servidor se encontra e do que ele deixou de produzir em alternativa em outras atuações que já estavam sob seu encargo (Entrevistado 14, MPF, 2014).

Existe a prioridade da corrupção para o MPF, mas, ao mesmo tempo, os entrevistados relatam que há uma dificuldade em manter esse foco nos trabalhos realizados no âmbito local. Os procuradores que ficam nos municípios tem que lidar com um trabalho pesado, pois atuam em diversas áreas. A ausência de especialização seria tratada enquanto uma ausência de foco, pois o procurador local atua com todos os temas no município, não só com corrupção.

Normalmente os procuradores não atuam exclusivamente no ofício, são raros, só nos núcleos das grandes cidades, porque eles são poucos [...]. Então este procurador ele não é um específico atuante no combate a corrupção, no município ele é tudo, ele combate a corrupção, ele também atua no direito das minorias, sobre o eleitoral, penal, ele vai também estar trabalhando com questões de ordem econômica e consumidor, então quer dizer, ele é tudo. Essa ubiqüidade, digamos assim, conferida a esse procurador compromete a eficiência. Então o ideal seria que o Ministério público atuasse em ofícios específicos com especialização para que essa especialização pudesse se refletir em um trabalho otimizado. Eu creio que falta isso aqui (Entrevistado 14, MPF, 2014).

É... os procuradores da república em todo o Brasil são lotados em áreas, as vezes, em alguns lugares, eles não tem uma especialização por área e eles fazem todas as matérias. Por exemplo, um procurador da república lotado numa pequena procuradoria da república em um município do interior do Brasil muitas vezes está lá sozinho. Então ele não tem como se especializar porque, como ele está sozinho, ele tem que fazer tudo (Entrevistado 46, MPF, 2014).

Uma das alternativas para suprir essa ausência de especialização dos procuradores tem sido a criação de núcleos locais só para tratar de casos de corrupção:

nos últimos meses... no último ano, por exemplo, tem havido uma tendência de criação em várias unidades estaduais do ministério público do que nós chamamos de NCC, que são justamente núcleos de combate a corrupção. [...] Eu digo que isto está sendo criado nas unidades porque, em cada estado, os procuradores ali lotados tem uma certa autonomia pra dividir o trabalho de acordo com a realidade local. Então, como eu disse, existem locais onde não há especialização, todo mundo faz tudo. Existem estados em que há um número maior e aí eles próprio dividem o trabalho entre si. Então, geralmente se divide o trabalho na área cível e na área criminal. Esses núcleos de combate a corrupção, que como eu disse tem sido uma tendência, sobretudo no último ano, tem sido uma experiência em que os procuradores da república passam a atuar tanto em matéria criminal ligada a corrupção como em matéria de improbidade administrativa (Entrevistado 46, MPF, 2014).

Os entrevistados enfatizam os vários cursos de ação disponíveis ao MPF no combate à corrupção, pois eles podem optar por ajuizar ações, fiscalizar, investigar ou recomendar. Nos nossos dados dos sorteios, vimos que as recomendações são ínfimas (ou seja, o caminho principal escolhido ainda são os longos processos judiciais):

Eu acho que o papel do MPF é o papel mais importante no controle da corrupção sinceramente. [...] porque a gente pode ajuizar ações, mas também pode fazer fiscalizações, pode expedir recomendações e a gente vê pela experiência né, que as vezes esses acordos essas recomendações quando acatadas evitam aquelas demandas que ficam vinte, trinta anos na justiça e não resolve nada (Entrevistado 11, MPF, 2014).

o Ministério Público não só reprime o motor, mas ele também participa ativamente com os gestores na fiscalização até prévia no aconselhamento para melhores decisões, então nós temos instrumentos legais muito interessantes como os termos de ajustamento de conduta, nós temos as recomendações, nós temos as requisições; em alguns casos o ministério público pode ordenar autoridades administrativas determinadas ações para um fim específico. É bem especial essa atuação, mas ela é relevante também, muitas vezes no sentido de identificar uma atuação ou um procedimento que gera risco ou gera corrupção o promotor ou o procurador da república no âmbito federal ele diz pra autoridade: “- Olha, suspenda essa licitação. Acrescente esses requisitos nessa licitação para evitar fraude.” Ou “- Anule essa

licitação, porque o risco de ter havido fraude aqui é grande” ou de ocorrer a fraude. Então todos esses ambientes de atuação do ministério público reprimindo o mal que já foi praticado ou colaborando com a autoridade pra que ela, isso sem ação judicial, pra que ela evite o mal. Ou, terceiro elemento, quando há sim propositura de ações para, já que a administração não atendeu a recomendação ou a requisição, o procurador então tem que entrar com ações judiciais para, mediante a intervenção do judiciário, fazer com que a administração cesse ou evite a prática do mal (Entrevistado 44, MPF, 2014).

Dessa forma, num movimento que lembra muito o Tribunal de Contas da União, o próprio MPF reconhece que a prevenção também é uma saída no controle da corrupção. Esta instituição tem um papel clássico de combater judicialmente a corrupção – e é reconhecida por toda a rede por esse papel – mas aos poucos vem aprendendo a atuar também na área preventiva, algo ensinado pela parceria com a CGU:

Nós temos, como eu já disse, esse papel formal, institucional, constitucional e legal de combater judicialmente a corrupção. Nós temos um protagonismo mesmo a privo atividade da ação penal quando se tratar de crime de corrupção na esfera federal. Nós temos, portanto, uma ação que eu chamaria de clássica, e o que a instituição está fazendo é se aparelhar cada vez mais para entender o fenômeno da corrupção e combatê-la de forma mais eficiente. [...] Entender e procurar a partir daí também em um papel que é próprio do MP, induzir políticas públicas de transparência, de controle, de melhores práticas em gestão, em capacitação do servidor público de forma a prevenir também a corrupção (Entrevistado 09, MPF, 2014).

A gente tem feito basicamente duas coisas. Embora nesse momento nossa atuação está sendo mais repressiva do que preventiva. *Você pode me dar um exemplo quando ela é repressiva e quando ela é preventiva?* Na verdade, a atuação preventiva se deu muito com essa parceria da CGU. Quando a gente ajudava ou de alguma forma acompanhava a organização administrativa dos municípios. [...] Existe um programa, “MP Eduque”, que tem tido muito sucesso em fazer um trabalho preventivo. Quando sai algum dinheiro maior, alguma verba maior para algum desses municípios que é considerado pelo ministério público como municípios muito abaixo do nível do país, esse recurso já é acompanhado desde a saída. Tem sido um trabalho bem sucedido, tem sido um trabalho muito frutuoso e tem melhorado a qualidade das escolas onde o MP está fazendo essa atuação, o federal (Entrevistado 35, MPF, 2014).

Assim sendo, os procuradores identificam dois grandes objetivos atuais do MPF: combater a corrupção e promover formas mais eficientes de gasto público:

Atualmente o Ministério Público Federal tem dois objetivos centrais: desde a gestão do atual (inaudível) combater a corrupção e promover a educação. Fazer um controle com esses gastos da educação e fazer um controle e ver como esse dinheiro está sendo dispendido (Entrevistado 11, MPF, 2014).

Existem aqueles que acreditam que o Ministério Público substitui as outras instituições de *accountability*. Outros membros até identificam a necessidade de trabalhos articulados com as outras instituições da rede quando o assunto é a corrupção – entendendo que o MPF sozinho não dá conta de controlar e responsabilizar seus praticantes. Porém, a postura não é necessariamente de promoção de um trabalho harmônico, e em uma perspectiva que se

coloca acima dos demais, o relacionamento é via cobranças: é preciso exigir dos controles internos e externos que façam sua parte:

Qual o papel do MPF no controle à corrupção? Então, existe assim, vamos dizer, duas tendências né, uma daqueles membros que vêem esse papel de uma forma bem ampla e se substituem aos outros controles: controles internos e controles externos. Mas eu acho que o que predomina hoje é a visão de que você tem que exigir dos órgãos de controle que eles façam a sua parte, porque a gente não tem como se substituir em todos os campos de atuação do estado né. Então, aí por isso as Câmaras elas estão cada vez mais trabalhando com essa visão de se articular, por exemplo, com a CGU, com o Tribunal de Contas, e cobrar deles, assim um monitoramento constante, porque a gente não dá conta disso (Entrevistado 23, MPF, 2014).

Além de um consenso sobre a priorização da corrupção nos trabalhos do MPF, foi captado nas entrevistas também um consenso sobre a criação de um órgão específico de combate à corrupção nesta instituição: a recém-fundada 7ª Câmara, que reúne de uma forma inovadora os processos de improbidade administrativa com os processos penais. Isso mostra claramente, mais uma vez, que a corrupção é uma prioridade do MPF, ocupando um lugar de destaque nas preocupações desta instituição:

Temos a criação recente da Sétima Câmara de Coordenação e Revisão, que é um órgão colegiado da estrutura superior do Ministério Público Federal, que promove a coordenação e a revisão dos processos que envolvem o combate à corrupção. É algo recente. [...] *A Sétima Câmara então vai ter como prioridade só o combate à corrupção.* Só o combate à corrupção (Entrevistado 01, MPF, 2014).

As tarefas básicas de toda Câmara do MPF são duas: coordenar e revisar. Para cumprir com a primeira, as câmaras geralmente criam grupos de trabalho com procuradores de vários lugares do país para estudar determinados temas e propor aos demais formas de atuar. Já vimos que os procuradores da ponta estão assoberbados de processos, dificilmente tem tempo de parar, fazer planejamento e desenvolver estratégias abrangentes de atuação – aí entram as câmaras e seus grupos de trabalho. Estes propõem formas de atuação, reúnem material técnico para oferecer de subsídios, fazem pesquisas para mostrar necessidades de atuação em determinados temas. Além deste, há o trabalho de revisão. Quando um procurador da república investiga um fato e conclui que não constitui ilícito e que, portanto, não gera necessidade de providência, ele deve arquivar aquele procedimento. Pela lei, esse arquivamento tem que ser revisto pela câmara. Com a sétima Câmara essa dupla tarefa será realizada tendo como base o tema da corrupção.

A criação desta nova Câmara não se deu de uma forma aleatória. Ela é parte de um planejamento estratégico do MPF, baseado na percepção construída pela própria sociedade

acerca do papel proeminente do Ministério Público no combate à corrupção. Ao invés de rechaçar esse papel (como fazem alguns membros do TCU), o MPF se aproveita de uma opinião pública favorável e se coloca enquanto instituição central do controle e responsabilização da corrupção:

Nós estamos passando aqui por um planejamento estratégico. [...] nas pesquisas que nós realizamos junto à opinião pública, [...] a percepção da população em relação ao Ministério Público é de que a expectativa é de que seja um órgão de combate a corrupção, mais até do que de combate a criminalidade em geral. E como nesse planejamento estratégico nós estamos visualizando o MPF do ano 2020, uma das iniciativas mais recentes do atual Procurador da República, foi criar uma câmara só para cuidar de corrupção (Entrevistado 15, MPF, 2014).

A grande inovação que essa nova Câmara traz é a possibilidade de unir as abordagens cível e criminal em um só lugar:

Então nesse aspecto assim de corrupção, como tinha essa divisão, não tinha uma coordenação focada nisso, ela ficava também separada nessa atribuição criminal e atribuição administrativa. A partir de agosto vai ser implementada a Câmara de combate à corrupção e ela vai acumular coordenação e a revisão desses casos de corrupção, no aspecto criminal e no aspecto da lei de improbidade (Entrevistado 23, MPF, 2014).

Ela vai combater a corrupção tanto no âmbito da improbidade como do crime. Então eu creio que isso vai ser muito interessante, porque os mesmos fatos podem gerar uma ação penal e uma ação por improbidade, e eu creio que é esse o caminho que o Ministério Público vai seguir (Entrevistado 11, MPF, 2014).

Justamente por isso, a nova Câmara é vista como extremamente positiva, pois não apenas contribui no aumento da expertise nos assuntos de corrupção, no compartilhamento de provas, numa visão mais global do assunto, como também evita a cegueira interna – não saber que mesma irregularidade está sendo investigada dentro da instituição por duas áreas diferentes:

Quer dizer, foi corrupção vai para aquela câmara independentemente de ser um processo cível de improbidade ou uma ação criminal. Então isso ajudou a gente, está ajudando bastante. *Mas ajuda em qual sentido?* Não só permite que haja um órgão interno, uma expertise que cresce, ou seja, um especialista nesse negócio, como também permite uma coordenação, que nos diminui a cegueira. Como é que eu digo cegueira? Às vezes acontecia de um colega que é especialista no cível estar investigando uma situação e os colegas do crime nem saberem. Qualidade da informação interna. Às vezes a gente no crime estava se batendo com um caso de corrupção em que havia uma investigação cível e a gente nem sabia e na investigação civil já tinha todas as provas necessárias para a gente processar a pessoa, mas como não havia uma coordenação centralizada de combate à corrupção, às vezes o próprio contato interno era difícil. Então como hoje foi citado por tema e não mais por procedimento, digamos assim, isso melhorou bastante a nossa comunicação interna (Entrevistado 35, MPF, 2014).

Quando os processos cíveis e penais estavam separados, gerava-se uma duplicação do trabalho. Muitas vezes a mesma irregularidade gerava vários processos de investigação internos que não conversam entre si. Nos nossos dados dos sorteios vemos um pouco isso,

quando nos deparamos com várias irregularidades investigadas por mais de um processo no MPF. Como eles mesmos relatam,

Pela divisão do trabalho tradicional que nós adotávamos... o que acontecia?...vamos imaginar...um prefeito desviava dinheiro de um convênio federal. É... quando ele faz isso ele pratica dois ilícitos simultaneamente. Ele pratica um crime; desvio de verba pública e pratica um ato de improbidade administrativa. Pela nossa divisão tradicional de trabalho, pegava-se cópia dos documentos desse desvio, mandava-se uma cópia pra área criminal e o procurador da república ia ajuizar uma ação penal contra o prefeito e mandava-se outra cópia para a [inaudível] de improbidade administrativa e um outro procurador da república ia ajuizar uma ação de improbidade administrativa. Então isso gerava uma duplicação de trabalho, [...], porque os mesmos documentos que precisariam ser investigados iriam ser investigados por pessoas diferentes e ações quase idênticas, com algumas adaptações por causa da natureza do fato, duas ações quase idênticas seriam ajuizadas simultaneamente, ou não, o que era pior, por pessoas diferentes (Entrevistado 46, MPF, 2014).

Pelo que foi narrado existe um forte discurso de combate à corrupção no MPF. Entretanto, ao submeter esse discurso ao teste do programa dos sorteios constatamos que ele não se repercute da mesma forma no cotidiano da abertura de processos. Apesar do teste qui-quadrado ter revelado uma associação significativa entre ser corrupção e a investigação pelo MPF, este nos pareceu um efeito pequeno. O Ministério Público Federal, em se tratando das irregularidades encontradas pela CGU, abre processos investigativos que tratam de todo tipo de irregularidade (corrupção remonta somente 27%). Pode-se pensar então em duas explicações alternativas. Primeiro, dada a autonomia concedida aos procuradores, esses possuem absoluta liberdade e discricionariedade para escolher em qual área atuar, quais irregularidades quer investigar. O cenário a partir dos sorteios é muito mais o de uma instituição que “atira para todos os lados” do que o de uma instituição coerente com seu discurso, que prioriza a corrupção. Ou então, pode-se pensar que essa priorização presente no discurso é muito recente (a nova Câmara foi criada ano passado) e que, portanto, ainda é preciso esperar algum tempo para que esse discurso se veja refletido nas ações da instituição, e que esse discurso partindo do centro da instituição atinja os procuradores que atuam na ponta.

Concluindo esta seção, é muito interessante, de um ponto de vista de rede, que cada instituição priorize um tipo de controle, ou um tipo de irregularidade. Dessa forma, é possível “atacar” a corrupção e a má gestão por todos os ângulos. Mas ainda falta uma melhor coordenação intra-institucional e inter-institucional na rede brasileira de *accountability*. Os assessores dos Ministérios foram os únicos que apresentaram um discurso condizente com sua

prática de abertura de processos. Os discursos existentes sobre a priorização da corrupção no TCU e no MPF não se traduzem completamente na prática dessas instituições, pelo menos não de forma uniforme dentro do TCU e nem de uma forma absolutamente enfática no combate à corrupção por parte dos procuradores (neste último o discurso é forte, mas não se materializa com a mesma força quando se trata das irregularidades dos sorteios).

6.2.4 As visões sobre o trabalho em rede

Neste ponto nos perguntamos se, dependendo das visões construídas a respeito das demais instituições da rede, as interações entre elas se alteram. Presume-se que uma visão positiva de uma outra instituição (poucos relatos de competições), somada a uma percepção positiva das estratégias de formação de redes (como a ENCCLA e a Rede de Controles) e de formação de um sistema de inteligência interinstitucional, tudo isso pode influenciar a decisão da instituição em interagir com as outras instituições. Isso poderia se traduzir em mais processos abertos a partir de um programa de monitoramento como os sorteios, se percebem a CGU enquanto uma instituição séria, aberta ao diálogo, por exemplo, ou se percebem que agir a partir das informações trazidas por outras instituição não significa “abaixar a cabeça” a esta instituição, mas sim estabelecer laços que fortalecem o processo de *accountability* como um todo. A ideia por trás dessa hipótese é a de que quanto mais as instituições reconhecem o valor das outras, a importância de cada uma dentro da rede, isso estimularia as conexões, a tomada de iniciativa a partir de informações coletadas por outras. Além disso, se elas apostam em iniciativas como a Enccla e a Rede de Controle, estariam mais abertas ao diálogo e ao estabelecimento de laços.

No caso do teste dos sorteios, espera-se que uma visão mais positiva esteja presente na instituição que mais estabelece interações com a CGU (MPF), e menos presente na que interage menos (TCU). Quanto mais as instituições identificam competições ao longo da rede, menor será a interação entre elas, por outro lado, quanto mais narram esforços de coordenação, mais fácil seria a interação.⁶⁸

⁶⁸ Perguntas analisadas: Na sua opinião, essas instituições de controle, elas trabalham conjuntamente para o enfrentamento da corrupção? O(A) senhor(a) considera que esse trabalho em conjunto traz benefícios para as instituições parceiras? Quais benefícios? Qual a sua opinião sobre a importância de um sistema de inteligência interinstitucional para produzir ações integradas para o enfrentamento da corrupção?

Em primeiro lugar, é preciso colocar que há uma heterogeneidade de opiniões dentro das instituições analisadas. Por exemplo, no caso dos Ministérios, foram encontradas tanto opiniões negativas a respeito da rede e suas instituições, como opiniões positivas sobre as interações, mas notamos uma prevalência um pouco maior das últimas.

Do lado das opiniões negativas, novamente encontramos uma aversão à ênfase dada na atualidade aos trabalhos do Ministério Público e da Polícia Federal. Estas duas instituições alimentariam uma “máquina da desconfiança”. A rede de *accountability* não pode focar apenas nas instituições de investigação e de uma forma desconfiada. Isso tem levado a uma proliferação dos órgãos de controle sem que se fortaleça a gestão. O gestor seria visto sempre corrupto potencial, incapaz de realizar um auto-controle na sua gestão:

até os municípios querem fazer sua controladoria dos municípios. Então assim eles não pensam em montar sua estrutura de controle da gestão, eles pensam “ah, vou formar meu órgão aqui que vai fiscalizar a gestão”. É como se assim o gestor é sempre o agente oportunista e até que ele é um agente oportunista como todos nós somos do ponto de vista conceitual, mas em termos de administração pública se a gestão não tiver seu controle e você não tiver o controle institucional que ele vai checar quase que do ponto de vista da legitimidade se tudo que está previsto está acontecendo nós vamos continuar nesse absurdo que é como se o foco fosse essa fiscalização porque todo mundo é corrupto. Acho que é errado isso (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

E essa máquina da desconfiança tem sido alimentada nos últimos anos, uma perspectiva de desenvolvimento institucional que tem deixado para trás de forma irresponsável a melhoria nos órgãos de gestão:

Os órgãos de controle se você observar a história do TCU, a evolução do TCU nos últimos vinte anos, a evolução da CGU da área de controle interno. O MP na constituição de 88 pra cá, as estruturas de fiscalização se sofisticaram e cresceram em inúmeras qualidades e a gestão não acompanhou em número e qualidade. Então há uma disparidade e isso atrapalha a qualidade (Entrevistado 37, CGU-Ministérios, 2014).

De uma forma um pouco mais forte, aparece a opinião – que veremos ser comum a todas as instituições – de que existe sim uma competição entre os órgãos. É relatado que, muitas vezes por pura vaidade, os membros de uma não repassam informações. Esse seria um grande obstáculo para qualquer rede que pretenda investigar a corrupção:

Os obstáculos que eu visualizo, principal deles é o seguinte, é a falta de disposição de integrar informações. [...] Então eu acho que a integração no plano da informação, porque os órgãos acabam entrando naquela de que informação é poder, tem que proteger a minha informação e não compartilham tanto. E para investigar corrupção é essencial você ter amplo acesso a informação [...]. Então o próprio governo não cruza a sua base de forma eficiente. Eu pago bolsa família para alguém que vai 5 vezes para o exterior? E uma coisa que é estranha, você precisa cruzar esses dados todos. E tudo isso é dado do governo federal. Só que as instituições

acham que os dados são delas e não do governo. Então eu acho que passa por isso aí, por mais integração entre essas instituições (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).

Além da visão negativa das outras instituições pela ausência de uma política de troca de dados, os assessores reclamam que a rede na verdade seria apenas uma formalidade, e não existiria na prática uma atuação em conjunto. O que existe na realidade são “ofícios, agendas, ligações pontuais, você não tem nem um ambiente que permita você olhar em nível Brasil como que tá essa nuvem de combate à corrupção” (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

Como não existe um dono do combate a corrupção, as instituições precisam mais do que nunca interagir. Mas esta interações estariam se dando de forma descoordenada, sem acompanhamento, inclusive quando o assunto são as Tomadas de Contas instauradas pelos Ministérios e julgadas pelo TCU:

Coordenadamente não. [...] Tem essa linha de montagem, cada um faz o seu pedaço, passa pra frente, por exemplo, as tomadas de conta especial que vão pro Tribunal de Contas da União, a gente nem acompanha o andamento do acórdão lá. Quando sai o acórdão, aí sim a gente recebe a decisão, e aí já vem a decisão pronta, e aí encaminha pra instrução do processo final, e as providências que vierem no acórdão, na decisão, mas o andamento dele lá no TCU não acompanhamos, digamos assim (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

As interações dependeriam muito ainda de relações pessoais. Elas são influenciadas em desmedida pelos que ocupam cargos-chave. Ou seja, a decisão por interagir ainda tem caráter personalista e não sistêmico:

Acho que isso ainda não tá bem articulado não. É... dependendo da situação isso é movido mais pelos contatos pessoais do que por uma norma que regulamenta essas relações, então, a gente vê que... dependendo de quem esteja na frente daqueles trabalhos pode haver interação mais forte com a Polícia Federal, com o Ministério Público, com o TCU... e isso aí cria dificuldades porque não tendo... assim... uma relação mais formal ou uma previsão mais regulamentada pode criar uma dificuldade por ficar muito personalista (Entrevistado 18, CGU-Ministérios, 2014).

Ainda de uma forma negativa a rede não funcionaria de forma coordenada pela falta de objetivos em comum entre as instituições. Deve-se sempre tomar o cuidado de não exigir demais dos órgãos, inclusive de uma forma que ultrapasse as suas competências. A interlocução pode ser melhorada, mas alcançar a coordenação já seria algo bem mais difícil:

Não sei se é possível fazer coordenação entre os órgãos, porque é isso mesmo, cada órgão tem o seu limite de responsabilidade e não pode avançar na atuação do outro e na competência alheia, porque aí ele pode até submeter o processo a vícios e prejudicar o andamento do processo, mas sim, melhorar um pouco a interlocução entre os órgãos que estão na cadeia de combate à corrupção, que vai desde o controle interno do município e vai até o sistema judiciário (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Do lado das visões positivas sobre as conexões com as outras instituições da rede, os assessores de controle interno destacam que as interações tem ocorrido com alguma intensidade nos últimos tempos. Quando perguntados se as instituições de controle trabalham conjuntamente para o enfrentamento da corrupção, responderam que sim: “quando nós pensamos nas instituições por diversos canais e por diversas iniciativas trabalha-se sim de uma maneira conjunta” (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014); e que isso vem melhorando: “Eu acho que sim. Eu acho que eles tem, antigamente não tinha procedimentos em conjunto desde 2004, 2005 isso vem mudando um pouco e cada vez vem melhorando mais eu tenho impressão” (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014). Essa melhora de relacionamento é sentida principalmente na interação CGU-PF e CGU-MPF, ficando ainda um pouco a desejar o relacionamento CGU-TCU:

Hoje em dia bem mais, “né”? Hoje em dia já há uma aproximação muito grande. Agora eu que já sou antiga, antigamente não era assim não. Tem melhorado esse tipo de atuação conjunta. Lá na CGU mesmo isso é notório. Com o Ministério Público, com a Polícia Federal, a gente tem uma relação bem estreita. *Como funciona atualmente esse trabalho conjunto, como que ele se articula?* Olha, lá na CGU tem uma área de operações especiais, não sei nem se o nome ainda é esse, que exatamente faz essa operação conjuntamente. Mas hoje em dia assim, tem uma relação muito tranquila. Qualquer coisa que precisa com o Ministério Público. Com o TCU eu acho até que não tá muito bom não, sabe? Mas com essas outras, tem só evoluído e contribuído. O controle avançou muito com essa união, “né”? (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Como exemplo dessas parcerias bem sucedidas, este assessor cita a avaliação de uma obra feita em conjunto pela CGU, TCU, MPF e PF:

Sim, hoje eu diria que sim. Porque teve até parcerias formais, mas ele fizeram uma obra nossa lá no nordeste a duplicação da BR 101 e o que eles reuniram CGU, MP e TCU e a PF quando fosse o caso e fizeram a avaliação de uma obra lá que supostamente haveria corrupção, então eles fizeram ate formalmente isso daí. Eles tem parcerias, acordos de cooperação e além a atuação é casual de troca de informações você tem acesso aos processos do tribunal é muita coisa é uma troca de figurinhas existe até essa parceria formal (Entrevistado 37, CGU-Ministérios, 2014).

Quando falam da sua experiência em termos de CGU ou em termos do Ministério, os assessores percebem que o trabalho em conjunto traz benefícios para a rede como um todo, principalmente quando se esbarra na falta de capacidade investigativa própria. Quando se deparam com algo suspeito, se apóiam nas outras instituições, principalmente no trabalho da PF, estabelecendo uma via de mão dupla:

Não dá pra fazer cada um o seu nicho, debruçados muitas vezes sobre os mesmos temas, só que com óticas diversas por conta da missão de cada um, e para todos faltando sempre aquele algo mais que pode fornecer. Então tem alguns exemplos interessantes nesse sentido houve uma vez num trabalho nosso que um dos colegas nossos da CGU colocou sob suspeita determinadas propostas de uma licitação “essas propostas estão muito parecidas e eu acho que isso foi feito na mesma impressora.”

Pra você colocar no relatório da CGU primeiro de tudo eu acho não é suficiente, tem que ter provas, segundo o nosso analista ele não é competente pra chegar a essa conclusão sozinho. O que que nós fizemos, entramos em contato com PF, oficiamos a nossa suspeita e pedimos que eles fizessem o exame e o resultado deu positivo. Quer dizer, podia ter toda a certeza do mundo antes do laudo que não ia valer absolutamente nada, mas com o laudo pericial da PF vale tudo. É ter essa liberdade essa via de mão dupla porque quando eles precisam de alguma coisa e vem a CGU ela também prioriza, da mesma forma o MP, Poder Judiciário, eventualmente nós temos feito esse trabalho de troca de informações de pedidos até invertendo um pouco a CGU pedindo providências, pedindo informações ao MP, ao judiciário e a PF (Entrevistado 28, CGU-Ministério, 2014).

Traz benefícios recíprocos. Os ministérios não tem os instrumentos, não tem os meios pra se fazer verificações mais aprofundadas. Não tem competência para trabalhar determinados assuntos, pra fazer verificações em sistemas, em alguns sistemas, do governo federal (Entrevistado 18, CGU-Ministério, 2014).

tem o ponto que a auditoria entra e chega ali no seu limite. Mas a Polícia, uma escuta, uma coisa assim, “né”, que ajuda demais. A gente tem experiência na análise de papel, né? A gente da auditoria sabe pegar um processo e analisar, “né”. Então essa soma de esforços aí é maravilhosa, “né” (Entrevistado 41, CGU-Ministério, 2014).

A criação de um sistema de inteligência interinstitucional é uma aposta dos assessores, que percebem os esforços recentes nessa direção, principalmente entre a Controladoria e a Polícia Federal: “ele é necessário e eu entendo que ele está em desenvolvimento ele está sendo implantado gradualmente. Exatamente entre a CGU a secretaria de combate a corrupção e a PF” (Entrevistado 37, CGU-Ministérios, 2014);

Isso é fundamental e está havendo um esforço para se construir esse sistema apesar das limitações de todos envolvidos o que eu observo justamente nos últimos dez anos, existe sim um esforço progressivo de construção dessa sistemática, porque não dar para servir o país de outra maneira (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

Ah, isso aí é maravilhoso, “né”. Um sistema de inteligência que inclua diversos órgãos... Nossa. Ajuda demais no enfrentamento, né? Porque é aquilo que eu tô te falando, “né”, quem desvia recurso público, ele aperfeiçoa a sua táticas, “né”. E a administração também tem que tá a frente disso, “né”, não correr atrás (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Corrupção se controla pela circulação de informação de maneira confiável entre os órgãos. O papel do sistema de inteligência seria, por exemplo, o de permitir a circulação de avisos sobre desvios (que muitas vezes não podem ser formalizados) antes do repasse dos recursos:

Eu sou da área de inteligência, então assim eu sou até suspeito, então eu acho que pra mim, corrupção sem você ter um fluxo livre de informação é muito complicado. Então assim, eu preciso ter a confiança de passar uma informação, que ainda não é confirmada, que ela não pode ser escrita às vezes, porque quando você trabalha com informação de inteligência tem que ter sempre esse compromisso entre a tempestividade e a confiabilidade da informação. Então, às vezes eu passo a informação: olha eu ouvi falar que esse convênio aí tem um problema. Às vezes um aviso que com pouca substância vai fazer com que você interrompa o repasse daquele convênio para vê o que está acontecendo. Porque no Brasil depois que o dinheiro foi, você não consegue ele de volta. Então, as vezes assim, a gente roda

uma trilha ali tem alguns indícios. Olha aconteceu o seguinte a empresa que ganhou a licitação ela tá registrada na mesma rua, na casa do lado onde mora o tio do prefeito. Mas não tem nada de ilegal nisso. Não, não tem nada de ilegal, mas é uma coincidência muito estranha. Vamos parar agora e vamos fazer, tipo a próxima parcela vai ser liberada amanhã. De R\$3 milhões. Atrasa essa parcela. Então assim, eu acho que a informação de inteligência serve para isso. Ninguém vai escrever isso no papel, porque senão, depois o prefeito vai processar, então ninguém vai botar e vai assinar, mas o informe que possa transitar por essas reuniões é crucial, as vezes, para salvar dinheiro público. Então eu acho que a inteligência ela precisa, esses órgãos precisam atuar no nível da inteligência mesmo, porque uma coisa é atuar no nível do ofício, colocando a informação no papel, o relatório tá pronto, comprovei aqui e assino. Outra coisa é o informe, acompanhar os relatórios de inteligência (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).

Nas opiniões dos assessores sobre as redes existentes como a ENCCLA, as opiniões são extremamente positivas. Ela ajudaria não apenas na aprovação do marco legal contra a corrupção, mas também traria possibilidades de interlocução com pessoas que trabalham nas outras instituições, de estabelecimento de uma rede de contatos informal: “eu acho que congrega instituições superimportantes e eu acho que a força dessas instituições acaba sendo decisiva na aprovação de algumas leis, isso é fundamental” (Entrevistado 27, CGU-Ministérios, 2014).

Conheço a ENCCLA e já tive a felicidade de participar de encontros principalmente muito proveitosos na área de entendimento do processo de lavagem de dinheiro e identificação de fraudes. Eles fizeram um encontro importante lá no estado [...]. Realmente ali eu estava frente de uma regional da CGU com certeza traz uma visibilidade e possibilidade de interlocução muito importante (Entrevistado 28, CGU-Ministérios, 2014).

Eu acho que já existe um trabalho conjunto sim, tá avançando, tem uma estratégia muito bacana, não sei se você já tomou contato que é a Enccla [...]. e assim se você pegar o site da Enccla e vê os avanços que foram conseguidos, os avanços assim marcos legais, essa linha de responsabilização da pessoa jurídica que teve agora. Outras coisas, a mudança na lei de lavagem de dinheiro e várias coisas que a Enccla contribuiu muito e a Enccla serve também para fazer isso, pessoas de vários órgãos de combate a corrupção trabalhando junto. Então assim, tá avançando, mas a gente precisaria, é um ponto ainda, um nó que a gente tem que desfazer, essa interação precisa aumentar ainda mais (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).

Então a Enccla faz um encontro anual e talvez seja o melhor, o melhor exemplo de instrumento de coordenação... Mas não é coordenação, é mais de interlocução, né? [...] a Enccla gera muitos relacionamentos interorganizacionais importantes. Então, por exemplo, pra melhorar a fluidez da relação entre CGU e Polícia Federal, a atuação desses atores na Enccla ajuda, é importante, né, então assim, os representantes da Enccla de cada instituição acaba formando o que eu diria uma rede informal de contatos e relações que ajuda a estabelecer pontos de contatos entre esses órgãos de controle que facilita a atuação, né, eu já ouvi uma vez de um delegado da Polícia Federal dizer que se você não tem um procurador amigo, camarada, que ajude a trabalhar junto, o processo não funciona bem (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Mas mesmo com essas posturas tão otimistas sobre as interações, o sistema de inteligência e as articulações existentes, elas não são suficientes para explicar a baixa interação dos

Ministérios em se tratando do programa dos sorteios. Eles identificam as interações como necessárias, mas não se implicam nesse trabalho. Falam muito da atuação da CGU, da PF e do MPF, contudo guardam para si um papel muito mais secundário na investigação da corrupção. É como se as interações na rede de *accountability* não incluísse no seu bojo os gestores. Fica como ponto negativo esse afastamento identificado entre os que repassam os recursos e os que controlam esse recurso – os primeiros não se veem enquanto parte da rede e os segundos os pressionam demais – relações assim enfraquecem a própria ideia de constituir uma rede.

Da parte do Tribunal de Contas da União, a análise mostrará que apesar de seus entrevistados também possuírem uma perspectiva dividida a respeito das interações, entendemos que esta seria um pouco mais pessimista, pois mesmo notando a importância das interações e das outras instituições, repetidamente ressaltam o que ainda está em falta para essa rede ser efetiva. Por exemplo, apesar da criação de um sistema de inteligência ser interessante, demonstram uma grande preocupação com o tema do sigilo. É preciso ter um cuidado grande com a disponibilização das informações: “Tem que haver um órgão de Inteligência mesmo. Mas um inteligência honesta né, não para tirar vantagem” (Entrevistado 39, TCU, 2014);

Vejo como algo bastante interessante. Eu diria que é fundamental que a gente crie essa sistemática. Sempre lembrando que embora ela possa, e deva, alavancar sobremaneira a atuação das entidades de controle, os órgãos de controle, a gente precisa observar que existe também a questão do sigilo de informações, no qual todos somos responsáveis. Então algumas informações que são protegidas por sigilo judicial, nós não temos acesso (Entrevistado 8, TCU, 2014).

Extremamente importante, hoje uma grande discussão é esse compartilhamento de dados. Hoje a gente tem essa área de tecnologia da informação que está ao nosso lado nesse sentido. Obviamente que temos que tomar muito cuidado, os órgãos de controle lidam com muitos dados sigilosos, então esta transferência de sigilo ela tem que ser feita com muito cuidado, mas ela tem que ser feita. Porque hoje a gente trabalha né, se você não tiver a informação realmente você não trabalha. E essas bases de dados se elas forem interligadas, vai possibilitar muito o cruzamento de informações que nos apontam a situações que devem ser trabalhadas, aquelas que estão mais sensíveis (Entrevistado 16, TCU, 2014).

Muitas vezes travar o acesso a informações faz todo o sentido, principalmente quando se pensa na questão do direito à privacidade e intimidade:

É preciso também que eles sempre tenham em mente que a máquina de inteligência, os sistemas que cruzam a informação tem um limite da intimidade do indivíduo, da legitimidade do agente público, da legitimidade dos fins, não pode usar isso pra chantagem, não pode usar isso pra interesse comercial, uma série de cuidados que advém do aumento da interação entre as pessoas. Há uma tendência do pessoal de inteligência de dizer que tem que haver certa fluidez de informação pra facilitar as informações. Eu acho que tem razões técnicas pra isso, mas essa fluidez ela tem que ser vista com muito cuidado. [...] às vezes trava e tem que travar mesmo porque de repente o TCU quer ver um monte de coisa da declaração de bem do fulano e do

beltrano e sem processo aqui, sem suspeita e sem risco.[...] então estou dando um exemplo absurdo porque o tribunal não pede isso, mas, mesmo que a receita federal quisesse a lista de todo mundo de quem o tribunal já suspeitou, entendeu? Será que faz sentido a receita federal ter esses dados? Precisa? O tribunal já suspeitou, já arquivou é melhor manter o nome do cara limpo pra todos os efeitos. Também não deixar de ponderar que não é só incompetência e burocracia e isolamento institucional que gera a dificuldade de avançar. Tem coisa boa também travando (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Mais do que se preocupar em integrar base de dados, as instituições teriam que se concentrar na troca de informações. O princípio básico do sigilo é que cada instituição tenha acesso apenas aos dados de que necessita, e nada mais. Algumas informações devem mesmo ser acessadas apenas por algumas instituições. Isso faz sentido do ponto de vista da proteção contra um órgão de inteligência ultra-poderoso. Em sendo assim, para conseguir acesso a essas informações sensíveis, só resta às instituições interagirem:

o problema que existe ai, e é por isso que é preciso atuar em rede, é o problema das competências e das prerrogativas. Por exemplo os dados da receita federal, são dados sigilosos, então eles não podem ser colocados num sistema como esse, eu do TCU, não posso ter acesso, a CGU não pode ter acesso, então o princípio básico de informação é que cada um precisa ter acesso a informação que precisa e não mais do que isso. Então eu acho que sim é importante nos termos uma base integrada de inteligência, mas ela não vai resolver tudo, porque, muitas informações não vão estar nessa base. Então é preciso que haja articulação entre os órgãos, isso sempre vai acontecer. [...] eu acho que o principal mais do que ter uma base única é ter articulação (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Além da preocupação com o sigilo, o pessoal do TCU relata uma demora em conseguir as informações que precisam. É preciso que a rede aposte numa agilidade maior, em não ficar apenas correndo atrás desesperadamente dos corruptos: “A rede em si ela existe ne formalmente, mas na prática é a famosa burocracia brasileira ne. Então para você conseguir um documento da Polícia Federal, ou eles conseguirem da gente é, demora, você perde, tudo é muito demorado” (Entrevistado 13, TCU, 2014);

Na verdade o que precisávamos era um controle mais concomitante dos órgãos que tenha a responsabilidade de controlar as ações do Estado, né. Precisava de um ministério público mais ágil, os Tribunais de Contas mais ágeis, tanto o tribunal de contas da união como os tribunais dos estados. E a polícia federal com mais agilidade e mais competência, mais competência não, mais eficiência. Pra detectar com mais rapidez porque o corrupto, hoje, os órgãos do Estado estão correndo atrás e eles continuam aí. (Entrevistado 19, TCU, 2014).

Os auditores percebem uma competição entre as instituições da rede, que inclusive impacta negativamente o acesso a informação. Os órgãos estariam muito mais preocupados com sua própria autonomia do que com o trabalho em conjunto:

isso eu percebo que é o mau do Brasil, que parece que cada órgão briga por sua autonomia, por seu direito ao invés de trabalhar em conjunto assim. Sempre, ne, se você pegar por exemplo o TCU, a CGU, Polícia Federal, Ministério Público, parece que as vezes eles fazem trabalhos paralelos entendeu... E não tem o interesse de

divulgar ah de informação, compartilhar banco de dados, compartilhar informações (Entrevistado 13, TCU, 2014).

Eu acho que um pouco tá nessa falta de coordenação com tantos órgãos envolvidos e essa questão de todos quererem ficar com seus poderes na mão para receber os méritos nos fins de seus próprios trabalhos. Eu acho que tem que ter uma integração desinteressada no sentido de um combate mais efetivo. Cada um com suas especialidades, com suas ferramentas, com seus recursos, de forma integrada (Entrevistado 5, TCU, 2014).

Competição essa baseada inclusive em auto-promoção pessoal: “Então são essas divergências que dificultam o caminhar junto, além de coisas pessoais, egos de autoridades, essas instituições são dirigidas por muito importantes, ou as vezes que se acham muito importantes então isso dificulta um pouco essas coisas também” (Entrevistado 29, TCU, 2014).

O problema da “cegueira” institucional reaparece: “Às vezes, já aconteceu, o TCU e a CGU estarem fazendo a mesma auditoria, no mesmo lugar, no mesmo objeto. *Na mesma época também?* É, na mesma época. Então é falta de interligação, de ver o problema como um todo” (Entrevistado 13, TCU, 2014);

muitas vezes o Ministério Público e a Polícia Federal, eles fazem a mesma coisa ali. E o controle externo e o controle interno também. Eu acredito que ter intersecções em algumas situações é interessante, mas às vezes tem controles concorrentes com o cidadão pagando teoricamente duas vezes pelo mesmo serviço (Entrevistado 33, TCU, 2014).

Como única instituição a dizer isto, os membros do TCU afirmam que a rede não funciona bem porque os seus órgãos não sabem cada um o seu papel, nem conhecem as competências uns dos outros e nem o que cada um pode contribuir: “Acho que tem que melhorar... é... elas terem estratégias conjuntas, não formação de redes, mas entender os problemas, saber o papel de cada uma” (Entrevistado 32, TCU, 2014). Apenas compreendendo a complementaridade entre as instituições seria possível ultrapassar as competições rumo a um trabalho integrado:

você lembra que a gente em algum momento falou que a gente tem às vezes dificuldade de perceber a missão institucional de cada um desses órgãos? O que que faz a Polícia Federal, o que que faz o Ministério Público, o que que faz o TCU? Então, compreender melhor o papel institucional de cada um, compreender o contexto em que cada um tá inserido, compreender quais são as complementaridades, ou seja, a Polícia Federal não faz o que eu faço, e eu não faço o que a Polícia Federal faz. Se a gente compreender bem essa complementaridade, eu acho que isso não é ainda bem compreendido, as vezes a gente se sente concorrente, eu acho que a gente tem possibilidades de ter, é, uma cooperação mais efetiva sabe, mais efetiva (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Continuando com as críticas, enfatizam que a rede existe apenas no plano formal, faltando a definição de estratégias em conjunto e de uma liderança para levá-la adiante: “Falta uma estratégia mais consolidada de atuação conjunta. [...] Falta a montagem de uma estratégia

adequada e de coordenação das ações [...] Porque eles tem competência, tem pessoas pra fazer... falta uma certa liderança que pudesse permitir esse diálogo melhor” (Entrevistado 32, TCU, 2014). Ou, de um outro lado, a dependência nas relações pessoais seria maléfica. A rede dependeria ainda excessivamente das relações pessoais entre os envolvidos, faltando uma perspectiva mais institucional sistêmica: “*por que esse trabalho conjunto ocorre e por que ele não ocorre?* Força de vontade. Quando você tem força de vontade entre os envolvidos, ele ocorre. É muita relação interpessoal” (Entrevistado 33, TCU, 2014).

Em uma visão extremamente negativa, um técnico ressalta a impossibilidade da existência de um trabalho em conjunto pela ausência de objetivos em comum. Ele ressalta a proximidade da CGU e da PF – reafirmando as boas relações entre as duas – mas não vê como o TCU pode ser parte disso:

Na sua opinião, essas instituições de controle trabalham conjuntamente pra enfrentamento da corrupção? A CGU e a Polícia Federal parece que sim, o tribunal seguramente não. Tentou e tenta, mas ha uma divergência de objetivo. O tribunal está, por exemplo, preocupado com o grau de transparência que as contas do governo federal vai manter em relação a previdência. Nós estamos pensando daqui a sessenta anos e a polícia quer prender o cara agora. [...] Esse é um exemplo não é sempre assim, mas só pra tentar destacar ainda mais de será que faz sentido a pessoa que está lá discutindo critério de contabilização da previdência social ela tá atuando junto com a polícia pra combater a corrupção? (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Por identificarem tantos obstáculos ao trabalho em conjunto, um dos auditores do TCU solucionaria isto com a criação de um novo órgão específico (ressaltando que de todos os entrevistados essa foi a única vez que esse tipo de solução foi mencionada). É importante que ela venha justamente de alguém do Tribunal de Contas, a instituição mais distante das outras no plano federal, e muito crítica aos trabalhos desenvolvidos pela CGU (a dita instituição anticorrupção brasileira):

mas me parece que falta no país uma entidade de combate a corrupção verdadeira. A CGU quebra o galho digamos assim, mas a CGU faz auditoria, faz processo disciplinar, cuida da transparência do país, discute as questões de combate a corrupção também e não tem poder de polícia. Não pode investigar, não pode fazer acareação, não pode gravar telefone, não pode nem pedir para o juiz autorização pra gravar e se o juiz der autorização não pode gravar, não têm meios, não sabe fazer. Será que faz sentido a gente ter um órgão central de combate a corrupção no país que não possa combater a corrupção autonomamente e depende da polícia. A polícia não consegue fazer, o TCU não consegue fazer, quem é que teria todos os meios pra mim falta esse órgão. Dizer que a solução é trabalhar em conjunto pra mim é só declarar o problema. “se não for em conjunto não funciona” então aí esta o problema. Cadê o nosso FBI ou sei la o que é que funciona. [...] Aqui o cara da CGU vai na prefeitura vê o roubo e faz um relatoriozinho entrega e aqui não tem prova. Então eu sei que há uma pressuposição de que esses órgãos tem que trabalhar em conjunto pra funcionar, acho que quanto mais em conjunto a gente trabalhar melhor, mas vamos demorar vinte anos pra começar a funcionar mais ou menos. Então a

gente precisa de um a instituição que tem a capacidade de ser a grande, de fazer o combate, não é pensar o combate, não é articular o pessoal que vai fazer o combate, e todo o dia o nosso policial federal entra pra fazer uma apreensão de computador em uma empresa e ele não sabe nada de contabilidade, entendeu? Tem um perito que vai analisar o computador e vai demorar três anos. Então levam um cara da CGU, não querem levar um colega nosso do tribunal pra saber o que apreende e o que não apreende. Não é possível que não tenha uma organização que não tenha essas duas pessoas pra ir a campo que possa discutir uma mesma organização que combata a corrupção [...] Eu acho que falta essa figura (Entrevistado 20, TCU, 2014).

Além da visão negativa da CGU, membros do TCU criticam o MP – “E o outro órgão de controle, o Ministério Público, alguns dizem, são vários exércitos de um homem só (Entrevistado 32, TCU, 2014), a Polícia Federal – “Não conheço muito bem, mas eu acho que ela está desenvolvendo capacidade de detecção. Mas mesmo assim com muitas falhas. Se você acerta em cem e erra em um vale?”(Entrevistado 32, TCU, 2014). Contudo, existem aqueles que vêem benefícios trazidos pelas parcerias feitas justamente com o MPF e a PF: “A polícia pode, por exemplo, nos orientar a respeito de áreas de maior risco. E nós podemos passar mais rapidamente algumas informações pra polícia” (Entrevistado 20, TCU, 2014); e “no caso do Ministério Público, ao mesmo tempo em que a gente oferece informações para instruir os processos da gestão pública, é uma recompensa para a gente saber que o trabalho está tendo um efeito prático, uma efetividade, então é recíproco” (Entrevistado 2, TCU, 2014). Principalmente a respeito da Polícia Federal, prevalecem as opiniões positivas: “A Polícia Federal mesmo tem um sistema de inteligência fortíssimo. Você não vê a Polícia Federal dando tiro em operações. É o trabalho, que então ela chega com toda a força, toda precisão sem dar um tiro” (Entrevistado 39, TCU, 2014); “colegas muito sérios que trabalham na Polícia Federal também, que trabalham muito direitinho [...] Eu ouço esse discurso também na Polícia Federal, na Polícia Civil, a gente faz o nosso trabalho da melhor forma possível mesmo sabendo que a consequência pode não existir” (Entrevistado 34, TCU, 2014).

Ainda, o sistema interinstitucional de inteligência não é visto como a saída principal. Trazendo uma abordagem próxima do que já foi dito pelos assessores de controle interno, afirmam que apostar fortemente no combate à corrupção não ajuda no mais importante, que é a implementação das políticas. Aumentar a governança por parte dos órgãos gestores seria muito mais relevante do que apertar os controles e dar mais poder para os órgãos fiscalizadores – é através dela que se combate corrupção muito mais eficazmente:

Ele é importante. Mas não é a coisa mais importante pra combater corrupção não. Pra combater corrupção você tem que melhorar as instituições, que formulam, entregam, monitoram e avaliam as políticas públicas. Senão você vai acabar tendo um juiz, um auditor, um procurador e um advogado para cada gestor. E isso é

impossível. Se você colocar estes órgãos de controle pra fazer políticas públicas o Brasil vai à bancarrota. Então você tá melhorando esses órgãos... Mas a base, que é quem faz, continua... Sem estrutura de governança. Então, o que esse órgãos tem que fazer é garantir que esses outros tenham todas as condições de implementar. Não adianta... se você entregar dinheiro e eles não tiverem controles internos, não tem objetivos, não tem gestão de risco, não tem capacidade de entrega ou vai ir pelo ralo, gastar mal, gastar 10 vezes o que deveria, ou vai ter ganho ilícito, corrupção, desvio, ganho ilícito, fraude, desvio, abuso (Entrevistado 32, TCU, 2014).

Uma percepção espalhada por todo o TCU é a de que a atuação em conjunto ainda é muito limitada, pouco explorada, longe do cenário ideal:

Acho que não estamos ainda numa condição ou cenário de coordenação entre as instituições, está longe do ideal. Distante dessa realidade desejada [...] eu acho que ainda há muito isolamento. [...] Se não houver uma integração desinteressada, no sentido de concentração de poder, eu acho que nós sempre vamos estar correndo atrás. Isso sempre foi assim? Não, acho que a gente tem avançado, tem feito acordos de cooperação, saído pouco da mera assinatura ou do termo de acordo e indo mais para as ações. Mas ainda falta muito (Entrevistado 5, TCU, 2014).

Dessa forma, as interações começaram a ocorrer, mas haveria um espaço enorme para melhorias, inclusive com uma participação maior do Tribunal de Contas: “Sim trabalham conjuntamente para o controle da corrupção, poderiam trabalhar mais e de forma mais eficiente. Mas sem dúvida trabalham” (Entrevistado 30, TCU, 2014);

Elas trabalham conjuntamente, embora de forma limitada [...]. Nós temos acordos de cooperação, resoluções que balizam o uso de controle, isso facilitou nos últimos anos esse contato. Mas eu diria que ainda é uma atuação que ela é incipiente, é uma atuação que é pouco explorada, talvez em razão das próprias balizas legais (Entrevistado 8, TCU, 2014).

Eu acho que ainda tem muito o que avançar. Ainda acho que existe retrabalho, a gente pode ter mais de um órgão de controle trabalhando na mesma coisa em troca de informação, isso é possível, e eu acredito que tem uma área de lacuna, áreas em que nenhum dos órgãos de controle esteja trabalhando. É por isso que eu acho que ainda tem que avançar nessa integração (Entrevistado 34, TCU, 2014).

Deveriam trabalhar mais. Trabalham juntos, mas deveriam trabalhar mais juntos ainda. E diria o Tribunal de Contas da União também. Não com viés da corrupção, volto a falar, mas para configurar, dar subsídios para eles para eles pesquisarem também criminalmente. [...] Poderiam ser mais unidos, trabalhando conjuntamente. Acho que ganharia todo mundo (Entrevistado 39, TCU, 2014).

Assim começamos a entrar em um tipo de pontuação muito comum feita pelos entrevistados do TCU: as interações são positivas, mas não vem ocorrendo de forma satisfatória: “Sim. De forma pouco eficiente, mas sim. [...] Mas os esforços são crescentes e muito bons. Eu acho que não tem nenhuma área que tem tantos esforços de rede quanto essa área de controle” (Entrevistado 32, TCU, 2014). Dentre o que pode melhorar seria formalizar cada vez mais as iniciativas de formação de redes, como a Enccla e a Rede de controles: “Toda integração é positiva, mas como eu falei para você, precisa ter instâncias institucionalizadas de integração,

como a Rede de controle, a ENCCLA, precisa porque senão existe uma tendência a você trabalhar só com suas próprias atividades” (Entrevistado 2, TCU, 2014); A formação dessas redes faz com que os órgãos tenham uma visão mais ampliada do ambiente institucional, enxergando que fazem parte de algo maior e entendendo a importância da atuação em conjunto.

Mais uma vez, a interação aparece como algo positivo, mas que demanda aprimoramento. As dificuldades viriam das diferenças nas agendas e diretrizes das instituições – inclusive já vimos que essas agendas são bem diferenciadas para Ministérios, TCU e MPF: “Existe uma rede [...], existe, foi criada. E trabalha em conjunto, o ideal é que trabalhasse mais em conjunto, mas não é fácil coordenar a ação de 3 órgãos tão importantes destes pra que se trabalhe mais profundamente o combate a corrupção” (Entrevistado 19, TCU, 2014);

As dificuldades são principalmente de harmonização de agendas. Porque cada órgão desses tem seu planejamento, é difícil receber uma demanda do Ministério Público “opa vamos começar um trabalho juntos agora”, eu vou ter de deixar de fazer alguma coisa, eu posso programar isso daqui a 3 meses será que ele pode? Isso torna mais difícil (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Porque o universo a ser fiscalizado é muito grande. Então você teria que conseguir fazer um planejamento... Imagina você fatiar isso e fazer um planejamento pra tudo ser abarcado, pra você não ter retrabalho... É complexo, não é simples. Fazer um planejamento de um órgão só já é bastante complexo e cada órgão desse ele tem uma missão diferente. Então não é você dizer que todos os órgãos têm exatamente a mesma missão e dá pra fazer um planejamento conjunto. Não dá, às vezes não dá, porque são missões constitucionais, inclusive, diferentes que eles têm. É claro que tem toda uma área de sobreposição. É um desafio, eu acho que a gente já tem avançado bastante, e onde a gente avançou a gente viu resultados bastante positivos, mas eu acho que tem que avançar (Entrevistado 34, TCU, 2014).

Se fazer um grande planejamento agregando todas as instituições de *accountability* parece impossível, a ausência de qualquer planejamento coloca em risco os trabalhos feitos. Em uma linha de argumentação que nos ajuda a visualizar como são tomadas as decisões acerca de quais irregularidades investigar quando chegam os relatórios dos sorteios, este auditor narra que o que chega precisa se encaixar nas diretrizes estratégicas do órgão. Não basta os relatórios chegarem sem nenhum diálogo com as outras instituições sobre quais os pontos interessam a cada uma. Sem esse diálogo, existirão relatórios que trazem coisas muito pequenas, que não interessam aos outros órgãos:

Outra coisa que também dificulta são as próprias diretrizes de cada um, se eu levo pra Receita Federal uma denúncia de provável sonegação de impostos, ela vai olhar se isso se encaixa dentro das próprias diretrizes estratégicas dela. De repente, ela pode concluir que aquilo é muito pequeno para ela atuar, ela pode concluir que aquilo ali não está no plano dela. E a mesma coisa aqui alguém pode trazer um

problema e eu olho e posso falar que isso é muito pequeno e que não dá pra gente atuar (Entrevistado 30, TCU, 2014).

As interações seriam importantes pela soma de expertises que proporcionam, sendo que o TCU contribui com a sua expertise técnica:

quando a ação é conjunta, as competências são somadas e o tribunal tem algumas competências e algumas expertises em análise de dados e informações a respeito do gasto que as vezes outras instituições não tem. Você junta o Ministério Público, a Polícia Federal e o Tribunal de Contas da União, a soma de expertises e de competências faz com que o resultado seja melhor (Entrevistado 19, TCU, 2014).

As redes proporcionam o diálogo necessário para não haver a já mencionada cegueira institucional, uma sobreposição desnecessária de órgãos investigando as mesmas irregularidades: “tem reuniões, às vezes mensais, com representantes dessas instituições para troca de informações né, para não haver sobreposição de esforços, né. Se a CGU já está lá fiscalizando um convênio a gente não precisa atuar naquela fase inicial, né” (Entrevistado 19, TCU, 2014). A troca de informações entre os órgãos é vista como algo crucial, justamente para que cada uma contribua com as suas ferramentas e competências disponíveis:

Eu acho que os diversos atores, eles tem, como eu falei, eles produzem diversas informações diferentes. E essas informações elas tem que ser compartilhadas entre os diversos atores. Porque o TCU tem uma expertise em alguma coisa, o ministério público tem outro, a polícia federal tem outra. Que nem é questão da expertise, é questão de competência. O tribunal não é polícia judiciária, é polícia investigativa, quem é, é a polícia federal. Eu acredito que tem ter esse intercâmbio (Entrevistado 33, TCU, 2014).

A gente tem que ter o sistema de informação forte. Eu tenho uma chave, a Polícia Federal tem outras, o Ministério tem outra, a Receita Federal tem outra. Vamos cruzar essas informações. Vamos traçar um mapa do que está ocorrendo, de quem está ocorrendo. Isto é fundamental, tem que ter (Entrevistado 39, TCU, 2014).

Na sua opinião, estas instituições de controle trabalham conjuntamente para o enfrentamento da corrupção? Até certo ponto sim. Dentro do marco normativo que rege atuação de cada um, competência de cada um. Cada um trabalhando dentro das suas competências. Mas a gente tem sim compartilhado informações para a melhoria da atuação de cada dessas entidades aí no combate a corrupção (Entrevistado 21, TCU, 2014).

Muitos entrevistados do TCU ressaltam a importância da formação de redes, fundamental para que se consiga atacar de forma eficiente o problema da corrupção. Essa rede precisa tanto de instituições voltadas para o enfrentamento direto do fenômeno, como as investigações policiais e as denúncias do MPF, como de instituições preocupadas em melhorar o ambiente de gestão, como o TCU:

O importante é que você tenha um sistema de órgãos com natureza e características e missões e vocações diferentes pra que essa complementaridade possa criar um sistema de combate a corrupção eficiente. [...] Mas eu acho que existem diferentes papéis a ser cumpridos nessa questão do combate a corrupção. Então o diretor de

uma escola ele é parte do processo de combate a corrupção, o diretor de um hospital [...]. A corrupção começa a ser combatida dentro dos órgãos que gerenciam e entregam e fazem entregas de serviços e bens públicos para o cidadão [...]. Então esse sistema opera no sentido de criar um ambiente difícil para que ocorra a corrupção [...] É exatamente o fato de eu não ter determinadas prerrogativas que faz com que eu construa capacidades outras, que o outro cara, que tem essas prerrogativas, não vai construir. Entendeu? Isso vai fazer eu desenvolver talentos e complementaridades que vão ser muito mais úteis pro país como um todo (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Cada instituição tem que saber o seu papel, e o do TCU seria exatamente ser o “zagueiro” do time:

já pensou uma seleção com todos, com onze centroavantes, todo mundo ia dá de cabeça lá no meio, ne. Então assim, eu ficaria muito feliz com o papel de zagueiro, mas eu quero fazer uma boa defesa, e porque que eu acho que o tribunal tem que ser um excelente zagueiro? Eu acho que esse que é o nosso papel numa seleção. Porque eu sou o cara que vai fazer com que as bases da administração pública sejam as mais apropriadas e as melhores pra que a corrupção não prolifere. Eu não tenho o antibiótico, mas eu vou dizer pro cara que ele tem que lavar as mãos todos os dias, que ele tem que usar detergente, que ele tem que seguir as regras de assepsia, entendeu? (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Com visões positivas sobre a necessidade das interações, identificamos no TCU a ideia de que é preciso montar um sistema para melhorar a administração e consequentemente controlar a corrupção, com cada instituição tendo consciência da contribuição que pode dar:

vejo a estratégia de uma atuação conjunta fundamental “pra” combater não só a corrupção, mas também a própria melhoria da administração, como atuar na melhoria a atuação, na melhoria da administração pública, o que vai levar a melhoria dos serviços públicos (Entrevistado 8, TCU, 2014).

hoje temos que trabalhar cruzar bases de dados, informações obtidas das mais diversas fontes e interagir com outros órgão de controle. Sejam eles municipais estaduais, ministério público, polícia, interagir muito com esses órgãos e é isso que faz com que haja mais controle dos problemas (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Eu acho que o maior desafio é esse, uma ação articulada e sinérgica de órgãos internos do TCU, do TCU com órgãos de controle federais, cada um com sua missão institucional, mas trabalhando de forma cooperativa e sinérgica e essa relação entre o federal e os e os níveis federativos até chegar no município (Entrevistado 32, TCU, 2014).

É comum também a opinião favorável de iniciativas como a ENCCLA: “Eu não sei se vocês já tiveram contato com a ENCCLA, existe em andamento uma iniciativa de aproximação dos órgãos e é muito desafiador [...] eu considero uma boa iniciativa, desafiadora” (Entrevistado 20, TCU, 2014). Ajuda principalmente em termos de avanço na legislação: “É positivo, o tipo de atividade na ENCCLA é de mais alto nível, então, por exemplo, eles identificam um problema na legislação, então eles trabalham para resolver aquele problema no nível mais alto” (Entrevistado 02, TCU, 2014);

A ENCCLA é muito importante, tem a união da competência desses órgãos, é muito poderosa, quando um ministro de estado ou mesmo os deputados recebem um documento com proposta de mudança de um ato normativo, de uma lei assinada por todos esses órgãos tem muita importância, então muita coisa já aconteceu por causa da ENCCLA, principalmente nessa área de normas e de leis (Entrevistado 30, TCU, 2014).

Ainda sobre a Enccla, ela seria muito produtiva por fazer os órgãos entenderem qual o campo de atuação de cada um, reconhecendo suas limitações e encontrando pontos comuns para possíveis conexões:

Eu acho muito interessante, eu acho que é uma iniciativa muito bacana. [...]. E acho que lá um fórum interessante porque lá é o seguinte, você é muito movido por objetivos, [...], e como é que cada órgão vai atuar pra ajudar a cumprir aquele objetivo. Esse exercício, ele muito mais assim, na minha opinião, muito mais do que fazer alcançar o objetivo, ele vai fazer com que os órgãos reconheçam as suas limitações e as suas características e consigam compreender melhor como é que a gente pode se articular melhor pra fazer a colaboração. Muito mais do que: “Ah! Alcançamos o objetivo tal”. Não, “olha, puxa, eu tive dificuldade de fazer aquilo que você me pediu porque eu fui entender melhor e cara, aquilo não é meu papel”. Entendeu? “Eu acho que quem devia fazer isso é o fulano” (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Além da Enccla, os membros do TCU ressaltam a importância da Rede de Controle. Enquanto no nível federal o TCU assume muito mais um papel de órgão preventivo da corrupção (muito mais do que combativo, apesar dos debates internos sobre isso), essa instituição assume um papel central na coordenação dos órgãos estaduais de controle da corrupção:

E em termos de núcleos e políticas de articulação nós temos duas grandes ações. Primeiro, o TCU participa da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro, a ENCCLA. [...] Então nós participamos da ENCCLA que é um fórum de interlocução importantíssimo e que tem dado resultados, na minha visão, e temos também uma rede de controle que envolve esses órgãos que eu falei, que são os nossos parceiros. Tribunais de Contas... Em cada estado brasileiro nós temos uma rede de controle formada. Então, na verdade, nós temos 27 núcleos que fazem essa articulação. Então nós temos estratégias de atuação comum, escolhemos alguns temas para auditar, repassamos informações dos nossos trabalhos e recebemos informações dos demais parceiros. Então esses órgãos, essas instâncias de articulação são muito importantes no combate à corrupção (Entrevistado 47, TCU, 2014).

Essa Rede não estava prevista no questionário, mas foi reiteradamente citada enquanto ótima estratégia de interação – que partiu do próprio Tribunal de Contas: “Eu acho que a Rede de controle merece ser citada, existem contatos frequentes nos estados formados pelos escritórios do TCU e a CGU no local, o Tribunal de Conta do Estado, Ministério Público, eles se reúnem periodicamente e trocam informações” (Entrevistado 02, TCU, 2014); “nos estados existem as redes de controle e essas redes se reúnem mensalmente então não é ‘ah tem esse caso aqui então eu vou procurar’ tem a reunião mensal aqueles assuntos são tratados na reunião mensal” (Entrevistado 30, TCU, 2014). E mais, essa Rede não é apenas reconhecida pelo TCU, mas

também pelas outras instituições analisadas, como CGU e MPF: “Nos estados formam-se redes, redes de controles, vamos dizer com o Ministério Público, com o Tribunal de Contas, a controladoria do estado, a CGU” (Entrevistado 16, CGU, 2014);

Então estamos em uma série de redes ne, esse é um movimento que eu acho muito feliz do Estado, tanto na esfera federal, quanto transversais que trabalham nas diversas esferas. Então existe a Rede de Controle que hoje é capitaneadas pelo Tribunal de Contas no âmbito federal e no âmbito estadual [...] É que são redes locais, estaduais, aonde órgãos federais, estaduais, se unem e identificam formas de atuação conjunta pra o combate à corrupção e isso traz excelentes resultados (Entrevistado 22, CGU, 2014).

Existe também externamente uma iniciativa que partiu do TCU em 2010, chamada rede de controle. Essa rede de controle ela tinha como premissa a atuação coordenada e articulada de todos os órgãos de controle e fiscalização, então ela foi originariamente construída por 17 órgãos (Entrevistado 14, MPF, 2014).

Num grande esforço recente, o TCU tem tentado mobilizar mais a esfera local e chamar as instituições estaduais e municipais para assumir melhor a tarefa do controle e da responsabilização dos agentes corruptos. Mas essa rede local funcionaria melhor em alguns estados “Existe a rede de controle, montada. Mas, em alguns locais elas funcionam muito bem em outros locais elas são muito dissociadas. Mas acredito que estamos num caminho, de melhorar isso” (Entrevistado 33, TCU, 2014);

Então a gente tem acordo pra vários tipos de trabalhos: pra troca de experiência, pra troca de treinamento, pra trabalhos em conjuntos, pra fiscalizações conjuntas. A gente tem feito o trabalho de fiscalização junto com os Tribunais de Contas dos estados e os municípios, a mesma fiscalização conduzida pelo TCU, mas cada um com a sua esfera. Então, por exemplo, uma grande fiscalização de saúde com existe verba federal, municipal e estadual envolvida, quando você coloca todas essas esferas de Tribunais de Contas trabalhando junto, aí você consegue analisar a cadeia inteira. Isso tem acontecido. Por isso que eu digo que em uma certa medida a gente consegue colaborar. Essa colaboração tem aumentado com instrumentos diferentes, ora com um tipo de instrumento ora com outro instrumento, mas ela tem aumentado e isso é muito bom. Muito positivo (Entrevistado 34, TCU, 2014).

As ressalvas feitas pelo TCU a respeito das interações podem ser um indicativo de que este órgão preza suas próprias iniciativas, sendo mais refratário às iniciativas de interação que partem dos outros órgãos. Enquanto a Rede de Controles seria absolutamente positiva e voltada para o combate à corrupção, no campo federal as iniciativas de estabelecer uma rede integrada apresentam vários problemas. Esse tipo de raciocínio pode determinar as suas reações ao programa de sorteios: o Tribunal favorece suas próprias iniciativas de investigações e suas prioridades, sendo refratário do que chega advindo de iniciativas de outros lugares da rede federal (como as irregularidades dos sorteios).

Passemos agora a análise das perspectivas sobre as interações da parte dos entrevistados do Ministério Público Federal. Começamos pelas opiniões negativas. Eles reclamam que os órgãos da rede pecam pela falta de agilidade, principalmente no compartilhamento de informações. A lentidão das outras instituições comprometeria de forma dramática a viabilização de qualquer sentença judiciária, principalmente da parte da Polícia Federal: “falta cumprir as diligências num prazo razoável, porque os inquéritos demoram muito tempo ne, apuração muito demorada e muito longa e em muitos casos ocorrem prescrição” (Entrevistado 36, MPF, 2014);

Quer dizer, às vezes a gente requisita a Polícia que tem acesso a um banco de dados qualquer, a Polícia demora demais para entrar no Google e fazer uma pesquisa ou para entrar numa base de dados da aliança pública. Então a gente pega e põe um servidor nosso para fazer esse trabalho. Quer dizer, duplica às vezes a estrutura e vai sobrecarregando a estrutura da gente [...] A polícia tem suas próprias prioridades e isso é uma grande dificuldade pra gente. Porque às vezes aquilo que é muito importante para mim não é nada importante para o delegado. Então eu requisito alguma investigação, alguma diligência, que para ele não é importante, aquilo volta, vai, fica, demora 20 dias, volta para pedir mais prazo, aquilo arrasta pelos anos. O mandato do cara acaba e a gente não consegue terminar. Essa é uma dificuldade extremamente importante (Entrevistado 35, MPF, 2014).

Os inquéritos da Polícia Federal são demorados. É... ao contrário... a gente que trabalha diretamente com a Polícia Federal sabe que, infelizmente, a imagem de eficiência a Polícia Federal tem na opinião pública pela imprensa não corresponde totalmente a realidade, porque, não que a Polícia Federal não mereça respeito, não mereça credibilidade, mas no dia-a-dia a massa de inquéritos que a Polícia Federal tem para conduzir, de maneira alguma caminha com a rapidez que parece existir dessas megaoperações que a gente vê na imprensa. Então o que a gente tá acostumado a ver são inquéritos que levam meses, às vezes anos para serem instaurados e quando são instaurados muitas vezes levam meses ou anos em idas e vindas entre a polícia... E a investigação caminha a passos muito lentos. Quando a investigação se conclui aí o ministério público ajuíza as ações e aí nós temos toda essa maratona judicial que leva anos, as vezes uma década, para que um processo tramite em todas as instâncias do poder judiciário (Entrevistado 46, MPF, 2014).

Como era esperado pela literatura, as críticas mais severas feitas pelo MPF são endereçadas justamente à Polícia Federal. Os atritos seriam devidos a má compreensão do papel de cada um na tarefa do controle. Do ponto de vista dos procuradores, os policiais federais são subordinados ao MPF, ao menos sob o aspecto técnico:

Me parece que quando eles ocorrem, os atritos, é em relação a má compreensão da verdadeira atuação de um delegado de Polícia Federal e de um membro do Ministério Público. Na minha visão do nosso sistema jurídico, e é o que tá dito na lei, o delegado de polícia federal ele não tem subordinação hierárquica nenhuma com o Ministério Público, mas tem uma absoluta subordinação sobre o aspecto técnico. Inquérito é apuração de fatos, né?! Fatos. O procurador da república é que tem o controle da questão jurídica, da questão técnica. O delegado não pode se insurgir contra a orientação técnica adotada pelo membro do Ministério Público (Entrevistado 24, MPF, 2014).

Há também o relato de uma certa resistência encontrada no trabalho em conjunto com a PF, devido a prioridades que não se combinam:

há uma resistência muito grande da Polícia Federal a atender ao Ministério Público. Eu entendo que não é só uma questão de resistência, é porque eles já tem as demandas deles. Aí vem alguém de fora que não tá a par e fala, né?! Eu entendo. Não é que eles sejam contrários ao Ministério Público não. Muitos levam por esse caminho, eu não levo por esse caminho (Entrevistado 44, MPF, 2014).

Mas as críticas em relação as demoras e atrasos são dirigidas não apenas à PF, e atingem também os técnicos do Tribunal de Contas da União:

Porque nós dependemos de outras instituições para alcançar resultados mais consistentes. Nós fazemos a nossa parte, mas nós dependemos do Tribunal de Contas da União, do Banco Central, da comissão de valores imobiliários. E essas instituições não operam na velocidade necessária pra viabilizar uma sentença que seja hábil para punir alguém (Entrevistado 42, MPF, 2014).

O problema do TCU é que normalmente nós somos mais rápidos que o TCU. Bem mais rápidos do que o TCU. Então... Por incrível que pareça, né? Então, na verdade, a gente pega o processo antes do TCU conseguir julgar. Quando o TCU anda mais rápido que a gente, nesse caso que eu citei de 2003, o TCU já julgou as contas e julgou regulares. Do ponto de vista formal. Mas existem irregularidades aqui que não são simplesmente de prestação de contas, como por exemplo essa que eu lhe exemplifiquei de carregar criança em caminhão (Entrevistado 35, MPF, 2014).

As investigações feitas na área administrativa deixariam a desejar e seriam extremamente lentas – já vimos inclusive como a tramitação interna no TCU até o julgamento é realmente mais demorada:

Como eu disse, o processamento dessas fiscalizações na órbita administrativa é lento, então muitas vezes os processos, as sindicâncias, as tomadas de conta especiais são lentas, tramitam lentamente na administração federal e demoram a ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União. Quando são julgadas, muitas vezes, ocorrem anos depois do desvio, e aí se torna mais difícil a reparação do dano. [...] Então isso mostra a ineficiência do sistema administrativo na detecção e recuperação dos valores desviados (Entrevistado 46, MPF, 2014).

Ainda nas críticas endereçadas ao TCU, questiona-se a sua inércia. O Tribunal toleraria certos desvios onde não há a quantificação do prejuízo. O problema é que aprovar as contas dos prefeitos que cometem irregularidades não-quantificadas impediria uma ação do MPF em termos de improbidade ou penal:

Só que a jurisprudência diz o seguinte, se as contas forem aprovadas ainda que com reservas, ressalvas, não se tem a ação nem de improbidade e nem penal. E o Tribunal de Contas da União, e é aí que vem pior é que se não se quantifica, não se pode punir. Exemplo clássico, a prefeitura celebra convênio com a União para pavimentação de ruas. A prefeitura contrata uma empresa com dispensa de licitação. No local o maquinário da prefeitura está sendo utilizado em implementação das ruas e esse serviço tá sendo remunerado pra empresa contratada. O tribunal de contas diz o seguinte, como não se quantificou esse prejuízo, não tem problema nenhum, as contas podem ser aprovadas. É o tribunal de faz de contas [...] É assim, quem avalia se é um crime ou não, segundo a constituição é o ministério público, opinião sobre

delito. Mas se o tribunal de contas aprova a conta, eu fico sem ação. Se o sonegador parcela o débito, eu fico sem ação (Entrevistado 42, MPF, 2014).

Além da demora, haveria a tão citada competição entre os órgãos, - “Há uma pluralidade, há quase que uma competição entre as entidades, para ver quem investiga mais, quem pune mais por corrupção” (Entrevistado 15, MPF, 2014) – com membros vaidosos e sem a capacidade de enxergarem as outras instituições enquanto parceiras:

Em sua opinião por que esse trabalho em conjunto não ocorre e as dificuldades para isso? Não ocorre por inúmeros aspectos [...] também por uma série de circunstâncias menores como vaidade, despeito, incapacidade de trabalhar reconhecendo a legitimidade das atribuições do outro. Existem certas limitações que são muito humanas, infelizmente (Entrevistado 09, MPF, 2014).

A vaidade passa pela necessidade presente nas instituições em captar para si os louros do combate à corrupção. Todas querem aparecer diante da opinião pública como investigadoras dessas práticas. Por isso mesmo os procuradores identificam que o MPF só é procurado quando algo extrapola a alçada das outras instituições, antes disso elas tentariam resolver por conta própria:

a cooperação não é aquela, digamos assim, mais fluida e eficiente, porque todo mundo quer mostrar serviço para sociedade, então determinadas áreas de investigações as instituições só abrem para o Ministério Público quando extrapolam a alçada. Aqui tem prática de crimes, tem prática de improbidade, enquanto não chega nisso ninguém exatamente procura o Ministério Público (Entrevistado 14, MPF, 2014).

Os problemas passam muito – novamente – pelo não compartilhamento de informações:

esse é um dos pontos em que nós precisamos transcender essa coisa enfim, canhestra de, ‘essa informação é minha e eu não posso compartilhá-la’. Porque ela muitas vezes é objeto de um uso terciário que não tem a ver com a legalidade, mas é fundamental que tenhamos um sistema compartilhado de dados de informações (Entrevistado 09, MPF, 2014).

Em especial o MPF sofreria com a falta de acesso às informações governamentais, por ser visto como uma instituição de fora da rede e não enquanto parceira:

A gente tem uma dificuldade, como nós somos um órgão externo ao próprio Executivo, às vezes a gente tem muita dificuldade de conseguir informações, de conseguir cooperação de órgãos do Executivo que não nos vêem como parte da mesma estrutura (Entrevistado 35, MPF, 2014).

As dificuldades do trabalho em conjunto nasceriam do “espírito” de cada instituição. Elas não teriam sido criadas de forma a saírem do isolamento e trabalhem em rede: “elas têm uma formação técnica e uma filosofia muito própria, alguns tendem ao isolamento e não querem uma aproximação com outras instituições e ainda estão pensando que podem resolver todos os problemas sozinhos” (Entrevistado 42, MPF, 2014).

Não, lei nós temos o que falta mesmo é uma cultura de que as instituições devem trabalhar de forma coordenada, que essa excessiva independência acaba prejudicando em, porque são quase que instituições mancas que ninguém faz um bom papel, enfim o resultado é o pior possível (Entrevistado 36, MPF, 2014).

Dessa forma, os trabalhos de controle e responsabilização da corrupção são dificultados pela falta de diálogo entre as instituições, seu corporativismo (um *spirit de corps* que as isola ao invés de integrar). A questão fundamental ainda a ser enfrentada é a coordenação entre as instituições da rede: “acho que a questão fundamental é tem que ser enfrentada ainda, não? [...] Essa independência dos órgãos que apuram ne, os órgãos deveram trabalhar de forma coordenada e isso não acontece” (Entrevistado 36, MPF, 2014). Exemplo dessa ausência de coordenação é a já clássica “cegueira” institucional, com exemplos trazidos nos trabalhos dos próprios entrevistados:

A gente faz pesquisa cega às vezes. Às vezes a gente tem o mesmo réu em vários processos e não se dá conta de que o cara é o mesmo, sabe? [...] Aqui já aconteceu, por exemplo, operações em que eu estava vinculado à operação e um outro colega também estava vinculado à operação e simplesmente porque a polícia estadual deu um nome diferente para a operação e a Polícia Federal deu outro e a gente não percebeu que era a mesma operação. O processo anda, anda, e a gente só vai descobrir lá na frente (Entrevistado 35, MPF, 2014).

A cegueira vai além do fato de várias instituições, ou a mesma instituição, investigar as mesmas irregularidades sem que os outros tenham conhecimento disto. Ela passa também pela falta de planejamento sobre quais informações podem ser coletadas nos trabalhos de campo para ajudar o desenvolvimento das investigações pelas parceiras:

Então nós tivemos notícias de obras que 5 instituições diferentes mandaram equipes de engenheiros fiscalizar, cada um para colher aquilo segundo seu papel institucional. Mas olha o desperdício para a sociedade, olha a ineficiência do processo, uma equipe com uma abrangência um pouco maior, algo que seja negociado e estruturado entre os parceiros, ela quando vai fazer uma vistoria desse tipo, ela vai colher dados que são necessários para a utilização para uns dos parceiros, a CGU, por exemplo, nunca coletou CPF de ninguém ou RG, para o Ministério Público isso é crucial, porque a ação para ser proposta tem que ter um RG ou um CPF. Ele dizia que houve aquele fato, mas não juntava a documentação daquele fato, apenas registrava e constatava, aquilo não era elemento de prova suficiente, era elemento indiciário forte. Ai lá se vai o Ministério Público diligenciar e ampliar uma investigação que já podia estar pronta desde o momento que o fato foi identificado (Entrevistado 14, MPF, 2014).

As falas dos entrevistados de uma maneira geral indicam sempre a insuficiência. Há uma incompletude, uma ausência constante de elementos para se constituir redes de fato. Falta estratégia: “Falta uma estratégia nacional [...]. Mas seria muito interessante se nós tivéssemos aí a essas instituições em uma integração estratégica específica para o combate à corrupção. Isso ainda não temos” (Entrevistado 09, MPF, 2014). Nesse mesmo sentido, falta a combinação de prioridades, mesmo entre órgãos que trabalham tão próximos como MPF e

PF: “O que a gente tem é essa falta de sintonia que eu lhe falei. Às vezes a gente tem uma prioridade, a polícia tem outra, a gente pede uma diligência, a polícia está preocupada com outro caso, não faz a diligência, o processo vai e volta, vai e volta” (Entrevistado 35, MPF, 2014).

Nesse ponto, vimos nas outras duas instituições analisadas que existem dois tipos de argumentos sobre a ausência de interações e as prioridades de cada órgão. Uns afirmam que estes tem objetivos e prerrogativas muito diferentes, que impossibilitam o trabalho em conjunto. Outros já dizem que justamente por serem tão diferentes e complementares precisam trabalhar de forma coordenada, um ajudando o outro no que não tem competência – muitas vezes legal – para fazer. Ambos argumentos aparecem nas entrevistas com o MPF. De um lado afirma-se que as instituições não trabalham em conjunto e que isso pode até ser positivo, se um órgão tem uma prioridade melhor do que a do outro:

Nós conversamos. Mas ainda temos muita disparidade de estratégias e de prioridades. Ainda temos que melhorar isso aí. [...] Não sei se isso é ruim ou se isso é bom. Tem uma vantagem também a gente ter nossas prioridades, autonomia de prioridade, porque a gente acaba atirando mais eficazmente, às vezes a prioridade do órgão não é a melhor, e outro órgão está com a prioridade melhor. Então, talvez não seja ruim para o país, mas que nós não temos essa coordenação entre esses órgãos... (Entrevistado 35, MPF, 2014).

Do outro lado, defende-se que “uma instituição sozinha não dá conta, não é possível absorver. Se nós pudéssemos trabalhar em conjunto, e existem muitas iniciativas nesse sentido, mas isso ainda não tá amadurecido, nós chegamos num nível de eficiência capaz de absorver nem 50% das demandas” (Entrevistado 42, MPF, 2014).

Também há aqueles no MPF para os quais o sistema interinstitucional de inteligência não é a saída para o controle da corrupção. Um entrevistado desconfia de dar tanto poder a um órgão de inteligência apenas, seria melhor o controle da corrupção partir do local dos fatos, e não de algum órgão central:

Eu não acho que se deveria estar incumbindo determinado setor para tomar a iniciativa de prevenção ou qualquer tipo de proibição. Eu tenho a impressão que as coisas devem partir no local dos fatos, em cada cidade, em cada município, em cada órgão. Esse órgão de inteligência não teria eficácia (Entrevistado 12, MPF, 2014).

Ainda com um tom de narrativa de um espaço vazio, incompleto, subdesenvolvido, pouco explorado, a ausência sentida é a de uma atuação em conjunto: “o que também a gente pode afirmar, em decorrência... geral de que é um problema do Estado brasileiro essa falta de

articulação né” (Entrevistado 23, MPF, 2014); “Elas trabalham, talvez um pouco, como tudo no Brasil, caoticamente. Os trabalhos articulados são pontuais (Entrevistado 15, MPF, 2014); “*Elas trabalham conjuntamente para o enfrentamento da corrupção?* Sim. Cada qual na sua área. Eu só não digo que com muito êxito. Aquela história que eu falo no início: não é fácil, não é fácil” (Entrevistado 12, MPF, 2014).

No nosso entendimento, apesar das narrativas da ausência de uma interação melhor, as críticas feitas pelos membros do MPF em relação à possibilidade e necessidade das interações são bem menores do que entre os entrevistados dos Ministérios e do TCU. Os pontos negativos mais destacados referem-se mais a instituições individuais (em especial a insubordinação da PF e a demora do TCU) do que à rede como um todo.

Da parte das visões positivas, narra-se que a interação é importante e tem ocorrido muito – “Elas atuam e devem atuar conjuntamente” (Entrevistado 01, MPF, 2014);

o que nós estamos fazendo permanentemente é unirmos o discurso e a ação. COAF, Secretaria do Tesouro, Receita Federal, Banco Central. O que estamos fazendo é aumentar nossos contatos, fazendo com que esses se tornem cada vez mais diretos, prescindindo de atravessadores e fazendo com que esse contato seja cada vez melhor (Entrevistado 09, MPF, 2014).

A interação tem evoluído muito nos últimos tempos

Já trabalham conjuntamente muito melhor do que faziam há dez anos atrás. [...] Agora, por exemplo, neste mês nós tivemos reuniões com o Tribunal de Contas, com o Ministério Público, por exemplo, sobre a aplicação da nova lei da empresa corruptora. [...] Então é o tempo inteiro. *E na sua opinião essas instituições de controle trabalham conjuntamente para acabar com a corrupção?* Eu acho que é uma tendência hoje. Talvez é algo relativamente novo e a gente vai aprendendo a concretizar, mas já se evoluiu exponencialmente (Entrevistado 25, MPF, 2014).

A interação é vista como fundamental e ajuda no combate à corrupção:

Então assim a gente tem é que melhorar cada vez mais o diálogo entre as instituições. Quanto mais a gente conseguir através de acordos, convênios entre essas instituições, melhor é o nosso trabalho de fiscalização vai ficar [...] *Esse trabalho em conjunto trás benefícios recíprocos para ambas instituições?* Sim. Porque eles fazem o trabalho deles e nos auxiliam a fazer o nosso, e o resultado almejado é você frear a corrupção (Entrevistado 11, MPF, 2014).

Nesse combate, as investigações de corrupção não podem prescindir de um trabalho de inteligência. É tanto que a criação do sistema interinstitucional forte nessa área é vista com muito bons olhos: “Fundamental, indispensável e improrrogável. Essa é a solução” (Entrevistado 42, MPF, 2014); “É fundamental que tenhamos um sistema compartilhado de dados de informações; que eles possam ser lidos, usufruídos, interpretados e usados com

ampla liberdade por todos os órgãos. No dia que isso acontecer nós vamos ter um grande salto para a corrupção” (Entrevistado 09, MPF, 2014); “Bom, assim, para ter uma articulação você necessariamente tem que ter essa inteligência” (Entrevistado 23, MPF, 2014). Esse sistema de inteligência permitiria às instituições da rede evitar a cegueira institucional e racionalizaria a coleta de informações. Nesse sentido, seria o controle se organizando para conseguir pegar um tipo de crime que já é organizado:

Esse sistema de inteligência é essencial. Sistema de inteligência hoje é tudo, né? Ontem eu estava em uma reunião de coordenação de ações de inteligência com o Ministério Público Estadual inclusive e com o Ministério Público Federal do Brasil todo e eu saí brincando dizendo assim, “olha, o crime é organizado, mas nós não somos, né?”. Às vezes a gente tem dificuldade, dificuldade mesmo para conseguir dados, assim, primários. [...] É inteligência no sentido de que a quantidade de informação que é gerada na administração pública hoje é muito grande e a gente não consegue às vezes ter acesso a um dado bobo que está no sistema em algum lugar. Então nós precisávamos mesmo dessa coordenação séria para que informações primárias como quantidade de repasse, quantidades de convênios, que às vezes tem na internet, até fáceis de encontrar, mas que demandam tempo para você fazer. E que o cruzamento desses banco de dados permitiriam assim, um controle muito bacana, muito efetivo sobre a corrupção. Então eu acho que, esse trabalho de inteligência, que a união toda conseguisse entender a própria quantidade de dados, de informação que ela tem seria extraordinário para o país. Sem precisar entrar em intimidade de ninguém, sem precisar ser policalesco. Simplesmente gerindo bem, deixando de fazer o que eles chamam de pesquisa cega. A gente faz pesquisa cega às vezes. Às vezes a gente tem o mesmo réu em vários processos e não se dá conta de que o cara é o mesmo, sabe? (Entrevistado 35, MPF, 2014).

A grande maioria aposta no reforço da área de inteligência. Alguns procuradores reconhecem o temor da opinião pública em medidas que envolvam essa área:

Eu sou completamente a favor, mas reconhecendo que por causa do nosso passado de SNI, há uma percepção na mídia e na opinião pública sobre tudo o que se diga a respeito a inteligência. Porque pensam logo em espionagem, em arapongagem, grampeamento de telefone. [...] Um serviço de inteligência que não seja um serviço que vá influir na realidade, mas que possa antever a realidade (Entrevistado 15, MPF, 2014).

Enquanto outros defendem um sistema mais agressivo – “Eu acho que já deveria estar implantado esse sistema, como é feito nos Estados Unidos. Inclusive com medidas, até mais invasivas, que eu sou super a favor” (Entrevistado 11, MPF, 2014).

Nas visões positivas que o MPF constrói acerca das outras instituições, temos muitos elogios à CGU (vista como principal parceira, muito mais do que a PF): “E a CGU, até onde eu sei, tem excelentes técnicos, tem um trabalho de excelência, com os limites que ela tem naturalmente, no que toca pessoal e recursos materiais. Mas a CGU tem um belo trabalho realizado” (Entrevistado 01, MPF, 2014); “a gente tem trabalhado e os nossos trabalhos mais frutuosos para a sociedade vem mesmo do contato com órgãos como a CGU, que tem sido

uma boa parceira nesse trabalho de auditorias por sorteio. E também em casos muito gritantes de desvio” (Entrevistado 35, MPF, 2014).

Com a CGU nós temos equipes que se reúnem nas câmaras, digamos que pra entrar numa sintonia. Quais são as prioridades do ministério público, o que pode a CGU se encaixar dentro das prioridades. O que são as prioridades da CGU, o que nós podemos fazer para se amoldar a essas prioridades. Naquilo que é comum nós se juntamos e trabalhamos [...] Quando trabalhamos juntos o resultado é muito bom (Entrevistado 42, MPF, 2014).

Os elogios também se estendem ao TCU e seus trabalhos tecnicamente muito bons: “o TCU no plano federal faz um trabalho belíssimo [...]o trabalho dos profissionais lá do TCU, dos servidores é inigualável, em termos assim de exatidão, são muito especializados nessa questão de fiscalização” (Entrevistado 11, MPF, 2014);

o TCU nos ajuda bastante, nós temos contado com o TCU, tem algumas vezes reuniões do Ministério Público no TCU, e quando os casos andam em harmonia, nós temos um trabalho bem bacana. O trabalho deles é muito tecnicamente, contabilmente (Entrevistado 35, MPF, 2014).

Porque a corrupção tem muito haver com a contabilidade, tem haver com valor, com o desvio de verba, de dinheiro, e o lado contábil é de alta relevância e isso o Tribunal de Contas nos presta uma ajuda inestimável na área de detecção das irregularidades contábeis (Entrevistado 12, MPF, 2014).

mas o TCU tem sido, digamos assim, um fonte qualitativa de informações para o trabalho do Ministério Público. Primeiro para a percepção da improbidade e do crime, você tem que verificar, digamos assim a correlação daquela criatura com o fato, com o réu e o fato e o TCU as peças deles nos ajudam muito (Entrevistado 14, MPF, 2014).

Mas mais do que exaltar cada instituição individualmente, o MPF também gosta das estratégias de formação de redes, como a Enccla. Ela seria uma instância de altos estudos sobre corrupção e temas correlatos: “é uma instância que, a partir de amplos debates realizados promove, não só campanhas internas e externas, mas muito mais que isso, sugere políticas de combate à criminalidade” (Entrevistado 01, MPF, 2014); ela seria avaliada enquanto uma experiência positiva: “a ENCCLA tem gerado diversos produtos muito valiosos para o sistema brasileiro de combate a corrupção e lavagem de dinheiro” (Entrevistado 46, MPF, 2014); na qual todos os órgãos sentam à mesa e debatem prioridades: “Bom, existe uma estratégia nacional né, em que todos esses órgãos sentam à mesa e estabeleceram metas e tal. Então eu acho que há ao menos um embrião, acho que há uma certa articulação” (Entrevistado 23, MPF, 2014). Interessantemente, um entrevistado justifica a importância da Enccla por identificar o combate à corrupção a um trabalho de convencimento das outras instituições:

Eu vejo com muita simpatia, porque o combate a corrupção no Brasil não é uma coisa assim para heróis, é um trabalho de convencimento. Por exemplo, é importante você ter a FEBRABAN lá dentro. É importante você ter órgãos como a Receita Federal, o Itamaraty, a COAF (Entrevistado 15, MPF, 2014).

Como sugestão de melhoria nesta estratégia, aparece a sua popularização. A Enccla atuaria muito de cima, sendo necessário que suas idéias de integração e cooperação se espalhem pela rede como um todo:

Eu sou um admirador da ENCCLA [...] a única coisa que eu acho que precisava ser mudada com relação à ENCCLA é que ela se acha ainda muito no gueto. A ENCCLA precisava ser mais visível, ela precisava ter mais divulgação mais publicidade. Ela precisava sofrer uma popularização com alguém dizendo em palavras simples o quê que ela é. Porque na verdade ela é o olimpo de servidores públicos altamente especializados, falando de um assunto altamente especializado e torná-la mais conhecida, certamente ia fazer com seus efeitos se multiplicassem (Entrevistado 09, MPF, 2014).

De uma forma geral, a hipótese formulada no início deste capítulo se mostra plausível: a instituição que vê com melhores olhos a interação, a formação de redes nacionais entre as instituições e a criação de um sistema de inteligência (o Ministério Público Federal), também é aquela que mais atua com base nas informações trazidas pelo sorteio. O principal ponto crítico ressaltado por todas as entrevistas analisadas é o acesso a informação de outras instituições de uma forma ágil e sem impedimentos. Todas percebem que a rede está em formação, a interação já é muito maior do que a alguns anos atrás, mas ainda não atingiu o seu ponto ideal.

As entrevistas nos ajudam a entender porque existem muito mais processos abertos pelo Ministério Público Federal do que pelo Tribunal de Contas da União com base nas irregularidades levantadas pela CGU. Apesar de todos concordarem que os municípios são uma unidade de análise importante do controle, o Tribunal é um sério crítico do programa de sorteios, não se vê (ou pelo menos há um intenso debate interno sobre isso) como órgão de combate à corrupção, não encaixa suas prioridades/formas de trabalho com as da CGU, apesar de serem parceiros em várias outras coisas, e é mais crítico em relação ao tema das interações e ao estabelecimento de redes (pelo menos no nível federal). Do outro lado, o Ministério Público assume uma excelente parceria com a CGU a partir dos sorteios, tem a corrupção como tema-chave na atualidade – tendo inclusive criado uma Câmara temática só para esse assunto – se mostrando mais favorável às interações, sistemas de inteligência e criação de redes (apesar de assumir uma postura bem crítica da Polícia Federal, que deveria ser sua melhor parceira).

Enfim, a análise do tipo *process-tracing* nos permitiu descrever cada ponto da rede de *accountability* e a pensar em mecanismos causais que podem estar por trás do estabelecimento de interações entre as instituições dessa rede. A análise qualitativa possibilitou olhar para os resultados descritivos encontrados no teste dos sorteios e tentar explicá-los a partir dos tipos de argumentos e visões construídos pelos atores que trabalham dentro dessa rede. Estes recebem os relatórios da CGU, tem uma certa percepção sobre a importância dos governos locais, do programa de sorteios, das outras instituições, estabelecem prioridades sobre qual tipo de irregularidade merece a sua atenção e realizam julgamentos sobre quando vale a pena abrir processos investigativos com base nesses relatórios. Essa abertura foi tomada como a primeira e mais básica interação nessa rede, pois indica que a irregularidade saiu da etapa do monitoramento e atingiu a fase investigativa.

Na seção seguinte, o olhar recai exatamente sobre essa passagem de uma fase à outra. De um ponto de vista estatístico, quais fatores impactam as chances de abertura de um processo investigativo? Quais impactam o passo seguinte, fazer com que a irregularidade chegue até a Justiça? E, uma vez tendo alcançado as outras instituições da rede, o que agiliza o seu processamento interno e julgamento? São essas as perguntas que nos guiam daqui para a frente.

6.3 Regressões logísticas: quais fatores impactam o estabelecimento de interações?

A problemática atual relacionada à rede de instituições de *accountability* diz respeito a sua incapacidade de processar adequadamente as irregularidades que chegam ao seu conhecimento. Assim, estudos que visam à avaliação das interações entre essas instituições emergem como análises de especial importância, visto que viabilizam o cálculo dos determinantes da passagem de um caso da fase anterior para a subsequente (MISSE; VARGAS, 2007). No capítulo anterior descrevemos cada etapa da *accountability* – as irregularidades e processos abertos encontrados no TCU, MPF e Justiça Federal – já neste capítulo queremos ressaltar a ideia de fluxo, de processo, e entender melhor o que motiva uma instituição a interagir com as outras, passando do monitoramento para a investigação, chegando até a sanção judicial. Já se verificou que o processamento das irregularidades dos sorteios tem o formato de funil, com muitos casos iniciados e poucos encerrados. Essa reconstituição do fluxo é importante porque quanto maior a diferença (em termos percentuais)

entre a base e o topo, maior a impunidade no cenário analisado, já que um grande número de irregularidades permanece sem o devido exame administrativo e judicial. Por outro lado, esses percentuais permitem ao pesquisador avaliar a eficiência do sistema no processamento e ainda calcular a probabilidade de punição em um dado intervalo de tempo. Essas cifras, em última instância, são a maior avaliação do sistema e da sua capacidade dissuasória sobre a intenção em cometer práticas como a corrupção, visto que desvela a certeza (ou não) da punição pela transgressão das regras (RIBEIRO, 2010).

A ideia nesta seção é pensar e testar quais seriam os possíveis fatores que afetam a ocorrência de interações. Dito de outra forma, o que estimularia e o que constrangeria as instituições a abrirem processos com base nas informações trazidas por outra agência. Para tanto construímos modelos estatísticos capazes de estimar as chances do caso passar para as fases de investigação e sanção. Para a análise dos determinantes das chances de abertura de processos investigativos pelo TCU e pelo MPF, foram construídos modelos de regressão logística. Estes modelos são utilizados quando a variável resposta é dicotômica. Esse tipo de regressão possibilita prever a variável dependente tendo como base as variáveis independentes, além de determinar a porcentagem da variância da variável resposta explicada pelas covariáveis e o grau da importância relativa das variáveis explicativas (SOARES; COLOSIMO, 1995).

O problema estatístico que se coloca em modelos como esse é o de encontrar uma expressão elucidativa para o comportamento da probabilidade de sucesso (p) em termos das variáveis explicativas (x_1, x_2, \dots, x_K) em comparação com a possibilidade de fracassos. Assim, suponhamos o modelo seguinte, no qual se utiliza apenas uma variável explicativa x_1 :

$$Y = e^{\beta_0 + \beta_1 x_1} \quad (1.0)$$

Se tomarmos o logaritmo neperiano de (1.0), teremos como modelo linear:

$$\ln(Y) = \beta_0 + \beta_1 x_1 \quad (1.1)$$

Para o modelo de regressão logística, Y é dado por:

$$Y = \frac{p}{1-p} \quad (1.2)$$

Dessa forma, tem-se o modelo:

$$\text{Ln}\left(\frac{p}{1-p}\right) = \beta_0 + \beta_1 x_1 \quad (1.3)$$

Nesse modelo, o lado esquerdo da equação é denominado logito; a letra p é a probabilidade de ocorrência do evento sucesso; o x é a variável explicativa do modelo; e β_0 e β_1 são os parâmetros a serem estimados. Essa expressão representa, assim, o logaritmo da chance de sucesso. Com isso, o parâmetro do modelo indica a modificação que ocorre no logito dada uma mudança unitária nas variáveis explicativas fixadas no modelo. A razão de chance (*odds ratio*) mede a força da associação entre um determinado fator e a variável dependente. Generalizando para um número qualquer de covariáveis, o modelo de regressão logística pode ser escrito da seguinte forma:

$$\text{Ln}\left(\frac{p}{1-p}\right) = \beta_0 + \sum \beta_1 x_1 \quad (1.4)$$

A partir das variáveis independentes escolhidas, pretende-se explicar quais são os fatores que fazem com que a irregularidade tenha um processo investigativo aberto – tanto uma Tomada de Contas Especial quanto um processo investigativo do MPF. Essa abertura de procedimentos investigativos por outras instituições é tomada enquanto *proxy* para a ocorrência de interações, sendo a variável dependente. É claro que “interações” vão muito além da mera ocorrência de um processo, mas ela indica ao menos um movimento básico de leitura, interpretação e julgamento dos relatórios de outra instituição. Apesar de ser uma interação formal (muito mais difícil seria medir os telefonemas, reuniões e conversas informais sobre as irregularidades), abrir um processo significa ao menos uma abertura às constatações que chegam de fora e implicam o início de uma nova fase no processo de *accountability*.

As variáveis independentes selecionadas foram:

- i) a ocorrência de sugestões de Tomada de Contas Especial;
- ii) o ano do sorteio;
- iii) o montante de recursos envolvido;
- iv) o fato da irregularidade ser considerada corrupção;

- v) e algumas variáveis sócio-demográficas de controle como o tamanho da população, a taxa de analfabetismo, taxa de urbanização, a incidência de pobreza, a taxa de dependência da União e o Produto Interno Bruto, todas referentes ao nível municipal de análise.

As hipóteses detrás dessas escolhas referem-se primeiro ao possível impacto da sugestão feita por um órgão (CGU) nas decisões das outras instituições em abrir processos investigativos. Além disso, pode-se imaginar que no início do programa dos sorteios as interações eram menos frequentes e que, com o passar dos anos, as instituições aprenderam a interagir a partir dos seus relatórios e que a escolha pela abertura das investigações pode ser influenciada pelo montante de recursos envolvidos – quanto maior, maiores seriam as chances de investigação. Um dos fatores que estamos mais interessados em medir é o efeito da corrupção no estabelecimento de laços entre as instituições – será que o fato da irregularidade ser considerada corrupção impacta a chance de abertura de investigações? Por último, controlamos se no nível municipal a ocorrência de certas características relacionadas a educação, riqueza e urbanização afetam a decisão das instituições de *accountability*. Buscamos então se esses fatores estão relacionados com a abertura de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) e de processos investigativos na área jurídica (MPF).

6.3.1 Os fatores condicionantes da abertura de Tomada de Contas Especial

A Tabela a seguir apresenta os resultados dos cinco modelos de regressão logística que estimam as chances da irregularidade ser investigada por meio de um processo de Tomada de Contas Especial e, por conseguinte, a possibilidade do estabelecimento de interações entre a fase de monitoramento (CGU) e a fase de investigações administrativas (abertura de TCEs pelo TCU e Ministérios). O que se busca verificar, por meio dessa técnica, é a identificação dos fatores que afetam a probabilidade de o caso passar para um processo investigativo no campo administrativo. São mostrados todos os modelos na sequência em que as variáveis independentes foram adicionadas, sendo que no último modelo foram incluídos os controles.

TABELA 64 - Modelos de regressão logística que estimam os determinantes do início do processo de Tomada de Contas Especial a partir da sugestão de TCE, ano do sorteio, montante de recursos envolvido, irregularidade considerada corrupção, tamanho da população, taxa de analfabetismo, incidência de pobreza, taxa de dependência da União, taxa de urbanização e Produto Interno Bruto, Brasil, 2003-2015

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 5
	Exp(β) (S.E.)	% (1-odds ratio)				
Constante	,025*** (,047)	,000*** (57,590)	,000*** (59,569)	,000*** (59,986)	,000*** (63,861)	
Sugestão de TCE	10,970*** (,138)	6,558*** (,143)	5,594*** (,147)	5,031*** (,149)	5,281*** (,161)	428
Ano		,649*** (,029)	,621*** (,030)	,619*** (,030)	,660*** (,032)	34
Montante de recursos – Muito baixo			,355*** (,160)	,389*** (,161)	,301*** (,189)	69
Montante de recursos – Baixo			1,214 (,124)	1,290*** (,124)	1,266* (,134)	26
Montante de recursos – Médio			1,009 (,128)	1,058 (,129)	1,006 (,135)	0,6
Irregularidade considerada corrupção				1,620*** (,095)	1,602*** (,101)	60
Tamanho da população (mil habitantes) ^a					,993*** (,003)	0,7
Taxa de urbanização					1,008*** (,003)	0,8
Taxa de analfabetismo					1,013*** (,005)	1,3
Incidência de pobreza					1,029*** (,004)	2,9
Taxa de Dependência da União					,981*** (,004)	1,8
Produto Interno Bruto					1,00 (,000)	0
Pseudo R ² (Nagelkerke) ^b	0,047	0,121	0,150	0,156	0,186	
N	18974	18974	16978	16978	16001	

Notas: Entre parênteses estão os erros-padrão

Estão apresentados os exponenciais do β , para facilitar a interpretação do coeficiente

Para a variável montante de recursos optou-se por utilizá-la no seu formato categorizado para facilitar a interpretação do tamanho do seu impacto (a categoria de referência é montante de recursos alto: acima de 370 mil reais)

*Significante ao nível 0,1 de confiança

*** Significante ao nível 0,01 de confiança

^aA variável tamanho da população foi dividida em seus valores originais por mil, para facilitar a sua interpretação

^bPara facilitar a interpretação, escolheu-se como o Pseudo R² aquele de Nagelkerke, por ter como valor máximo 1. Esta é uma medida do quanto de variação na variável dependente é explicada pelo modelo

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Feitos os cinco modelos de regressão logística para calcularmos os fatores impactantes na chance de um processo de Tomada de Contas Especial ser aberto para tratar das irregularidades encontradas nos sorteios, constata-se, em primeiro lugar, que as sugestões da CGU tem um grande impacto, tanto no modelo mais simples (quando apenas ela está incluída) quanto no modelo mais completo, mantendo sempre um impacto positivo na chance de abertura de processo administrativo, aumentando de 10 a 5 vezes essa chance. Ou seja, se na análise descritiva a impressão era a de que essas sugestões eram pouco importantes, os

modelos mostram que, estatisticamente, elas aumentam consideravelmente as chances de investigação. No segundo modelo, é incluído o ano do sorteio, e tem-se que o aumento de um ano diminui em 0,6 vez a chance do caso ser aberto por meio de uma Tomada de Contas. Este efeito permanece nos modelos seguintes, significativo e negativo, indicando que o que vimos na descrição procede: com o passar dos anos as chances da irregularidade chegar até o TCU vão diminuindo.

Outro ponto central da análise diz respeito ao montante de recursos envolvido. Já vimos que o TCU possui determinações expressas sobre a abertura de Tomadas de Contas Especiais apenas nos casos que envolvam maiores valores monetários. Em uma primeira tentativa, optamos por medir o impacto do valor fiscalizado de forma contínua. Porém, dada a dificuldade de interpretação da exponencial resultante (valor praticamente igual a 1), optou-se pela categorização da variável em quatro grupos: montante de recursos alto (acima de 370 mil reais), médio (de 370 mil a 122 mil reais), baixo (122 mil a 50 mil reais) e muito baixo (menor do que 50 mil reais).⁶⁹ No modelo 3, apenas a categoria de valores muito baixos se mostrou significativa. Isso indica que uma irregularidade conectada com montantes muito baixos de recursos tem 0,35 vezes menos chance de ser fiscalizada do que uma irregularidade envolvida com valores altos. De forma interessante, no modelo seguinte, a categoria “muito baixo” continua significativa e com efeito negativo sobre a chance de abertura de TCE, mas surpreendentemente a categoria de valores “baixos” se mostra significativa e com efeito positivo. Se, por um lado, irregularidades com valores menores do que 50 mil reais tem menos chances de ser alvo de fiscalizações quando comparados com valores altos, aquelas com recursos entre 50 e 122 mil apresentam maior probabilidade (1,29 vezes) de serem fiscalizadas do que as de alto valor. Isto é, não parece haver um padrão de relacionamento guiado pelo montante de recursos envolvido,

No quarto modelo, surge a variável corrupção e seu grande impacto positivo e significativo sobre as chances da irregularidade passar da fase do monitoramento para a investigação administrativa. Isso demonstra que o fato da irregularidade ser considerada corrupção aumenta em 1,6 vezes as chances de interação entre a Controladoria e aqueles responsáveis pela abertura de TCEs.

⁶⁹ A escolha dos valores nas categoria seguiu a distribuição de frequência por quartis, de modo a proporcionar uma proporção equânime de quantidade de casos entre as categorias.

Utilizando essas variáveis já citadas e ainda aquelas sobre as características sócio-demográficas dos municípios onde as irregularidades foram encontradas, no modelo final é possível explicar 18,6% da passagem do caso da fase de monitoramento para a fase investigativa (Pseudo $R^2 = 0,186$).⁷⁰ Considerando os coeficientes apresentados por cada uma das variáveis, é possível constatar que, mantendo os demais fatores constantes:

1. A sugestão feita pela CGU aumenta em 5,2 vezes as chances da irregularidade ser investigada por meio de uma Tomada de Contas Especial;
2. O aumento de um ano diminui em 0,66 vezes (34%) as chances da irregularidade ser investigada por meio de uma TCE;
3. Irregularidades envolvidas com recursos muito baixos tem 0,3 vezes (69%) menos chances de serem investigadas por meio de uma TCE, em comparação com irregularidades envolvidas com montante alto e, de forma contrária, irregularidades envolvidas com recursos baixos tem 1,26 vezes (26%) mais chances de serem investigadas por uma TCE do que aquelas envolvidas com montante alto;
4. A irregularidade ser considerada corrupção aumenta em 1,6 vezes (60%) as chances de ser investigada por meio de uma TCE;
5. Para cada aumento de 1000 habitantes na população do município, as chances de ser investigado por meio de uma TCE são reduzidas em 0,99 vezes (0,7%);
6. Para cada aumento de 1% na taxa de urbanização do município, as chances de ser investigado por meio de uma TCE são aumentadas em 1,008 vezes (0,8%);
7. Para cada aumento de 1% na taxa de analfabetismo do município, as chances de ser investigado por meio de uma TCE aumentam 1,3%;
8. Para cada aumento de 1% na incidência de pobreza do município, as chances de ser investigado por meio de uma TCE aumentam 2,9%;
9. Para cada aumento de 1% na taxa de dependência da União do município, as chances de ser investigado por meio de uma TCE são diminuídas 0,981 vezes (1,9%).

⁷⁰ Ao optarmos por regressões logísticas, foi preciso escolher uma medida que se aproximasse da medida tradicional de ajuste do modelo das regressões lineares por Mínimos Quadrados Ordinários (R^2). As regressões logísticas estimam probabilidades máximas através de um processo iterativo. Estas não são calculadas visando minimizar a variância e, portanto, o cálculo do ajuste dos modelos OLS não se aplica. Mesmo assim, alguns autores desenvolveram medidas chamadas de Pseudo- R^2 . Eles se parecem com a medida R^2 na medida em que estão em uma escala similar, que varia de 0 a 1 (apesar de que alguns Pseudo- R^2 nunca atingem 0 ou 1) com valores mais altos indicando um modelo mais ajustado. Uma dessas medidas é justamente o utilizado aqui: Nagelkerke/Cragg & Uhler Pseudo R^2 , que ajusta uma medida criada por Cox & Snell para que a variação possível dos valores se concentre entre 0 e 1.

Por fim, a única variável que não resultou em impacto estatisticamente significativo foi o Produto Interno Bruto. Em conjunto, esses resultados parecem indicar que as irregularidades que contam com sugestões da CGU, coletadas nos anos iniciais dos sorteios, que envolvem valores medianos e altos de recursos, são consideradas corrupção e que advem de municípios com populações menores, mais urbanizados, com mais analfabetismo e pobreza e menos dependentes da União possuem mais chances de terem um processo de Tomada de Contas Especial iniciado do que irregularidades sem sugestões da CGU, coletadas nos anos finais dos sorteios, que envolvem valores muito baixo de recursos, não são consideradas corrupção, e que advem de municípios maiores, mais rurais, com nível educacional maior e mais dependentes da União. Esses resultados reforçam a noção de que é importante para a decisão de se iniciar uma TCE as sugestões feitas por outra instituição, quando a coleta se processou, o montante de recursos envolvidos e o julgamento sobre corrupção. Por outro lado, os controles sócio-demográficos apresentam alguns resultados contra-intuitivos, como o fato de se investigar menos municípios mais rurais e menos dependentes da União. Veremos a seguir se este mesmo padrão se repete quando mudamos a atenção das Tomadas de Contas Especiais para os processos investigativos instaurados pelo Ministério Público Federal.

6.3.2 Os fatores condicionantes da abertura de processos investigativos pelo MPF

Nos perguntamos agora se os cinco fatores explicativos também impactam a abertura de processos investigativos do MPF. Rodamos novamente os cinco modelos, só que dessa vez tomando como variável dependente a ocorrência de investigações pelo MPF. Os resultados seguem na tabela abaixo.

TABELA 65 - Modelos de regressão logística que estimam os determinantes do início do processo investigativo pelo Ministério Público Federal a partir da sugestão de TCE, ano do sorteio, montante de recursos envolvido, irregularidade considerada corrupção, tamanho da população, taxa de analfabetismo, incidência de pobreza, taxa de dependência da União, taxa de urbanização e Produto Interno Bruto, Brasil, 2003-2015

Variáveis	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 10
	Exp(β) (S.E.)	% (1-odds ratio)				
Constante	1,027* (,015)	,000*** (12,752)	,000*** (13,870)	,000*** (13,891)	,000*** (16,320)	
Sugestão de TCE	,674*** (,109)	,868 (,111)	,863 (,113)	,819* (,114)	,731*** (,120)	27
Ano		1,165*** (,006)	1,151*** (,007)	1,152*** (,007)	1,208*** (,008)	20,8
Montante de recursos – Muito baixo			,947 (,045)	,978 (,045)	,830*** (,052)	17
Montante de recursos – Baixo			,954 (,045)	,971 (,045)	,727*** (,050)	27,3
Montante de recursos – Médio			1,114** (,044)	1,128*** (,044)	,909** (,049)	9,1
Irregularidade considerada corrupção				1,252*** (,035)	1,248*** (,038)	24,8
Tamanho da população (mil habitantes) ^a					,990*** (,001)	1
Taxa de urbanização					1,005*** (,001)	0,5
Taxa de analfabetismo					1,030*** (,002)	3
Incidência de pobreza					,990*** (,001)	1
Taxa de Dependência da União					,994*** (,002)	0,6
Produto Interno Bruto – Muito baixo					1,152** (,070)	15
Produto Interno Bruto – Baixo					,888* (,062)	11,2
Produto Interno Bruto – Médio					1,424*** (,056)	42
Pseudo R ² (Nagelkerke) ^b	,001	,042	,038	,041	,114	
N	18974	18974	16978	16978	16001	

Notas: Entre parênteses estão os erros-padrão

Estão apresentados os exponenciais do β , para facilitar a interpretação do coeficiente

Para a variável montante de recursos e PIB optou-se por utilizá-la no seu formato categorizado para facilitar a interpretação do tamanho do seu impacto (a categoria de referência é montante de recursos alto e PIB alto)

*Significante ao nível 0,1 de confiança

** Significante ao nível 0,05 de confiança

*** Significante ao nível 0,01 de confiança

^aA variável tamanho da população foi dividida em seus valores originais por mil, para facilitar a sua interpretação

^bPara facilitar a interpretação, escolheu-se como o Pseudo R² aquele de Nagelkerke, por ter como valor máximo 1. Esta é uma medida do quanto de variação na variável dependente é explicada pelo modelo

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Nos cinco modelos estimados, as sugestões feitas pela CGU, quando foram significativas, tiveram um efeito diminutivo sobre as chances das irregularidades serem investigada pelo MPF. Pode-se pensar que esta instituição, ao se deparar com sugestões de investigações endereçadas ao campo administrativo, economiza seus esforços e se concentra nas

irregularidades sem sugestões de abertura de TCE – haveria portanto uma diminuição do retrabalho e uma certa integração entre as instituições. Mas essa variável sozinha explica muito pouco sobre as escolhas em abrir processos investigativos – Pseudo R^2 de apenas 0,001.

Em compensação, quando agrega-se ao modelo o ano do sorteio, a capacidade explicativa aumenta e tem-se um efeito inverso ao que ocorre com as Tomadas de Contas Especial. No que diz respeito ao MPF, as irregularidades encontradas nos anos finais tem mais chances de serem investigadas e esse efeito se mostrou consistente nos demais modelos. No oitavo modelo, mais uma vez, as diferentes categorias do montante de recursos envolvido tem efeitos diversificados. Apenas a categoria dos valores médios (de 122 a 370 mil reais) se mostrou significativa, com 11% mais chances de ser investigada do que as irregularidades que recaem na categoria dos valores altos. É importante notar que este efeito é revertido no último modelo, no qual as chances de todas as categorias são mais baixas do que as chances do montante de recurso mais elevado. No nono modelo, essas tendências narradas se mantêm mesmo com a incorporação de mais uma variável. O fato da irregularidade ser considerada corrupção aumenta em 1,24 vezes as chances de ser investigada pelo Ministério Público Federal. A ser notado que este efeito é menor do que aquele encontrado para as TCEs. Ou seja, desde o início nossas análises vem se deparando com o fato paradoxal que o MPF se preocupa menos com a corrupção do que Ministérios e TCU, pelo menos no teste dos sorteios.

No último modelo, é possível explicar 11% da passagem do caso da fase de monitoramento para a fase investigativa no Ministério Público Federal (Pseudo $R^2 = 0,11$). Considerando os coeficientes apresentados por cada uma das variáveis, constata-se, mantendo-se os demais fatores constantes, que:

1. A sugestão feita pela CGU diminui em 0,73 vezes (27%) as chances da irregularidade ser investigada pelo Ministério Público Federal;
2. O aumento de um ano aumenta em 1,2 vezes (20%) as chances da irregularidade ser investigada pelo MPF;
3. Irregularidades envolvidas com recursos muito baixos, baixos e médios tem respectivamente 0,83, 0,72 e 0,9 vezes (17%, 27,3% e 9,1%) menos chances de serem

investigadas pelo MPF, em comparação com irregularidades envolvidas com altos montantes de recursos;

4. A irregularidade ser considerada corrupção aumenta em 1,24 vezes (24,8%) as chances de ser investigada pelo MPF;

5. Para cada aumento de 1000 habitantes na população do município, as chances de ser investigado pelo MPF são reduzidas em 0,98 vezes (1%);

6. Para cada aumento de 1% na taxa de urbanização do município, as chances de ser investigado pelo MPF são aumentadas em 1,005 vezes (0,5%);

7. Para cada aumento de 1% na taxa de analfabetismo do município, as chances de ser investigado pelo MPF aumentam 3%;

8. Para cada aumento de 1% na incidência de pobreza do município, as chances de ser investigado pelo MPF são diminuídas em 0,99 vezes (1%);

9. Para cada aumento de 1% na taxa de dependência da União do município, as chances de ser investigado por meio de uma TCE são diminuídas 0,99 vezes (0,6%);

10. Por fim, os municípios com PIBs muito baixo (até 32 mil reais) e médio (52 mil a 130 mil reais) tem mais chances (respectivamente 1,15 e 1,42) de serem investigados pelo MPF do que aqueles que possuem PIB mais elevado (acima de 130 mil reais), e de forma contraintuitiva, municípios com PIB baixo tem 0,88 menos chances de serem investigados em comparação com PIB mais elevado.

Em uma comparação entre os cinco primeiros modelos e os cinco últimos, percebemos algumas diferenças e semelhanças que merecem ser traçadas no que diz respeito ao comportamento das instituições na abertura de processos investigativos. As sugestões de Tomadas de Contas Especial tem um efeito inverso: impulsionam o TCU e os Ministérios e desestimulam o MPF. Da mesma forma, o impacto do ano do sorteio demonstra que essas instituições tiveram reações temporais bem diversas ao programa dos sorteios e suas irregularidades. Enquanto para o TCU e os Ministérios o passar dos anos diminui a sua atuação, para o MPF o efeito é reverso, estimulando a abertura de processos investigativos.

As variáveis independentes que apresentam a mesma direção de impacto em ambos os grupos de instituições foram o fato de ser considerada corrupção e as variáveis de controle tamanho da população, taxas de analfabetismo, de dependência da União e de urbanização. Tanto as instituições de cunho mais administrativo quanto as de cunho mais judicial, optam por

interagir com a CGU quando as irregularidades envolvem corrupção, populações menores mas mais urbanizadas, com piores indicadores de educação e menos dependentes da União financeiramente. A incidência de pobreza mostrou efeito contrário para cada instituição (seu aumento estimula a ação do MPF mas desestimula a abertura de Tomadas de Contas Especiais) enquanto o Produto Interno Bruto não foi significativo nos cinco primeiros modelos e demonstrou um comportamento anômalo no modelo 10 para cada categoria em termos de tamanho do impacto e de significância.

Agrupados, esses resultados parecem indicar que existem alguns fatores importantes que são levados em conta pelas instituições antes de decidirem abrirem processos investigativos. Mas será que os mesmos fatores permanecem importantes para explicar a chegada das irregularidades à fase das sanções judiciais?

6.3.3 Fatores que impactam a chegada das irregularidades à fase das sanções jurídicas

Os modelos de regressão logística apresentados nas duas seções anteriores calculam o tamanho do impacto de alguns fatores na abertura de processos investigativos e, conseqüentemente, na interação das instituições de investigação com a CGU. Nesta seção analisamos quais destes fatores influenciam a chegada das irregularidades à fase das sanções judiciais. Também são adicionadas enquanto variáveis independentes a ocorrência de fiscalizações por parte do MPF e do TCU e a menção à participação da Polícia Federal nos processos. Imagina-se que fiscalização do Ministério Público Federal terá um grande impacto na fase judicial já que esta instituição é justamente aquela responsável pela apresentação da denúncia perante a Justiça Federal. Suprimiu-se a sugestão de TCE dos modelos porque acredita-se que ela esteja mais ligada à sugestão de uma investigação, não necessariamente à necessidade de abertura de um processo judicial.

TABELA 66 - Modelos de regressão logística que estimam os determinantes do início do processo na Justiça Federal a partir da sugestão de TCE, ano do sorteio, montante de recursos envolvido, irregularidade considerada corrupção, fiscalizações do Ministério Público Federal, fiscalizações do Tribunal de Contas da União, menção à Polícia Federal, tamanho da população, taxa de analfabetismo, incidência de pobreza, taxa de dependência da União, taxa de urbanização e Produto Interno Bruto, Brasil, 2003-2015

Variáveis	Modelo 11 Exp(β) (S.E.)	Modelo 12 Exp(β) (S.E.)	Modelo 13 Exp(β) (S.E.)	Modelo 14 Exp(β) (S.E.)	Modelo 15 Exp(β) (S.E.)	Modelo 15 % (1-odds ratio)
Constante	,000*** (22,760)	,000*** (24,353)	,000*** (24,418)	,000*** (25,746)	,000*** (31,562)	
Ano	1,117*** (,011)	1,065*** (,012)	1,069*** (,012)	1,033** (,013)	1,077*** (,016)	7
Montante de recursos – Muito baixo		,427*** (,086)	,461*** (,086)	,473*** (,088)	,719*** (,099)	28,1
Montante de recursos – Baixo		,679*** (,075)	,704*** (,075)	,706*** (,077)	,787*** (,090)	21,3
Montante de recursos – Médio		,647*** (,075)	,662*** (,075)	,613*** (,077)	,753*** (,084)	24,7
Irregularidade considerada corrupção			1,634*** (,058)	1,512*** (,060)	1,539*** (,066)	53,9
Fiscalização do MPF				6,039*** (,080)	7,044*** (,096)	
Fiscalização do TCU				4,102*** (,121)	4,513*** (,135)	
Menção à PF				1,520*** (,083)	2,261*** (,092)	
Tamanho da população (mil habitantes) ^a					1,001 (,001)	0,1
Taxa de urbanização					,986*** (,002)	1,4
Taxa de analfabetismo					1,051*** (,004)	5,1
Incidência de pobreza					,972*** (,003)	2,8
Taxa de Dependência da União					1,000 (,003)	
Produto Interno Bruto – Muito Baixo					,142*** (,159)	85
Produto Interno Bruto – Baixo					,627*** (,117)	37,3
Produto Interno Bruto – Médio					,416*** (,110)	58,4
Pseudo R ² (Nagelkerke) ^b	,012	,022	,031	,147	,227	
N	19177	17129	17129	17129	16152	

Notas: Entre parênteses estão os erros-padrão

Estão apresentados os exponenciais do β , para facilitar a interpretação do coeficiente

Para a variável montante de recursos e PIB optou-se por utilizá-la no seu formato categorizado para facilitar a interpretação do tamanho do seu impacto (a categoria de referência é montante de recursos alto e PIB alto)

*Significante ao nível 0,1 de confiança

** Significante ao nível 0,05 de confiança

*** Significante ao nível 0,01 de confiança

^aA variável tamanho da população foi dividida em seus valores originais por mil, para facilitar a sua interpretação

Para facilitar a interpretação, escolheu-se como o Pseudo R² aquele de Nagelkerke, por ter como valor máximo 1. Esta é uma medida do quanto de variação na variável dependente é explicada pelo modelo

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Primeiramente, percebe-se que o ano do sorteio tem um impacto sobre a chegada das irregularidades na fase judicial. Esse impacto permanece significativo e positivo mesmo com

a adição de outras variáveis nos modelos seguinte. Ou seja, à medida que os anos passam, aumenta-se as chances das irregularidades chegarem à Justiça Federal. Todas as categorias do montante de recursos impactam negativamente as chances da irregularidade ser julgada juridicamente, em comparação com montantes de recursos mais altos. No modelo 13, o fato da irregularidade ser considerada corrupção aumenta muito as chances de ser analisada pela Justiça Federal (63%) – e esse efeito se mantém nos dois próximos modelos.

No modelo 14, a novidade ficou por conta da inclusão enquanto variáveis independentes a ocorrência de fiscalizações por parte do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União (as Tomadas de Contas Especiais) e a menção à participação da Polícia Federal nos processos. Como grande fator impactante aparecem as fiscalizações do MPF, chegando a aumentar em até 6 vezes as chances da irregularidade ser julgada pela JF. O que não era esperado foi o também elevado impacto das fiscalizações do TCU: elas aumentam em 4 vezes as chances de transição para a fase judicial. Já a menção à Polícia Federal se conteve com um impacto menor, na ordem de 1,52.⁷¹

Por fim, no último modelo analisado, as tendências relatadas acima se mantem, acrescidas de alguns fatores sócio-demográficos que influenciam a chegada das irregularidades aos tribunais. Com coeficientes estatisticamente significativos, a taxa de analfabetismo impacta positivamente as chances da irregularidade ser processada na Justiça Federal, enquanto a taxa de urbanização, a incidência de pobreza e o PIB impactam negativamente. Dentre os impactos negativos, o maior deles fica por conta da riqueza dos municípios: quanto mais ricos, menor as chances de terem suas irregularidades processadas juridicamente. Nem o tamanho da população nem a taxa de dependência se mostraram estatisticamente significativos.

No último modelo, é possível explicar 22,7% da passagem do caso para a fase judicial (Pseudo $R^2 = 0,227$). Com base nos coeficientes apresentados, tem-se que, mantendo-se as outras variáveis constantes,

⁷¹ Com certeza esses dados poderiam refletir a realidade mais acuradamente se tivéssemos tido acesso aos dados da PF. Como não tivemos, nos contemos com medidas indiretas da sua atuação, como a menção à sua ajuda nos processos do MPF e TCU.

1. O aumento de um ano aumenta em 1,07 vezes (7%) as chances da irregularidade chegar à fase das sanções judiciais;
2. Irregularidades envolvidas com montantes de recursos muito baixos, baixos e médios tem em média 0,7 vezes (25%) menos chances de chegar à fase das sanções judiciais, em comparação com irregularidades envolvidas com montantes altos de recursos;
3. A irregularidade ser considerada corrupção aumenta em 1,54 vezes (54%) as chances de chegar à fase das sanções judiciais;
4. A ocorrência de fiscalizações por parte do Ministério Público Federal aumenta em 7,04 vezes as chances da irregularidade chegar à fase das sanções judiciais;
5. A ocorrência de fiscalizações por parte do Tribunal de Contas da União aumenta em 4,5 vezes as chances da irregularidade chegar à fase das sanções judiciais;
6. A participação da Polícia Federal nos processos de investigação aumenta em 2,26 vezes as chances da irregularidade chegar à fase das sanções judiciais;
7. Para cada aumento de 1% na taxa de urbanização do município, as chances de chegar à fase das sanções judiciais são diminuídas em 0,98 vezes (1,4%);
8. Para cada aumento de 1% na taxa de analfabetismo do município, as chances de chegar à fase das sanções judiciais aumentam 5%;
9. Para cada aumento de 1% na incidência de pobreza do município, as chances de chegar à fase das sanções judiciais diminuem em 0,972 vezes (2,8%);
10. Municípios com PIB muito baixo tem 0,142 menos chances de que suas irregularidades cheguem à fase das sanções judiciais, em comparação com municípios com PIB alto. Para os municípios com PIB baixo esse valor ficou em 0,627 (37%) e PIB médio 0,416 (58%).

Em conjunto, esses resultados parecem indicar que as irregularidades encontradas nos anos finais dos sorteios, que envolvem montantes elevados de recursos, consideradas corrupção e que sofrem investigações por parte do MPF, TCU ou PF possuem mais chances de chegarem à fase das sanções judiciais, do que irregularidades coletadas nos anos iniciais dos sorteios, que envolvem valores mais baixos de recursos, não consideradas corrupção, e que não sofreram investigações pelo MPF, TCU ou PF. Este último resultado parece óbvio – irregularidades que não passaram pela fase de investigação realmente deveriam ter menos chances de chegar à Justiça Federal. Mas, por outro lado, é interessante, por revelar que mesmo a participação do TCU nas investigações aumenta bastante as chances de processos

judiciais e que, portanto, a atuação do MPF sozinha não explica totalmente a chegada das irregularidades à Justiça Federal.

Esses resultados reforçam a noção de que é importante para a chegada das irregularidades à Justiça Federal o ano em que foram encontradas, o montante de recursos envolvidos, o julgamento sobre corrupção e as investigações ocorridas. Todos esses fatores são importantes para a interação entre as instituições de investigação com a instituição responsável pela sanção judicial, ao menos para tratar das irregularidades do programa dos sorteios. Por outro lado, nos controles sócio-demográficos, nem todos se mostraram significativos, e o sentido do impacto nem sempre esteve auto-evidente (por exemplo, as chances são maiores para municípios com mais analfabetismo mas com menos pobreza). Pelos resultados obtidos, a análise das variáveis de controle não apresentou padrões claros que permitissem afirmações mais robustas sobre as escolhas das diferentes instituições.

Estudamos os fatores que influenciam a abertura de processos judiciais para tratar dos casos encontrados pela CGU. Mas não basta a irregularidade chegar até a Justiça. Ela precisa ser processada em tempo hábil pelos tribunais. Nos perguntamos então quais fatores aumentariam as chances dos processos serem decididos rapidamente. As justificativas para esse tipo de análise são duas. Em primeiro lugar, faz-se necessário olhar para a rapidez do processamento e julgamento pelo Judiciário porque isto se refere a uma das principais críticas endereçadas a este Poder: ele não conseguiria processar com agilidade seus processos. Em segundo lugar, a ocorrência de interações pode compor o rol de possíveis variáveis que impactam esse tempo de processamento. Podemos ver se processos judiciais que contam com a atuação de várias instituições teriam uma finalização mais rápida do que processos conduzidos por apenas uma instituição, pois os primeiros gerariam mais provas e contariam com a ajuda mútua das instituições envolvidas. Para esse tipo de análise temporal, escolhemos a técnica da análise de sobrevivência, apresentada na próxima seção.

6.4 Análises de sobrevivência: as interações e o tempo

A análise de sobrevivência é uma técnica de inferência estatística utilizada quando o tempo é o objeto de interesse, seja este interpretado como o tempo até a ocorrência de um evento ou o risco de ocorrência de um evento por unidade de tempo. Muito utilizada nas ciências da

saúde, ela permite responder a perguntas como qual o efeito de um determinado remédio sobre o tempo de sobrevivência de pacientes; ou quanto tempo demora até a metade dos casos sofrerem o evento em análise – como, por exemplo, pacientes morrerem ou processos serem julgados (CARVALHO *et al.*, 2005).

No caso desta tese, analisamos as variáveis de tempo que temos: quantos anos foram necessários até a chegada da irregularidade na fase de investigação e de sanção judicial e quantos dias foram necessários para as mesmas serem finalizadas por cada instituição. Por trás disto está a ideia de que processos mais rápidos geram respostas mais rápidas às irregularidades, eximindo ou responsabilizando os envolvidos, contribuindo para diminuir a sensação de impunidade predominante. Por outro lado, processos que demoram muito tempo para serem abertos ou que não conseguem ser concluídos, apenas reforçam a já difundida ideia de que a corrupção não é sancionada no Brasil. O ponto de chegada será o ritmo dos processos no Judiciário, mas como a tese se propõe a uma análise da rede de *accountability*, também nos interessa verificar esse ritmo no campo investigativo.

Dessa forma, estamos interessados no tempo de sobrevivência: o tempo decorrido a partir de um instante inicial até a ocorrência do evento de interesse (temos dois eventos sob análise: o tempo decorrido até a abertura de processos investigativos e judiciais e o tempo decorrido até a finalização dos processos dentro de cada instituição). Esses eventos são chamados pela literatura de *falhas*. Falhas na sobrevivência podem ser morrer, recair, recuperar, ou, no nosso caso, investigar e processar.

Resumindo algumas definições básicas para este tipo de estudo, temos:

- i) *Tempo de Sobrevivência*: em geral, é definido como o tempo de ocorrência de um dado evento.
- ii) *Falha ou morte*: é a ocorrência de um determinado evento, que pode ou não ser pré-estabelecido no início da pesquisa. Por exemplo, uma falha pode ser a morte de um paciente ou uma recaída, mas também pode ser a abertura de um processo investigativo ou a sua finalização.
- iii) *Dados Censurados* ocorrem, quando alguns sujeitos em estudo não “terminam” o evento de interesse. Por exemplo, alguns pacientes podem ainda estar vivos, ou

alguns processos abertos ainda não foram finalizados até o final do período de estudo. Os exatos tempos de sobrevivência destes sujeitos não são conhecidos.⁷²

Os tempos entre as falhas são variáveis aleatórias e, por isso, um dos objetivos dessa análise é estimar a função de distribuição de probabilidade desta variável, chamada *função de sobrevivência*. Formalmente, denotando a variável aleatória tempo de sobrevivência por T , temos que a *Função de Sobrevivência* ($S(t)$ ou $R(t)$) é definida como a probabilidade que um indivíduo sobreviva além de t :

$$S(t) = P(T > t) = 1 - P(T \leq t) = 1 - F(t),$$

onde $F(t)$ é a função de distribuição acumulada. Neste caso $F(t)$ representa a probabilidade de morte até o tempo t . Temos que,

$$S(0) = 1 \text{ e } \lim_{t \rightarrow \infty} S(t) = 0$$

Na prática, se não existem observações censuradas, a função de sobrevivência é estimada da seguinte forma:

$$\hat{S}(t) = \frac{\text{número de casos que sobrevivem após } t}{\text{número total de casos}}$$

Para estimar a função de sobrevivência temos dois métodos não-paramétricos para os quais não é necessário especificar a distribuição de probabilidade. O método da Tabela de Vida normalmente utiliza poucos intervalos, e isso nos dá uma aproximação grosseira da verdadeira proporção condicional e da taxa de mortos/falhas. Uma forma de minimizar este problema e que possibilita maior precisão nos cálculos é usar o *Estimador de Kaplan-Meier*. Esse estimador, na sua construção, considera tantos intervalos de tempo, quanto forem o número de falhas distintas. Ele é definido da seguinte forma:

Suponha que existem n itens sob teste e $K(\leq n)$ falhas distintas nos tempos $t_1 < t_2 < \dots < t_k$

Desta forma, usamos a seguinte notação:

d_j : número de falhas no tempo t_j ;

n_j : número de itens sob risco (não falhou e não foi censurado) em t_j (exclusive).

⁷² Nos estudos de longa duração, os casos que não atingem o tempo total de seguimento previsto, são excluídos. Já na análise de sobrevivência, os dados destes casos são aproveitados na análise final, mesmo que não desenvolvam o evento em estudo. Portanto, a análise de sobrevivência permite usar a informação de todos os casos até o momento em que desenvolveram o evento ou foram censurados, constituindo uma técnica ideal para analisar respostas binárias (ter ou não ter o evento) em estudos longitudinais que se caracterizam por tempo de seguimento diferente entre os casos e perdas de seguimento.

O estimador de Kaplan-Meier é definido como:

$$R(t) = ((n_1-d_1)/n_1)((n_2-d_2)/n_2)...((n_{t_0}-d_{t_0})/n_{t_0})$$

Estimamos para cada instituição sob análise (MPF, TCU e JF) o tempo que as irregularidades levaram dos sorteios para chegar até elas e o tempo que elas levaram para processar e finalizar os casos. Pretendemos entender se o fato de uma irregularidade ser considerada corrupção faz com que as instituições de investigação e julgamento as processe mais rápido. O ponto é que se a rede de *accountability* elege a corrupção como um dos principais obstáculos a ser enfrentado (e o fato da variável corrupção ter efeito significativo na definição de quais irregularidades serão processadas pelo MPF, TCU ou Ministério seria um indicador disso), espera-se que essa mesma rede se esforce por agilizar os processos que dela tratam. Começamos apresentando as curvas de sobrevivência das irregularidades de maneira comparada: se essa sobrevivência seria maior ou menor dependendo do caso em análise – se corrupção ou não – e para isso utilizamos o Estimador de Kaplan-Meier.

6.4.1 A influência da corrupção na sobrevivência dos casos no MPF

Já sabemos que foram encontradas mais de 19 mil irregularidades pela CGU, que a metade delas foi analisada por processos do Ministério Público Federal e que a média de anos até a autuação por esta instituição ficou em 2,4. Mas qual será a distribuição no tempo dessas irregularidades, do ponto de vista do ritmo em que foram autuadas? Analisamos todas as irregularidades que foram autuadas pelo MPF e seu ritmo de “morte” (morte neste caso significa autuação e sobreviver significa que a irregularidade ainda não teve nenhum processo aberto pelo MPF).⁷³ As curvas de sobrevivência tem no seu eixo y a probabilidade de sobrevivência (que varia de 0 a 1, sendo que 1 representa a totalidade das irregularidades que sofreram autuação) e no eixo x o tempo em anos até a autuação da irregularidade pela instituição. À medida que o tempo passa, as irregularidades vão morrendo (processos vão sendo abertos para tratar delas). A curva do gráfico expressa justamente esse ritmo de mudança. De acordo com a sua inclinação o ritmo pode ser mais acelerado ou mais devagar.

⁷³ Uma análise com as 19 mil irregularidades traria muitos casos censurados. Optou-se por apenas comparar o ritmo das irregularidades que sofreram o evento (autuação).

1ª Análise:

Evento: Abertura de processo investigativo (autuação) pelo MPF

Variável tempo: Diferença em anos do sorteio até a autuação pelo MPF

Comparação: Irregularidade considerada corrupção (sim/não)

As primeiras funções de sobrevivência apresentadas no Gráfico 3 mostram que, no primeiro ano após o sorteio, por volta de 80% das irregularidades ainda não tinham sido autuadas, e que este valor é um pouco mais elevado para as irregularidades que não são consideradas corrupção. No ano seguinte a proporção de abertura de processos se iguala entre os dois tipos de irregularidades (60% ainda não havia sido autuado) e nos próximos anos o ritmo de autuação é um pouco mais rápido para aquelas irregularidades que não são corrupção. No geral, 50% das irregularidades já haviam sido autuadas passados 2 anos e meio. Essa análise dos ritmos diferentes de abertura dos processos pelo MPF por irregularidade considerada corrupção, toma como base a ideia de que, por serem casos que em geral envolvem um pouco mais de atenção midiática e da opinião pública, a corrupção poderia mobilizar mais rapidamente as instituições. Através da análise Kaplan-Meier e do teste log-rank é possível testar se as curvas dos dois grupos de irregularidades (corrupção e má gestão) são diferentes.⁷⁴ Para o tempo de autuação do Ministério Público, as duas curvas são bem parecidas e não podemos rejeitar a hipótese nula de que não há diferença significativa entre o ritmo de autuação do MPF para as irregularidades de corrupção e de má gestão no tempo inteiro observado (os testes de Logrank desta seção são apresentados na Tabela 68).

⁷⁴ *Logrank test* (também conhecido por *estatística do logrank de Mantel*, *estatística do logrank de Cox-Mantel*) compara o número de eventos observados em cada grupo com o número de eventos que seria esperado com base no número de eventos dos dois grupos combinados, ou seja, não importa a que grupo pertence o indivíduo. Um teste do qui-quadrado aproximado é usado para testar a significância de uma expressão matemática envolvendo o número de eventos esperados e observados.

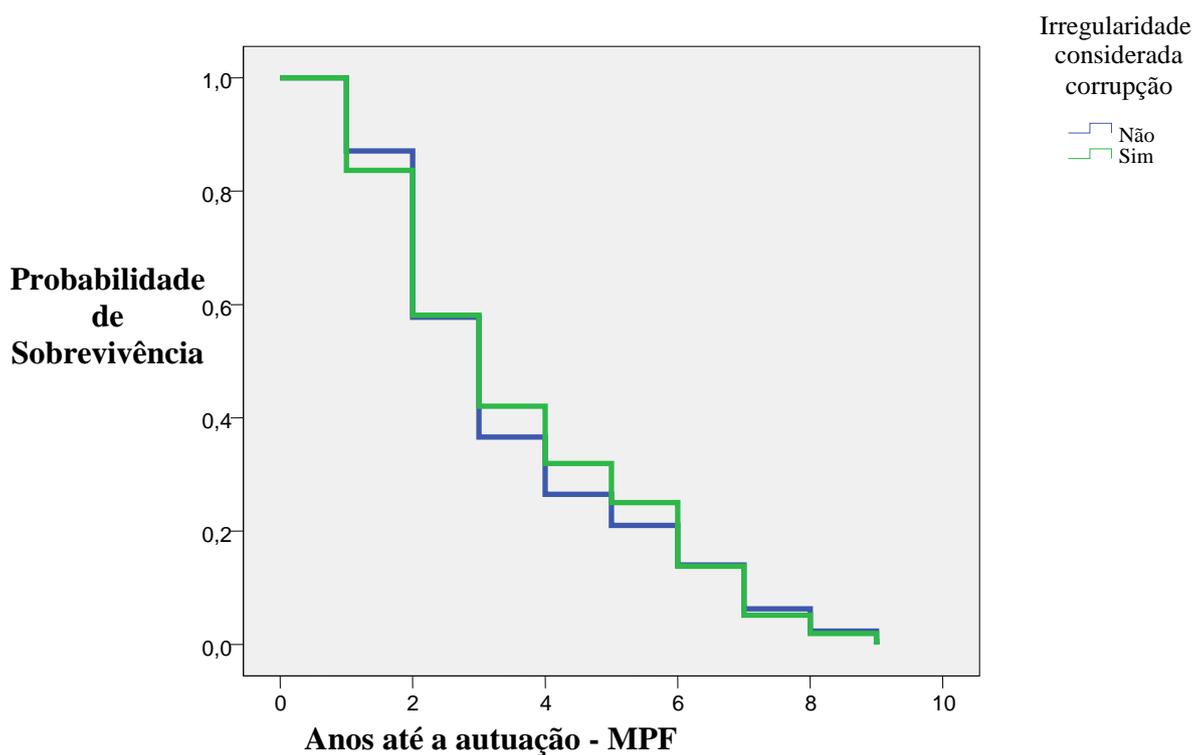


GRÁFICO 3 - Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a autuação pelo Ministério Público Federal, para diferentes níveis de irregularidades consideradas corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

2ª Análise:

Evento: Finalização do processo pelo MPF (processo ser arquivado ou ir para a Justiça)

Variável tempo: Diferença em dias da autuação até a última movimentação pelo MPF

Comparação: Irregularidade considerada corrupção (sim/não)

Mesmo não havendo diferença temporal significativa na primeira análise, pode-se imaginar que o fato de ser considerada corrupção pode fazer com que o processo dessa irregularidade seja finalizado mais rapidamente. No caso desta segunda análise, temos a presença de casos censurados – analisamos todos os processos abertos pelo MPF, sendo que muitos destes processos ainda não haviam sido finalizados (estavam em andamento). O método Kaplan-Meier pressupõe que os casos censurados se comportaram do mesmo modo dos casos acompanhados até a ocorrência do evento – ou seja, que a censura é não-informativa.⁷⁵

⁷⁵ A defesa das censuras como não-informativas se baseia no fato de que não se deseja de forma nenhuma jogar informação fora. Censuras não-informativas não atrapalham nem enviesam os cálculos de sobrevivência.

TABELA 67 - Ocorrência de censuras na análise Kaplan-Meier para as irregularidades com processos abertos pelo Ministério Público Federal, por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

Irregularidade considerada corrupção	Total <i>N</i>	Número de eventos	Censurados	
			<i>N</i>	Percentual
Não	5926	3868	2058	34,7%
Sim	2113	1322	791	37,4%
Total	8039	5190	2849	35,4%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Em média, metade dos processos abertos já havia sido finalizada com menos de 1000 dias do seu início (média de 776 dias). Comparando as curvas de sobrevivência das irregularidades de corrupção e de má gestão no MPF, percebe-se uma diferença significativa entre as duas, sendo que as irregularidades de corrupção estão em processos com andamento mais devagar do que aqueles que não envolvem esse tipo de irregularidade (o tempo mediano de processamento das irregularidades de corrupção ficou em torno de 827 dias contra 763 dias daqueles que não envolvem corrupção). Dessa forma, a ideia original de que casos de corrupção levam a processos mais ágeis não se corrobora. Pode-se pensar que, dada a complexidade deste fenômeno, suas investigações demandam mais tempo para serem finalizadas.

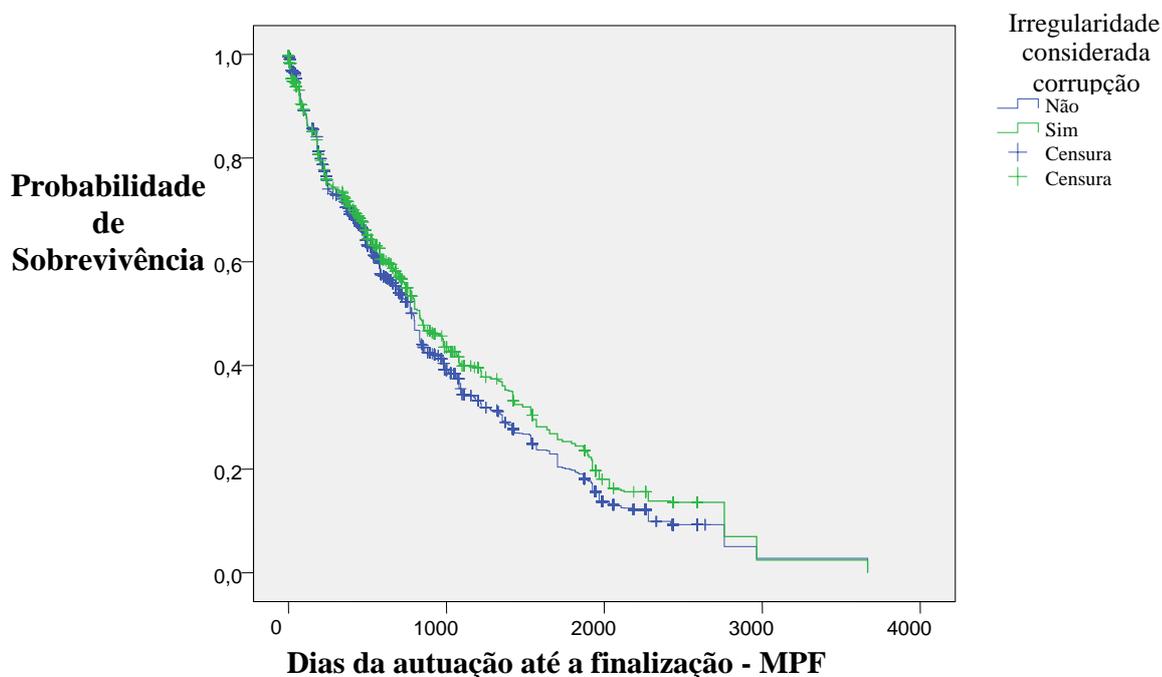


GRÁFICO 4 - Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a finalização do processo pelo Ministério Público Federal, para diferentes níveis de irregularidades consideradas corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

6.4.2 A influência da corrupção na sobrevivência dos casos no TCU

Já sabemos que o ritmo de autuação das Tomadas de Contas Especiais é mais devagar se comparado ao ritmo do MPF (5,6 anos em média até a autuação) e o mesmo vale para o ritmo de processamento interno do TCU (em média leva 951 dias). O que não sabemos é se esses ritmos sofrem influência de acordo com o tipo de irregularidade que está sob análise. No caso do TCU, o fato da irregularidade ser considerada corrupção não se mostrou significativo nem para ser autuada mais rapidamente nem para seu processo ser finalizado de forma mais rápida (teste de Log-rank não se mostrou significativo para nenhum dos dois casos).

3ª Análise:

Evento: Abertura de processo investigativo (Tomada de Conta Especial)

Variável tempo: Diferença em anos do sorteio até a autuação da TCE

Comparação: Irregularidade considerada corrupção (sim/não)

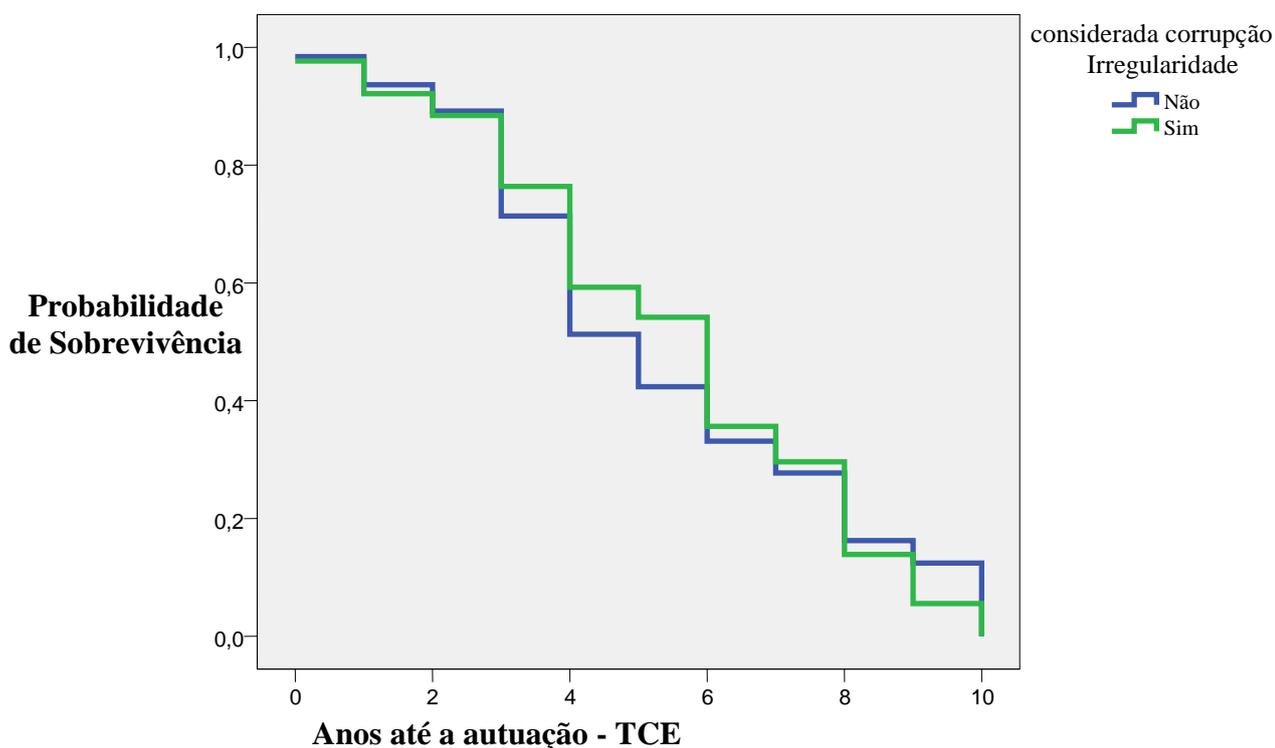


GRÁFICO 5 - Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a autuação das irregularidades por meio de Tomadas de Contas Especiais, para diferentes níveis de irregularidades consideradas corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier Brasil, 2003-2014

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

4ª Análise:

Evento: Finalização do processo pelo TCU (processo estar encerrado: arquivado ou julgado)

Variável tempo: Diferença em dias da autuação até a última movimentação pelo TCU

Comparação: Irregularidade considerada corrupção (sim/não)

Apesar do teste de Log-rank ter se mostrado não significativo, é interessante notar que, no processamento interno das irregularidades pelo TCU, as curvas de sobrevivência para as irregularidades de corrupção e de má gestão são bem próximas nos tempos iniciais. 50% dos processos foram encerrados até os primeiros 1000 dias de movimentação, e isso parece se aplicar aos dois tipos de irregularidades. Todavia, o ritmo cai bastante quando a irregularidade está sob análise há mais de 1500 dias, e esse ritmo é ainda mais lento para os casos que não são corrupção. Dessa maneira, após um certo tempo em que o processo já está em andamento sem solução definitiva, as suas chances de ser finalizado diminuem drasticamente (há uma estagnação da finalização nos processos que ultrapassam os 2000 dias), só que esse efeito se aplica com um pouco menos de força para as irregularidades de corrupção.

TABELA 68 - Ocorrência de censuras na análise Kaplan-Meier para as irregularidades com processos abertos de Tomadas de Contas Especiais, por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

Irregularidade considerada corrupção	Total <i>N</i>	Número de Eventos	Censurado	
			<i>N</i>	Percentual
Não	313	174	139	44,4%
Sim	210	125	85	40,5%
Total	523	299	224	42,8%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

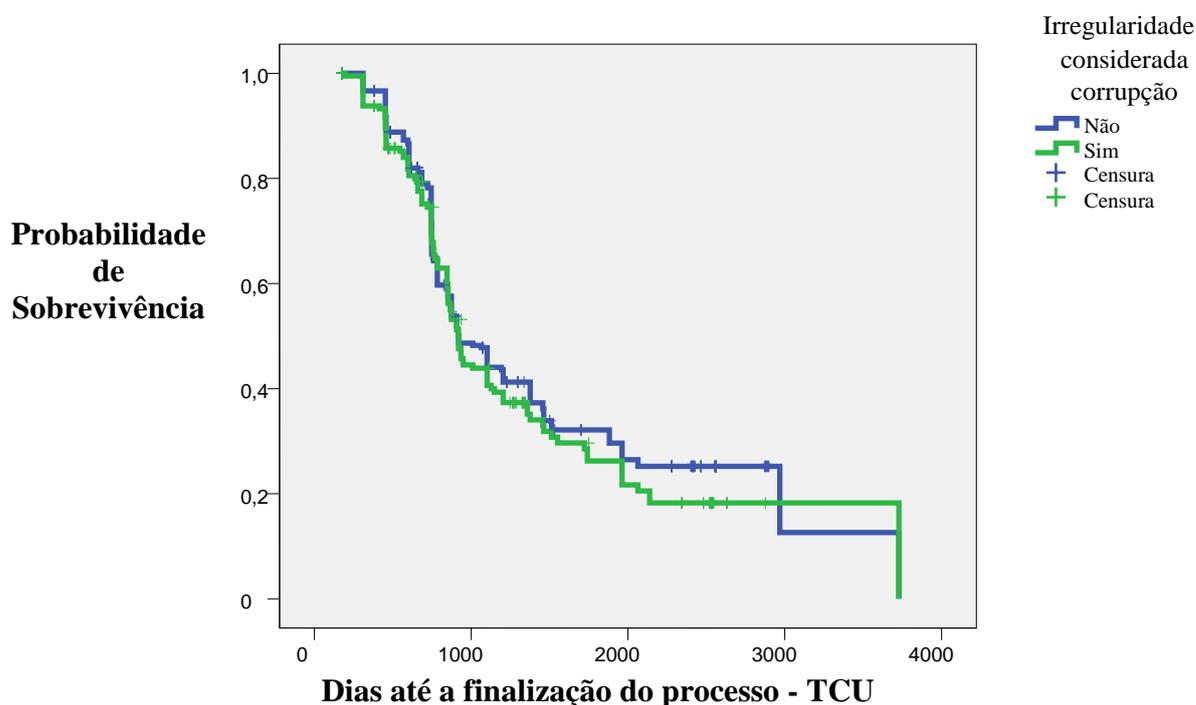


GRÁFICO 6 - Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a finalização dos processos pelo Tribunal de Contas da União, para diferentes níveis de irregularidade considerada corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 69 - Testes Log-rank (Mantel-Cox) de igualdade das distribuições de sobrevivência para diferentes níveis de irregularidades consideradas corrupção, Brasil, 2003-2015

Variável tempo	Qui-quadrado	Grau de Liberdade
Anos até autuação – MPF	0,723	1
Dias até finalização – MPF	11,272***	1
Anos até autuação – TCU	0,019	1
Dias até finalização – TCU	1,105	1

*** Significante ao nível 0,01 de confiança

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

6.4.3 A influência da corrupção e das interações na sobrevivência dos casos na JF

Mas o grande gargalo narrado pela literatura não estaria nem no ritmo do MPF nem do TCU e sim na Justiça. Analisando as irregularidades que foram parar na instância responsável pela sanção judicial, elas demoram em média 4,7 anos para alcançá-la. Estamos interessados neste momento, em não apenas analisar as sobrevivências diferenciadas para as curvas de corrupção e má gestão, mas também explorar se as interações estabelecidas na fase investigativa agilizou

a fase final de *accountability* – tanto a chegada das irregularidades à Justiça como os julgamentos por ela proferidos.

5ª Análise:

Evento: Abertura de processo judicial (chegada da irregularidade até à Justiça Federal)

Variável tempo: Diferença em anos do sorteio até a chegada na JF

Comparação: Irregularidade considerada corrupção (sim/não)

Já no primeiro gráfico desta parte e no primeiro teste de Log-rank (apresentado na Tabela 74 juntamente com os outros testes desta parte), percebe-se uma clara distinção nas duas curvas de sobrevivência. Em geral, os processos que envolvem irregularidades de corrupção são significativamente mais lentos do que os demais em todos os pontos no tempo. Isso significa que os casos que envolvem corrupção demoram mais tempo para chegar até à instância judicial. Isso pode ser visto, inclusive, como efeito da maior lentidão do MPF em processar esses casos.

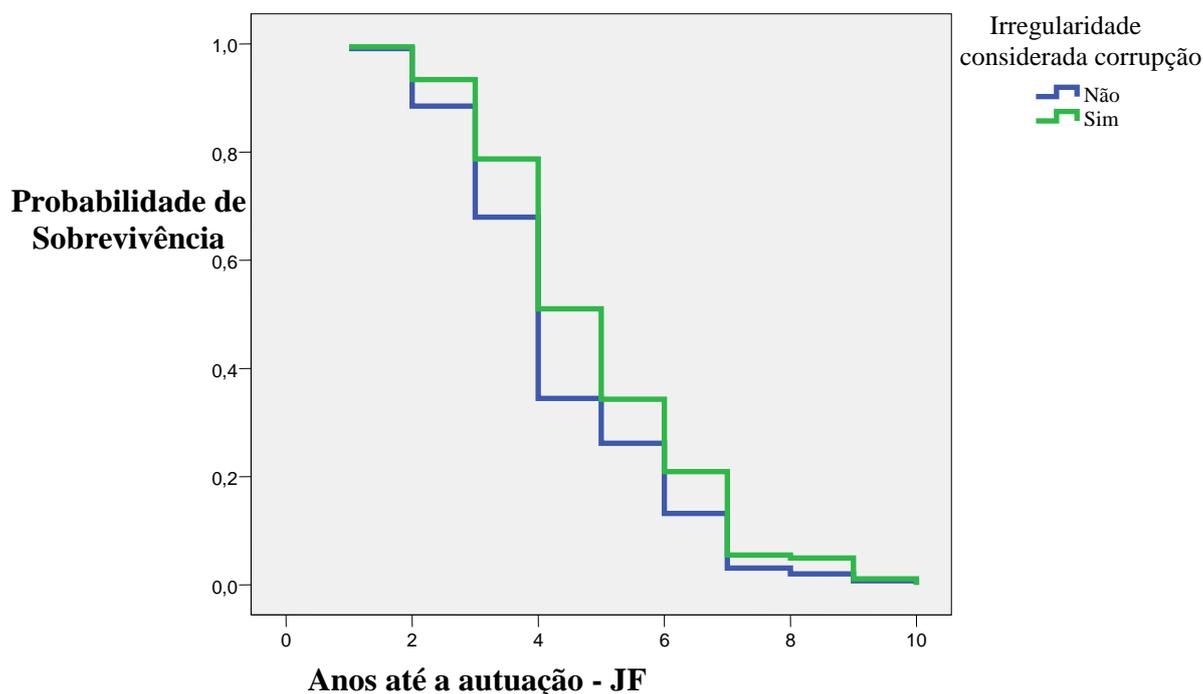


GRÁFICO 7 - Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a autuação das irregularidades na Justiça Federal, para diferentes níveis de irregularidade considerada corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

6ª Análise:

Evento: Abertura de processo judicial (chegada da irregularidade até à Justiça Federal)

Variável tempo: Diferença em anos do sorteio até a chegada na Justiça

Comparação: Instituições envolvidas nas investigações (MPF, TCU e os pares MPF-TCU, PF-outra)⁷⁶

Ainda, a sobrevivência das irregularidades até a Justiça seria especialmente afetada dependendo das instituições que participaram da fase de investigação (teste de log-rank resultou significativo). O resultado apontado no próximo gráfico é muito interessante: de todos os casos que chegam até à Justiça Federal, os processos de investigação que contam com a ajuda da Polícia Federal tendem a chegar muito mais rápido do que processos investigados pelo TCU. Isso pode ser em grande parte explicado pelo fato de que a PF apenas participa de casos criminais que já tem a intenção de serem processados judicialmente. A atuação do TCU, por outro lado, é estritamente administrativa, não havendo a intenção inicial de algum tipo de sanção judicial. Mas surpreende o fato de que processos que contam com a ajuda da PF são bem mais rápidos do que aqueles investigados apenas pelo MPF. Isso coloca em xeque a afirmativa dos procuradores entrevistados sobre a lentidão da Polícia Federal. A menção à participação da PF é extraída dos processos do MPF ou do TCU, o que significa que a categoria PF indica a participação de pelo menos duas instituições no processo (PF e MPF ou PF e TCU). Ou seja, irregularidades em processos que contam com uma interação com a PF gastam significativamente menos tempo para chegar até à Justiça. Interessante também o fato de que quando o TCU e o MPF investigam de forma concomitante a irregularidade, esta tende a demorar mais a chegar à Justiça do que aquelas apenas investigadas pelo MPF. O fato dessas duas instituições terem investigado nem aumenta nem diminui muito o tempo de chegada à Justiça (4,8 anos em média) em comparação com a média geral (4,3 anos).

⁷⁶ Para as frequências das novas variáveis criadas (instituições envolvidas nas investigações e quantidade de parcerias), ver Apêndice A.

TABELA 70 - Médias de tempos de sobrevivência das irregularidades até a chegada à Justiça Federal por instituições envolvidas nas investigações, Brasil, 2003-2015

Quais instituições investigaram	Média(a)			
	Estimador	Erro Padrão	Intervalo de Confiança (95%)	
MPF	4,48	,049	4,39	4,58
TCU	6,04	,276	5,50	6,58
PF-outra	3,24	,086	3,07	3,40
TCU e MPF	4,80	,167	4,48	5,13
Total	4,30	,044	4,21	4,38

a Estimação é limitada ao maior tempo de sobrevivência se este for censurado.
Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

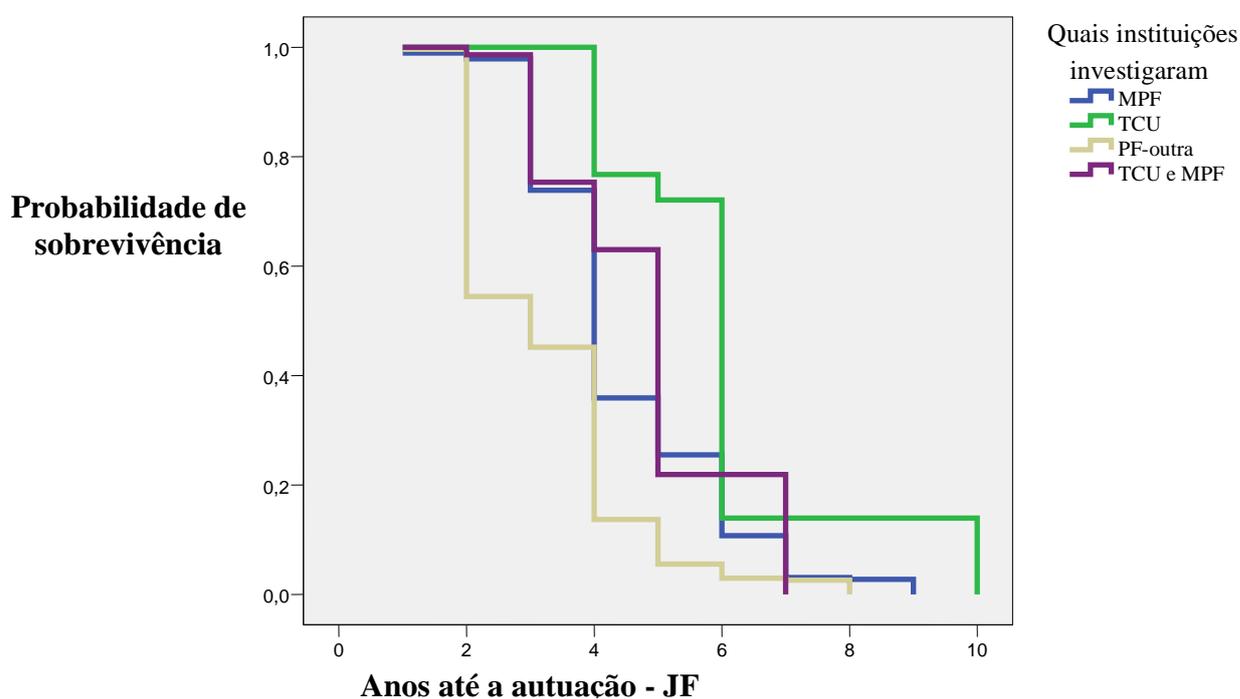


GRÁFICO 8 - Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a autuação das irregularidades na Justiça Federal, por instituição envolvida nas investigações, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

7ª Análise:

Evento: Abertura de processo judicial (chegada da irregularidade até à Justiça Federal)

Variável tempo: Diferença em anos do sorteio até a chegada na Justiça

Comparação: Quantidade de instituições investigando (uma ou duas, entre MPF, TCU e PF)⁷⁷

⁷⁷ Essa nova variável possuía as categorias “nenhuma” (que significa que a irregularidade chegou até à Justiça por outras vias que não a atuação do MPF, TCU, Ministérios ou PF), e “três instituições”, mas por agregarem pouquíssimos casos (menos de 5 irregularidades em cada uma), foram consideradas como *missings*.

Indo mais a fundo no tema das interações entre as instituições, nos perguntamos se a existência de sobreposições na fase de investigações afetaria as chances das irregularidades chegarem mais rápido à Justiça. Pode-se imaginar que uma irregularidade investigada por mais de uma instituição traria processos com mais provas e evidências, acelerando a sua chegada até a fase das sanções judiciais. A hipótese, confirmada pelo teste de log-rank, é que as parcerias diminuem o tempo que a irregularidade gasta até chegar ao Judiciário. Isso significa que o estabelecimento de laços entre as instituições é fundamental para um processo de *accountability* mais ágil. Olhando as médias, as irregularidades analisadas sem o estabelecimento de parcerias – o que significa que apenas uma instituição as investigou – demoram 4,8 anos para atingirem a Justiça, já as que tem uma parceria (duas instituições envolvidas) chegam em média com 3,5 anos.

TABELA 71 - Médias de tempos de sobrevivência das irregularidades até a chegada à Justiça Federal por quantas parcerias foram estabelecidas nas investigações, Brasil, 2003-2015

Quantas instituições	Média(a)			
	Estimador	Erro Padrão	Intervalo de Confiança (95%)	
1	4,84	,050	4,74	4,94
2	3,57	,084	3,40	3,73
Total	4,55	,045	4,46	4,64

a Estimação é limitada ao maior tempo de sobrevivência se este for censurado.

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

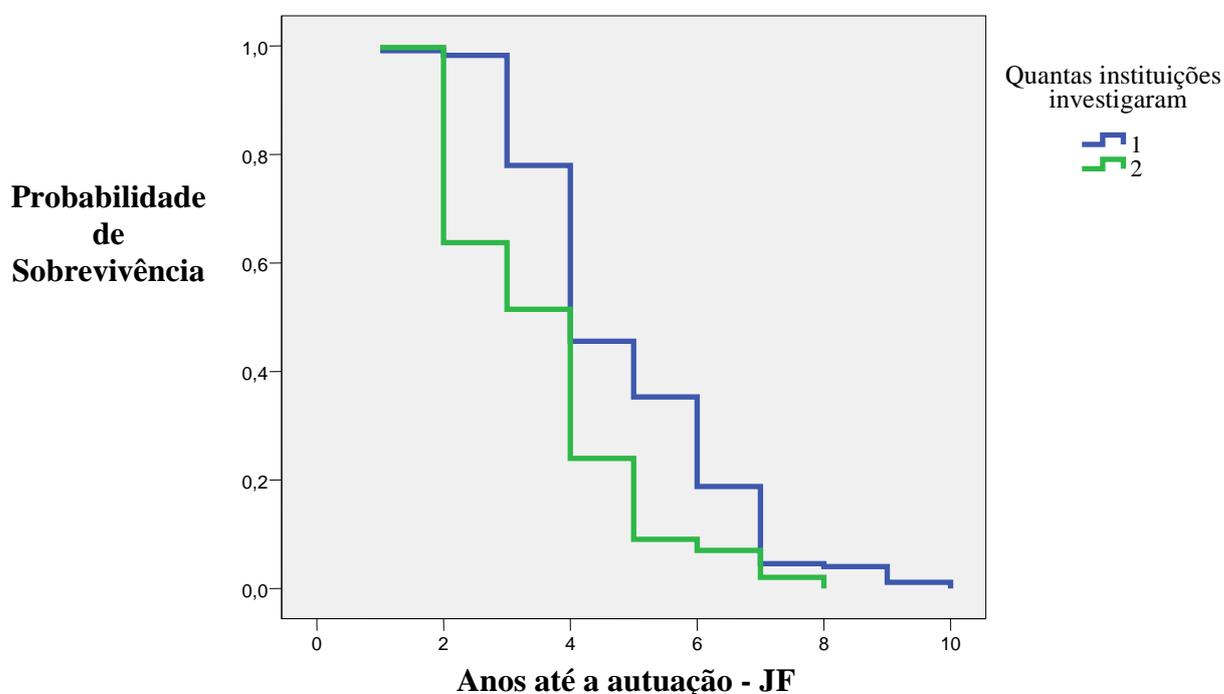


GRÁFICO 9 - Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até a autuação das irregularidades na Justiça Federal, por quantidade de parcerias nas investigações, com relação às estimativas de Kaplan Meier, Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

Até aqui analisamos a sobrevivência em termos da chegada das irregularidades à Justiça Federal. Mas a grande crítica por trás da rede de instituições de *accountability* não se refere ao fato de suas instituições demorarem a levar os casos à Justiça, e sim ao fato de que o Judiciário demora em excesso para julgar. Nosso evento, nas análises abaixo apresentadas, será o sentenciamento das irregularidades em primeira instância. Será que o tempo que elas gastam dentro da Justiça até seu julgamento é mais rápido para os casos que envolvem corrupção e interações?

8ª Análise:

Evento: Sentença judicial em primeira instância

Variável tempo: Diferença em dias da autuação até a última movimentação - JF

Comparação: Irregularidade considerada corrupção (sim/não)

Em média, as irregularidades levam 1741 dias dentro da Justiça até obter uma sentença. Analisando o gráfico de uma forma global, 90% das irregularidades sobrevive sem sentença até atingirem a marca de 1000 dias, quando há uma queda brusca nessa sobrevivência (muitas sentenças são proferidas). O ritmo se estabiliza até uma nova queda quando atingem a marca de 2000 dias. Isso indica que esses dois períodos temporais são momentos em que muitas irregularidades são julgadas. Após esse período, torna-se muito difícil a conclusão do processo. Na comparação entre os dois tipos de irregularidades, da mesma forma como no processamento interno do MPF e na chegada das irregularidades até a Justiça, aquelas consideradas corrupção levam mais tempo para atingir o evento em análise, nesse caso, sentenças judiciais (em média, 215 dias a mais). Se elas são mais difíceis de ser investigadas, os dados mostram que também são mais difíceis de ser julgadas. A fase judicial continua sendo um gargalo importante na responsabilização da corrupção.

TABELA 72 - Ocorrência de censuras na análise Kaplan-Meier para as irregularidades com processos na Justiça Federal, por irregularidade considerada corrupção, Brasil, 2003-2015

Irregularidade considerada corrupção	Total <i>N</i>	Número de Eventos	Censurado	
			<i>N</i>	Percentual
Não	940	330	610	64,9%
Sim	545	157	388	71,2%
Total	1485	487	998	67,2%

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

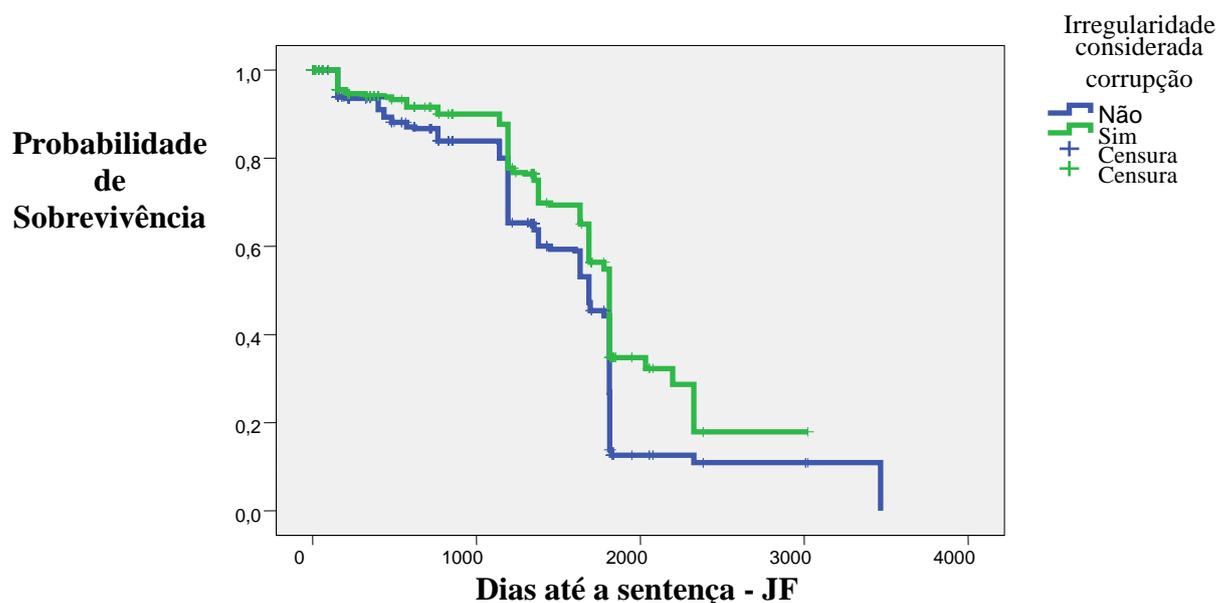


GRÁFICO 10 - Curvas de Sobrevivência analisando o tempo até o sentenciamento pela Justiça Federal, para diferentes níveis de irregularidades consideradas corrupção, com relação às estimativas de Kaplan Meier Brasil, 2003-2014

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

9ª Análise:

Evento: Sentença judicial em primeira instância

Variável tempo: Diferença em dias da autuação até a última movimentação - JF

Comparação: Instituições envolvidas nas investigações (MPF, TCU e os pares MPF-TCU, PF-outra)

Olhando para as médias de tempos de sobrevivência por instituição, se a irregularidade foi fiscalizada pelo TCU, demora mais a obter uma sentença na Justiça do que aquelas investigadas pelo MPF. Isso demonstra algo esperado: que os processos do Ministério Público são totalmente voltados à Justiça Federal, o que os tornaria mais bem preparados para ter um julgamento ágil. O teste de log-rank se mostrou significativo, indicando que existem diferenças significativas entre as curvas. Novamente a marca de 2000 dias aparece como marcante, quando se julgam a grande maioria dos casos, e esse padrão se repete independentemente da instituição que investigou. No caso desse Gráfico 11 as comparações são mais difíceis de serem traçadas, mas parece haver uma tendência das irregularidades investigadas pelo MPF serem julgadas mais rapidamente (em especial na faixa entre 1000 e 2000 dias decorridos da

autuação). Pela análise das médias (Tabela 72), extrai-se que as sentenças mais rápidas são alcançadas quando TCU e MPF conjuntamente investigaram, seguidas do MPF, da PF e sua parceira e por último do TCU.

TABELA 73 – Médias de tempos de sobrevivência das irregularidades até o sentenciamento na Justiça Federal por instituições envolvidas nas investigações, Brasil, 2003-2014

Quais instituições investigaram	Média(a)			
	Estimador	Erro Padrão	Intervalo de Confiança (95%)	
MPF	1702,43	52,05	1600,41	1804,45
TCU	1927,35	118,30	1695,47	2159,23
PF-outra	1794,16	112,74	1573,18	2015,14
TCU e MPF	1620,35	74,11	1475,09	1765,61
Total	1786,09	43,94	1699,96	1872,23

A estimativa é limitada ao maior tempo de sobrevivência se este for censurado.
Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

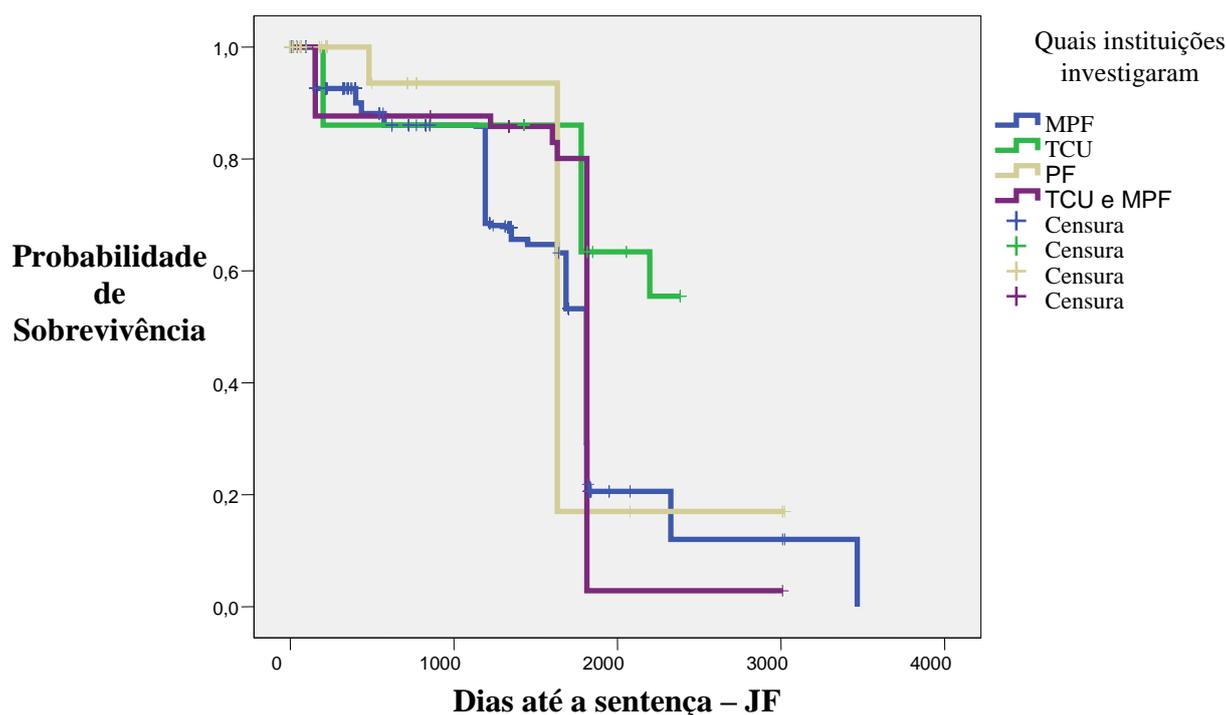


GRÁFICO 11 - Curvas de Sobrevivência analisando o sentenciamento pela Justiça Federal, para diferentes níveis de instituições envolvidas nas investigações, com relação às estimativas de Kaplan Meier Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

10ª Análise:

Evento: Sentença judicial em primeira instância

Variável tempo: Diferença em dias da autuação até a última movimentação - JF

Comparação: Quantidade de instituições investigando (uma ou duas, entre MPF, TCU e PF)

A análise dos ritmos de sobrevivência das irregularidades em termos de sentenciamento é reveladora e mostra uma tendência oposta àquela encontrada no ritmo de chegada das irregularidades à Justiça. Principalmente nos tempos iniciais, a ocorrência de parcerias atrasa a sentença na Justiça, e essa é uma diferença estatisticamente significativa. Interessante que essa tendência se reverte quando atinge-se mais de 2000 dias de sobrevivência: após esse período, as irregularidades que contaram com parcerias nas investigações são sentenciadas mais rapidamente. Até os primeiros 1000 dias, 20% das irregularidades investigadas por uma instituição já foram julgadas, contra 10% daquelas investigadas por duas instituições. As duas curvas sofrem um período de estagnação logo ainda no início. Decorridos esses mil dias desde a autuação, as irregularidades investigadas sem parcerias sofrem uma queda considerável na sobrevivência, seus processos são julgados em bloco, de uma só vez a sobrevivência passa de 0,8 para 0,6. (essa queda brusca demora pelo menos mais 500 dias para as irregularidades que contam com parcerias, mas em compensação é bem mais acentuada para este grupo: saem de 90% sem julgamento para apenas 10%). Dessa maneira, no período que vai do 1800º ao 2000º dia, há um grande proferimento de sentenças (as chances de sobrevivência se reduzem drasticamente). Após esse período, é muito difícil a irregularidade ainda ser sentenciada, e a tendência de rapidez se reverte: aquelas que contam com parcerias tem maior probabilidade de atingirem sentenças. O fato da curva das irregularidades que foram investigadas sem parcerias tender a ser mais rápida, pelo menos no início, coloca em xeque a teoria de que as interações reduzem o gargalo temporal do Judiciário. Resumindo, as interações ajudam a irregularidade a chegar mais rápido ao Judiciário, mas uma vez que ali chegam, não conseguem contribuir para processos mais ágeis.

TABELA 74 - Médias de tempos de sobrevivência das irregularidades até o sentenciamento pela Justiça Federal por quantas instituições investigaram, Brasil, 2003-2014

Quantas instituições	Média(a)		
	Estimador	Erro Padrão	Intervalo de Confiança (95%)
1	1711,42	46,10	1621,04 1801,79
2	1737,89	58,39	1623,44 1852,34
Total	1724,81	40,41	1645,58 1804,03

A Estimação é limitada ao maior tempo de sobrevivência se este for censurado.

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

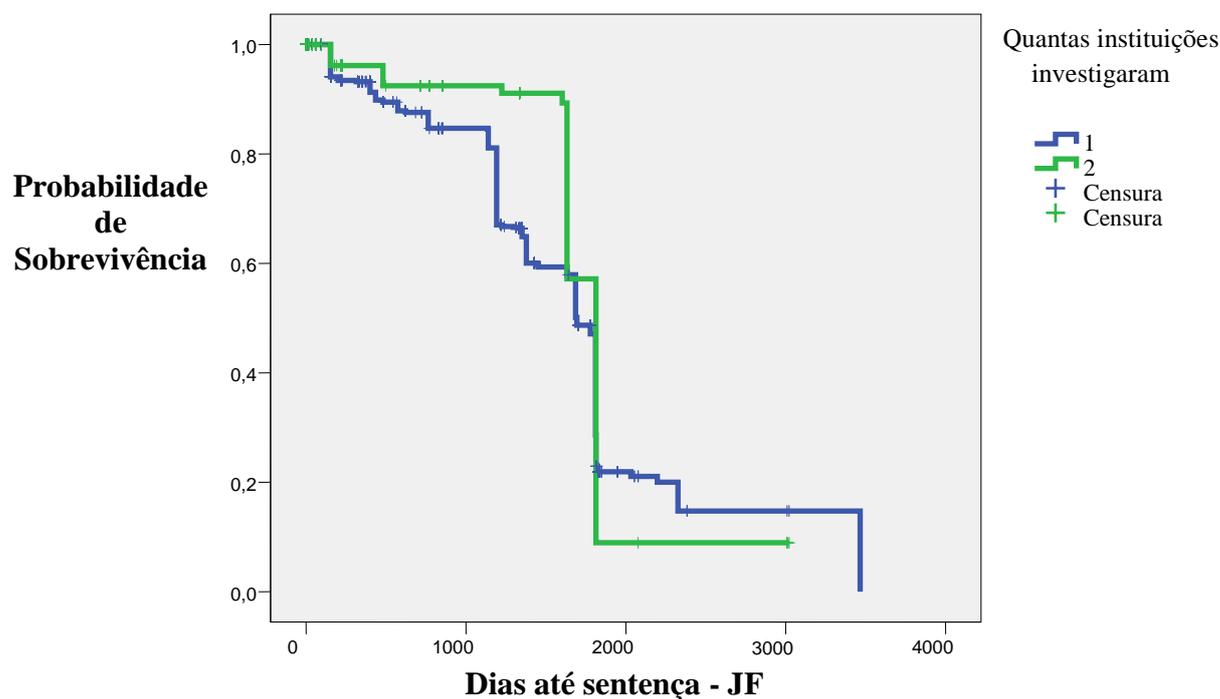


GRÁFICO 12 - Curvas de Sobrevivência analisando o sentenciamento pela Justiça Federal, para diferentes níveis de quantidade de parcerias nas investigações, com relação às estimativas de Kaplan Meier Brasil, 2003-2015

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 75 - Testes Log-rank (Mantel-Cox) de igualdade das distribuições de sobrevivência para diferentes níveis de irregularidade considerada corrupção, instituições envolvidas nas investigações e quantidade de instituições, Brasil, 2003-2015

Variável tempo	Variável comparativa	Qui-quadrado	Grau de Liberdade
	Irregularidades consideradas corrupção	28,464***	1
Anos até autuação – JF	Instituições envolvidas nas investigações	193,088***	3
	Quantidade de instituições	148,193***	1
	Irregularidades consideradas corrupção	21,313***	1
Dias até sentença – JF	Instituições envolvidas nas investigações	18,338***	3
	Quantidade de instituições	4,869**	1

** Significante ao nível 0,05 de confiança

*** Significante ao nível 0,01 de confiança

Fonte: Elaboração da autora a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

As conclusões a que chegamos com esses testes apontam que, em primeiro lugar, a corrupção pode até ser importante na decisão de agir das instituições – resultado das regressões logísticas –, mas não é tão importante a ponto de agilizar o andamento dos processos e, quando tem um impacto significativo, leva a processos mais lentos. Ainda, na Justiça, as interações entre as instituições são fundamentais para agilizar a chegada dos processos na fase final da *accountability*, mas não contribuem para o sentenciamento mais rápido dos mesmos. Irregularidades consideradas corrupção ou seriam de difícil investigação e julgamento, demandando mais tempo para serem processadas ou seriam estrategicamente colocadas de lado (se essas instituições acabam sendo porosas a influências e pressões externas). De qualquer forma, esse atraso sistemático no seu julgamento apenas reforça mais uma vez a grande barreira que o Judiciário representa para uma rede de *accountability* preocupada em controlar, trazer a público e julgar os responsáveis por práticas corruptas. E mais, em um cenário discursivo que traz cada vez mais a importância das interações entre as instituições, elas ainda não conseguem produzir mais agilidade no julgamento das irregularidades.

Enfim, esta tese mapeou a trajetória das irregularidades encontradas pela CGU na rede brasileira de instituições de *accountability*. Mostramos que as interações ocorrem, ao menos na abertura de processos investigativos pelos Ministérios, Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal – mas que essa abertura não se dá de uma forma homogênea entre

essas instituições – e que essa fase investigativa ainda prevalece sobre a etapa judicial, mas que a preferência tem sido dada as ações de improbidade.

A corrupção aparece como uma prioridade dessa rede, não apenas nos seus aspectos punitivos, mas cada vez mais também preventivos. As instituições da rede olham para a fase final da *accountability* e percebem que as punições e sanções simplesmente não ocorrem ou demoram demais a sair, em especial quando se trata de corrupção. Nesse cenário, visualizamos duas saídas encontradas por elas: o TCU e os Ministérios voltam-se para a promoção de governança na tentativa de atacar as causas dos problemas, a CGU busca parcerias com o MPF e a PF na tentativa de conseguir realizar um monitoramento mais articulado com as investigações judiciais.

A finalidade da *accountability* não pode ser o controle por ele mesmo. O fim deve ser a promoção de responsabilidade, de governos que entendam que devem prestar contas de suas ações publicamente. Se o objetivo final é garantir que a política foi executada, que o cidadão foi incluído neste processo (de forma que o interesse público não deixou de ser o guia das ações dos gestores) este objetivo está intimamente ligado ao princípio da inclusão. Para atingir esse objetivo, controlando a corrupção e mantendo governos *accountable*, as instituições devem interagir cada vez mais, de uma forma equilibrada.

O controle sempre foi pensando na literatura em termos de equilíbrio – seja com Madison e os *checks and balances* entre Executivo, Legislativo e Judiciário, seja com O'Donnell e a *accountability* vertical e a horizontal. Talvez essa seja a melhor saída para pensarmos o controle e a responsabilização da corrupção: tem espaço para o controle preventivo – o monitoramento feito pela CGU e a promoção da governança pelo TCU –, para as investigações administrativas e jurídicas e para possíveis sanções (terreno ainda difícil). Cada instituição, tendo bem definidos seus papéis e suas prerrogativas, podem desenvolver atuações em conjunto, compartilhamento de prioridades, operações especiais, trocas de informações, sistemas de inteligência, acordos de cooperação e uma infinidade de parcerias que apenas contribuem para a tarefa de fazer nossos governos se manterem conectados ao interesse público, construído e debatido em fóruns democráticos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Ao começar meus estudos,
 Me agradou tanto o passo inicial,
 A simples conscientização dos fatos,
 As formas, o poder de movimento,
 O mais pequeno inseto ou animal,
 Os sentidos, o dom de ver, o amor
 - o passo inicial, torno a dizer,
 Me assustou tanto,
 E me agradou tanto,
 Que não foi fácil, para mim, passar
 E não foi fácil seguir adiante,
 Pois eu teria querido ficar ali
 Flanando o tempo todo,
 Cantando aquilo
 Em cânticos extasiados
 (Walt Whitman)*

A tese aqui apresentada percorreu caminhos teóricos e metodológicos pouco convencionais para tratar de um tema que vem recebendo cada vez mais atenção na literatura da Ciência Política – a rede de instituições de *accountability* e seus esforços de enfrentamento da corrupção. Em termos teóricos, de forma inovadora, esse fenômeno é pensado e estudado aqui conectado a princípios democráticos de inclusão e *accountability*. Assumir tal afirmação não se constitui tarefa fácil, uma vez que a ênfase dos estudos deste fenômeno costuma recair sob uma abordagem econômica do mesmo, medindo-o em forma de percepção (em geral de práticas de propina e suborno) e não ousando conectá-lo com discussões democráticas. Esta tese se aventura a propor que é desde a perspectiva democrática que a corrupção ganha sentido em seus termos mais excludentes e adquire um potencial degenerador do regime político.

Dessa forma, trazemos como contribuição original para o campo de estudo a vinculação do debate da corrupção com a inclusão democrática. É nas democracias que a corrupção se posiciona como um grande problema. Ela só se colocaria como uma questão nos regimes Constitucionais, onde a relação entre os cidadãos e seu governo se baseia na lei. A corrupção tem lugar, quase que por definição, onde se exige muito: regimes que requerem a inclusão dos cidadãos nas decisões e ações que afetam suas vidas. Nesse sentido, a democracia cobra demasiadamente, e o risco colocado é o de que a corrupção inscreva a morte da coisa pública.

Num enquadramento republicano, o conceito de corrupção depende da noção de liberdade, apoiada na participação política dos cidadãos. A liberdade republicana não é algo natural, mas

construída politicamente, conectada a valores como a participação, com o estar envolvido na elaboração das leis as quais nos submetemos. A inclusão dos cidadãos na esfera política é essencial para se fundar e manter a liberdade. O oposto desta é a corrupção – o declínio do corpo político, marcado pela ausência da participação ativa dos cidadãos e por falhas em colocar o interesse público como o principal referencial das ações políticas. Deixamos como contribuição teórica, com base no entendimento republicano, que a corrupção não é apenas um problema econômico de apropriação ilegal ou indevida. Pelo contrário, ela também pode ser percebida como um problema de transgressão do interesse público (GUIMARÃES, 2008). Teses republicanas ampliam o nosso horizonte e ajudam a perceber como a liberdade e a corrupção estão entrelaçadas e como a corrupção afeta todo o corpo político. Ensinam-nos que ser livre depende de seguir as próprias escolhas, mas também da participação ativa dos cidadãos. Assim, sustentamos que é preciso repor a esfera pública e o interesse público como conceitos-chave para se pensar a corrupção:

Conservando a herança de Maquiavel, que via na corrupção a perda da liberdade política, aquela de Rousseau, para quem a corrupção é a destruição da vontade soberana, é possível dizer que uma teoria republicana atual realça em acordo com essas duas formulações, a idéia de que a corrupção é um processo que pode ser analisado a partir da destruição dos interesses públicos (BIGNOTTO, 2008:109).

Nesse sentido, esta tese recupera o sentido político do fenômeno da corrupção. Ela não é mero furto ou assalto, ela não é uma desonestidade qualquer, ela tem um sentido de desagregação do espaço público, como coisa bem pior que o prejuízo causado ao particular (RIBEIRO, 2000). Seu sentido excludente ainda não tem sido discutido com suficiente atenção pela literatura e, nesse sentido, avançamos teoricamente nesta tese. Pelos perigos colocados pela corrupção, a democracia repousa de forma necessária sob suas instituições de *accountability*, apostando no controle e responsabilização daqueles envolvidos com este tipo de prática.

De outra forma original, conectar democracia e *accountability* também foi uma tarefa teórica não-trivial. Se as democracias atuais repousam em relações representativas, desde Pitkin nos é dito que esta representação consiste em dois momentos básicos – autorização e prestação de contas. Contudo, na maioria das democracias existentes, o momento da prestação de contas é mais fraco (YOUNG, 2006). Em muitos sistemas de representação, a única forma de efetivar essa prestação é a re-autorização por meio da reeleição. O ciclo que volta à autorização é de fato importante para motivar a prestação de contas, mas uma democracia forte requer também alguns processos e procedimentos mediante os quais os cidadãos convoquem os

representantes a prestar contas e se justificar para além dos momentos de re-autorização – para isso são cruciais as instituições de *accountability* horizontal, preocupadas em manter a conexão entre representantes e representados, ainda que de forma indireta. O principal problema normativo que envolve a representação seria a ameaça de desconexão entre o representante único e os muitos que ele ou ela representa. Estabelecer e manter processos de representação legítimos e inclusivos se impõe como tarefa das instituições de *accountability* horizontal. Defendeu-se aqui que estas ajudam a manter a conectividade representante-representado, ao mobilizar dimensões de publicidade, controle, justificação e responsabilização.

Adotamos a visão de que é de suma importância a discussão institucional do princípio da *accountability*. Esta, se pensada como um problema político que é, demanda a consolidação de instituições propícias para a construção da responsabilidade política. E essas instituições são compreendidas como propriamente democráticas, ao se conectarem de forma central com a promoção da inclusão. Elas submetem os governantes a processos de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma e promovem o empoderamento da cidadania, ao proporcionar transparência às ações, políticas e decisões dos governos.

No segundo Tomo da tese, as discussões mais abstratas sobre democracia, corrupção e *accountability* dão lugar a uma imersão no Brasil, na qual propomos investigar os casos de corrupção que ocorrem nos governos locais – trazendo o que a literatura diz sobre a relação descentralização-corrupção – e como as instituições de *accountability* – fortalecidas recentemente – os enfrentam. Os estudos sobre a coordenação da rede de *accountability* no Brasil são recentes e abrem uma gama imensa de possibilidades de investigação. Há muito o que ser examinado, e esta tese não se furtou à exploração de vários dos seus aspectos. Neste Tomo inovamos metodologicamente, ocupando uma lacuna nos trabalhos sobre a rede de *accountability* ao sairmos dos estudos de casos e propomos realizar um “teste” para as interações com base nos sorteios da CGU. Os relatórios desta instituição permitem sairmos do campo da percepção – levados pela cautela com os índices de percepção, que em geral dizem muito pouco sobre o fenômeno empírico da corrupção (ABRAMO, 2005). São conjugadas metodologias quantitativas e qualitativas, defendendo-se que, mais do que campo opostos, elas são, na verdade, fundamentalmente complementares. Enquanto a estatística nos diz das

relações entre os casos, o *process-tracing* capta as relações dentro de cada caso, sempre se perguntando sobre as implicações observáveis das teorias.

Esta tese se esforça então por fazer uma análise teórica e metodologicamente robusta das interações na rede brasileira de instituições de *accountability*. Muito mais do que a análise dos normativos e regras formais que guiam essas instituições – sem dúvida importantes – o presente trabalho testou e mapeou as interações, saindo do lugar comum de dizer que elas não ocorrem de forma coordenada e mostrando se e como isso se aplica na realidade cotidiana dessas instituições quando elas tem que enfrentar uma avalanche quase que diária de irregularidades. A grande novidade trazida são os dados sobre a rede, englobando mais de dez anos de observações (de milhares de irregularidades e seus processos fluindo de uma instituição para a outra), através da mistura de métodos. Os mapas construídos respondem a três indagações básicas:

- 1) Será que a rede existe? Será que as instituições interagem?
- 2) Como interagem? Quem está mais próximo? Quais as dificuldades?
- 3) O que incentiva/desestimula essas interações?

Embora os resultados apresentados ainda sejam frágeis, eles não comprometem os achados aqui apresentados. É certo que exigem cautela na sua interpretação e devem ser considerados como tendências observadas no campo relacional mapeado. Feita essa ressalva, os achados contribuem significativamente para a compreensão do problema do controle e responsabilização, a partir da interação entre as instituições de *accountability*. Diante do que foi exposto, tornou-se possível retomar pontos da agenda de pesquisa da rede de *accountability*, reforçando alguns argumentos, problematizando outros e oferecendo subsídios para pesquisas futuras.

De forma resumida, nossos mapas nos contaram duas histórias. Em uma, de cunho mais descritivo, comparamos os nossos dados com quatro hipóteses extraídas da literatura e vimos que, ao menos no que diz respeito ao programa de sorteios, de alguma forma as instituições interagem, apesar de que as interações não estão homogeneamente distribuídas na rede. Os resultados apontam que o campo jurídico é muito mais ativo do que o administrativo em termos de quantidade de irregularidades investigadas; a corrupção aparece como prioridade para ambos os campos mas, de forma contra-intuitiva, é mais investigada pela arena

administrativa; a fase investigativa ainda prevalece, mas sem muitas sobreposições entre as instituições; os processos de improbidade administrativa predominam em comparação aos criminais – indicando um claro afastamento entre Ministério Público e Polícia Federal. Dessa forma, a lógica competitiva não se estabelece tanto – nos parece que as instituições situadas em prováveis posições de atrito optam muito mais pela lógica de não conversar e se afastar do que competir pelo mesmo processo (como os pares MPF-PF e CGU-TCU). Apesar das sanções serem raras de uma forma geral, indo mais a fundo na análise da fase de julgamento, o campo administrativo é mais lento para começar (autuar) as investigações e para processar as irregularidades internamente, mas sua eficiência é maior se medida em termos de capacidade de sentenciamento (se comparada com a baixa taxa de sentenças da Justiça Federal). Os dois campos, quando sentenciam, tendem a condenar os réus, sancionando-os pelas práticas excludentes que cometem (sendo a JF um pouco mais condenatória do que o TCU).

Como explicar esses resultados? A segunda história buscou, em um tom muito mais exploratório e que ainda precisa de corroborações futuras, os possíveis mecanismos causais por trás dessas interações. Numa abordagem do tipo *process-tracing*, nos pareceram mais frutíferas as explicações que passam pelas visões que os atores das instituições constroem acerca dos programas alheios (como o programa de sorteios é visto pelas outras instituições), o discurso sobre a prioridade dada à corrupção e as perspectivas negativas/positivas sobre as próprias interações. A importância dada aos governos locais se mostrou discursivamente a mesma entre as instituições, não se mostrando relevante para explicar diferentes níveis de interação na rede. Nas análises de regressão logística, a grande relevância ficou por conta das sugestões de investigações (o que mostra que as instituições não são tão surdas a ponto de não escutar o que as outras tem a sugerir), o ano do sorteio (assinalando que as instituições responderam temporalmente de forma diferente ao programa dos sorteios) e o fato da irregularidade ser considerada corrupção – atestando de forma categórica como este fenômeno vem sendo priorizado pela rede. Finalmente, as análises de sobrevivência demonstraram que apesar dessa proeminência da corrupção nas investigações, ela ainda está associada a processos mais lentos e que as interações ajudam as irregularidades a chegar até a Justiça mais rapidamente, mas uma vez lá dentro, não conseguem proporcionar julgamentos mais velozes.

De maneira geral, manter os governos locais *accountable* parece ser uma tarefa com um peso um pouco mais forte para o MPF e a CGU. Esta foi a parceria que mais deu certo pelos nossos dados, além da parceria CGU-PF narrada pelas entrevistas (que não pudemos comprovar quantitativamente pela ausência dos inquéritos da última). Se todos julgam os municípios peças fundamentais do quebra-cabeça governamental, especialmente na sua tarefa essencial de implementar políticas públicas, foi a CGU quem montou uma estratégia para monitorá-los, que vem sendo muito aproveitada pelos procuradores e policiais mas criticada pelo TCU. É possível, porém, identificar que essas críticas, quando bem direcionadas, mudam de maneira proveitosa os trabalhos das demais. Nesse sentido, pode-se pensar que são necessários *checks and balances* dentro da própria rede – foi a partir de uma crítica feita pelo TCU que a CGU pode aperfeiçoar seus relatórios, de um ponto de vista mais proveitoso para o campo administrativo. O equilíbrio dentro da rede é necessário, inclusive para que nenhuma instituição se sinta superior às demais – como ocorre às vezes com a ideia difundida entre os procuradores de que as demais trabalham para o Ministério Público (e não com ele).

Ainda, o TCU vem apostando muito mais – pelo menos do ponto de vista discursivo – em uma lógica preventiva. Sua visão passa muito mais pelo “controle” da corrupção do que pelo seu “combate”. Do nosso prisma, há espaço para ambos na rede, sempre seguindo uma lógica de equilíbrio, mas é preciso que as instituições minimamente conversem e compreendam os papéis e prerrogativas de cada uma – deixando de lado o desejo pelos instrumentos policiais e pela quebra de sigilo. Cada instituição tem seu próprio arsenal, que pode ser mobilizado para se ajudarem mutuamente nas tarefas de controle e responsabilização. Em termos de arquitetura institucional, é necessário não apenas fortalecer as instituições individualmente, mas melhorar a rede, trazendo o TCU, a Receita Federal, os bancos, a AGU, os gestores, a sociedade civil e tantos outros para o diálogo, criando uma consciência de que cada um tem a sua contribuição a dar, seja na prevenção, investigação ou sanção da corrupção.

Da mesma forma como a literatura não se cansa de repetir, não podemos nos eximir de cobrar uma Justiça mais célere em relação aos processos de corrupção que chegam até ela. Permanece intrigante o fato de que crimes em geral – e aqueles contra a administração pública em especial – permanecem impunes. Além do mais, é importante que as instituições estejam coordenadas internamente. Muito tem sido falado sobre o MPF e o alto grau de autonomia dos seus procuradores, mas pouco é mencionado a respeito das grandes divergências internas

presentes no TCU em termos básicos como, por exemplo, a prioridade que a corrupção tem para a instituição.

Em suma, o fio conector da tese como um todo foi o estudo das interações. Para realização da *accountability* e todas as suas fases, as instituições precisam interagir. O primeiro passo dessa interação é a atenção dada às informações que chegam das outras instituições da rede, que podem gerar processos investigativos ou até mesmo sanções. Porém, essa interação pode se expandir para uma rotina de processamento dessas informações, com o estabelecimento de padrões de recepção da informação, rotinas de controle e responsabilização que se abram para a participação e ajuda mútua. As informações levantadas por cada instituição são cruciais, tanto para serem trocadas entre elas – e aqui é preciso levar a publicidade para dentro da rede: publicizar os trabalhos internos, possibilitando a fluidez de informações de uma para outra – quanto para empoderar o julgamento feito pelos cidadãos.

A *accountability* estabelecida desde cima, desde as instituições federais, ajuda também a informar os Ministérios das incapacidades administrativas municipais, escancara as dificuldades da descentralização, levando a problematizarmos a qualidade e a capacidade da gestão local. Nas reflexões desta tese acerca da relação entre corrupção e má gestão, propõe-se que um ambiente local mesclado pela falta de capacidade de gestão e sem *accountability* se torna mais propício para a corrupção florescer. Desta maneira, descentralizar não pode ser tomada como uma medida anticorrupção que funciona em todos os casos e situações – da forma como muitas vezes é defendida pela agenda internacional.

Sobre esse tema, esta tese defende que não existe uma relação intrínseca entre descentralização e corrupção. Pontua-se que é preciso repensar as estratégias de descentralização, de forma a conectá-las de alguma forma com mecanismos centrais de *accountability*. Uma administração centralizada que absolutamente paralisa as ações dos governos locais e os torna inseguros para tomar qualquer decisão é o extremo que queremos evitar mas, ao mesmo tempo, compreendemos a necessidade de manter alguma relação de prestação de contas entre o centro e a periferia, entre a fonte dos recursos e aqueles que implementam tais recursos. Alguns na literatura – como Fung (2004) – apostam em um modelo de “autonomia *accountable*”, no qual as estruturas de poder são desenhadas de tal forma a descentralizar as decisões e a centralizar a *accountability*. A lógica de tal modelo é

que o poder centralizado é usado para contrabalançar os poderes locais, ou seja, o primeiro fiscaliza processos descentralizados onde assuntos substantivos são decididos. Seja qual o modelo de descentralização escolhido, costuma existir um espaço reservado às instituições de *accountability* desde o nível federal. Defendemos que estas instituições não podem se eximir da sua tarefa de auxiliar da descentralização, despendendo especial atenção a como os recursos são geridos pelos governos locais. É preciso entender que a descentralização conquistada em 1988 não resolverá todos os problemas crônicos que os governos locais ainda enfrentam. É necessário repensar em como podemos fortalecê-los e ao mesmo tempo mantê-los sob controle, em cenários que lhes dêem poder decisório, mas que permitam a máxima expressão de interesses (não deixando que a esfera local seja dominada por poucos interesses muito fortes) e ao mesmo tempo separem as decisões sobre o uso do recurso da própria fonte de recursos (governo federal), rediscutindo o forte poder que a União hoje detém sobre as vidas financeira e política das municipalidades. Pensar nesses dois eixos limitaria as oportunidades para a corrupção, ao manter incentivos à participação democrática, mantida por garantias centralizadas de supervisão, que por sua vez, permitem que os prejudicados pela corrupção possam repelí-la e demandar inclusão (WARREN, 2004).

Sendo assim, ficam caracterizadas e trazidas a público as vulnerabilidades a que o plano local está sujeito, como a excessiva dependência local dos recursos federais; a liberdade para contratar e despedir que, sem ser acompanhada por controles e salvaguardas, cria oportunidades para práticas de contratações corruptas, ou para a alta vulnerabilidade a que estão sujeitas as equipes da administração local – completamente refeitas a cada eleição –; a proximidade dos funcionários públicos locais dos cidadãos pode aumentar o potencial de propinas serem oferecidas ou demandadas para se alcançar serviços mais eficientemente, favoravelmente ou mais rapidamente; uma maior interação e diálogo entre funcionários locais e empresas pode subverter processos de aquisição/licitação; o poder das redes locais de patronagem ainda persiste – governos locais são particularmente vulneráveis a captura por grupos que usam as suas relações informais para exercer influência indevida nas decisões locais; e, por último, a relativa falta de capacidade e de fiscalização – os recursos materiais e humanos a disposição do governo local são muitas vezes limitados e previnem uma efetiva auto-regulação. Exatamente por isso seria tão importante as atividades de fiscalização desde o centro voltadas diretamente ao nível local. As informações geradas pelas instituições de

accountability federais proporcionariam a sensação aos líderes políticos locais de que o controle chega até os lugares mais remotos.

Pontuamos ainda que o trabalho em rede dessas instituições federais é fundamental para conseguir controlar e responsabilizar as redes de corrupção. Faz-se elementar ressaltar que a corrupção não é, de forma nenhuma, um problema pessoal – no sentido de personalização dos casos que os escândalos tendem a dar. É mister pararmos de armar o “circo” dos escândalos, personalizando, pessoalizando e esquecendo por completo o caráter sistêmico que o fenômeno possui entre nós. Isto quer dizer que seria muito mais interessante atuações em conjunto que captem os arranjos, os sistemas, o “mercado” da corrupção que existem e se repetem em várias escalas governamentais, inclusive a local. De forma urgente deve ser lembrado que a corrupção não é patrimônio de uma pessoa ou de um grupo social. A capacidade de monitoramento da rede – como os relatórios dos sorteios – possibilita justamente levantar e captar essas “redes” de corrupção que atingem vários municípios, várias personalidades políticas, administrativas e até jurídicas. Através dos relatórios é possível, com um trabalho de inteligência e cruzamento de dados conjunto, mapear os mesmos padrões de irregularidades, descobrir esquemas e desmontar sistemas. Mas isso depende de um trabalho em rede, sistêmico, já que a própria corrupção atua como rede, tem “postos” em todos os lugares, domina posições políticas e áreas geográficas.

Enfim, dado que a corrupção existe e se faz presente, o regime democrático precisa que a *accountability* dê conta dela, para manter a inclusão enquanto a norma definidora das ações e decisões políticas. Nenhuma das instituições estudadas consegue concluir as etapas da *accountability* sozinha. Do monitoramento contínuo até a responsabilização dos possíveis culpados, há um longo caminho a ser traçado pelas irregularidades, passando de uma instituição para outra, na esperança de que as ações excludentes gerem algum tipo de constrangimento aos gestores. Proporcionar *accountability* é importante para evitar injustiças, impedindo que as políticas sejam entregues de forma paternalista, patrimonialista, patriarcal, utilizando subterfúgios ilegais e, sobretudo, ilegítimos, do ponto de vista da observância dos valores, interesses e perspectivas que nos tornam uma comunidade política. Devemos tornar problemática a figura de líderes políticos que se estabelecem, desde a esfera local, como provedores monopolistas de benefícios para os cidadãos, com relações instauradas baseadas no privilégio de alguns poucos, e não na igualdade democrática. Como enfatizamos, o tipo de

relação que a corrupção engendra está assentada sob uma fundação de desigualdade. Este tipo de prática dá a alguns certas vantagens/privilégios que outros não detém, excluindo cidadãos das decisões e do usufruto dos seus direitos e serviços públicos. A impunidade destes líderes e de seus funcionários engendra uma forma de governar que simplesmente não teme o controle nem a responsabilização, certa de que está que jamais será pega. A certeza da impunidade alimenta o ciclo da legitimidade da hierarquia das desigualdades.

A corrupção tem ganhado cada vez mais destaque na esfera pública brasileira. Muitos dos problemas associados a ela são já velhos conhecidos: ela traz ineficiência do serviço público, diminui a confiança nas instituições públicas, além de transformar direitos dos cidadãos em favores e clientelismo. Mas uma das dimensões cruciais deste problema, e que esta tese se esforça por demonstrar, é a exclusão política que vem junto com a corrupção. Se as regras democráticas permitem a rotatividade dos cargos públicos e asseguram liberdades básicas para os cidadãos, elas também se baseiam em uma premissa básica: a de que os cidadãos estão incluídos nas decisões e ações dos governos – isso quer dizer que as decisões governamentais não devem se basear em interesses privados de uns poucos, e sim nos interesses publicamente debatidos e ouvidos dos cidadãos e seus representantes. A ligação entre corrupção e democracia deve ser trazida para o debate, enquanto uma relação que provoca sérios danos. A corrupção afeta o coração democrático, na medida em que decisões e ações ocorrem fora do alcance do público, escondidas, excluindo os que poderiam legitimamente demandar inclusão. Ocorre que grande parte da literatura sobre corrupção manteve-se surda para essa "crítica imanente" que a corrupção representa dentro da própria democracia – "imanente", porque a sua natureza dupla presta homenagem aos ideais democráticos ao mesmo tempo que os corrói. Em contraste, esta tese se esforça por identificar os danos da corrupção e apostar em uma agenda de reforma que é consistente com a expansão de empoderamentos democráticos. Um destes mecanismos de empoderamento seria justamente a formação de uma rede de instituições de *accountability*.

Esta tese se esforçou sempre por pensar o enfrentamento da corrupção a partir do princípio da *accountability* não apenas medido e entendido enquanto controle e punição, mas também como mobilizador de sociedades inteiras, conectado de forma inseparável com as ideias de publicidade, justificação e responsabilidade. Nestes termos, trazemos como última contribuição o pensamento de Young (2011) sobre a necessidade de pensarmos essa

responsabilidade como algo politicamente compartilhado. De que forma nós pensamos sobre nossa responsabilidade em relação à corrupção, enquanto uma das muitas formas de expressão de injustiça? Não é possível lançarmos a responsabilidade total pelo enfrentamento da corrupção apenas às instituições e lavarmos nossas mãos enquanto esperamos que MPF, PF, CGU, TCU e até a Justiça coloquem sozinhas os trilhos nos eixos do regime democrático. Pensar o desenho das instituições em um formato de rede, não é apenas uma discussão que se limita a tradicional engenharia institucional, mas que precisa estar conectada com discussões sobre como proporcionar governos *accountable*, responsáveis pelas suas ações, que não promovam exclusões e sobre como manter uma sociedade atenta ao que ocorre na esfera política (não de forma histórica, mas que se implique nessa esfera e contribua para seu aperfeiçoamento):

Injustiça é mais do que o simples fato de as pessoas sofrerem com um destino que não merecem. É o modo como regras institucionais e interações sociais conspiram para estreitar as opções que muitas pessoas têm. Em princípio, retificar a injustiça entendida desta forma não implica em compensar pessoas pelas desvantagens, engajando-as em políticas de redistribuição após os processos sociais terem forjado seus danos. Ao contrário, promover justiça na estrutura social e suas consequências implica em reestruturar instituições e relações para prevenir estas ameaças ao bem estar básico das pessoas (YOUNG, 2011:34).

Numa colocação que encaixa perfeitamente com esta tese, as pessoas individualmente não são promotoras de injustiça, mas “indiretamente, coletivamente, e cumulativamente” são responsáveis por ela. No sentido proposto pela autora, pessoas que não cometeram malfeitos, são, todavia, conectadas a eles. Por esta interpretação, eu tenho responsabilidade política em relação às atividades dos meus representantes e suas burocracias. O princípio da responsabilidade parte da simples constatação de que uma sociedade é responsável pelas injustiças sociais e estruturais que produz, independentemente da culpa de seus membros individuais. Como todos são responsáveis, mas nem todos são culpados, os culpados não são absolvidos pela responsabilidade compartilhada. Portanto, o fato de uma sociedade ter se calado frente aos inúmeros casos de corrupção não absolve os líderes das irregularidades cometidas. De outra sorte, apontar os culpados não inocenta a sociedade de responsabilidade. A premissa é simples: independentemente da intenção, todos que contribuem com suas ações para reproduzir a injustiça são responsáveis por ela. Para fazer frente a esta situação, propõe o modelo que assim define: “O modelo de conexão social entende que todos os que contribuem com suas ações para processos estruturais com algum resultado injusto compartilham responsabilidade pela injustiça” (YOUNG, 2011:96).

No seu modelo, a injustiça não se encerra na identificação e punição de agentes culpados, isto é, isolar na sociedade os culpados não é suficiente. Em um país onde há uma alta ocorrência de corrupção, não se pode desculpar o malfeito a partir da suposição de que todos, tendo oportunidade, seriam corruptos. Isto só perdoaria os que se corrompem. Uma população que tem pouca rigidez em julgar tanto pequenos como grandes atos de contravenção, ou que não se sente obrigada a cumprir as leis, tem responsabilidade em relação à corrupção. O caso do Brasil é exemplar: os atos de corrupção são parte constitutiva do desrespeito generalizado da sociedade com o bem público. É, pois, um fenômeno muito mais amplo do que os escândalos que ocupam quase que diariamente a mídia. Apontar corruptos, julgar corruptos, fazê-los devolver os recursos ilícitamente tomados, condená-los à prisão são atos necessários – mapeados aqui – e que devem ser levados a efeito de forma justa. Mas, ao mesmo tempo, é preciso ter em mente que eles são incapazes de acabar com a corrupção, pois, além dos culpados, há uma sociedade responsável (PINTO, 2014).

Entendendo a nossa construção enquanto sociedade podemos olhar para o nosso passado e prestar atenção na sua reprodução e recriação no presente. Isto quer dizer que não somos apenas resultado, somos agentes que produzem e reproduzem a estrutura injusta. O passado, segundo Young, deve funcionar para tornar possível a desnaturalização – inclusive da corrupção enquanto um “mal de origem”. Assim sendo, enquanto característica também inovadora de nossa abordagem está o afastamento da tendência em se pensar a corrupção no Brasil como um caminho inexorável – na qual a identidade nacional passaria pela corrupção generalizada:

Entender como os processos estruturais produzem e reproduzem injustiça social requer ter em conta como eles têm aparecido e operado desde o passado até o presente. Ter tal visão retroativa conta também para ajudar aqueles de nós que, por serem participantes destes processos, precisam entender o papel que desempenham neles (YOUNG, 2011:109).

De forma especial, Young coloca ainda que só podemos nos responsabilizar através da ação coletiva ou, em outras palavras, através da atividade política:

Tomar responsabilidade por injustiça estrutural, sob este modelo, envolve unir-se a outros para organizar ação coletiva para reformar as estruturas. Mais fundamentalmente, o que eu entendo por “política” aqui é engajamento comunicativo público com outros, com o objetivo de organizar relações e coordenar ações de forma mais justa (YOUNG, 2011:112).

Ou seja, não basta construirmos fortes instituições de *accountability*, é preciso que nos engajemos enquanto cidadãos nos processos de controle e responsabilização, mobilizando as

justificativas de nossos governantes e julgá-los publicamente. A rede de que esta tese trata não estará completa sem o elemento social da *accountability*. Os cidadãos são empoderados pela atividade coordenada e ordenada da rede, que mobiliza informações, traz a público as ações dos governantes, investiga e estabelece processos de julgamento.

Desta maneira, um dos desdobramentos mais importantes deste trabalho talvez seja a necessidade de se investigar, com maior rigor, a posição de atores dos mecanismos horizontais em relação aos atores dos mecanismos sociais. O controle e a responsabilização da corrupção passam pelos mecanismos de fiscalização e sanção, mas também se associam a um substrato social. Esse substrato diz de como os cidadãos vivem em sociedade, se baseando na legítima hierarquia das desigualdades. As instituições de *accountability* vem trazendo à superfície uma forma de governar bastante presente na história republicana brasileira, legitimada pela sociedade que se formata como hierarquizada em um gradiente de desigualdades.

Além disso, como sugestões para trabalhos futuros, destacamos incorporar à análise as modificações que os sorteios trouxeram nas políticas públicas (já que seu efeito não é apenas em termos do estabelecimento de investigações). Por meio desta tese não conseguimos captar todas as influências possíveis dos sorteios nos trabalhos das outras instituições. Ainda, fica a ressalva da ausência da análise das entrevistas com a Polícia Federal e com a Justiça Federal. Pode-se pensar também em analisar como possíveis mecanismos causais das interações os discursos construídos pelos entrevistados a respeito da autonomia das instituições e da impunidade. As escolhas feitas pelas outras hipóteses na parte das inferências causais qualitativas se basearam nas prioridades da tese (analisar governos locais, corrupção e as interações na rede), mas foi possível visualizar outras hipóteses plausíveis. Por último, no mapeamento da rede é possível incorporar, de uma forma mais robusta, as interações informais entre os membros das instituições, já que alguns narram que as interações ainda repousam e dependem de iniciativas pessoais, muito mais do que de uma rotina de troca de informações ou de acordos formais para a cooperação.

Finalmente, o que esta tese traz para as discussões sobre o Brasil e a nossa democracia? O fato da corrupção ser abordada de forma pública e aberta no debate político, na mídia e nas instituições de *accountability* aponta para o fato de que ela está no centro da agenda atual,

como algo sempre combatido e sempre imputada aos outros. O ponto que trazemos é o de que a corrupção não deve ser apenas usada de forma demagógica, midiática, se eximindo da seriedade, profundidade e responsabilidade que o fenômeno merece. A tarefa de controlá-la e responsabilizá-la deve ser levada a sério, passando pelo estabelecimento de uma rede entre as instituições de *accountability*. São estas instituições aquelas capazes de minar as oportunidades para a corrupção, assinalando que esse tipo de prática não deve ser tolerada, apontando para os potenciais custos e sanções, além de reconciliarem a confiança dos cidadãos. Nenhuma democracia consegue levar a corrupção ao marco zero, se livrando deste tipo de prática completamente. Se a corrupção permanece sempre como potência nos regimes democráticos, mantê-la sob controle é fundamental, através dos mecanismos de prestação de contas e de responsabilização.

Convivemos hoje com uma exposição demasiada da corrupção na mídia, que nos torna praticamente histéricos em relação a esse tema. Para esta tese o que há de tão diferente em relação ao início da nossa redemocratização é que, pela primeira vez, a corrupção é trazida de forma contundente a público, controlada e são estabelecidas tentativas de se responsabilizá-la. O problema é a personalização, achar que isso vem de um partido, ou de um grupo político específico, ou de uma região do país, ou mesmo que esse fenômeno só pertença a classe política ou que pode ser eliminado apenas com sanções mais severas. Ele está intrincado na nossa forma de governar (baseada na legitimidade da hierarquia das desigualdades), em todas as esferas, descendo até as relações sociais. Mudar esse cenário é difícil, mexe com muitos interesses, desagradá muita gente. O que fazer? Abandonar qualquer tentativa de responsabilizar a corrupção? Apostamos na ideia de uma rede de instituições de *accountability* fortalecidas e coordenadas, que consiga controlar e responsabilizar práticas excludentes como a corrupção, mantendo a inclusão enquanto a norma a ser seguida e respeitada pelos governantes.

Por outro lado, uma *accountability* fraca não consegue dar uma resposta institucional à corrupção, deixa ela permanecer por tempo indeterminado sem solução, sem ser vista enquanto problemática e endereçada desde as mais altas instituições do Estado democrático. Deixá-la se tornar a norma do regime político tem o efeito de atingir o núcleo duro em que repousam as aspirações democráticas: proporcionar o auto-governo dos cidadãos, pelos cidadãos e para os cidadãos. Se a democracia não é perfeita, ela ao menos é o nosso ideal a ser

perseguido, sempre atualizado, mas que não pode se esquecer que só faz sentido se pensarmos que somos nós que a fazemos, somos nós que a construímos, que definimos o que é legítimo ou não, o que faz parte do interesse público ou não. Se esse é o nosso ideal, que busquemos seriamente concretizá-lo nas condições de possibilidade dadas. Os mapas do enfrentamento da corrupção pela rede brasileira de instituições de *accountability* possuem o intuito de ser mais uma luz nesse árduo caminho.

Longe de esgotar as possibilidades de análise do fenômeno da corrupção e da rede de instituições que a enfrenta, esta investigação se propôs a pensar esses temas a partir de um enquadramento teórico e metodológico inovador, buscando contribuir empiricamente para o mapeamento do enfrentamento deste fenômeno e para o alargamento de novas agendas de pesquisa sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, Joel; ROCKMAN, Bert. Conducting and Coding Elite Interviews. *PS: Political Science and Politics*, v. 35, n. 4, p. 673-676, 2002.

ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 73, p. 33-37, Nov. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 Out. 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência no período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 4, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 67-74, 2007.

ADORNO, Sérgio; IZUMINO, Wânia P. Fontes de Dados Judiciais. In: CERQUEIRA, J.; LEMGRUBER; MUSUMECI, L. (Orgs.), *Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas*, Fórum de Debates, Rio de Janeiro, Ipea/Cesec, 2000.

AHMED, Amel; SIL, Rudra. When Multi-Method Research Subverts Methodological Pluralism or, Why We Still Need Single-Method Research. *Perspectives on Politics*, v. 10, n. 11, p. 935-953, 2012.

AIDT, T. S. Economic Analysis of Corruption: A Survey. *The Economic Journal*, v. 113, p. 632-52, 2003.

ALBUQUERQUE, Breno; RAMOS, Francisco. Análise Teórica e Empírica dos Determinantes de Corrupção na Gestão Pública Municipal. In: XXXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA (ANPEC), Salvador, 2006. *Anais...* Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A030.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a Federação? *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, 2005.

ARANHA, Ana Luiza. *Corrupção e governo local: uma análise dos municípios mineiros*. 2011. 204 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

ARANTES, Rogério. Ministério Público e a corrupção política em São Paulo. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2000.

ARANTES, Rogério. The Federal Police and the Ministério Público. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (Orgs.). *Corruption and Democracy in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2010. p. 184-217.

ARANTES, Rogério. Polícia Federal e construção institucional. In: FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 99-132.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Índices de Percepção da Corrupção. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 301-308.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. 598 p.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CUNHA, Alexandre; MEDEIROS, Bernardo; AQUINO, Luseni (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: IPEA, 2010, p. 473-503.

BARBER, Benjamin. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press, 1984.

BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. Decentralization, Corruption, and Government Accountability. *International handbook on the economics of corruption*, v. 6, p. 161-188, 2006.

BARNARD, Frederick. *Democratic legitimacy: plural values and political power*. Montreal: McGill-Queen's University Press-MQUP, 2001.

BECK, Nathaniel. Causal Process 'Observation': Oxymoron or (Fine) Old Wine. *Political Analysis*, v. 18, n. 4, p. 499–505, 2010.

BENN, S. I.; PETER, R. S. *Social Principles and the Democratic State*. London: George Allen and Unwin, 1959.

BENNETT, Andrew. Process Tracing and Causal Inference. In: BRADY, Henry; COLLIER, David (Eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2. ed. New York: Rowman & Littlefield, 2010. p. 207-219. Disponível em: <http://philsci-archive.pitt.edu/8872/1/Bennett_Chapter_in_Brady_and_Collier_Second_Edition.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BENTHAM, Jeremy. *A fragment of government*. New York: Cambridge University Press, 1977.

BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 103-110.

BIGNOTTO, Newton. A corrupção é uma questão para toda a sociedade. *Revista de História da Biblioteca Nacional*, Rio de Janeiro, Ano 4, n. 42, p. 32, mar. 2009.

BLAIR, Harry. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World development*, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.

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

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. 171 p.

BOHN, Simone R. Corruption in Latin America: understanding the perception–exposure gap. *Journal of Politics in Latin America*, v. 4, n. 3, p. 67-95, 2013.

BOZEMAN, Barry. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press, 2007, 214 p.

BRADY, Henry E.; COLLIER, David; SEAWRIGHT, Jason. Refocusing the Discussion of Methodology. In: BRADY, Henry; COLLIER, David (Eds.). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRAYBROOKE, David. The Public Interest: The Present and Future of the Concept. In: FRIEDRICH, Carl J. (Ed.), *Nomos V: The Public Interest*, New York: Atherton Press, 1962.

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

CANO, Ignacio. Mensurando a Impunidade no Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro. In: *Anais do III Congresso Latino-Americano de Ciência Política: Democracia e Desigualdades*. Campinas, Unicamp, 2006.

CARVALHO, Eduardo B. A evolução dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, v. 72, 1993.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Murilo. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 237-242.

CARVALHO, M.; ANDREOZZI, V.; CODEÇO, C.; BARBOSA, M.; SHIMAKURA, S. (Eds.). *Análise de sobrevivência: teoria e aplicações em saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

CASSINELLI, C. W. The Public Interest in Political Ethics. In: FRIEDRICH, Carl J. (Ed.), *Nomos V: The Public Interest*, New York: Atherton Press, 1962.

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO (CRIP). *Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público*. Belo Horizonte, 2010. 201p. Relatório.

CHAIA, Vera; TEIXEIRA, Marco. Democracia e escândalos políticos. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 62-75, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jul. 2013.

COCHRAN, Clarke E. Political Science and "The Public Interest". *The Journal of Politics*, v. 36, n. 2, p. 327-355, mai. 1974.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: HAMLIN, Alan; PETTIT, Philip (Eds.), *The Good Polity*, London: Blackwell, 1989. p. 17-34.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*. University of California, Berkeley, v. 44, n. 4, p. 823-30, 2011.

COLLIER, David; BRADY, Henry E.; SEAWRIGHT, Jason. Toward an Alternative View of Methodology: Sources of Leverage in Causal Inference. In: BRADY, Henry; COLLIER, David (Eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2010.

COLLIER, Michael. Explaining corruption: An Institutional Choice Approach. *Crime, Law and Social Change*, v. 38, p. 1-32, 2002.

CORRÊA, Izabela. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a Administração Pública Federal. In: FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 163-190.

CROOK, Richard; MANOR, James. Democratic decentralization. *Working Paper Series*, Washington: World Bank, 2000.

DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: [http://www.google.ca/search?hl=pt-BR&tbo=p&tbn=bks&q=inauthor:%22Robert+Alan+Dahl%22Yale University Press](http://www.google.ca/search?hl=pt-BR&tbo=p&tbn=bks&q=inauthor:%22Robert+Alan+Dahl%22Yale+University+Press), 1971. 257 p.

DAHL, Robert. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998. 217 p.

DAMATTA, Roberto. *Carnaval, Malandros e Heróis*. Editora Rocco, 1997.

DAVIES, Philip H.J. Spies as Informants: Triangulation and the Interpretation of Elite Interview Data in the Study of the Intelligence and Security Services. *Politics*, v. 21, n. 1, p. 73-80, 2001.

DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*. Ashgate Publishing, 2012. 299 p.

DEWEY, J. *The public and its problems*. New York: Holt, 1927.

DILLINGER, B. Decentralization, politics and public services. In: ESTACHE, A. (Ed.), *Decentralizing infrastructure: advantages and limitations*, Washington, DC: The World Bank Discussion Papers 290, 1995.

DINCER, Oguzhan C.; ELLIS, Christopher J.; WADDELL, Glen R. Corruption, decentralization and yardstick competition. *Economics of Governance*, v. 11, n. 3, p. 269-294, 2010.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 1957. 310 p.

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

DRYZEK, John. *Discursive Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

FAN, C. *et al.* Political decentralization and corruption: Evidence around the world. *Journal of Public Economics*, v. 93, p. 14-34, 2009.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro, Porto Alegre, São Paulo: Globo, 1958. 271 p.

FARAH, Marta. Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 6-40, jun. 1997. Disponível em: <www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/.../Cadernos/Cadernos/Cad04.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2010.

FARAH, Marta. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organizações e Sociedade*, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan./abr. 2000.

FEARON, James D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FEREJOHN, John. Accountability and authority. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FERES JÚNIOR, João. Interesse Público. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 163-172.

FERNANDES, Roberta; SOUSA, Hermino; RAMOS, Francisco. Are the Law, Democracy and Socioeconomic Factors related to the level of Corruption in Brazilian States? In: XXXVI ANPEC, Salvador, 2008.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Reelection incentives and political corruption: evidence from Brazil's Municipal Audit Reports. In: *American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Rhode Island, 2005.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *Quarterly Journal of economics*, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, American Economic Association, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, 2011.

FIGUEIREDO, Luciano. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 209-218.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

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

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, v. 84, p. 65-94, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. Justiça constitucional, legitimidade e interesse público. *Revista Brasileira Ciência Política*, n.7, p. 319-347, 2012.

FISMAN, R.; GATTI, R. Decentralization and Corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*, v. 83, n. 2, 2002.

FISZBEIN, Ariel. The emergence of local capacity: Lessons from Colombia. *World Development*, v. 25 n. 7, p. 1029-1043, 1997.

FLATHMAN, Richard. *The Public Interest*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1966.

FREEDMAN, David A. On Types of Scientific Inquiry: The Role of Qualitative Reasoning. In: BRADY, Henry E; COLLIER, David (Eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2nd ed. New York: Rowman & Littlefield, 2010. p. 221-236.

FUNG, Archon. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

GARDINER, John. Defining Corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON Michael. *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2001.

GOMES, M.; ARAÚJO, R. Controle externo. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 565-574.

GOODIN, Robert E. Inclusion and exclusion. *European Journal of Sociology*, v. 37, n. 02, p. 343-371, 1996

GUIMARÃES, Juarez. Interesse Público. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 173-178.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1998. 631 p.

HALL, Peter A. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Eds). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York: Cambridge University Press, 2003, p. 373-404.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political Science and the Three New Institutionalism. In: *Political Studies*, n. 44, 1996.

HIRSCHMAN, Albert O. *As paixões e os interesses: Argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 129 p.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUME, David. *Tratado da natureza humana*. São Paulo: UNESP/Imprensa Oficial, 2000 [1739, 1ª edição].

HUMPHREYS, Macartan; JACOBS, Alan. Mixing Methods: A Bayesian Integration of Qualitative and Quantitative Inferences. 2014. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/politics/about/file-repository/public/Humphreys-Jacobs-Mixing-Methods.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2015.

HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

IVANYNA, Maksym; SHAH, Anwar. Decentralization and corruption: new cross-country evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 29, p. 344-362, 2011.

JAIN, A. K. Models of corruption. In: JAIN, A. K. (Ed.), *Economics of Corruption*. Recent Economic Thought Series, v. 65, Dordrecht, Boston and London: Kluwer Academic, 1998.

JOHNSTON, Michael. The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption. *International Social Science Journal*, v. 149, p. 321-335, 1996.

JOHNSTON, Michael. *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge University Press, 2005.

JONES, George; STEWART, John. *The Case for Local Government*. London: Allen & Unwin, 1985. 168 p.

JUNQUEIRA, Aristides (Coord.). Polícia judiciária. In: SPECK, Bruno (Ed.). *Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

KANT, Immanuel. Perpetual Peace: A Philosophical Sketch. In: REISS, H. (Ed.) *Kant's Political Writings*, 2nd enlarged ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 93–130 [1795, 1^a edição].

KENNEY, Charles. Horizontal Accountability: Concepts and conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 55-75.

KEOHANE, Robert; GRANT, Ruth. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 29-43, Feb. 2005.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988. 230 p.

LAMOUNIER, Bolívar; SOUZA, Amaury de. *As elites brasileiras e a modernização do setor público: um debate*. São Paulo: Ed. Sumaré/FAPESP/Fundação Ford, 1992.

LASSWELL, Harold. O Interesse Público: sugestões de princípios de conteúdo e de método. In: FRIEDRICH, Carl (Ed). *O Interesse Público*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.

LEITE, Adailton. *Descentralização, responsabilização e (des)Controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros*. 2010. 248 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

LESSMANN, Christian; MARKWARDT, Gunther. One Size Fits All? Decentralization, Corruption and the Monitoring of Bureaucrats. *World Development*, Elsevier, v. 38, n. 4, p. 631-646, 2010.

LEWIN, Leif. *Why Choice in Politics Is Both Possible and Necessary*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

LIEBERMAN, E.S. *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge University Press, 2003.

LIMONGI, Fernando. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. *Dados*, v. 55, n. 1, p. 37-69, 2012.

LITTLE, Walter. Corruption and Democracy in Latin America. *IdS Bulletin*, v. 27, n. 2, p. 64-70, 1996.

LOUREIRO, Maria R. (Org.) *et al. Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal*. Coleção Pensando o Direito. DF: Ministério da Justiça; São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011. 48 p. Relatório.

LOUREIRO, Maria R.; TEIXEIRA, Marco A. C.; MORAES, Tiago C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 107-119, 2009.

MADISON, James. The Federalist Papers 51. In: WELCH, Susan *et al.*, *Understanding American Government*, Cengage Learning, 2011. 736 p. [1788, 1ª edição].

MAHONEY, James. After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics*, v. 62, n. 1, p. 120-47, 2010.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, Jane, *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books, 1980.

MANSBRIDGE, Jane. A Deliberative Theory of Interest Representation. In: PETRACCA, Mark (Ed.), *The Politics of Interest: Interest Groups Transformed*, Boulder, Colo, Westview Press, 1992. p.32-57.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989. 227 p.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: CUP, 1950.

MELO, Marcus A.; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies*, v. 42, Mar. 2009.

MORENO, Alejandro. Corruption and Democracy: A Cultural Assessment. *Comparative Sociology*, v. 1, n. 3-4, p. 495-507, 2002.

MORGENSTERN, Scott; MANZETTI, Luigi. Legislative Oversight: interests and institutions in the United States and Argentina. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 132-169.

MENEGUELLO, Rachel. O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia. In: FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 63-82 p.

MINAYO, Maria Cecília. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8.ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MISSE, Michel; VARGAS, Joana D. O Fluxo do Processo de Incriminação no Rio de Janeiro na Década de 50 e no Período 1997-2001: Comparação e Análise. In: *Anais do XIII Congresso Brasileiro de Sociologia*. Recife, UFPE, 2007.

MOISÉS, J. Álvaro. Corrupção Política e Democracia no Brasil Contemporâneo. In: LASA – LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2009, Rio de Janeiro. Rethinking Inequalities - XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association. Versão preliminar.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *The spirit of laws*: a compendium of the first English edition. Together with an English Translation of An Essay on the Causes Affecting Minds and Characters. In: CARRITHERS, David W. (Ed.), Berkeley: University of California Press, 1977 [1748, 1ª edição].

MORENO, E.; CRISP, B.; SHUGART, M. S. The Accountability Deficit in Latin American. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 79-131.

MORRIS, Stephen D.; KLESNER, Joseph L. Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico. *Comparative Political Studies*, v. 43, n. 10, p. 1258-1285, 2010.

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

NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1975 [1949, 1ª edição].

NYE, Joseph. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. In: *American Political Science Review*, v. 61, n. 4, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em: 10 de mar. 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark (Eds.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999. p. 29-52.

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

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 34-54.

OLIVIERI, Cecilia. *Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

OLIVIERI, Cecilia. Combate à corrupção e controle interno. In: FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Ética pública e controle da corrupção*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011, p. 99-109.

OLSEN, Wendy. Triangulation in social research: qualitative and quantitative methods can really be mixed. *Developments in sociology*, v. 20, p. 103-118, 2004.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public Sector Integrity: A framework for assessment*. Paris: OCDE Publishing, 2005.

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

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. 362 p.

PHILP, Mark. Access, accountability and authority: Corruption and the democratic process. *Crime, Law and Social Change*, v. 36, n. 4, p. 357-377, 2001.

PHILP, Mark. Delimiting democratic accountability. *Political Studies*, v. 57, n. 2, p. 28-53, 2009.

PIERSON, P. *Politics in time: History, institutions and social analysis*. Princeton University Press, 2004.

PINHO, José; SANTANA, Mercejane. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Rio de Janeiro, v. 20, p. 7-33, abr. 2001.

PINTO, Céli. *A banalidade da corrupção: Uma forma de governar o Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. 177 p.

PINTO, Céli. O conceito de responsabilidade em Iris Young. *Lua Nova*, v. 91, p. 77-104, 2014.

PITKIN, Hanna (Ed.) *Representation*. New York: Atherton Press, 1969.

POPE, Jeremy. *Confronting Corruption: Elements of a National Integrity System*. Washington, D.C.: Transparency International, 2000. 361 p.

POWER, Timothy; GONZALEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p.51-69, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 abr. 2013.

POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (Eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, Kellogg Institute Series, 2011. 328 p.

PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions 1985-2010. *Latin America Politics and society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

PRUD'HOMME, R. The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. Rendición de cuentas social en América Latina y más allá. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Eds.) *Controlando La Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Editora Temas, 2002.

REGH, William. Translator's Introduction. In: HABERMAS, Jurgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1998. ix-xxxix p.

RIBEIRO, Ludmila. A Produção Decisória do Sistema de Justiça criminal para o Crime de Homicídio: Análise dos Dados do Estado de São Paulo entre 1991 e 1998. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 159 a 193, 2010.

RIBEIRO, Renato Janine. *A Sociedade Contra o Social o Alto Custo da Vida Pública No Brasil: Ensaio*. Companhia das Letras, 2000.

RIVERA, Sharon W. Interviewing Political Elites: Lessons from Russia. *PS: Political Science and Politics*, v. 35, n. 4, p. 683-688, 2002.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 9-27, 2005.

ROSANVALLON, Pierre. *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton University Press, 2011. 248 p.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 332 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Penguin Classics, Companhia das Letras, 2011 [1762, 1ª edição].

SADEK, Maria Tereza; CASTILHO, E. O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil. Editora Sumaré, Banespa, 1998.

SADEK, Maria Tereza; CAVALCANTI, Rosângela. The new Brazilian public prosecution: an agent of accountability. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, p. 201-227, 2003.

SANTISO, Carlos. *Auditing for accountability: The Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economies*. 2007. 442 f. Tese (doutorado em Ciência Política) – Washington, DC: Johns Hopkins University, 2007.

SANTISO, Carlos. The political economy of government auditing: financial governance and the rule of law in Latin America and beyond. Routledge, 2009. 208 p.

SANTOS, Romualdo. *Institucionalizing Anti-Corruption: A Brazilian Case of Institutional Origin and Change*. Sheffield: University of Sheffield, United Kingdom, 2009.

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

SCHMITTER, Philippe. The quality of democracy: the ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, vol. 15, n. 4, 2004, p. 47-60.

SCHUBERT, Glendon. *The public interest*. Glencoe: Free Press, 1961.

SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCOTT, James. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

SELIGSON, Mitchell. The measurement and impact of corruption victimization: Survey evidence from Latin America. *World Development*, v. 34, n. 2, p. 381-404, 2006.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, v. 108, n. 3, p. 599-611, 1993.

SIAVELIS, Peter. *The President and Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2000. 304 p.

SIMPSON, Matthew. *Rousseau's Theory of freedom*. London: A & C Black, Continuum Studies in Philosophy, 2006. 144 p.

SMITH, M. G. Social and cultural pluralism. *Annals of the New York Academy of Science*, v. 83, n. 4, p. 763-779, 1960.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, 2000.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 309-332.

SOARES, José F.; COLOSIMO, Enrico A. Métodos Estatísticos na Pesquisa Clínica. In: *Anais da XL Reunião Anual da Região Brasileira da Sociedade Internacional de Biometria*, Ribeirão Preto, USP, 1995.

SORAU, F. The public interest reconsidered. *Journal of Politics*, v. 19, n. 4, p. 616-639, 1957.

SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: MacMillan, 1997.

SOUZA, Celina. Dez anos de Descentralização: A Experiência dos Municípios Brasileiros. In: FACHIN, R.; CHANLAT, A. (Org.), *Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades*. Porto Alegre: Sulina. 1998a. p. 31-54.

SOUZA, Celina. Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local. In: SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS, 1998b, Recife. *Anais...* Recife. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi10.rtf>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos revisitados. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, v. 65. p. 27-48, 2008.

SPECK, Bruno. The Federal Court of Audit in Brazil: Institutional Arrangements and its Role in Preventing Fraud and Abuse of Public Resources. In: *9th International Anti-Corruption Conference*, Durban, South Africa, 10-15 October, 1999.

SPECK, Bruno. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. *Cadernos Adenauer*, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, n. 10, 2000, p. 7-46.

SPECK, Bruno (Ed.). *Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002. 224 p.

SPECK, Bruno (Coord.) *et al.* Poder Judiciário. In: SPECK, Bruno (Ed.). *Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

SPECK, Bruno. Auditing institutions. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (Eds.) *Corruption and democracy in Brazil*, University of Notre Dame Press, 2011, p. 127-161

SPECK, Bruno; NAGEL, José. A fiscalização dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas. In: SPECK, Bruno (Ed.). *Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

SPINELLI, M. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 575-578.

STOKES, S.C. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge University Press, 2001.

SWANK, D. *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge University Press, 2002.

TANZI, V. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomics aspects. In: BRUNO, M; PLESKOVIC, B (Eds.), *Annual World Bank Conference on development economics*. Washington: World Bank, p. 295-316, 1996.

TAYLOR, Matthew. Citizens against the State: The Riddle of High Impact, Low Functionality Courts in Brazil. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 4, p. 418-438, Oct.-Dec. 2005.

TAYLOR, Matthew. The Federal Judiciary and Electoral Courts. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (Eds.) *Corruption and democracy in Brazil*, University of Notre Dame Press, 2011. p. 162-83.

TAYLOR, Matthew. Corruption, Accountability Reforms and Democracy in Brazil. In: BLAKE, Charles; MORRIS, Stephen (Eds.). *Corruption and democracy in Latin America*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 2009. p. 150-168.

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinicius. Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2007.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. Ministério Público e a defesa de direitos. *Dicas Instituto Polis, ideais para a ação municipal*, n. 186, 2001.

THOMPSON, Dennis. Democratic secrecy. *Political Science Quarterly*, v. 114, n. 2, p. 181-193, 1999.

TORRES, Alberto. *A organização nacional*. 3 Ed. São Paulo: Editora Nacional, 1978 [1ª edição 1917].

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption and Local government. *Working Paper*, n. 05, 2009. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan045015.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, v. 76, n. 3, p. 399-457, 2000. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=282092>>. Acesso em: 15 de abr. de 2013.

TREISMAN, Daniel. What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? *Annual Review of Political Science*, v. 10, p. 211-44, 2007.

TULLOCK, Gordon. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economic Journal*, n. 5, p. 224-232, 1967.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 387-412, 2008.

USLANER, Eric M. *Corruption, inequality, and the rule of law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

VASCONCELOS, Eduardo. *Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa*. Petrópolis: Vozes. 2002. 343 p.

VÁSQUEZ, Rodrigo. *Confiança institucional e corrupção política no Brasil pós 1985*. 2010. 181 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

VÉRON, René *et al.* Decentralized corruption or corrupt decentralization? Community monitoring of poverty-alleviation schemes in Eastern India. *World Development*, v. 34, n. 11, p. 1922-1941, 2006.

VITA, Álvaro de. Liberalismo. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p 93-102.

WALZER, Michael. *The Company of Critics: Social Criticism and Political Commitment in the Twentieth Century*. New York: Basic Books, 1990.

WARD, Michael; STOVEL, Katherine; SACKS, Audrey. Network Analysis and Political Science. *Annual Review of Political Science*, v. 14: p. 245-264, 2011.

WARREN, Mark. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, p. 328-343, 2004.

WARREN, Mark. La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 47, n. 193, p. 109-141, 2005a.

WARREN, Mark. Democracy Against Corruption. In: *Conference on Quality of Government, Quality of Government Institute*, University of Göteborg, p. 17-19, Nov. 2005b.

WARREN, Mark. Democracy and the State. In: DRYZEK, John.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, 2006. 900 p.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: Ed. UnB, 1991-1994 v. 1-2. [1921, 1ª edição].

YOUNG, Iris. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford Press, 2000. 304 p.

YOUNG, Iris. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, v. 67, p. 139-190, 2006.

YOUNG, Iris. *Responsibility for Justice*. Oxford: Oxford: University Press, 2011.

ZAMBONI FILHO, Yves; LITSCHIGZ, Stephan. Law enforcement and local governance in Brazil: evidence from random audit reports. In: *Northeast Universities Development Consortium Conference*, 2006. Disponível em: <https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=NEUDC2006&paper_id=247>. Acesso em: 14 nov. 2010.

APÊNDICE A

TABELA 76 - Frequência das irregularidades de má gestão por dimensões da política e subcategorias, Brasil, 2003-2010

Dimensão da política	Descrição das irregularidades	Frequência	Percentual
Todas	Subcategorias consideradas corrupção	4870	25,4
Conselhos	Inexistência do Conselho	130	,7
	Problemas na atuação	15	,1
	Não acessa sistema	18	,1
	Atuação inefetiva/ausente	687	3,6
	Problemas na formação	150	,8
	Falhas Formais	20	,1
	Ausência de autonomia/Influência indevida	7	,0
	Falta de capacitação para conselheiros	53	,3
	Deficiência de infra-estrutura	49	,3
	Não registra atividades	34	,2
Licitações	Irregularidades formais e procedimentais	323	1,7
	Transferência irregular pra outra empresa	9	,0
	Falta de pesquisa prévia de preço	218	1,1
	Ausência de competitividade	297	1,5
	Ausência de documentos parte do processo licitatório	184	1,0
	Falsificação em certidões, assinaturas	54	,3
	Problemas com os prazos	121	,6
	Faltam especificações no edital	139	,7
	Definição equivocada do objeto	58	,3
	Problemas nos contratos	58	,3
	Problemas com a modalidade	121	,6
	Problemas na Comissão de Licitação/assessoria jurídica	125	,7
	Transparência	Ausência de documentos	393
Publicação com atraso		10	,1
Não identificação da fonte de recursos		22	,1
Ausência de placa de identificação		54	,3
Impossibilidade de inspeção in loco		13	,1
Não divulgação do cardápio/metaprazos		81	,4
Documentos incompletos		28	,1
Desconhecimento do programa/ baixa divulgação		80	,4
Documentos inconsistentes		12	,1
Ausência de notificação da liberação de recursos		313	1,6
Não publicação dos editais/resultados da licitação		213	1,1
Arquivamento inadequado		14	,1
Obras	Problemas técnicos	104	,5
	Obra não utilizada (paralisação do objeto)	44	,2
	Ausência de propriedade do imóvel	17	,1
	Ausência de licenciamento	18	,1
	Objeto da obra equivocado	4	,0
	Obra no local errado	20	,1
	Ausência de fiscalização da obra	149	,8
	Obras paralisadas	46	,2

	Obras atrasadas	70	,4
	Obra em desacordo com contrato	123	,6
	Obra não prioritária	8	,0
	Ausência/insuficiência de materiais	374	2,0
	Não encaminhamento de materiais	69	,4
	Ausência de controle dos materiais	553	2,9
	Local fechado	29	,2
	Material não funciona	39	,2
	Armazenamento inadequado	222	1,2
	Problemas nas estradas (trafegabilidade)	5	,0
	Problemas de instalação (ausência, demora)	74	,4
	Atraso na entrega dos materiais	19	,1
	Materiais inadequados	168	,9
	Ausência de controle de atendimentos/pessoal	31	,2
	Não cumprimento da jornada de trabalho	107	,6
	Insuficiência de veículos	45	,2
	Falta de identificação nos bens	79	,4
Infra-estrutura	Local funciona sem licença	30	,2
	Materiais não encontrados	68	,4
	Veículos inadequados	94	,5
	Ausência/insuficiência de pessoal	157	,8
	Pessoal inadequado	123	,6
	Pessoal trabalha a mais	49	,3
	Pessoal a mais	5	,0
	Problemas na documentação de veículos/condutores	49	,3
	Problemas de atuação do pessoal	21	,1
	Problemas nas contratações	192	1,0
	Ausência/insuficiência de locais necessários	128	,7
	Local inadequado	372	1,9
	Inexistência de treinamento de pessoal	183	1,0
	Subaproveitamento/abandono de material/local	113	,6
	Problemas de identificação nas notas fiscais/comprovantes de despesas	505	2,6
	Recolhimento previdenciário a menor	226	1,2
	Utilização de recursos sem a anuência da concedente	127	,7
	Não integralização da contrapartida	185	1,0
	Contrapartida paga a maior	14	,1
	Não cobrou multa de empresa	3	,0
	Não existe Fundo Municipal próprio	23	,1
Financeiro	Pagamento de bolsas diretamente pela prefeitura	27	,1
	Uso indevido de notas fiscais	105	,5
	Mutuários/beneficiários inadimplentes	64	,3
	Ausência de gestor exclusivo das contas bancárias	68	,4
	Ausência de pagamento	37	,2
	Saldo financeiro não reprogramado para o ano seguinte	18	,1
	Atraso no pagamento	70	,4
	Falta de controle de pagamentos	12	,1
	Não arrecadação de impostos	26	,1
	Problemas no orçamento municipal	28	,1

	Pagamento de exercícios anteriores	4	,0
	Recursos sem aplicação financeira	322	1,7
	Problemas com garantias	13	,1
	Atraso/ausência repasses	15	,1
	Recursos não utilizado	107	,6
Administrativos	Não elaboração de Plano Municipal/relatório de gestão	157	,8
	Falta de análises / diagnósticos	59	,3
	Falta de assistência técnica	33	,2
	Atraso no envio de relatórios	13	,1
	Metas não foram estabelecidas	24	,1
	Não há programação	44	,2
	Irregularidades na prorrogação	20	,1
	Irregularidades formais e procedimentais	35	,2
	Ausência do programa (não implementado)	46	,2
	Ausência de designação do coordenador do programa	50	,3
	Ausência de participação nos processos de escolha	15	,1
	Não/parcial execução de metas	56	,3
	Planos/relatórios incompletos	64	,3
	Problemas na relação prefeitura-Conselhos	67	,3
	Inexistência de supervisão/acompanhamento	116	,6
	Não acompanha as condicionalidades	104	,5
	Público-alvo	Ausência de recebimento de bens/serviços	9
Evasão dos beneficiários		8	,0
Material dos beneficiários não foi encontrado		14	,1
Cartões não entregues		46	,2
Venda de materiais/equipamentos pelos beneficiários		34	,2
Problema cobertura (não atinge todos beneficiários)		151	,8
Ausência/baixa participação nos cursos/ações		8	,0
Custos de deslocamento para receber benefícios		8	,0
Comprometimento do resultado/fracasso do projeto		22	,1
Desvio de finalidade		31	,2
Baixa qualidade do atendimento		119	,6
Problemas na duração dos cursos/mobilizações		15	,1
Irregularidades formais nos financiamentos		93	,5
Não execução do objeto pelo beneficiário		39	,2
Benefícios pagos/recebidos por terceiros		25	,1
Não cumpre condicionalidades		85	,4
Ausência de ações para beneficiários/público-alvo		177	,9
Ausência de atendimentos/serviços/ações	283	1,5	
Abandono de materiais pelos beneficiários	13	,1	
Cadastro	Informações inconsistentes/divergentes	478	2,5
	Cadastro da obra não efetuado no INSS	43	,2
	Falhas formais no preenchimento dos formulários	66	,3
	Ausência de documentos junto ao cadastro	33	,2
	Inexistência/ não utilização de formulário padrão	26	,1
	Cadastro não aprovado/apresentado ao Conselho	27	,1
	Problemas operacionais no cadastro/sistema	17	,1
	Problemas no envio das informações	34	,2
	Cadastro desatualizado	403	2,1

	Cadastro de beneficiários não realizado	63	,3
	Ausência de cruzamento de cadastros/sistemas	7	,0
	Existência de duplicidade no cadastro	55	,3
	Problemas na organização do cadastro	21	,1
	Inscrição no cadastro feita por terceiros	3	,0
	Não utilização do sistema / sistema não alimentado	100	,5
	Total	18727	97,7
<i>Missing</i>	Não se aplica (irregularidades de outros órgãos)	450	2,3
Total		19177	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 77- Frequencia de irregularidades encontradas e incidência de corrupção por município e estado, Brasil, 2003-2010

Estado	Município	Irregularidades encontradas		Irregularidades consideradas corrupção	
		Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
GO	Abadiânia	68	0,4	13	0,3
	Mambaí	65	0,3	23	0,5
	Alexânia	60	0,3	5	0,1
	Ouro Verde de Goiás	56	0,3	6	0,1
	Buriti de Goiás	48	0,3	7	0,1
	Faina	44	0,2	8	0,2
	Jaupaci	39	0,2	4	0,1
	Campinorte	35	0,2	2	0
	Cocalzinho do Goiás	35	0,2	6	0,1
	Araçu	32	0,2	5	0,1
	Inaciolândia	24	0,1	5	0,1
	Aparecida do Rio Doce	23	0,1	3	0,1
	Castelândia	22	0,1	3	0,1
Acreúna	12	0,1	0	0	
MS	Nova Colinas	78	0,4	12	0,2
	Vicentina	72	0,4	22	0,5
	Naviraí	48	0,3	5	0,1
	Maracaju	47	0,2	13	0,3
	Batayporã	43	0,2	9	0,2
	São Gabriel do Oeste	33	0,2	13	0,3
MT	Pontal do Araguaia	75	0,4	18	0,4
	Porto Estrela	63	0,3	10	0,2
	Alto Boa Vista	52	0,3	15	0,3
	Araguaiana	50	0,3	11	0,2
	Nova Mutum	44	0,2	11	0,2
	Tesouro	28	0,1	7	0,1
	Bom Jesus do Araguaia	26	0,1	6	0,1
	Nova Nazaré	25	0,1	3	0,1
Nova Andradina	14	0,1	7	0,1	
Total Centro-Oeste		1262	6,6	254	5,2

AL	Porto Calvo	232	1,2	71	1,5
	Dois Riachos	153	0,8	59	1,2
	Colônia Leopoldina	131	0,7	46	0,9
	Coqueiro Seco	116	0,6	19	0,4
	São Luiz	112	0,6	37	0,8
	Viçosa	85	0,4	16	0,3
	Japaratinga	82	0,4	13	0,3
BA	Itaberaba	153	0,8	100	2,1
	Uauá	138	0,7	50	1
	Camamu	131	0,7	44	0,9
	Taperoa	129	0,7	43	0,9
	Pimenta Bueno	121	0,6	39	0,8
	Glória	118	0,6	27	0,6
	Santa Luzia	107	0,6	42	0,9
	Boquira	105	0,5	50	1
	Baixa Grande	98	0,5	21	0,4
	Poço Redondo	95	0,5	31	0,6
	Itapicuru	71	0,4	15	0,3
	Ipiaú	68	0,4	28	0,6
	Itagimirim	66	0,3	32	0,7
	Uibai	65	0,3	25	0,5
	Boa Nova	62	0,3	25	0,5
	Presidente Tancredo Neves	62	0,3	25	0,5
	Ichu	57	0,3	20	0,4
	São Félix	47	0,2	24	0,5
	Guanambi	46	0,2	24	0,5
	Ituaçu	36	0,2	9	0,2
Wagner	36	0,2	6	0,1	
Caculé	35	0,2	15	0,3	
Tabocas do Brejo Velho	23	0,1	9	0,2	
Casa Nova	18	0,1	6	0,1	
Mutuipe	16	0,1	8	0,2	
CE	Nova Russas	185	1	54	1,1
	Irauçuba	160	0,8	31	0,6
	Granja	159	0,8	41	0,8
	Frecheirinha	138	0,7	71	1,5
	Pirapora do Bom Jesus	100	0,5	10	0,2
	Santa Quitéria	99	0,5	14	0,3
	Barro	89	0,5	12	0,2
	Aracoiaba	71	0,4	16	0,3
	Chaval	68	0,4	14	0,3
	Mucambo	63	0,3	35	0,7
	Camocim	56	0,3	11	0,2
	Crateús	55	0,3	24	0,5
	São João do Jaguaribe	48	0,3	5	0,1
Aiuaba	41	0,2	6	0,1	
MA	Icatu	222	1,2	55	1,1
	São João Batista	167	0,9	52	1,1
	Chapadinha	154	0,8	48	1
	Sucupira do Norte	148	0,8	45	0,9
	Presidente Vargas	136	0,7	58	1,2
	Cidelândia	101	0,5	25	0,5

	Apicum-Açum	98	0,5	21	0,4
	Cajari	98	0,5	22	0,5
	Buritirana	78	0,4	21	0,4
	Cedral	66	0,3	17	0,3
	Nova Lima	63	0,3	20	0,4
	Planura	57	0,3	10	0,2
	Água Doce do Maranhão	50	0,3	17	0,3
PB	Pires Ferreira	70	0,4	21	0,4
	Lucena	64	0,3	22	0,5
	Puxinanã	50	0,3	21	0,4
	Barra de São Miguel	47	0,2	13	0,3
	Duas Estradas	47	0,2	17	0,3
	São Bentinho	46	0,2	16	0,3
	Alagoa Nova	42	0,2	10	0,2
	São Sebastião do Umbuzeiro	42	0,2	11	0,2
	Caldas Brandão	37	0,2	7	0,1
	Araruna	23	0,1	7	0,1
	Esperança	19	0,1	7	0,1
	Aparecida	11	0,1	3	0,1
	Caturite	9	0	3	0,1
PE	Petrolina	366	1,9	147	3
	Mirandiba	204	1,1	58	1,2
	Orobo	179	0,9	61	1,3
	Timbaúba	163	0,8	66	1,4
	Saire	156	0,8	46	0,9
	Dormentes	96	0,5	14	0,3
	Sirinhaem	82	0,4	10	0,2
	Lagoa do Carro	76	0,4	14	0,3
	Brejinho	73	0,4	16	0,3
	Alagoinha	72	0,4	2	0
	Surubim	56	0,3	14	0,3
	Pombos	35	0,2	6	0,1
	Peritiba	34	0,2	2	0
	Parisi	28	0,1	5	0,1
PI	São João da Serra	72	0,4	21	0,4
	Campinas do Piauí	65	0,3	19	0,4
	Matias Olímpio	59	0,3	16	0,3
	Alvorada do Gurguéia	48	0,3	13	0,3
	São Miguel do Fidalgo	42	0,2	10	0,2
	Colônia do Piauí	34	0,2	9	0,2
	Caridade do Piauí	33	0,2	9	0,2
	Guadalupe	33	0,2	5	0,1
	Caraúbas do Piauí	30	0,2	8	0,2
	Francinópolis	30	0,2	2	0
	Barro Duro	29	0,2	10	0,2
	Santo Antonio dos Milagres	21	0,1	7	0,1
Santo Antonio de Lisboa	18	0,1	3	0,1	
RN	Riachuelo	128	0,7	34	0,7
	Baraúna	72	0,4	19	0,4
	Upanema	71	0,4	18	0,4

	Umarizal	62	0,3	19	0,4
	Vera Cruz	59	0,3	14	0,3
	Severiano Melo	58	0,3	17	0,3
	Vicosa	56	0,3	14	0,3
	São Miguel do Gostoso	46	0,2	10	0,2
	Ipueira	44	0,2	12	0,2
	Olho D'agua dos Borges	42	0,2	8	0,2
	Apodi	40	0,2	9	0,2
	Serra Caiada	35	0,2	11	0,2
	Galinhos	31	0,2	10	0,2
	Poção de Pedras	92	0,5	28	0,6
	Neópolis	82	0,4	25	0,5
SE	Frei Paulo	66	0,3	12	0,2
	São Miguel do Aleixo	61	0,3	6	0,1
	Pinhais	26	0,1	9	0,2
	Pedregulho	23	0,1	5	0,1
	Total Nordeste	9398	49	2792	57,3
AC	Marechal Thaumaturgo	64	0,3	15	0,3
	Acrelândia	42	0,2	5	0,1
	Alvarães	61	0,3	22	0,5
	Boa Vista do Ramos	50	0,3	20	0,4
AM	Maués	50	0,3	15	0,3
	Carauari	34	0,2	14	0,3
	Rio Preto da Eva	32	0,2	9	0,2
	Nhamundá	21	0,1	3	0,1
AP	Santana	102	0,5	20	0,4
	Pracuúba	35	0,2	5	0,1
	Pedra Bonita	29	0,2	6	0,1
	Pacajá	103	0,5	17	0,3
	Abel Figueiredo	76	0,4	10	0,2
	Afua	69	0,4	17	0,3
	Magalhães Barata	56	0,3	10	0,2
	Oriximina	56	0,3	11	0,2
	Porto de Moz	54	0,3	23	0,5
PA	Novo Repartimento	47	0,2	19	0,4
	Jacundá	46	0,2	14	0,3
	Cameta	36	0,2	14	0,3
	Almeirim	35	0,2	7	0,1
	Monte Alegre	28	0,1	11	0,2
	Bannach	27	0,1	6	0,1
	Pato Branco	26	0,1	7	0,1
	Jacareacanga	18	0,1	11	0,2
	Cabixi	101	0,5	34	0,7
RO	Candeias do Jamari	90	0,5	28	0,6
	Monte Negro	72	0,4	19	0,4
	Rolim de Moura	59	0,3	18	0,4
	São Luís do Quitunde	143	0,7	59	1,2
RR	Amajari	80	0,4	22	0,5
	Rorainópolis	61	0,3	15	0,3
TO	Luzinópolis	79	0,4	12	0,2

	Campos Lindos	58	0,3	16	0,3
	São Salvador do Tocantins	58	0,3	12	0,2
	Mateiros	49	0,3	8	0,2
	São Valerio da Natividade	47	0,2	9	0,2
	Novo Jardim	27	0,1	7	0,1
	Rio dos Bois	27	0,1	7	0,1
	Babaçulândia	24	0,1	6	0,1
	Total Norte	2241	11,7	579	11,9
ES	Laranja da Terra	97	0,5	26	0,5
	Alegre	76	0,4	13	0,3
	Pedrinhas	62	0,3	21	0,4
	Colatina	56	0,3	13	0,3
	Jaguaré	34	0,2	4	0,1
	Nova Venécia	11	0,1	3	0,1
	MG	Pitumbu	172	0,9	42
Pau D'Arco		91	0,5	17	0,3
Pinhão		88	0,5	11	0,2
Nova Maringá		79	0,4	14	0,3
Chapada do Norte		77	0,4	14	0,3
Pedro Canário		75	0,4	16	0,3
São João das Missões		75	0,4	8	0,2
Vespasiano		67	0,3	16	0,3
Teófilo Otoni		64	0,3	12	0,2
Frei Inocencio		62	0,3	15	0,3
Capelinha		59	0,3	26	0,5
Espera Feliz		57	0,3	13	0,3
Santana do Manhuaçu		53	0,3	9	0,2
Divisa Nova		52	0,3	12	0,2
Capim Branco		48	0,3	10	0,2
Argirita		45	0,2	11	0,2
Palmópolis		45	0,2	5	0,1
Paraíso do Sul		44	0,2	3	0,1
Japonvar		42	0,2	11	0,2
Mirabela		42	0,2	9	0,2
Jaíba		41	0,2	13	0,3
Santo Antônio do Monte		41	0,2	8	0,2
Desterro do Melo		39	0,2	13	0,3
José Gonçalves de Minas		38	0,2	6	0,1
Lontra		36	0,2	12	0,2
Icaraí de Minas		33	0,2	9	0,2
Laranjal		33	0,2	4	0,1
Matias Barbosa		29	0,2	8	0,2
São Sebastião do Rio Verde		27	0,1	6	0,1
Coronel Xavier Chaves		26	0,1	3	0,1
São Joaquim de Bicas		26	0,1	2	0
Pompéu		25	0,1	5	0,1
Arantina		24	0,1	1	0
Santos Dumont		23	0,1	7	0,1
Palotina		16	0,1	6	0,1
Onça de Pitangui		9	0	2	0

RJ	Cardoso Moreira	86	0,4	8	0,2	
	Nilópolis	85	0,4	8	0,2	
	Areal	65	0,3	20	0,4	
	Rio Bonito	54	0,3	15	0,3	
	Aperibé	52	0,3	17	0,3	
	Cabo Frio	40	0,2	5	0,1	
	Teresópolis	34	0,2	5	0,1	
	Engenheiro Paulo de Frontin	30	0,2	5	0,1	
	Quissamã	29	0,2	5	0,1	
	Paraguaçu	12	0,1	2	0	
SP	Poloni	94	0,5	21	0,4	
	Cerqueira Cesar	79	0,4	14	0,3	
	Bastos	66	0,3	13	0,3	
	Cunha	64	0,3	16	0,3	
	Cabreúva	53	0,3	19	0,4	
	Avaré	51	0,3	8	0,2	
	Flora Rica	49	0,3	11	0,2	
	Sud Menucci	46	0,2	11	0,2	
	Caconde	45	0,2	4	0,1	
	Pedra Branca do Amapari	43	0,2	12	0,2	
	Morro Agudo	39	0,2	9	0,2	
	Vargem	38	0,2	5	0,1	
	Maua	37	0,2	14	0,3	
	Bofete	33	0,2	7	0,1	
	São João do Iracema	33	0,2	11	0,2	
	Arapeí	27	0,1	10	0,2	
	Matão	26	0,1	7	0,1	
	Nova Odessa	25	0,1	8	0,2	
	Itapevi	22	0,1	2	0	
	Paraobepa	22	0,1	2	0	
	Novais	19	0,1	0	0	
	Piranga	18	0,1	4	0,1	
	Ipaussu	17	0,1	0	0	
	Ribeirão Corrente	14	0,1	1	0	
	Taquaritinga	13	0,1	2	0	
	Ilha Solteira	11	0,1	1	0	
	Quadra	9	0	0	0	
	Bora	3	0	1	0	
	Total Sudeste		3433	17,9	717	14,7
	PR	Borrazópolis	101	0,5	20	0,4
Boa Esperança do Iguaçu		77	0,4	18	0,4	
Inaja		48	0,3	8	0,2	
Pojuca		45	0,2	6	0,1	
Passira		43	0,2	9	0,2	
Moreira Sales		41	0,2	3	0,1	
Jardim Olinda		36	0,2	7	0,1	
Ivate		32	0,2	5	0,1	
Nova Santa Rosa		30	0,2	5	0,1	
Arapongas		29	0,2	7	0,1	

	Santa Cecília do Pavão	27	0,1	5	0,1
	Corbélia	25	0,1	6	0,1
	Guaporema	25	0,1	2	0
	Farol	21	0,1	2	0
	Almirante Tamandaré	19	0,1	0	0
	Leópolis	18	0,1	4	0,1
	Vera Cruz do Oeste	18	0,1	2	0
	Pindobaçu	12	0,1	4	0,1
	Roque Gonzalez	105	0,5	26	0,5
	Entre Ijuís	91	0,5	17	0,3
	Ibiçã	89	0,5	9	0,2
	Nonoai	85	0,4	12	0,2
	Rolante	77	0,4	15	0,3
	Colinas	73	0,4	14	0,3
	Itatiba do Sul	72	0,4	7	0,1
	Tunas	70	0,4	17	0,3
	Cerro Branco	69	0,4	11	0,2
	Caçapava do Sul	67	0,3	18	0,4
	Santa Cecília do Sul	67	0,3	11	0,2
RS	Bozano	65	0,3	10	0,2
	Arroio dos Ratos	64	0,3	14	0,3
	Jacuzinho	63	0,3	14	0,3
	Manoel Viana	63	0,3	7	0,1
	Sentinela do Sul	61	0,3	5	0,1
	Alto Alegre	58	0,3	4	0,1
	Chувиска	52	0,3	6	0,1
	Pouso Novo	50	0,3	8	0,2
	Tupanci do Sul	49	0,3	9	0,2
	Tucunduva	42	0,2	8	0,2
	Cerro Grande do Sul	37	0,2	7	0,1
	Paraíba do Sul	37	0,2	13	0,3
	Linha Nova	36	0,2	10	0,2
	Mafra	80	0,4	11	0,2
	Laguna	78	0,4	7	0,1
	Pequi	69	0,4	12	0,2
	Pomerode	56	0,3	16	0,3
	Palmitos	55	0,3	11	0,2
	Doutor Pedrinho	49	0,3	4	0,1
SC	Videira	49	0,3	23	0,5
	Tangará	32	0,2	6	0,1
	Balneário Arroio do Silva	30	0,2	6	0,1
	Bocaina do Sul	30	0,2	5	0,1
	Meleiro	30	0,2	5	0,1
	São Bonifácio	30	0,2	9	0,2
	Bom Retiro	26	0,1	8	0,2
	Total Sul	2843	14,8	528	10,8
	Total Brasil	19177	100,0	4870	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 78 - Menção à participação da Polícia Federal nos processos do TCU ou MPF, Brasil, 2003-2015

	Frequência	Percentual
Não	17730	92,5
Sim	1447	7,5
Total	19177	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 79 - Quantidade de instituições que investigaram as irregularidades, Brasil, 2003-2015

	Frequência	Percentual	Percentual Válido
1	8431	44,0	83,4
2	1673	8,7	16,6
Total	10104	52,7	100,0
<i>Missing</i> 0	9065	47,3	
3	8	,0	
Total	9073	47,3	
Total	19177	100,0	

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015.

TABELA 80 - Quais instituições investigaram as irregularidades, Brasil, 2003-2015

	Frequência	Percentual	Percentual Válido
MPF	7985	41,6	80,2
TCU	291	1,5	2,9
PF	1439	7,5	14,5
TCUeMPF	242	1,3	2,4
Total	9957	51,9	100,0
<i>Missing</i>	9220	48,1	
Total	19177	100,0	

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do CRIP, 2015

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Me fale um pouco sobre a sua carreira até a chegada a este cargo. O(A) senhor(a) já ocupou outros cargos em outras instituições públicas? Por quanto tempo?
- 2) O(A) senhor(a) poderia descrever o trabalho que desempenha na sua instituição?
- 3) Dentro do seu trabalho, qual é o contato que o senhor tem com os casos de corrupção?
- 4) Na opinião do(a) senhor(a), qual o papel dos municípios na implementação das políticas públicas?
- 5) Atualmente, como o(a) senhor(a) avalia a capacidade de gestão no plano dos municípios brasileiros? Qual o desafio e as condições dos municípios para assumir esse papel?
- 6) O(a) senhor(a) trabalha ou já trabalhou na sua instituição com os processos que envolvem a baixa qualidade do serviço público oferecido pelos municípios?
- 7) Como o(a) senhor(a) definiria corrupção?
- 8) Quais os papéis do(a) [NOME DA INSTITUIÇÃO] no controle da corrupção?
- 9) Existe algum órgão, burocracia ou núcleo dentro da sua instituição que vise especificamente tratar dos casos de corrupção? Como ela atua?
- 10) O(A) [NOME DA INSTITUIÇÃO] tem como prioridade controlar os casos de corrupção envolvendo recursos federais? E os casos de corrupção envolvendo os municípios, são prioridade?
- 11) Quais são os métodos de escolha para que sua instituição comece a processar ou investigar os municípios envolvidos em corrupção? A sua instituição é livre para fazer essa escolha? Essa escolha cabe a quem dentro da sua instituição?
(Se sim, ir para questão 13; se não, para a questão 14)
- 12) (Se a instituição é livre) Quais as principais características que asseguram essa autonomia institucional para atuar contra a corrupção?
- 13) (Se a instituição NÃO é livre) Quais características impedem a autonomia de sua instituição?
- 14) O(A) senhor(a) já sofreu ou ouviu falar de pressões de líderes (locais, estaduais ou federais) para não dar prosseguimento com casos de corrupção? E no caso dos municípios, essa pressão existe?
- 15) E pressões de dentro da sua própria instituição?
- 16) Quais obstáculos o(a) senhor(a) identifica dentro da sua instituição para o melhor desenvolvimento dos trabalhos de controle da corrupção?

17) Vou citar algumas irregularidades encontradas nos municípios brasileiros e gostaria que o(a) senhor(a) me dissesse quais delas potencialmente mobilizariam a sua instituição a agir e por quê:

18.1 “Falhas no processo licitatório para aquisição da Unidade Móvel de Saúde” Sim Não Não sabe/Não respondeu

18.2 “Falta de materiais para o Programa de Saúde Bucal” Sim Não Não sabe/Não respondeu

18.3 “Impossível avaliar a prestação de contas já que nenhum tipo de documentação comprobatória dos repasses ou mesmo dos gastos efetuados foi apresentada” Sim Não Não sabe/Não respondeu

18.4 “Execução de obra em desacordo com o estipulado contratualmente, com conseqüente prejuízo à população beneficiada” Sim Não Não sabe/Não respondeu

18.5 “Utilização de recursos provenientes de aplicação financeira sem anuência da concedente” Sim Não Não sabe/Não respondeu

18.6 “Famílias beneficiárias com indícios de renda incompatível com o programa Bolsa Família” Sim Não Não sabe/Não respondeu

18.7 “O Conselho não fiscaliza a execução dos programas” Sim Não Não sabe/Não respondeu

18.8 “Não elaboração do Plano Municipal de Saúde” Sim Não Não sabe/Não respondeu

18) O que seria preciso estar envolvido em um caso de corrupção para a sua instituição decidir agir?

19) Vou citar uma série de áreas comuns da administração pública e gostaria que o(a) senhor(a) desse uma nota de zero (0) a dez (10) pensando, de acordo com sua experiência, o quanto a corrupção se faz presente em cada uma delas, especialmente no nível municipal:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NENHUMA										
Corrupção										
MUITA										
corrupção										

20.1	Licitações	()
20.2	Convênios com estados e municípios	()
20.3	Execução de contratos	()
20.4	Folhas de pagamento	()
20.5	Obras	()
20.6	Programas de Transferência de Renda	()
20.7	Concessões Públicas	()

(Para os que trabalham na CGU, PULAR para a pergunta 23)

20) O(A) senhor(a) conhece o programa de fiscalização por sorteios da CGU?

21) O(A) senhor(a) poderia nos narrar o que ocorre dentro da sua instituição quando chegam ao conhecimento as irregularidades trazidas pela CGU nos seus relatórios?

(A partir daqui pode perguntar para todos)

22) Qual papel a sua instituição desempenha nesse processo de controle a partir do programa de fiscalização por sorteios da CGU?

23) A sua instituição, ou mesmo o(a) senhor(a) pessoalmente, já entrou alguma vez em contato com [NOME DA INSTITUIÇÃO] para abordar casos de corrupção que envolvem municípios? Como foi feito esse contato e com qual frequência esse contato ocorre?

Instituições:

24.1 CGU	() Sim () Não () Não sabe/Não respondeu
24.2 TCU	() Sim () Não () Não sabe/Não respondeu
24.3 Ministério Público	() Sim () Não () Não sabe/Não respondeu
24.4 Justiça Federal	() Sim () Não () Não sabe/Não respondeu
24.5 Polícia Federal	() Sim () Não () Não sabe/Não respondeu

24) O (A) senhor(a) ou alguém de sua instituição já teve algum contato negado com alguma instituição federal para tratar da corrupção municipal? Qual instituição negou e por quê?

25) Quando a sua instituição procura outras instituições e quando é procurada por outras instituições federais de controle para tratar de assuntos ligados à corrupção? Se possível, nos dê exemplos de casos, problemas ou dúvidas que incitam essa conexão.
(Esse trabalho em conjunto traz benefícios recíprocos para as instituições parceiras? Quais benefícios? Como as instituições se auxiliam?)

26) Na sua opinião, essas instituições de controle (CGU, MPF, TCU, PF, Justiça Federal) trabalham conjuntamente para o enfrentamento da corrupção?
(Se sim, vá para pergunta 28. Se não, vá para a pergunta 29)

27) Se sim, como ocorre esse trabalho?

38) Na sua opinião, a sua instituição consegue cumprir o papel punir os agentes políticos, como prefeitos, responsáveis pelo mau uso de verbas públicas?

39) Na opinião do(a) senhor(a), o controle da corrupção pode emperrar o desenvolvimento?
Em que medida?

ANEXO – Respostas aos pedidos de informação através da lei de acesso à informação

Dados do Pedido

Protocolo	00700000410201477
Solicitante	Ana Luiza Melo Aranha
Data de abertura	02/10/2014 22:21
Orgão Superior Destinatário	AGU – Advocacia-Geral da União
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de atendimento	27/10/2014
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de recebimento da resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Pesquisa de doutorado, solicitação de dados dos municípios, programa de sorteio da CGU
Detalhamento	<p>Boa noite,</p> <p>sou aluna de doutorado em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Minha tese será defendida ano que vem, na qual estudo as instituições de accountability brasileiras, como elas interagem entre si. Eu construí uma amostra de 322 municípios brasileiros fiscalizados pela CGU no seu programa de sorteios públicos, e busco agora o que foi feito nas outras instituições federais a partir desse levantamento da CGU. Já consegui dados do MPF e do TCU a respeito dos processos que essas instituições abriram contra os 322 municípios, porém ainda não consegui os dados da AGU. Por isso, através dessa solicitação venho pedir a ajuda de vocês para completar a minha tese. Gostaria de saber se, da lista em anexo, a AGU se envolveu em algum processo (administrativo ou judicial) contra esses 322 municípios, o número desses processos, se eles derivaram do programa de sorteios da CGU, se foi estabelecido algum outro contato com outras instituições federais e o prosseguimento que eles tiveram. Peço por meio dessa solicitação porque está impossível fazer essa busca simples pelo site, porque não consigo saber a conexão com o programa dos sorteios, também não consigo buscar a partir do número do processo no MPF ou TCU (não usam o NUP). Bom, é isso. preciso muito desses dados para completar a minha tese. Uma boa noite.</p>

Dados da Resposta

Data de resposta	24/10/2014 10:07
Tipo de resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta Prezado(a) Senhor(a),

A Advocacia-Geral da União (AGU) agradece o envio da sua mensagem. Em resposta a sua solicitação a Procuradoria-Geral Federal nos respondeu o seguinte:

“Em resposta à solicitação do Serviço de Informações ao Cidadão AGU, a Coordenadora-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos informou que a Procuradoria-Geral Federal, órgão responsável pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, não vinha recebendo os resultados das fiscalizações realizadas em municípios sorteados pela Controladoria-Geral da União, situação que se modificou no início do presente exercício, quando a CGCOB diligenciou para que pudessem ter acesso aos Relatórios de Fiscalização decorrentes da 38ª etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Uma vez recebidos os relatórios, os documentos foram disponibilizados na rede interna da AGU, com orientação para que os órgãos de execução com competência territorial para atuação na área do Município envolvido avaliassem os casos nos quais fosse cabível a adoção de providências para recuperar valores desviados dos cofres das entidades representadas. Considerando, pois, que se trata de rotina relativamente recente no âmbito da atuação da PGF, ainda não foi elaborado levantamento sobre as medidas adotadas em decorrência dos resultados da 38ª etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da CGU.
Atenciosamente,
Procuradoria-Geral Federal.”

Sendo o que havia para o momento, colocamo-nos ao seu dispor.
Atenciosamente,
Serviço de Informações ao Cidadão
Advocacia-Geral da União

Classificação do Pedido

Categoria do pedido	Justiça e Legislação
Subcategoria do pedido	Legislação e jurisprudência
Número de perguntas	1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
02/10/2014 22:21	Pedido Registrado para o Órgão AGU – Advocacia-Geral da União	SOLICITANTE
03/10/2014 11:32	Pedido em Atendimento	AGU – Advocacia-Geral da União
24/10/2014 10:07	Pedido Respondido	AGU – Advocacia-Geral da União



P A R E C E R
Controladoria-Geral da União
Ouvidoria-Geral da União

Referência:	08850.003167/2014-37
Assunto:	Recurso contra decisão denegatória ao pedido de acesso à informação.
Órgão ou entidade recorrido (a):	DPF/MJ – Departamento da Polícia Federal do Ministério da Justiça.
Restrição de acesso:	Não há restrição de acesso à informação.
Ementa:	Inquérito policial – argumento de que a solicitação se encontra dentro do escopo da LAI – Departamento da Polícia Federal do Ministério da Justiça – argumento de que se trata de informação sigilosa, conforme disposição expressa do Código de Processo Penal – conhecido e desprovido.
Recorrente:	A. L. M. A

Senhor Ouvidor-Geral da União,

1. Trata-se de pedido de acesso à informação, formulado em 02/10/2014, com fundamento na Lei nº 12.527/2011, formulada por A. L. M. A. em face do Departamento da Polícia Federal do Ministério da Justiça.

2. O demandante pergunta se o DPF se envolveu em algum processo (administrativo ou judicial) contra os 322 municípios mencionados no anexo do pedido. Solicita também o número desses processos, se existentes, quantos e quais derivaram de sorteios da CGU, se foi estabelecido algum contato com outras instituições federais e que prosseguimento eles tiveram.

3. A DPF responde em 07/11/2014, nos seguintes termos:

Em atendimento ao seu requerimento NUP/E-SIC 08850003338201428, apesar de não termos recebido a lista com o número dos processos do MPF mencionada por v. senhoria, informamos que, primeiramente, necessário se

fazer saber junto à CGU quais foram os Relatórios de Fiscalização de Municípios encaminhados à Polícia Federal para apuração de eventuais crimes. Esse dado não consta em nossos sistemas. Todas as notícias encaminhadas pela CGU ao DPF vão diretamente para os Estados e são incluídas no sistema como Iniciativas Externas.

Após essa informação oriunda da CGU, poderíamos identificar os procedimentos encaminhados ao DPF que foram resultado de relatório de fiscalização por sorteio.

Outra questão que se deve levar em conta, desde já, diz respeito à questão do sigilo de parte destas investigações que foram iniciadas. Considerando que um número razoável ainda está em fase inicial, ou seja, não foi enviado relatório final ao MPF, entende-se inviável o conhecimento destas apurações, por enquanto.

4. O recurso de 1ª instância é apresentado em 07/11/2014, nos seguintes termos:

Não entendi a justificativa.

Encaminho em anexo novamente a lista com os números dos processos do MPF. Ressalto, mais uma vez, que essas informações são para uma tese de doutorado, e o sigilo faz parte das garantias da tese. Se preciso, encaminho comprovante de matrícula e de projeto da tese.

5. O recurso é indeferido em 14/11/2014, sob a seguinte justificativa:

Não há fundamento para deferir o recurso porque a DICOR/DPF respondeu ao pedido e justificou a impossibilidade de fornecer os dados solicitados, cumprindo, dessa forma, o disposto no art. 15, §1º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012. Aquela Diretoria explicou que, para efetuar pesquisa a respeito do assunto em questão, é necessário que a requerente verifique perante a Controladoria-Geral da União (CGU) quais Relatórios de Fiscalização de Municípios foram encaminhados à Polícia Federal para apuração de crimes. Ou seja, a requerente deve fornecer a lista dos relatórios de fiscalização enviados pela CGU à Polícia Federal, especificando os números dos documentos de encaminhamento, a fim de facilitar a busca. Sem essa informação a DI-

COR/DPF esclareceu que não consegue consultar e obter os dados solicitados. 6. Aquela Diretoria explicou também que, ainda que a requerente forneça a lista dos relatórios de fiscalização enviados pela CGU à Polícia Federal, será preciso examinar, caso a caso, se os dados não estão protegidos por sigilo, isto é, se há autorização legal para fornecê-los. Por exemplo, não é possível fornecer informações relativas aos casos em que há investigação policial em andamento, tendo em vista o sigilo previsto no art. 20 do Código de Processo Penal.

6. O recurso de 2ª instância é interposto em 14/11/2014, nos seguintes termos:

Na minha última tentativa, não me expliquei de forma a me fazer entender. A CGU encaminha todos, digo, todos os relatórios de fiscalização à Polícia Federal, e a PF decide, com autonomia própria, se irá ou não abrir procedimentos investigativos. Daí que não adiantará em nada fazer primeiro a requisição à CGU, dado que ela sempre encaminha todos os relatórios a vossa instituição. Em segundo lugar, já encaminhei aos senhores os dados que consegui obter prontamente junto ao Ministério Público, em uma planilha com todos os processos que esta instituição se envolveu e que entram na minha amostra. Desta forma, eu apenas gostaria que a Polícia Federal, órgão absolutamente ativo e competente, conferisse, de acordo com os números dos processos do MPF se ela atuou em algum deles ou não. Apenas isso. Creio que os senhores teriam acesso ao número do processo do MPF para esta conferência no seu sistema.

Eu realmente não gostaria de justificar na minha tese porque deixei o estudo da Polícia Federal de fora, anexando as não-respostas à minha tese.

Anexo os documentos que irão facilitar a busca dos senhores, peço apenas que me confirmem se abriram ou não investigação nesses casos. Ou, se quiserem, quais desses municípios geraram investigações. São duas planilhas de excell com os números dos processos no MPF e uma lista com o nome dos municípios da minha amostra. A princípio só preciso desta confirmação.

7. O recurso é desprovido em 24/11/2014, argumentando-se que o DPF não se opôs à concessão da informação, mas esclareceu que, para que ela fosse atendida, seria necessário ter acesso aos relatórios de fiscalização enviados pela CGU à Polícia Federal.

8. Na mesma data, o demandante interpõe recurso à CGU:

Como minha última tentativa de obter os dados para a minha tese de doutoramento, recorro à essa instituição.

Obtive 3 respostas negativas da Polícia Federal (a última inclusive fora do prazo a que se refere a lei de acesso a informação), sobre quais processos de investigação ela abre quando recebe os relatórios do programa de sorteios da própria CGU. Ressalto que não pedi acesso a informação de todos os processos, nem aos processos em si. Enviei uma lista com os nomes dos municípios e os relatórios que entraram na minha amostra.

Apenas gostaria de saber se a nossa Polícia Federal se dignificou a atuar em algum deles. Ressalto, o que pode parecer óbvio para essa instituição, que todos os relatórios estão disponíveis online - entendo que não preciso enviar os relatórios à PF para que ela atenda a minha solicitação, porque eles estão disponíveis e porque ela recebe todos eles da própria CGU.

Realmente não consigo entender qual o problema em atender a essa solicitação. Sou uma cidadã brasileira, que em sua tese de doutoramento estuda as instituições de controle no Brasil e sua atuação em conjunto e simplesmente não consigo obter dados junto à Polícia Federal. Eu poderia simplesmente cortá-la e justificar isso na minha tese. Mas é um absurdo uma instituição do porte da Polícia Federal não conseguir fazer uma simples conferência com base em uma lista de municípios. Ou ela não possui os dados, ou não quer me informar. Esse é o meu apelo final, espero que possamos encontrar uma solução.

9. Recebido o recurso, a CGU realiza pedido de esclarecimentos complementares na data de 26/01/2014, nos seguintes termos:

É possível que o DPF identifique quantos processos (administrativos ou judiciais) existem envolvendo algum dos 322 municípios mencionados pelo recorrente?

Dentre os processos existentes, é possível que o DPF identifique de maneira imediata quais são provenientes da Controladoria-Geral da União?

Tendo-se como exemplo a planilha enviada pelo recorrente, que guarda relação com os processos em que houve envolvimento do MPF, seria possível à DPF elaborar uma planilha análoga a esta?

10. A resposta do órgão é apresentada em 02/02/2015:

1. Primeiro, esclareça-se que a Polícia Federal realiza as investigações criminais por meio de inquéritos policiais, conforme o disposto nos arts. 4º e ss. do Código de Processo Penal, e não por meio de processos administrativos ou judiciais, ficando prejudicadas as questões abaixo.

2. Ainda assim, informa-se que, questionado a respeito, o Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos (SRDP/CGPFAZ/DICOR/DPF) reiterou a manifestação já enviada à requerente no sentido de que *"informamos que, primeiramente, necessário se fazer saber junto à CGU quais foram os Relatórios de Fiscalização de Municípios encaminhados à Polícia Federal para apuração de eventuais crimes. Esse dado não consta em nossos sistemas. Todas as notícias encaminhadas pela CGU ao DPF vão diretamente para os Estados e são incluídas no sistema como Iniciativas Externas. Após essa informação oriunda da CGU, poderíamos identificar os procedimentos encaminhados ao DPF que foram resultado de relatório de fiscalização por sorteio. Outra questão que se deve levar em conta, desde já, diz respeito à questão do sigilo de parte destas investigações que foram iniciadas. Considerando que um número razoável ainda está em fase inicial, ou seja, não foi enviado relatório final ao MPF, entende-se inviável o conhecimento destas apurações, por enquanto"*.

3. Como bem argumentado na decisão do Exmo. Sr. Ministro da Justiça referente ao recurso de 2ª instância, não houve indeferimento do pedido, tendo sido respondido à requerente que é necessário saber quais relatórios de fiscalização a CGU enviou à Polícia Federal, a fim de possibilitar a pesquisa pelo SRDP/CGPFAZ. Sem esses dados complementares o pedido da requerente não preenche o requisito previsto no art. 12, inciso III, do Decreto nº 7.724/2012 e não pode ser atendido, nos termos do art. 13, inciso I. Acrescente-se que, mesmo com esses dados complementares, o SRDP/CGPFAZ terá de fazer a pesquisa e elaborar a resposta respeitando o sigilo das investigações policiais previsto no art. 20 do CPP.

11. Em 04/05/2015, a CGU questiona novamente a DPF, perguntando-lhe se não é possível enviar ao cidadão informações sobre inquéritos policiais abertos contra dirigentes dos municípios indicados na lista do recorrente:

Relendo o pedido, parece que o cidadão deseja saber quais foram as ações foram adotadas pela Polícia Federal “contra” os 322 municípios que ele lista em anexo. Ou seja, ele não está perguntando o que a DPF fez a partir dos relatórios produzidos pela CGU nestes municípios, mas, apenas, se há alguma ação da DPF atualmente em curso ou já arquivada “contra” esses municípios.

Efetivamente, ao que parece o cidadão confunde as competências da DPF, que não abre inquéritos policiais contra “municípios”, mas apenas contra seus dirigentes (e corrija-me se eu estiver sendo impreciso nesta constatação).

O que me parece é que podemos reinterpretar o pedido do recorrente nos seguintes termos: “há algum inquérito policial instaurado para investigar a regularidade da conduta dos dirigentes ou a licitude das contas públicas dos municípios indicados em anexo?”

Esta pergunta, com certeza, pode ser respondida pela DPF sem necessidade de indicação de qualquer relatório da CGU (a menos que haja sigilo decorrente de investigações, em conformidade com o código penal).

Portanto, peço, por gentileza, que o senhor reinterprete a questão do cidadão da forma indicada acima e indique, por e-mail, a sua resposta ou, na impossibilidade de fazê-lo, a justificativa legal.

12. A CGU realiza novo pedido de esclarecimentos posteriores na data de 04 de fevereiro de 2015, perguntando se há, no âmbito da DPF, alguma ação ou inquérito envolvendo dirigentes dos município mencionados na petição inicial.

13. A DPF responde em 11 de fevereiro de 2015:

Além disso, com relação à questão abaixo, não é possível informar à requerente se há inquéritos policiais investigando fatos ilícitos relativos aos municípios citados no pedido dela porque, como já argumentado, informações relativas a inquéritos policiais estão protegidas pelo sigilo previsto no art. 20 do Código de Processo Penal. Esse sigilo deve ser respeitado e afasta a inci-

dência da LAI, conforme se infere do disposto no art. 6º, inciso I, do Decreto nº 7.724/2012, em que se prevê que o acesso à informação não se aplica "às hipóteses de sigilo previstas na legislação". Portanto, a LAI não abrange informações referentes a inquéritos policiais em razão do sigilo legal que os resguarda e, dessa forma, não é possível fornecer à recorrente dados a respeito deles.

14. É o relatório. Passa-se à análise.

Análise

15. Registre-se que o recurso foi apresentado perante a CGU de forma tempestiva e recebido conforme o caput e §1º do art. 16 da Lei nº 12.527/2012, bem como em respeito ao prazo de 10 (dez) dias previsto no art. 23 do Decreto nº 7724/2012.

16. Quanto à análise de mérito, retoma-se o pedido original do autor:

Eu construí uma amostra de 322 municípios brasileiros fiscalizados pela CGU no seu programa de sorteios públicos, e busco agora o que foi feito nas outras instituições federais a partir desse levantamento da CGU. Já consegui dados do MPF e do TCU a respeito dos processos que essas instituições abriram contra os 322 municípios, porém ainda não consegui os dados da Polícia Federal

17. Ainda que confuso, o pedido do autor indica o desejo de saber se a Polícia Federal instaurou inquéritos policiais direcionados aos dirigentes máximos dos 322 municípios citados no pedido inicial. Esta interpretação se faz necessária para dar concretude ao pedido do demandante, pois os inquéritos policiais constituem a principal forma de processo administrativo levada a cabo pela Polícia Federal, que não possui competência constitucional para dar início a processos judiciais

18. Sobre os inquéritos policiais, é pertinente transcrever o art. 20 do Código de Processo Penal, que regulamenta o tema:

Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

19. Desta forma, verifica-se que, por ato discricionário da autoridade policial, é possível decretar o sigilo de inquéritos policiais.

20. No entanto, se trata de ato discricionário condicionado, isto é, que só pode ser praticado mediante o preenchimento dos requisitos legais. Mais concretamente, a leitura do dispositivo legal permite verificar que o sigilo do inquérito policial somente poderá ser decretado se isso for estritamente necessário para elucidação dos fatos investigados ou se houver interesse público para decretação do sigilo.

21. Sobre o tema, necessário apontar que não há dúvidas acerca da licitude do ato que determina o sigilo dos inquéritos policiais em andamento. Com relação a estes, é fato ser a autoridade policial a mais apta para afirmar se a sua divulgação acarretará ou não prejuízo ao procedimento investigatório. Não caberia a este órgão de controle proferir opinião sobre a conveniência do ato de decretação de sigilo. Sendo assim, não cabe dúvidas quanto à licitude do ato de manter sob sigilo inquéritos policiais que encontram-se atualmente em andamento.

22. Com relação aos inquéritos já finalizados, tampouco há de se falar na possibilidade de publicizá-los. É que, mesmo depois de finalizados, os inquéritos policiais permanecem sendo documentos de acesso restrito, ainda que, nesta hipótese, eles possam ser revelados ao acusado/investigado e a seu respectivo defensor.

23. Esta é a posição do Supremo Tribunal Federal. De acordo com o texto da Súmula vinculante n. 14, o sigilo do inquérito policial perdura depois de finalizados os procedimentos investigatórios, podendo ser disponibilizado apenas ao investigado e ao seu representante, para exercício do direito de defesa:

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

24. Esquemáticamente, o que ocorre é que os inquéritos policiais possuem sigilo absoluto até a sua conclusão; a partir de sua finalização, a regra do sigilo é mitigada em prol dos princípios do contraditório e da ampla defesa, podendo-se conceder acesso ao acusado e aos seus representantes – mas somente a eles.

25. O sigilo do inquérito policial é, conforme voto do Min. Cézar Peluzo no julgamento do Inquérito 2424, “instrumento mediante o qual se garante a inviolabilidade do segredo, e serve à autoridade condutora das investigações, visando à elucidação do fato, mas preserva ao mesmo tempo a intimidade, vida privada, imagem e honra das pessoas envolvidas na apuração”. Segundo o Ministro,

Processos que tenham sido decretados como sigilosos só podem tornar-se públicos em relação a acusados, defensores e à vítima” e a divulgação de “tais inconfidências, além de serem incompatíveis com os cuidados necessários à condução frutífera das investigações, trazem ainda danos gravíssimos à vida privada dos envolvidos, e sobretudo de terceiros meramente referidos, com seqüelas pessoais gravosas e irremissíveis (STF, Inq, 2424).

26. A prevalência do sigilo nos inquéritos policiais se impõe para preservação da intimidade e da honra dos investigados. É que não se pode negar que o fato de ser objeto de investigação por parte de um Inquérito Policial causa, por si só, fortes constrangimentos à pessoa do investigado, ainda que a existência de tal investigação, por si só, não comprove qualquer culpabilidade do agente. Sendo assim, a imposição do sigilo se impõe como medida de proteção do direito fundamental à intimidade dos investigados, ainda que se trate de agentes políticos.

Conclusão

27. De todo o exposto, opina-se pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

MARCIO CAMARGO CUNHA FILHO
Analista de Finanças e Controle

D E C I S Ã O

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Portaria n. 1.567 da Controladoria-Geral da União, de 22 de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o parecer acima, para decidir pelo **desprovemento** do recurso interposto, nos termos do art. 23 do referido Decreto, no âmbito do pedido de informação nº 08850.003167/2014-37, direcionado ao Departamento de Política Federal do Ministério da Justiça

GILBERTO WALLER JÚNIOR
Ouvidor-Geral da União - Substituto



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: PARECER nº 311 de 19/02/2015

Referência: PROCESSO nº 08850.003167/2014-37

Assunto: Recurso de acesso à informação

Signatário(s):

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 19/02/2015

Relação de Despachos:

aprovo.

GILBERTO WALLER JUNIOR
Ouvidor
Assinado Digitalmente em 19/02/2015
