



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

CLÁUDIO PACHECO VILHENA

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: avaliação da adequação da CGU ao exercício do papel de Agência Anticorrupção nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

**Salvador - BA
2017**

CLÁUDIO PACHECO VILHENA

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: avaliação da adequação da CGU ao exercício do papel de Agência Anticorrupção nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho

**Salvador - BA
2017**

Escola de Administração - UFBA

V711 Vilhena, Cláudio Pacheco.

Combate à corrupção no Brasil: avaliação da adequação da CGU ao exercício do papel de agência anticorrupção nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas contra Corrupção /Cláudio Pacheco Vilhena. – 2017.

146 f.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Gomes de Pinho.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

1. Transparência na administração pública –Brasil. 2. Improbidade administrativa – Prevenção – Brasil. 3. Corrupção administrativa – Prevenção. 4. Acordos internacionais – Prevenção – Corrupção. 5. Crime contra administração pública. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 353.46

TERMO DE APROVAÇÃO

CLÁUDIO PACHECO VILHENA

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: avaliação da adequação da CGU ao exercício do papel de Agência Anticorrupção nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho - Orientador
Doutor em Regional Planning - University of London, UL, Inglaterra
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Profa. Dra. Ana Rita Silva Sacramento
Doutora em Administração UFBA
Faculdade Anísio Teixeira - FAT

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
Doutor em Ciências Sociais – PUC/SP
Fundação Getúlio Vargas – FGV/SP

Salvador, 20 de julho de 2017.

Dedico este trabalho aos meus pais David (em memória) e Ofensia (em memória), à minha esposa Silvana e ao meu filho Danilo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, autor supremo da vida.

Aos meus pais (em memória), pelo amor, atenção, dedicação, ensino e exemplo fundamentais à minha formação pessoal, acadêmica e profissional.

À minha família, Silvana e Danilo, pela compreensão e pelo apoio demonstrado em todos os momentos de ausência e dedicação ao Mestrado.

Ao Professor Pinho pela orientação, revisão e esclarecimentos das dúvidas ao longo da elaboração deste trabalho, bem como pelo exemplo de dedicação e compromisso como educador.

Aos Professores do Mestrado Profissional em Administração da Escola de Administração da UFBA, pelo interesse e competência em transmitir conhecimento.

Aos amigos da CGU, que contribuíram lendo e dando ideias na construção deste trabalho, em especial aos colegas do Mestrado pela convivência agradável e apoio constante.

RESUMO

A corrupção é um problema que atinge a todos os países em maior ou menor grau. As Nações Unidas responderam a esse problema por meio de uma das convenções mais abrangentes e atuais sobre o tema. A partir da assinatura da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o Brasil tem buscado adequar-se ao que foi acordado internacionalmente. A pesquisa tem como objetivo analisar a adequação do papel desempenhado pela CGU às funções previstas para uma agência anticorrupção. Para chegar a esse resultado, são analisadas as principais políticas anticorrupção desenvolvidas no Brasil com a participação do órgão, tanto na área da prevenção quanto na área de combate à corrupção. Como base teórica da pesquisa foram analisados os principais aspectos da corrupção, seu desenvolvimento histórico, conceitos e causas na sociedade brasileira, bem como as funções esperadas e os requisitos necessários para que uma agência anticorrupção possa atuar de forma independente e eficaz. Por meio da análise de documentos, foram identificadas as principais ações da CGU na implementação de políticas anticorrupção, cuja análise foi complementada com as entrevistas realizadas. Constatou-se que a CGU vem exercendo papel de destaque na promoção de políticas preventivas, seja na promoção de mudanças legislativas, seja na realização de ações de promoção da transparência e do controle social. Na área de combate à corrupção, apesar das ações realizadas em parceria com outros órgãos, foram detectadas fragilidades de coordenação entre órgãos. A atuação da CGU na promoção do *enforcement* por meio da responsabilização administrativa de servidores está adstrita ao Poder Executivo Federal. A existência de diversos órgãos, cada um com suas competências próprias, para atuar no enfrentamento da corrupção, confirma o modelo multiagência adotado no Brasil. Os resultados apontam que a CGU não possui os requisitos de independência e autonomia necessários a uma agência anticorrupção e sua atuação, apesar de centralizar grande parte das iniciativas anticorrupção do Poder Executivo Federal, não é suficiente para caracterizá-la como agência anticorrupção de abrangência nacional.

Palavras-Chave: Combate à corrupção; Prevenção da corrupção; Patrimonialismo; *Accountability*; Agência anticorrupção.

ABSTRACT

Corruption is a problem that affects all countries to a greater or lesser extent. The United Nations has responded to this problem through one of the most comprehensive and current conventions on the subject. Since the signature of the United Nations Convention against Corruption, Brazil has sought to adapt its public offices according with what was agreed internationally. The research aims to analyze the adequacy of the role played by the CGU to the functions foreseen for an anticorruption agency. In order to achieve this result, the main anticorruption policies developed in Brazil are analyzed with the participation of the agency, both in the area of prevention and in the area of anti-corruption. As a theoretical basis, the main aspects of corruption, historical development, concepts and causes in Brazilian society were analyzed, as well as the expected functions and necessary requirements for an anticorruption agency to act independently and effectively. Through document analysis, CGU's main actions in the implementation of anticorruption policies were identified. The analysis was complemented with the interviews. It was verified that the CGU has been playing a prominent role in promoting preventive policies, both in promoting legislative changes and in carrying out actions to promote transparency and social control. In the area of combating corruption, despite the actions carried out in partnership with other agencies, weaknesses in coordination between agencies were detected. CGU's performance in the promotion of enforcement through the administrative accountability of servers is attached to the Federal Executive Branch. The existence of several agencies, each with its own competencies, to act in the face of corruption, confirms the multi-agency model adopted in Brazil. The results indicate that the CGU does not have the necessary independence and autonomy requirements for an anticorruption agency and its performance, despite centralizing a large part of the anticorruption initiatives of the Federal Executive Branch, is not enough to characterize it as a national anti-corruption agency.

Keywords: Fighting corruption; Prevention of corruption; Patrimonialism; Accountability; Anti-corruption agency;

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACA	<i>Anti-corruption agency</i>
AGU	Advocacia-Geral da União
CF	Constituição Federal
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Consocial	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
CRG	Corregedoria-Geral da União
DPF	Departamento de Polícia Federal
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
FCPA	Lei Contra Práticas Corruptas Internacionais
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICRG	<i>International Country Risk Guide</i>
IPC	Índice de Percepção de Corrupção
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização do Estados Americanos
OGU	Ouvidoria Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PPA	Plano Plurianual
PRS	<i>Political Risk Service</i>
PT	Partido dos Trabalhadores
SIC	Serviços de Informação ao Cidadão
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
S&P	<i>Standard and Poors</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UNCAC	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional	35
TABELA 2	Razões da negativa de acesso	92
TABELA 3	Eventos presenciais do programa Olho Vivo	97
TABELA 4	Empresas participantes do Pró-Ética	101
TABELA 5	Punições Expulsivas por Fundamentação	110
TABELA 6	Participação da CGU nas metas e ações da ENCCLA	123

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Trajatória da <i>Answerability</i> no Brasil Recente	55
QUADRO 2	Programas anticorrupção eficazes baseados na qualidade da governança	75
QUADRO 3	Macroprocessos Finalísticos da Controladoria-Geral da União	85
QUADRO 4	Temas objeto de proposição normativa pela CGU	102

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1) GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Pedidos com base na LAI (mai/2012 a dez/2016)	91
GRÁFICO 2	Pedidos classificados por tipo de resposta (mai/2012 a dez/2016)	92
GRÁFICO 3	Visitas ao Portal da Transparência (2007 a 2016)	94
GRÁFICO 4	Operações Especiais realizadas em parceria com outros órgãos	107
GRÁFICO 5	Representação gráfica das punições por fundamentação	111
GRÁFICO 6	Evolução do quadro de pessoal da CGU	128

2) FIGURAS

FIGURA 1	Ciclo de vida de uma agência anticorrupção	76
FIGURA 2	Organograma da CGU (vigente em 2017)	87

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	17
1.2 PRESSUPOSTOS DA PESQUISA	17
1.3 JUSTIFICATIVA	18
1.4 OBJETIVOS DA PESQUISA	20
1.4.1 Objetivo Geral	20
1.4.2 Objetivos Específicos	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 CORRUPÇÃO: CONCEITOS, ABORDAGENS, CLASSIFICAÇÃO E MENSURAÇÃO	22
2.1.1 Conceitos de Corrupção	22
2.1.2 Abordagens Teóricas Clássicas da Corrupção	26
2.1.3 Classificação da Corrupção	31
2.1.4 Percepção e Formas de Mensuração da Corrupção	32
2.2 CAUSAS HISTÓRICAS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL	35
2.2.1 Patrimonialismo e Clientelismo	36
2.2.2 <i>Accountability</i>: a deficiência na dimensão do <i>enforcement</i>	50
2.3 AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO	59
2.3.1 A Convenção da ONU Contra a Corrupção	60
2.3.2 Principais Características de uma Agência Anticorrupção	62
2.3.3 Tipos de Agências Anticorrupção	71
2.3.4 Resultados: avaliação, falhas e correções de rumos	73
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	77
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	79
4.1 CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA CGU	80
4.2 POLÍTICAS DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL	88
4.2.1 Promoção da Transparência e do Acesso à Informação	89
4.2.1.1 Regulamentação do Acesso à Informação	90
4.2.1.2 Portal da Transparência e Páginas de Transparência Pública	93
4.2.2 Incentivo à Participação e ao Controle Social	96
4.2.3 Promoção da Ética e da Integridade	99
4.2.4 Elaboração de Projetos Normativos	102

4.2.5 Acordos e Cooperação Internacional	104
4.3 POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL	105
4.3.1 Apurações Especiais em Parceira com Outros Órgãos	107
4.3.2 Ações de <i>Enforcement</i>	109
4.3.2.1 Responsabilização de Servidores Públicos	110
4.3.2.2 Responsabilização de Pessoas Jurídicas	112
4.4 A CGU NO PAPEL DE AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA	114
4.4.1 Exercício das Funções Previstas no Artigo 6º da Convenção	118
4.4.1.1 Aplicação das Políticas Anticorrupção	119
4.4.1.2 Supervisão das Políticas Anticorrupção	120
4.4.1.3 Coordenação das Políticas Anticorrupção	120
4.4.1.4 Aumento e Difusão dos Conhecimentos Sobre a Corrupção	124
4.4.2 Requisitos Necessários a uma Agência Anticorrupção	125
4.4.2.1 Independência	127
4.4.2.2 Recursos Materiais e Pessoal Especializado	128
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS	136
APÊNDICE – RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	146

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é um mal que afeta, nos dias atuais, em maior ou menor intensidade, praticamente todos os países do mundo e, embora seja um fenômeno tão antigo quanto se tem notícia na história do homem, somente nas últimas décadas ganhou espaço para reflexões nos organismos internacionais com repercussões mundiais, de modo que o debate sobre os mecanismos para sua prevenção, repressão e controle vem se ampliando e mobilizando tanto instituições públicas quanto entidades privadas, em fóruns nacionais e internacionais.

Apesar de antigo, o tema da corrupção é também bastante atual no Brasil, como se depreende da frequência com que se tem tomado conhecimento de práticas caracterizadas como corruptas, o que faz com que a percepção da corrupção seja generalizada e considerada um fenômeno corriqueiro. Os exemplos de corrupção afluem em todos os poderes do Estado e níveis de governo, a ponto de se reconhecer que, desde a restauração do desenho democrático, nenhuma gestão passou pelo Planalto incólume ao constrangimento que a ocorrência do fenômeno da corrupção é capaz de suscitar. (PINHO; SACRAMENTO, 2012, p. 2; POWER; TAYLOR, 2011, p.1).

Não obstante a situação interna do país, com dificuldade em conter os casos de corrupção, o Brasil acompanhou as discussões estabelecidas nos organismos internacionais e sua efetiva inserção nessa temática tem como uma das evidências mais recentes a assinatura e posterior ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC); comprovando o seu alinhamento a ações eticamente corretas e a inclinação a assegurar a manutenção e o fortalecimento das instituições democráticas.

Apesar de outros instrumentos de cooperação internacional já haverem tratado do tema da corrupção anteriormente, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção se constitui no mais abrangente acordo firmado pelos países signatários e define medidas de prevenção, repressão e controle da corrupção. Portanto, se reveste de grande importância o seu estudo e avaliação como instrumento contra a corrupção que assola os países.

A Convenção, assinada na cidade mexicana de Mérida em dezembro de 2003 e vigente, enquanto Convenção Internacional, a partir de 14 de dezembro de 2005, objetiva proporcionar uma resposta global ao problema da corrupção.

A Convenção enumera três finalidades básicas:

- Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;
- promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;
- promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

Dentro da primeira finalidade prevista na Convenção, de prevenir e combater a corrupção, o Capítulo II do Acordo apresenta as medidas anticorrupção que cada Estado Parte se compromete a adotar. Nesse conjunto de medidas, o Artigo 5º trata da adoção de políticas e práticas de prevenção à corrupção, enquanto o Artigo 6º trata da previsão de um ou mais órgãos responsáveis pela prevenção da corrupção (Agência Anticorrupção), visando à implementação das políticas estabelecidas no artigo antecedente.

No Brasil, a Convenção foi ratificada por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18/05/2005, e promulgada pelo Presidente da República pelo Decreto nº 5.687, de 31/01/2006, internalizando assim o documento no ordenamento jurídico pátrio. A partir de então, tem sido adotada uma série de medidas com vistas à implementação da Convenção, de modo a, se não eliminar por completo, ao menos controlar a corrupção no país. (BRASIL, 2005, 2006).

A Controladoria-Geral da União (CGU), Órgão integrante do Poder Executivo Federal que, no atual governo Michel Temer passou a ser denominada Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), tem buscado, desde sua criação, adequar sua estrutura para atuar na prevenção e no combate à corrupção dentro de sua área de competência legal. Dessa forma, a CGU pode ser identificada como referência de Agência Anticorrupção (ACA) no país, nos termos estabelecidos no Acordo firmado pelo Brasil.

A previsão de um ou mais órgãos ou agências anticorrupção como cumprimento do Artigo 6º, responsáveis pela política de prevenção à corrupção,

distingue-se, a princípio, da previsão do Artigo 36, que trata da existência de órgãos encarregados da aplicação coercitiva da lei, em conformidade com o Capítulo III – Penalização e Aplicação da Lei, portanto, especializados no combate à corrupção. No desempenho das atividades de combate à corrupção no Brasil, nos termos do artigo 36 da Convenção, as principais instituições que atuam no âmbito federal são: a CGU, o Departamento de Polícia Federal (DPF), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal (MPF) – cada um com competências específicas estabelecidas na Constituição Federal e em legislação própria.

Embora as funções de combate e prevenção da corrupção perpassem as diversas áreas da estrutura da CGU – o que dificulta a análise das duas funções separadamente – esta pesquisa buscou abordar com maior profundidade as funções de natureza preventiva e as políticas anticorrupção adotadas no Brasil, conforme previsto no Artigo 6º da Convenção, em função de a CGU ser o principal órgão responsável por tais ações. Não obstante isso, no item 4.3 serão apresentadas as principais ações da CGU na área de combate à corrupção, cuja competência de atuação é compartilhada com outros órgãos e a análise final, no item 4.4, trata de ambas as funções: o combate e a prevenção da corrupção.

Como base teórica da pesquisa, além da compreensão das teorias gerais sobre corrupção e da estrutura do Estado brasileiro dedicada à prevenção e ao combate à corrupção, busca-se entender de que maneira a formação da nação, a partir de sua colonização lusitana, tem relação com a maior ou menor tolerância às as práticas corruptas comuns na sociedade no decorrer do tempo. Nesse sentido, será analisada a relação da sociedade com o clientelismo, o patrimonialismo e a ligação destes dois fenômenos com o exercício do poder político no Brasil. Em seguida, será abordada a *accountability* no Brasil, em especial a deficiência de uma de suas dimensões: o *enforcement* como causa da corrupção. No terceiro subitem serão analisadas as características e competências esperadas de uma agência anticorrupção, com base em levantamento realizado na literatura e nos documentos das Nações Unidas.

Em síntese, tendo como referencial teórico as principais teorias acerca da corrupção, as características da formação histórica da sociedade brasileira e sua relação com a corrupção, e as características esperadas de uma agência anticorrupção de acordo com a literatura, a proposta da pesquisa é descrever as

políticas anticorrupção adotadas pelo Brasil para prevenir e combater a corrupção ao longo da vigência da Convenção e avaliar se a CGU se ajusta aos requisitos necessários e desenvolve as funções esperadas para ser considerada como agência anticorrupção brasileira.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A CGU possui as características e competências necessárias e suficientes e desempenha o papel de agência anticorrupção, nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção?

1.2 PRESSUPOSTOS DA PESQUISA

A partir da revisão da literatura, bem como da análise das informações colhidas em uma pesquisa exploratória a respeito do papel desenvolvido pela CGU, foi possível construir os seguintes pressupostos:

- O atual arcabouço legal brasileiro não confere de forma plena a independência e os recursos necessários ao exercício do papel de agência anticorrupção pela CGU;
- Apesar de a CGU ter tido papel de destaque na promoção de medidas buscando prevenir a corrupção no Brasil, o órgão não possui competência legal para o exercício adequado do papel de supervisão e coordenação das políticas anticorrupção brasileiras, dado sua limitação de atuação junto ao Poder Executivo Federal;
- As iniciativas de fomento e disseminação de conhecimento sobre a prevenção da corrupção, embora existentes, mostram-se incipientes.

Convém aqui esclarecer que o primeiro pressuposto pode ser bastante evidenciado pelas mudanças de vinculação da CGU desde sua criação durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), além das ameaças de extinção e divisão de competências entre outros ministérios no governo Dilma (2011-2016) e a mais recente mudança de nome e vinculação no governo

Michel Temer (2016-atual). Nos últimos exercícios, a restrição de atividades decorrentes de limitação orçamentária imposta pelo Poder Executivo, também tem sido de grande impacto negativo ao desempenho do Órgão.

Por sua vez, o segundo pressuposto decorre do próprio posicionamento da CGU dentro do Poder Executivo Federal e das limitações que tal estrutura implica na interação com os demais órgãos e poderes da Administração Pública brasileira. Por ser parte integrante do Poder Executivo Federal, com seu dirigente diretamente subordinado ao Presidente da República, o exercício mais abrangente do papel de coordenação e supervisão da política anticorrupção fica limitado, uma vez que para coordenar e supervisionar políticas anticorrupção, que envolvem todos os poderes e as demais esferas de governo, seria recomendável maior independência do Órgão em relação ao titular do Poder Executivo Federal, como por exemplo a existência de mandato para o dirigente máximo e a aprovação dos indicados ao exercício do cargo pelo Poder Legislativo.

O terceiro pressuposto está embasado no baixo nível de recursos humanos e financeiros dedicados à implementação de tal objetivo, já que apesar de ser um dos propósitos da CGU, as iniciativas de fomento e disseminação de conhecimento sobre a prevenção da corrupção não têm sido priorizadas, em face de outras demandas serem consideradas prioritárias e ter havido limitação orçamentária, financeira e de pessoal nos últimos exercícios.

1.3 JUSTIFICATIVA

Antes mesmo da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção ter vigência no Brasil, a CGU adotou medidas que demonstraram a busca de adequação de sua estrutura para desempenhar o papel de agência anticorrupção brasileira. Foi criada uma Secretaria específica para tratar de transparência e prevenção, que é responsável pela gestão das iniciativas relacionadas à transparência pública, à promoção da ética e da integridade, entre outras ações. Todavia, entre o discurso oficial e a prática, entre o planejamento e a execução, por vezes existem lacunas. Diante desta situação, é importante que sejam realizadas análises de maior profundidade, por meio de investigação científica, visando confrontar os requisitos essenciais que uma agência anticorrupção precisa possuir

para o exercício de tal função com efetividade com as características encontradas no órgão.

Além da questão prática central sobre a adequação da CGU ao papel de agência anticorrupção brasileira, foi observado que os estudos que tratam de agência anticorrupção e de políticas anticorrupção ainda são escassos, principalmente no Brasil. Enquanto o tema da corrupção é estudado sob o enfoque de diversas áreas do conhecimento científico (Sociologia, Ciência Política, Administração, Direito, Economia, Filosofia, entre outras), os estudos teóricos e práticos acerca das agências anticorrupção e de políticas anticorrupção ainda precisam de maior desenvolvimento na literatura.

Apesar das peculiaridades da sociedade brasileira, o que pode ser visto na sua formação histórica e cultura política atual, é importante que o Brasil aprenda com as experiências de outros países que já avançaram no desenvolvimento e estruturação de agências anticorrupção, para que as políticas anticorrupção no país alcancem os objetivos desejados. Tais experiências precisam ser analisadas em conjunto com uma imersão nas causas da corrupção na sociedade brasileira e dos modernos instrumentos democráticos de dissuasão da corrupção por meio da participação social e da transparência pública, de forma que o entendimento do contexto brasileiro possa contribuir para a efetividade das ações que serão implementadas pelos órgãos responsáveis pelas políticas anticorrupção.

A falta de estudos sobre o tema da corrupção no Brasil é apontada por diversos autores que tratam do assunto. Filgueiras (2009, p. 388) afirma que “os estudos sobre corrupção no Brasil são recentes, realizados a partir de abordagens comparativas e institucionalistas, sem a pretensão de uma teoria geral, de cunho interpretativo”. No mesmo sentido, Nogueira (2013, p. 210) afirma que “a corrupção brasileira não é tão conhecida como se pensa e como deveria ser. Há poucos estudos a respeito, e na bibliografia existente destacam-se as reportagens do chamado jornalismo investigativo, quase sempre concentradas no esclarecimento de episódios que ganharam grande exposição política”.

Em síntese, a pesquisa busca contribuir ao desenvolvimento do conhecimento científico relacionado ao combate e a prevenção da corrupção, por meio do exame das atribuições esperadas das agências anticorrupção, do confronto entre o conhecimento teórico pesquisado na literatura e as ações da CGU. Dessa

forma, a pesquisa busca servir como referencial ao aperfeiçoamento da Administração Pública brasileira.

1.4 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.4.1 Objetivo Geral

Analisar a aderência da estrutura da CGU ao papel de agência anticorrupção nos termos previstos na Convenção e descrever a evolução das principais medidas de prevenção e combate à corrupção adotadas pelo Brasil.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Apresentar os principais aspectos da corrupção: conceitos, abordagens teóricas, desenvolvimento histórico, cultura política e causas na sociedade brasileira;
- descrever as características esperadas de um órgão anticorrupção para cumprimento da Convenção;
- descrever as principais políticas anticorrupção adotadas pelo Brasil que tiveram participação da CGU e visam ao combate e a prevenção da corrupção;
- analisar se a CGU possui as características e competências necessárias e suficientes para atuar como agência anticorrupção brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A corrupção é um fenômeno antigo e de abrangência mundial, não obstante guarde características próprias de cada sociedade onde está inserida. Apesar de sua amplitude, a discussão sobre o combate à corrupção em âmbito internacional, antes da década de 1990, era considerada tabu, de tal forma que havia até mesmo o uso de eufemismos por parte das empresas multinacionais para evitar o termo corrupção em seus códigos de ética. Os primeiros estudos sobre a corrupção, que datam da década de 1950, consideravam-na fenômeno dos países subdesenvolvidos.

Após escândalos vivenciados na década de 1970, os Estados Unidos foram pioneiros na discussão de medidas para combater a corrupção, o que levou à aprovação da Lei Contra Práticas Corruptas Internacionais (FCPA) em 1977. Ainda sob influência dessa nação, no ano de 1994, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aprovou recomendação que instava os Estados-membros a adotar medidas de combate eficiente ao suborno transnacional e, posteriormente, em 1996, foi aprovado, nessa mesma Organização, o fim da dedução fiscal do suborno, já que até então era comum deduzir o suborno pago a funcionários estrangeiros como despesa comercial das empresas. Pieth (2002, p. 188), ao comentar o fato de levar cinco anos para aprovar um “texto não obrigatório”, “genérico” e com “redação vaga”, que foi a recomendação aprovada na OCDE sobre o fim da dedução fiscal do suborno, ressalta o caráter inovador do texto, uma vez que “esse é o primeiro documento internacional no qual as nações industrializadas se comprometeram a tomar medidas concretas contra a corrupção”.

O objetivo deste capítulo é apresentar o referencial teórico que dará suporte à pesquisa. No item 2.1 será apresentada uma visão geral a respeito da corrupção, compreendendo conceitos, abordagens teóricas, classificação e formas de medição. Em seguida, no item 2.2, será feita uma análise do fenômeno no Brasil, a partir do desenvolvimento histórico, cultura política e a deficiência de *accountability* como causas da corrupção no país. No item 2.3 serão apresentadas uma visão geral da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e os principais conceitos relacionados às agências anticorrupção, de acordo com a literatura pesquisada.

2.1 CORRUPÇÃO: CONCEITOS, ABORDAGENS, CLASSIFICAÇÃO E MENSURAÇÃO

2.1.1 Conceitos de Corrupção

Para dar início ao estudo deste fenômeno, é necessário compreender o significado do termo corrupção. De acordo com Brei (1996, p. 65) o termo corrupção inclui atos como: “trapaça, velhacaria, logro, ganho ilícito, desfalque, concussão, falsificação, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e outros”. A extensão dos atos dificulta uma definição consensual, uma vez que o fenômeno pode ser observado numa gradação bastante ampla, indo desde pequenos desvios de comportamento à total impunidade do crime organizado, capaz de alcançar várias áreas e níveis governamentais. O suborno pode ser usado para a compra de um benefício legalmente previsto ou ainda para a compra de um benefício ilegal. Nesse caso, a natureza da ação, suas consequências e a punição prevista serão totalmente diferentes.

Do prisma lexical, múltiplos são os significados do termo corrupção. Tanto pode indicar a ideia de destruição como a de mera degradação, ocasião em que assumirá uma perspectiva natural, como acontecimento efetivamente verificado na realidade fenomênica, ou meramente valorativa. Etimologicamente, a palavra “corrupção” deriva do latim “*rumpere*” (romper, dividir), gerando o vocábulo “*corrumpere*”, que, por sua vez, significa deterioração, depravação, alteração, sendo largamente coibida pelos povos civilizados (GARCIA, 2004, p. 1).

Silva (2001, p. 22-23) apresenta a noção comum que a sociedade tem de corrupção como um ato ilegal, no qual dois agentes, um corrupto e um corruptor, travam uma relação ilegal, envolvendo a obtenção de propinas. A corrupção é associada ao poder, aos políticos e às elites econômicas. Afirma o autor, ainda, que a visão comum considera a corrupção algo frequente entre servidores públicos, que usam o poder que possuem para extorquir renda daqueles que teoricamente corromperam a lei. Para Silva (2001, p. 65), propina pode ser definida como: “o meio financeiro de transformar relações impessoais em pessoais, geralmente visando à transferência de renda ilegal dentro da sociedade ou à simples apropriação indevida de recursos de terceiros ou à garantia de tratamento diferenciado (como na maior parte dos casos de corrupção em baixos níveis de administração).”

Por sua vez, do ponto de vista jurídico em sentido restrito, deve-se entender por corrupção, inicialmente, os tipos penais formalmente definidos como tal, os crimes de corrupção ativa e passiva, previstos nos artigos 333 e 317 do Código Penal brasileiro, a saber:

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa. (BRASIL, 1940).

A compreensão da definição legal do que foi positivado como crime é importante na medida em que a sociedade passa a assumir tais preceitos como dignos de reprovação, fator que pode contribuir para a censura social daqueles que os praticam. Todavia, entre o conhecimento e a prática por vezes há contradição, Filgueiras (2009, p. 418), em pesquisa empírica sobre o tema, identificou que o cidadão comum, mesmo sendo capaz de reconhecer valores morais fundamentais, se mostra tolerante com atos de corrupção, afirmando que, em determinadas situações, agiria para satisfação de suas necessidades, apesar de ir contra os valores socialmente aceitos.

A definição prevista no Código Penal não é capaz de acompanhar a dinâmica social. Dessa forma, em sentido amplo, a corrupção abrange outras infrações penais e civis contra a Administração Pública, encontradas em diversos diplomas legais, tais como o peculato, a prevaricação, o desvio de verbas públicas e dezenas de atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.

Essa dinâmica social é retratada por Silva (2001, p. 28), que ao abordar a noção de legalidade e sua evolução ao longo da história, afirma:

A ideia de corrupção e as várias definições possíveis desse fenômeno envolvem igualmente uma noção de legalidade e ilegalidade. A definição do que é legal ou ilegal é condicionada pela história e pelo conjunto de valores de uma sociedade. Nas sociedades patriarcais, por exemplo, a sucessão de poder legítima era ditada pelo sangue e não havia separação normativa clara entre a coisa pública e a privada. Nas monarquias pré-constitucionais, o soberano não separava os impostos cobrados de sua própria riqueza pessoal. Mesmo no Império Romano, onde havia uma certa separação entre os impostos e a riqueza do imperador, a predominância de uma sociedade patriarcal e patrimonialista determinava uma promiscuidade entre a *res pública* e a *res privada*. No entanto, podem-se considerar exemplos contemporâneos de diversas culturas que têm concepções distintas sobre o que é legal ou ilegal.

Exemplo bastante claro acerca da evolução do conceito de corrupção ao longo da história é dado por Silva (2001, p. 39), ao citar o caso da prática da compra e venda de postos públicos, que foi grandemente utilizada na França medieval e durante o período do absolutismo, quando um detentor poderia renunciar e transferir o cargo a um parente (nepotismo) ou simplesmente vender o cargo. A prática foi de tal forma comum, que no ano de 1604 foi instituído um imposto sobre a venda de cargos.

Silva (2001, p. 31) também apresenta sua definição de corrupção, usada em seu trabalho como base para o estudo do significado e da função da corrupção em sociedades subdesenvolvidas institucionalmente:

A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de *pay-off* (prêmio, recompensa).

Em sua obra clássica sobre corrupção, Klitgaard (1994, p. 38) afirma que corrupção é: “a indução (como a de uma autoridade pública) por meio de considerações impróprias (como o suborno) a cometer uma violação do dever”. De forma mais simples e direta, o autor asseverou que “existe corrupção quando um indivíduo coloca ilicitamente interesses pessoais acima dos das pessoas e ideais que ele está comprometido a servir” (KLITGAARD, 1994, p. 11).

A definição seguida pela Transparência Brasil, nas palavras de Speck (2004, p. 8), é que “Corrupção é o abuso de uma função pública para fins privados”. Abuso de poder e proveitos pessoais, entretanto, podem ocorrer tanto na esfera privada como na pública e, muitas vezes, envolve conluio entre indivíduos dos dois setores. De acordo com Meaguer e Thomas (2004, p. 3), a definição inicial adotada pela Transparência Internacional sofreu críticas por limitar-se ao ocupante da função pública. Com isso, o elemento chave do conceito passou a ser o “abuso de poder confiado”, logo alcançando as esferas pública e privada. Atualmente a Transparência Internacional define a corrupção como abuso de poder confiado para fins privados (*abuse of entrusted power for private gain*) (TRANSPARÊNCIA INTERNATIONAL, 2017).

De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o conceito de corrupção é amplo e inclui “as práticas de suborno e propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público. Além disso, pode envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas” (UNODC, 2017).

Holmes (2015, p. 1) aponta que a corrupção em seu sentido tradicional está relacionada à impureza moral. Contudo, o conceito de corrupção vem mudando ao longo dos séculos e varia significativamente de acordo com cada cultura, mas de uma forma ampla, o conceito tem sido utilizado para descrever qualquer desvio das normas que é considerado impróprio.

A importância da cultura política na definição da corrupção é destacada por Elliott (2002, p. 259) quando afirma que “definir corrupção é um processo social e político, muito embora seja certo que algumas linhas divisórias podem ser traçadas, e alguns comportamentos condenados universalmente”. Dentro dessa ideia, reveste-se de grande importância a contextualização do tema na sociedade brasileira.

Avritzer e Filgueiras (2011, p. 13), ao tratar de uma abordagem política do conceito de corrupção, afirmam que o “critério para se definir se essa ação é corrupta ou não é o da sua ilegitimidade frente aos valores e normas expressos em uma concepção de interesse público”. Acrescentam ainda que: “práticas como clientelismo, patronagem, nepotismo, malversação de recursos públicos, extorsão,

concessão, suborno, prevaricação e outras práticas mais podem ter um sentido de corrupção à medida que seja considerada uma ação ilegítima em contraposição ao interesse público” (AVRITZER; FILGUEIRAS. 2011, p. 13).

Os autores afirmam que a introdução da categoria “público” permite uma abordagem mais abrangente do problema da corrupção nas sociedades democráticas por cinco motivos: 1) porque estabelece uma tensão entre o conceito de corrupção e os valores políticos fundamentais de uma ordem democrática; 2) por permitir transcender a ideia de que a corrupção esteja restrita apenas ao uso indevido de dinheiro público ou ao suborno; 3) porque assume que o efeito da corrupção esteja não apenas no aspecto gerencial do Estado, mas no problema da legitimação da ordem democrática como um todo; 4) por permitir absorver a ideia de que o controle da corrupção envolve uma concepção mais ampla, assentada em uma concepção aberta de cidadania e de *accountability*; 5) porque permite perceber que o enfrentamento da corrupção não envolve apenas o ajuste das instituições a sistemas de incentivo, mas compromissos de sociedades inteiras, tendo em vista aspectos que são sociais, econômicos, culturais e políticos. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 13).

Embora a atuação da CGU seja de forma preponderante voltada a prevenir e combater a corrupção na área pública, o que pode ser explicado em função de sua competência legal de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, sua atuação na área de prevenção busca alcançar os setores público e privado, em consonância com o conceito de corrupção mais amplo que tem como base o abuso de confiança.

Para esta pesquisa adota-se o conceito de corrupção da Transparência Internacional que afirma que corrupção “é o abuso de poder confiado para fins privados” (Transparency International, 2016, tradução nossa), logo sendo o elemento chave do conceito o abuso do poder confiado, considera-se que o conceito alcança tanto a esfera pública quanto a privada.

2.1.2 Abordagens Teóricas Clássicas da Corrupção

O estudo do fenômeno da corrupção na sociedade ocidental teve diferentes enfoques a depender da ciência que se ocupou em analisar suas características, do

método vigente nas ciências sociais, do momento histórico e da evolução do pensamento sobre o tema ao longo da história.

Oliveira Júnior, Lustosa da Costa e Mendes (2016, p. 113), ao tratar das perspectivas teóricas que orientam a análise da corrupção no campo da administração pública brasileira, afirmam que estas se concentram em duas principais agendas de pesquisa. A primeira, baseada na vertente da modernização, que chegou até os anos 1990 e, no caso do Brasil, centra-se no conceito do patrimonialismo. A segunda, que se tornou hegemônica a partir da ascensão do programa de reformas baseado no neo-institucionalismo, relaciona-se à vertente da nova economia institucional e tem o *rent-seeking* como principal pressuposto para o estudo da corrupção.

Filgueiras (2009, p. 394-395) afirma que a literatura começou a estudar sistematicamente a corrupção nos anos 1950, quando houve a “emergência de uma perspectiva funcionalista para os estudos das ciências sociais”. O autor destaca que a corrupção era considerada pelos países mais desenvolvidos como uma característica típica de sociedades subdesenvolvidas, “representando um tipo de prática aceita devido à baixa institucionalização política” (FILGUEIRAS, 2009, p.394-395). De acordo com a abordagem funcionalista, que se tornou dominante na década de 1960, a corrupção poderia cumprir uma função no desenvolvimento, desde que fosse mantida sob controle, por meio do exercício de uma forma alternativa, encontrada pelos agentes políticos, de articular seus interesses junto à esfera pública. Ao absorver o problema da modernização, a vertente funcionalista busca compreender os custos e os benefícios da corrupção para o desenvolvimento, de acordo com uma premissa de que seu entendimento considere os aspectos funcionais e disfuncionais dos sistemas políticos (FILGUEIRAS, 2009, p. 394-395; AVRITZER; FILGUEIRAS, p. 10-11).

Observa Filgueiras (2009, p. 395) que tal entendimento sofreu alguma modificação a partir dos anos 1970, por passar a considerar cultura e valores antes dos aspectos político e econômico:

A partir dos anos 1970, a literatura sobre o tema da corrupção deu uma guinada metodológica, direcionando-se para o tema da cultura e o tema do desenvolvimento passou a ser considerado na dimensão da cultura política, partindo da premissa de que a cultura é proeminente em relação ao político e ao econômico, ao definir os valores dentro da estrutura social. Apesar de essa vertente ter rompido com a questão dos benefícios da corrupção, ao

incorporar o problema dos valores, ela não rompeu com a estrutura metodológica do funcionalismo. (FILGUEIRAS, 2009, p. 395).

O autor afirma que os trabalhos ligados à conotação da cultura política relacionam a corrupção às interações construídas pelos atores sociais, com experiências e valores que permitem ao indivíduo aceitar ou rejeitar entrar em um esquema de corrupção. Ao lado do sistema institucional e legal, o sistema de valores é fundamental para motivar ou coibir as práticas de corrupção no interior de uma sociedade. Filgueiras destaca que, de uma forma geral, a abordagem da cultura política identificou que os países de tradição protestante tendem a ser menos corrompidos que os de tradição católica, por sua inclinação a obediência às normas. Apesar da mudança, essa vertente não rompeu com a estrutura metodológica do funcionalismo (FILGUEIRAS, 2009, p. 396; 2012, p. 302).

Ao usar o patrimonialismo como conceito chave para compreensão da situação institucional das sociedades onde a corrupção se faz presente, a primeira abordagem teórica sobre a corrupção tem o seu foco de atenção dirigido à predominância do tipo de dominação tradicional, onde as relações sociais são orientadas pela confusão entre o público e o privado, o que torna a corrupção um fenômeno corriqueiro nas relações entre Estado e sociedade. (OLIVEIRA JÚNIOR; MENDES, 2014, p. 2; OLIVEIRA JÚNIOR; LUSTOSA DA COSTA; MENDES, 2016, p. 114).

A segunda abordagem teórica sobre a corrupção teve sua ascensão a partir da década de 1980, quando houve a incorporação de uma abordagem econômica, centrada, principalmente, na análise dos custos da corrupção para a economia de mercado em crescimento. Essa visão se baseia na abordagem da nova economia institucional e se tornou hegemônica a partir da década de 1990. Tal mudança ocorreu principalmente devido aos processos de liberalização econômica e política vivenciados à época, especialmente nos países periféricos. O problema da corrupção passou a ser explicado de acordo com conceitos derivados de pressupostos econômicos como o *rent-seeking* e a ação estratégica de atores políticos. Nessa fase, as instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a defender programas de reforma orientados para o mercado, como foi o caso da reforma do aparelho de Estado iniciado no Brasil em 1995. (FILGUEIRAS, 2009, p. 396; OLIVEIRA JÚNIOR;

MENDES, 2014, p. 2; OLIVEIRA JÚNIOR; LUSTOSA DA COSTA; MENDES, 2016, p. 118-120).

Avritzer e Filgueiras (2011, p. 11) afirmam que a teoria do *rent-seeking* tem como premissa a análise econômica sobre o tema da corrupção. De acordo com essa teoria “os atores políticos (burocratas, políticos, cidadãos) buscam maximizar sua renda privada em detrimento dos recursos públicos” e tal comportamento é mais comum nas situações de monopólio de poder e de recursos, na ausência de incentivos para seguir as regras estabelecidas.

Um dos marcos de início da mudança teórica a respeito da corrupção foi o trabalho de Susan Rose-Ackerman “*Corruption: a study in political economy*” (1978), em que a autora argumenta que o papel e o impacto da corrupção sobre a economia e as organizações políticas são mais extensos e profundos do que até então se sustentava. Tal publicação foi considerada um divisor de águas a partir da qual, declinou-se a popularidade da interpretação da corrupção como lubrificante benéfico para a economia e se passou a prestar mais atenção aos prejuízos que ela traz à eficiência econômica. (ABRAMO, 2005, p. 34).

Rose-Ackerman (2002, p. 61-62) apresenta seus argumentos contra a tolerância à corrupção ao afirmar que países que tiveram grande crescimento econômico, apesar da corrupção sistêmica, correm o risco de entrar em espiral decrescente, tendo em vista a falta de limite na busca pelos benefícios da corrupção, prejudicando dessa forma o crescimento e os investimentos futuros. A autora ressalta ainda que o crescimento econômico não é a única meta digna a ser alcançada, uma vez que ao distorcer a alocação dos recursos econômicos, a corrupção produz desigualdade e pode, em casos extremos, levar a desestabilização política.

A importância da luta contra a corrupção para a sociedade é destacada por Rose-Ackerman (2002, p. 63) ao afirmar que:

A luta contra a malversação de verbas públicas é parte da meta mais ampla de se criar um governo mais eficiente. Os reformistas não se mostram preocupados apenas com a corrupção em si, mas também com seu efeito negativo sobre o desenvolvimento e a sociedade. A corrupção generalizada é um sinal de que algo saiu errado na relação entre o Estado e a sociedade.

Klitgaard é outro autor de destaque na segunda vertente. Ao relacionar a ocorrência da corrupção à questão da teoria da agência, afirmou que:

Um modelo simples dirigente-agente-cliente indica diversas conclusões com referência à corrupção. As atividades ilícitas são maiores quando os agentes têm poder monopolista sobre os clientes, desfrutam de poder discricionário e têm a responsabilidade mal definida. Os clientes são mais dispostos a pagar suborno quando recebem renda monopolista com o serviço proporcionado pelos agentes. O dirigente – quer dizer, você, formulador de políticas públicas – tem de analisar a extensão dos vários tipos de corrupção, avaliar seus custos e possíveis benefícios, e em seguida adotar medidas corretivas (dispendiosas) até que os benefícios marginais, em termos de corrupção reduzida, igualem os custos marginais das medidas corretivas (KLITGAARD, 1994, p. 88).

A clássica fórmula de Klitgaard (1994, p. 90) está baseada na afirmação de que: “o comportamento ilícito floresce quando os agentes dispõem de poder monopolista sobre os clientes, quando dispõem de grande poder discricionário e quando sua responsabilidade para com o dirigente é débil”. Em síntese, a fórmula de Klitgaard indica que a corrupção pode ser expressa por uma equação em que ela seria igual ao monopólio do poder decisório, acrescido da discricionariedade, menos a *accountability*: ($CORRUPÇÃO = M + D - A$). Com base nessa concepção, o aumento do controle permitiria reduzir a corrupção sem que, necessariamente, houvesse redução da discricionariedade dos burocratas.

Oliveira Júnior, Lustosa da Costa e Mendes (2016, p. 118 e 129) afirmam que o combate à corrupção baseado na teoria da modernização é orientado para a realização de reformas voltadas à afirmação dos valores próprios da racionalidade moderna, como a adoção da burocracia profissional e da meritocracia. Já com base na nova economia institucional, o combate à corrupção é baseado em reformas voltadas à diminuição de monopólios e discricionariedades e ao acirramento das atividades de vigilância e punição.

Apesar da hegemonia da segunda abordagem atualmente, Filgueiras (2012, p. 304-305) aponta suas fragilidades, ao afirmar que a concepção econômica da política democrática cria uma “miopia teórica a respeito da corrupção”. Acrescenta ainda que “a linguagem econômica colonizou o discurso político, fazendo com que a teoria e a prática da política sejam exclusivamente as articulações de interesses em uma lógica de competição e cooperação de atores racionalmente orientados pelos fins”. O autor demonstra que a segunda abordagem é incompleta para explicar o fenômeno da corrupção ao afirmar que:

A corrupção é um conceito fugidio na política, porque depende de concepções normativas a respeito das próprias instituições sociais, em que

pesem, dessa forma, os valores que definem a própria noção do que vem a ser o interesse público. Ao contrário do que aponta a posição hegemônica sobre a corrupção, o seu conceito depende de valores e normas fundamentados no espaço da política, já que não se pode definir o que é corrupção sem o recurso a valores e normas pressupostos. (FILGUEIRAS, 2012, p. 305).

Filgueiras defende uma visão mais abrangente do problema, com o resgate da moralidade política como balizador da realidade social:

É fundamental pensar a corrupção em uma dimensão sistêmica que alie a moralidade política - pressuposta e que estabelece os significados da corrupção - com a prática social propriamente dita, na dimensão do cotidiano. Resgatar uma dimensão de moralidade para pensar o tema da corrupção significa buscar uma visão abrangente que dê conta dos significados que ela pode assumir na esfera pública. É a partir dessas significações que podemos observar as formas que ela pode assumir na sociedade, de acordo com aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos. (FILGUEIRAS, 2009, p. 397).

2.1.3 Classificação da Corrupção

Jain (2001, p. 73-75) classifica os tipos de corrupção que podem ser identificadas nas sociedades democráticas, em três grandes grupos: 1) a grande corrupção, 2) a corrupção burocrática e 3) a corrupção legislativa. A primeira usualmente está relacionada aos atos praticados pela elite política, que usa seu poder para obter vantagens econômicas em decorrência da destinação de valores a projetos de seu próprio interesse, direcionando os gastos públicos para áreas em que os ganhos em função da corrupção podem ser maiores, sem importarem as necessidades da população. O autor afirma que esse tipo de corrupção é mais difícil de ser descoberta, a menos que haja identificação do pagamento de propina. O segundo tipo apontado por Jain é a corrupção burocrática, também conhecida como pequena corrupção, praticada por burocratas nas suas relações com seus superiores ou com o público. Nesse tipo encontram-se os casos em que cidadãos têm de pagar propina para receber um serviço ou para acelerar um procedimento junto a um órgão público. Também se refere aos casos em que burocratas recebem pagamentos indevidos pela realização de tarefas que lhes foram atribuídas pela elite política, como no caso em que determinado funcionário manipula uma licitação, com o fim de beneficiar determinada empresa financiadora de campanha do agente político que lhe colocou no cargo. Por fim, o terceiro tipo, a corrupção legislativa está

relacionada com o poder de influência nos votos dos legisladores, que, por exemplo, podem ser subornados por grupos de interesse para aprovar medidas legislativas que interessam a determinada classe ou categoria. A compra de votos pode envolver tanto o poder legislativo ao ser influenciado indevidamente, quanto o executivo, que pode influenciar na busca de aprovação de assuntos de seu interesse.

De forma bem similar à classificação apresentada por Jain, a Transparência Internacional (2017) apresenta os tipos de corrupção como: 1) grande corrupção como sendo os atos cometidos em um alto nível de governo que distorcem as políticas ou o funcionamento central do Estado, permitindo que os líderes se beneficiem às custas do bem público; 2) pequena corrupção como o abuso cotidiano do poder confiado aos funcionários públicos de nível baixo e médio em suas interações com cidadãos comuns, que muitas vezes estão tentando acessar bens ou serviços básicos em lugares como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outros órgãos públicos; e, 3) corrupção política como a manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento na alocação de recursos e financiamento por tomadores de decisão política, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza.

Existem outras classificações da corrupção, como por exemplo a de Heidenheimer, que divide a corrupção entre negra, branca ou cinza, em função do grau de aceitação da sociedade quanto à existência de corrupção em determinados atos. Corrupção negra é vista como aquela em que há um rechaço social à sua prática e existe tipificação e sanção prevista em lei, como por exemplo o desvio de recursos de programas sociais. Já a corrupção branca ocorre quando a lei criminaliza, mas a população não concorda integralmente com a sanção, como é o caso da pirataria e do jogo do bicho. Por fim, na corrupção cinza, parte da população quer ver a conduta punida e outra parte não, como é o caso da prostituição e da venda de bebida para menores. (RIBAS JÚNIOR, 2014, p. 70-71).

2.1.4 Percepção e Formas de Mensuração da Corrupção

Além da dificuldade em definir corrupção, outro problema inerente ao seu estudo concerne às dificuldades de sua medição, uma vez que os envolvidos não

registram ou divulgam os valores de suborno, de desvios e de outros tipos dessa atividade ilícita. Rose-Ackerman (2002, p. 60) afirma que “não há forma de se medir a gravidade da corrupção. Não existem dados confiáveis sobre a amplitude da corrupção nos países, além de, provavelmente, eles não poderem em princípio existir”. No entanto, ressalta a autora que os empresários são capazes de apontar países nos quais determinadas órgãos de governo são mais sensíveis a corrupção que outros.

A gravidade da corrupção é diretamente influenciada pela integridade dos agentes públicos e dos agentes privados envolvidos no ato de corrupção. No entanto, abstraindo-se desses fatores, a dimensão da corrupção é determinada pelo nível geral de benefícios disponíveis pelos poderes discricionários das autoridades, pelo risco da prática dos atos de corrupção e pelo poder de negociação entre corruptor e corrompido. (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 70).

De acordo com Campos, apesar dos riscos de utilização política ao se usar números relativos a corrupção, existem formas objetivas e subjetivas de se medir corrupção. Aponta o autor que “os instrumentos mais frequentes de medição e avaliação da corrupção são: pesquisas de percepção com aplicação de questionário (medida subjetiva), e os índices construídos com base em rastreamento do gasto público (medida objetiva)” (CAMPOS, 2012, p. 33).

Uma das propostas atuais de mensuração subjetiva da corrupção é a pesquisa de percepção sobre ela, que teve origem nas agências especializadas em analisar os riscos dos investimentos, entre elas: *International Country Risk Guide (ICRG)*, *Economist Intelligence Unit (EIU)*, *Standard and Poors (S&P)*, *Political Risk Service (PRS)*. Com base nos levantamentos dessas agências, a organização de combate à corrupção Transparência Internacional elaborou o Índice de Percepção de Corrupção (IPC), que ordena os países do mundo de acordo com o grau em que a corrupção é percebida pelos entrevistados (CAMPOS, 2012, p. 34).

O IPC é um guia de risco dos países, elaborado por empresas de consultoria que analisam os riscos políticos e econômicos por meio de pesquisa junto aos investidores internacionais. O índice seleciona a percepção de corrupção em uma escala de 0 a 10. Quanto maior o índice menor a corrupção, o que vem sendo divulgado, anualmente, pela Transparência Internacional, desde 1995. (CAMPOS, 2012, p. 64).

Apesar de bastante difundido, o IPC da Transparência Internacional tem seus problemas e está sujeito a crítica de especialistas. Nesse sentido, Abramo (2005, p. 34-35) apresenta suas objeções ao índice. A primeira objeção se refere ao fato de que não há garantia de que as opiniões colhidas sejam independentes entre si, o que possibilita até mesmo inclinações ideológicas. A segunda objeção está no fato de haver uma imprecisão estatística dada por uma escala de 0 a 10 com intervalos de confiança que podem chegar a 2, o que gera imprecisão na leitura dos dados. Em terceiro lugar está a ideia de percepção, o fato de os dados de cada país serem escalonados em um ranking. A rigor, se um país melhora na escala, isso pode causar a descida de outro, mesmo havendo a hipótese de a corrupção nesse país não ter sido modificada, apesar de ele descer na escala. A quarta objeção é que a montagem de uma escala não traz uma compreensão mais ampla a respeito dos sistemas de integridade dos diferentes países, muito menos da evolução de um determinado país no tempo. Isso não permite uma comparação entre eles, nem mesmo de boas experiências de controle da corrupção. O autor formula uma última objeção, subsidiária, que estaria na possibilidade de uso inadequado do ranking, como por exemplo para subsidiar a decisão de investir em determinado país.

Avritzer (2012, p. 426-427) também aponta alguns problemas inerentes ao IPC, tais como: a falta de diferenciação entre países que tem instituições democráticas e liberdade de imprensa e aqueles que não possuem; a falta de sensibilidade do índice quanto à influência do combate à corrupção, que a torna mais conhecida; e a falta de variáveis políticas para analisar o fenômeno, dado que o índice expressa uma visão economicista da administração pública.

Silva (2001, p. 124) aponta que o tamanho de um país, medido pela sua população e por suas dimensões geográficas, possui relação com um maior ou menor grau de percepção da corrupção, medido pelos índices. Para ele, quanto maior o país, maior tende a ser a percepção da corrupção. O autor cita cinco grandes países: Estados Unidos, Rússia, Brasil, Índia e China. Destes, apenas os Estados Unidos encontra-se bem posicionado no IPC. No ranking de 2016, os Estados Unidos ocupa o 16º lugar, enquanto Brasil, China e Índia compartilham o 79º e a Rússia figura no 131º lugar.

Como ilustração do IPC, apresenta-se a seguir uma série histórica do IPC, na qual foram selecionados os três países mais bem colocados em cada uma das

cinco regiões do mundo, de acordo com o índice, e mais o Brasil. Trata-se, portanto, dos dados de 16 países, dentre os 176 que compõem a relação completa. De acordo com a tabela 1, observa-se que há uma certa tendência à manutenção da nota no decorrer do tempo.

Tabela 1 – Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional

Posição 2016	País	Nota 2016	Nota 2015	Nota 2014	Nota 2013	Nota 2012	Região
1	Nova Zelândia	90	88	91	91	90	Ásia Pacífico
1	Dinamarca	90	91	92	91	90	Europa e Ásia Central
3	Finlândia	89	90	89	89	90	Europa e Ásia Central
4	Suécia	88	89	87	89	88	Europa e Ásia Central
7	Cingapura	84	85	84	86	87	Ásia Pacífico
9	Canadá	82	83	81	81	84	Américas
13	Austrália	79	79	80	81	85	Ásia Pacífico
18	Estados Unidos	74	76	74	73	73	Américas
21	Uruguai	71	74	73	73	72	Américas
24	Emirados Árabes	66	70	70	69	68	Oriente Médio e Norte da África
28	Israel	64	61	60	61	60	Oriente Médio e Norte da África
31	Catar	61	71	69	68	68	Oriente Médio e Norte da África
35	Botswana	60	63	63	64	65	África Subsaariana
38	Cabo Verde	59	55	57	58	60	África Subsaariana
50	Maurício	54	53	54	52	57	África Subsaariana
79	Brasil	40	38	43	42	43	Américas

Fonte: elaborado pelo autor com dados da Transparência Internacional.

Apesar das críticas a respeito do IPC, Speck (2000, p. 23) aponta que o índice foi bem-sucedido na função de chamar a atenção para o tema na agenda política internacional. Para ele, “a ampla divulgação do índice fez dele um instrumento para estimular o debate sobre a corrupção, torná-la um problema e suscitar a busca por medidas para diminuir o seu grau e a sua incidência”. É possível observar que, a cada divulgação anual do IPC, o debate é reaberto na imprensa acerca da posição que o Brasil ocupa.

2.2 CAUSAS HISTÓRICAS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

O estudo das causas da corrupção pode ser dividido em duas vertentes principais: a que aborda razões sistêmicas e estruturais para a corrupção e a que aborda os incentivos capazes de frear o comportamento oportunista de atores individuais. Ambas as abordagens tendem a ser importantes para explicar as

variações nos níveis de corrupção e parece improvável que uma solução que negligencie qualquer um desses aspectos possa ter sucesso na redução da corrupção. Exemplos da primeira abordagem são: a estrutura e legitimidade do regime político, história, cultura, valores, normas, lealdades, instrumentos de controle do poder, equilíbrio entre setor público e setor privado, entre outros. Por outro lado, na segunda vertente pode-se incluir: oportunidade, tentação, monitoramento e supervisão e sanção. (MEAGHER; THOMAS, 2004, p. 4-16).

Dentro da primeira vertente acerca das causas da corrupção, a investigação da corrupção e suas causas no Brasil merece um olhar para a estrutura da sociedade brasileira, sua formação histórica e cultural desde a colonização portuguesa, com o objetivo de identificar fatores que a favoreceram desde seus primórdios. Pinho e Sacramento (2009, p. 1362), ao abordarem a origem da corrupção, afirmam que a literatura que diagnostica o patrimonialismo da cultura política brasileira, usualmente a relaciona à origem lusitana do Estado. No mesmo sentido, Sorj (2000, p. 14) afirma que “as origens do patrimonialismo no Brasil estão ligadas à colonização portuguesa, que implantou um Estado como estrutura independente e sobreposta à sociedade, estrutura cuja função era extrair renda da colônia”. Avritzer e Filgueiras (2011, p. 8) afirmam que “atribui-se a corrupção à herança ibérica e ao patrimonialismo – tipo de dominação política”.

2.2.1 Patrimonialismo e Clientelismo

O estudo do patrimonialismo e do clientelismo como uma das vertentes que explicam as causas da corrupção no Brasil, merece especial atenção na medida em que a compreensão de tais fenômenos e da tolerância existente na sociedade brasileira pode auxiliar nas iniciativas que buscam mudar essa realidade, tanto por meio institucional pela atuação dos órgãos que tem como missão o combate e a prevenção da corrupção, quanto pela mobilização da sociedade civil organizada para que exerça o papel de vigilância contra a prática da corrupção.

O patrimonialismo weberiano é considerado como uma variação da dominação tradicional. É considerada patrimonial toda dominação que, originariamente inspirada pela tradição, é exercida em virtude de um direito pessoal. Conforme Weber (2004, p. 193), “toda dominação manifesta-se e funciona como

administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém”. O entendimento do conceito de patrimonialismo auxilia na compreensão do exercício do poder político pelos governantes.

Para Weber, o patrimonialismo é um tipo puro de dominação legítima, de caráter tradicional, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam como se eles próprios fossem portadores de tal vontade. Para ele, a relação entre dominado e dominador é regida pela obediência. A obediência ao senhor é derivada de regras tradicionais, que lhe atribuem dignidade pessoal. O dominador, a quem se deve obedecer porque a tradição diz que ele é digno, não é um superior, mas detém autoridade, a autoridade patriarcal. (COSTA, 2012, p. 51-52).

No mesmo sentido, Campante (2003, p. 155) afirma:

Patrimonialismo é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de dominação. Sendo a dominação um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam, em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade, o que importa, para Weber, mais que a obediência real, é o sentido e o grau de sua aceitação como norma válida – tanto pelos dominadores, que afirmam e acreditam ter autoridade para o mando, quanto pelos dominados, que crêem nessa autoridade e interiorizam seu dever de obediência.

Weber (2004, p. 255) explica a relação do funcionário com o seu senhor da seguinte forma:

A posição global do funcionário patrimonial é, portanto, em oposição à burocracia, produto de sua relação puramente pessoal de submissão ao senhor, e sua posição diante dos súditos nada mais é que o lado exterior desta relação. Mesmo ali onde o funcionário político não é pessoalmente um dependente da corte, o senhor exige sua obediência ilimitada no cargo. Pois a fidelidade ao cargo do funcionário patrimonial não é uma fidelidade objetiva do servidor perante tarefas objetivas, cuja extensão e conteúdo estão delimitados por determinadas regras, mas, sim, uma fidelidade de criado que se refere de forma rigorosamente pessoal ao senhor e constitui uma parte integrante de seu dever de princípio universal de piedade e fidelidade. Nos reinos germânicos, o rei ameaça também funcionários livres, em caso de desobediência, com desgraça, cegueira e morte.

No Brasil, Raymundo Faoro, em sua obra **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, publicada originalmente em 1958, foi um dos pioneiros

na abordagem que explica as relações de poder na sociedade brasileira a partir do patrimonialismo. Para ele, o patrimonialismo e o estamento são fundamentais à compreensão da estrutura de poder no Brasil:

(...) o estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transição aristocrático-plebeia do elitismo moderno. O patriarcado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. (FAORO, 2001, p. 885).

A falta de distinção entre público e privado é característica das relações baseadas no patrimonialismo weberiano. Schwartzman, afirma que o termo patrimonialismo “é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada”. No mesmo sentido, Faoro ao tratar da falta de segregação no patrimônio do rei, afirma “rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral (SCHWARTZMAN, 2007, p. 92-93; FAORO, 2001, p. 20).

De acordo com Sorj (2000, p. 13), o termo patrimonialismo foi usado no Brasil para caracterizar a apropriação privada do Estado por políticos, funcionários públicos ou por setores privados. O uso é geralmente associado à perspectiva que considera o patrimonialismo como traço cultural das sociedades ibéricas ou mediterrâneas. No entanto, Sorj ressalta que o patrimonialismo está presente em todas as sociedades, em maior ou menor grau.

Sorj (2000, p. 13-14) ressalta ainda que o conceito de patrimonialismo na obra de Weber está relacionado a uma forma de dominação tradicional, enquanto na maneira usada na bibliografia brasileira esta característica não está presente. O patrimonialismo moderno apresenta-se como uma estratégia dos grupos sociais dominantes de uso do poder para apropriar-se de recursos econômicos ou privilégios sem a legitimidade fundada na tradição.

Faoro e Schwartzman seguem a perspectiva referencial de análise weberiana. Todavia, enquanto para Faoro a dominação política no Brasil é exercida por um “estamento burocrático”, Schwartzman reconhece como patrimonialismo

moderno ou neopatrimonialismo “uma forma bastante moderna de dominação política por um ‘estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio’, ou seja, pela burocracia e a chamada ‘classe política’” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 97). Para ele, o que torna inadequado a expressão “estamento burocrático” usada por Faoro é exatamente a ausência da “honra social por mérito próprio” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 97).

Para Schwartzman (2007, p. 11), é por meio da perspectiva weberiana que se pode observar que o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que ele define como uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma “sociedade civil” fraca e pouco articulada.

A relação de dependência da sociedade civil com o poder público é retratada por Schwartzman ao abordar a questão da “maturidade do povo” dentro do contexto político-eleitoral:

O problema principal com os Estados de base neopatrimonial não é que eles mantenham o povo em situação dependente e alienada, mas, principalmente, que todas as formas de organização social que eles geram tendem a ser dependentes do poder público e orientadas para a obtenção de seus favores. O simples transbordamento das estruturas de dominação mais tradicionais, e a criação de novas formas de organização política e social, não garante que este padrão de comportamento não se vá reproduzir (SCHWARTZMAN, 2007, p. 27).

Schwartzman (2007, p. 59) destaca ainda a relação entre patrimonialismo e cooptação política, expressa na expressão “patrimonialismo político”. O autor define cooptação política como “um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 59-60). A primeira condição de existência desse sistema é que algumas pessoas ou grupos sociais, previamente fora da arena política, tratem de participar e fazer-se ouvir e os que controlam o sistema político detenham os meios para comprar ou, de alguma forma, incorporar esses esforços de participação, de forma que sejam formados vínculos de dependência entre detentores do poder e lideranças políticas emergentes.

Sorj (2000, p. 14-15) destaca outra peculiaridade da sociedade brasileira, que foi o processo de enfraquecimento do poder dos grandes proprietários rurais,

causando a diminuição da relevância do patrimonialismo local. Como consequência, surge o chamado novo patrimonialismo, de base urbana e que tem como fundamento as “relações de imbricação entre os interesses dos grupos dominantes e o Estado, a impunidade e o descontrole da máquina governamental, que transformou em grande parte o sistema repressivo e jurídico num instrumento de violência contra os grupos mais pobres e de impunidade dos mais ricos”.

Sorj (2000, p. 15) apresenta manifestações do novo patrimonialismo, que estão presentes em todas as sociedades contemporâneas, classificando-as nos seguintes grupos:

- **O patrimonialismo dos políticos:** utilização de cargos políticos eletivos ou executivos para usufruto de benefícios econômicos com a apropriação de recursos públicos, favorecimento ao setor privado, partilha do orçamento, nepotismo e obtenção de privilégios como auto concessão de altos salários e aposentadorias;
- **O patrimonialismo do funcionalismo público:** utilização de funções públicas de fiscalização com o objetivo de cobrar propinas e comissões;
- **O patrimonialismo privado:** apropriação de recursos públicos por agentes privados, geralmente por meio de fraudes nas licitações para obtenção de contratos superfaturados junto ao Estado;
- **O patrimonialismo fiscal, repressivo e jurídico:** manipulação da máquina policial, fiscal e judiciária, com a utilização de mecanismos ilegais para assegurar a impunidade face à lei;
- **O patrimonialismo negativo:** utilização do poder político para prejudicar ou efetivamente discriminar grupos sociais.

De acordo com as características apresentadas, o novo patrimonialismo relaciona-se com a prática da corrupção, identificada nas diversas formas apresentadas e atores envolvidos, sobretudo no uso do poder político em benefício dos interesses privados.

A herança patrimonial na sociedade brasileira pode ser identificada desde o período colonial. Martins, ao discorrer sobre a evolução da Administração Pública no Brasil afirma que “o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial” (MARTINS, 1997, p. 15).

O patrimonialismo da época colonial derivava de uma concepção patriarcal de autoridade e do exercício da função pública em uma sociedade de base estamental com fortes pressupostos de nobreza e de exclusão social. Essa estrutura mudou no século XVIII, rumo a centralização por meio das chamadas companhias de ordenanças, que se afastaram das lideranças locais. Após a independência do Brasil, a influência das companhias de ordenanças, volta ao controle dos potentados rurais e locais, que se constituíram fonte de legitimidade política do novo país de base não igualitária e patrimonial (MARTINS, 2011, p. 81).

Olhando-se para a história brasileira pode-se identificar, em diversas situações, a falta de distinção entre o público e o privado. Como por exemplo, quando os súditos usavam seus esforços em favor da coroa e, posteriormente suas ações eram recompensadas com tributo político, mas que também alcançavam a esfera econômica, em função das concessões derivadas da lealdade política dos vassallos, uma autêntica troca de favor. Nos séculos XVI e XVII, República significava coisa pública administrada pelos particulares, portanto era público o que não era do rei, isto é, do Estado. Por outro lado, na cobrança do donativo real, o tributo da época, o arrolamento do contribuinte alcançava sua família extensa, revelando tal prática que além de unidade fiscal, a família era também unidade política com caráter patrimonial (MARTINS, 2011, p. 78-80).

Figueiredo (2012, p. 174-176) ressalta a importância de um enquadramento adequado para a interpretação do fenômeno da corrupção no período colonial brasileiro, visando a evitar a transferência de juízos éticos e morais contemporâneos para os colonizadores. A aparente desordem vivida pelo antigo regime indicava as condições de organização típicas do Estado moderno em fase de centralização, caracterizado, por exemplo, pela inexistência de um sistema jurídico ordenado e pela influência do rei no equilíbrio de poderes dos grupos sociais – afinal, os próprios cargos públicos pertenciam ao rei, que poderia vender, arrendar ou cedê-los, temporária ou vitaliciamente. Figueiredo destaca que, à época da colonização do Brasil, ainda não havia se firmado a dicotomia entre público e privado.

Nesse cenário desordenado, era comum que a coroa tolerasse alguma margem de lucro por parte dos funcionários em função da política de remunerar mal seus servidores e até porque, caso não o fizesse, não encontraria candidatos a tais cargos. Em troca desses ganhos paralelos, “guardas facilitavam a soltura de

condenados, juízes calibravam o rigor das sentenças, fiscais unhavam parte das mercadorias que deveriam tributar” (FIGUEIREDO, 2012, p. 177). Apesar da falta de precisão e limites entre as condutas consentidas e aquelas efetivamente proibidas, atos extremos como a fabricação de moedas falsas ou a participação em desvios de receitas da coroa eram rigidamente condenáveis, embora não fossem considerados como atos de corrupção, já que o termo à época era usado “significando deterioração material e moral, sem o emprego objetivo do termo para se referir às condutas ilícitas de oficiais régios” (FIGUEIREDO, 2012, p. 179).

Schwarcz (2012, p. 191), ao discorrer sobre a corrupção no Brasil Império, destaca que o termo corrupção raramente foi utilizado nesse período, já que a ideia de corrupção deriva de um tipo de Estado fundado na igualdade de direitos, o que não se coaduna com a prática do poder do monarca, que era visto como um ser divino e detentor do poder moderador, que anulava os demais. Todavia, a partir da década de 1880, após o período de prosperidade econômica vivenciada pelo império, quando o sistema político parecia impor-se acima das demais discussões, o monarca e seu governo passaram a ter sua idoneidade questionada. A imprensa apresentava os casos caracterizados como práticas corruptas, que se tornariam escândalos capazes de colocar em evidência as falhas morais do governo e da família real.

Entretanto, cabe ressaltar a especificidade da noção de corrupção no Brasil imperial, pois atacar o imperador era sinônimo de atacar o Estado, uma vez que ele o personificava e tendo em vista que o monarca representava o país, ser atacado na imprensa a partir de sua esfera privada era sinal de sua decadência política. Nesses termos, corrupção seria uma noção que surge como forma de acusação ao sistema que, para existir, precisava estar acima dela (SCHWARCZ, 2012, p. 198).

Nunes (2003, p. 42), ao analisar período mais recente da história brasileira, concentrada no período de 1930 a 1960, tendo como base o personalismo e o impersonalismo, define quatro “gramáticas” que definem a relação entre sociedade e Estado no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. O clientelismo como extremo do personalismo, em oposição ao universalismo de procedimentos, que é a síntese do impersonalismo. Os demais situam-se entre os dois primeiros, já que apresentam ambas as características.

Nunes apresenta o clientelismo como característico do Brasil arcaico, enquanto os demais – corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos – como alternativas modernizadoras. O autor considera que o corporativismo reflete uma busca de racionalidade e de organização que desafia a natureza informal do clientelismo, já que é formalizado em termos de leis que se preocupam com incorporação e controle, apesar de não refletir o justo e igual tratamento de todos os indivíduos. O insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo por meio da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica, objetivando a proteção do núcleo técnico do estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Já o universalismo de procedimentos, que tem como base normas de impersonalismo e direitos iguais perante a lei, poderia refrear e desafiar os favores pessoais (NUNES, 2003, p. 21-43; SACRAMENTO, 2004, p. 111-112).

No entanto, Nunes reconhece que as tentativas de modernização não foram capazes de afastar o clientelismo, ao afirmar que este se “manteve forte no decorrer dos períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política” (NUNES, 2003, p. 33).

Ainda que o patrimonialismo tenha origem antiga no Brasil, as suas características ainda podem ser identificadas na Administração Pública. Nesse sentido, Pinho, ao discorrer acerca da reforma do aparelho do Estado de 1995, afirma que:

O que tem se assistido é uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação. Talvez pudéssemos falar em patrimonialismo *camaleônico* que consegue não só sobreviver como, ao que parece, se reforçar, mesmo sofrendo a ordem econômica mudanças modernizantes apreciáveis (PINHO, 1998, p. 72).

Em recente reflexão a partir do escrito original, Pinho traz à discussão a possibilidade de ter sido pessimista à época, já que não havia “distanciamento seguro em relação à implantação da reforma proposta” (PINHO, 2016, p.131). O autor levanta a possibilidade de estar valorizando de forma demasiada a presença de valores patrimonialistas na sociedade brasileira. Todavia, em sua conclusão o

autor confirma a permanência do patrimonialismo na sociedade brasileira recente, ao afirmar que:

No entanto, não só o breve governo Collor reforçou esses traços patrimonialistas, ainda que dizendo que iria combatê-los, mas também o próprio governo Cardoso, de quem se desejava a esperada modernidade, não se afastou da construção de alianças com setores conservadores alimentando, assim, a persistência do patrimonialismo. Também os governos do PT, Lula à frente, não se moveram no sentido de combater o fenômeno. (PINHO, 2016, p.131).

No mesmo sentido, Teixeira (2016, p. 148-149) retrata que o governo Michel Temer, apesar de criticar a sua antecessora e de reduzir o número de ministérios de 31 para 24, não conseguiu resistir às estratégias patrimonialistas e clientelísticas na formação de parte significativa de seu gabinete em busca de governabilidade. Como consequência, ignorou parcela substantiva da opinião pública que apoiou o impeachment e nomeou ministros que respondem processos na Justiça por corrupção e improbidade como forma de garantir apoio legislativo, em detrimento da boa gestão.

Schwartzman, no prefácio a quarta edição de sua obra *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, ao analisar o período mais recente da história, afirma que nas eleições de 1994 e 1998 a disputa entre os dois partidos principais na corrida presidencial se aproximou do que pode ser considerado moderno, um com apoio na classe média e no empresariado, enquanto o outro era apoiado pelos sindicatos e movimentos sociais. Todavia, o autor aponta o declínio que se seguiu:

Desde então, no entanto, os partidos perderam substância, o clientelismo se ampliou, o sindicalismo e os movimentos sociais foram cooptados, e boa parte das antigas elites patrimonialistas mantiveram seu poder de sempre, agora como meras cleptocracias. O período 'moderno' da política brasileira teve fôlego curto, e política antiga está demonstrando ter uma enorme inesperada de sobrevivência e metamorfose (SCHWARTZMAN, 2007, p. 8).

De acordo com Martins, a mistura entre o novo e o antigo pode ser vista na formação política brasileira, uma vez que desde o século XIX elites oligárquicas “vestem a máscara do liberalismo e das concepções políticas modernas, sem abrir mão de seus compromissos com a tradição e o latifúndio antiempresarial, entorpecedor do progresso, e sem abrir mão de suas teias de clientelismo político que nos mantém muito aquém da política e até da civilização” (MARTINS, 2011,

p.7). Nunes também afirma que “a história do país tem sido frequentemente explicada em termos de tensão constante entre dois polos em permanente contradição mútua” (NUNES, 2003, p. 16). Portanto, pode-se observar que, apesar de arcaico, o patrimonialismo permanece resistente na sociedade brasileira.

Quanto à tolerância com a corrupção no Brasil, Campos afirma que existe em nossa sociedade uma “atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo tipo de privilégios; tolerância e passividade ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos” (CAMPOS, 1990, p. 31). Apesar dessa tolerância característica, em alguns momentos históricos a sociedade demonstra mudança de rumos. Martins (2011, p. 75) traz a lume dois fatos históricos significativos que contrastam com a prática do clientelismo, até então aceita na sociedade brasileira: os escândalos que levaram ao afastamento do ex-presidente Collor, em 1992, e o mensalão do governo Lula, em 2005 e 2006, passaram a ser reconhecidos como corrupção. Antes desses dois acontecimentos, a distinção entre o dinheiro público e o privado na relação dos políticos com seus eleitores parece ter sido irrelevante. A prática era o trânsito do dinheiro público para o bolso dos políticos pelo exercício da função pública e, no sentido contrário, dos políticos para atender os interesses privados dos eleitores como retribuição por sua lealdade, sem que tal fato fosse objeto de indignação pela sociedade.

Martins destaca a “tradição do mando pessoal e da política do favor desde há muito depende de seu acobertamento pelas exterioridades e aparências do moderno e do contratual” (MARTINS, 2011, p. 76). Logo, a dominação política patrimonial se reveste de uma “fachada burocrático-racional-legal”. As oligarquias políticas do Brasil usam as instituições de dominação política, submetendo o Estado a seu controle. O autor destaca a impossibilidade de governar sem alianças com as oligarquias, citando o exemplo que até mesmo os militares, no regime ditatorial, “tiveram que governar com elas, até mesmo ampliando-lhes o poder” (MARTINS, 2011, p. 76).

Apesar do clientelismo político ser interpretado por alguns como uma forma branda de corrupção no Brasil, onde políticos ricos compram votos de eleitores pobres, numa espécie de forma obsoleta de aliciamento eleitoral, Martins diverge de tal posição demonstrando que essa relação nada mais é do que a troca de favores, qualquer que seja a escala, na qual todos que de alguma forma têm interesse em

determinada ação do Estado, atuam no interesse da oligarquia (ricos e poderosos), não sendo, necessariamente, uma relação entre ricos e pobres. Nesse contexto, as novas classes prontamente se acomodam aos mecanismos do clientelismo, tanto a burguesia quanto a classe operária. Martins, assevera que “a história da moderna burguesia brasileira é, desde o começo, uma história de transações com o Estado, de troca de favores” (MARTINS, 2011, p. 83-84).

A cultura do favor e do débito político está de tal forma entranhada na sociedade brasileira, que muitas vezes vai se transformando e sobrevivendo como obrigação moral e religiosa, passando de geração em geração, tanto as obrigações positivas (favores) como as negativas (ofensas), sendo motivo até mesmo do cometimento de crimes de vingança. Ainda que inviável na época moderna a relação patrimonial nas grandes cidades, permanece viva a ideia do político como protetor e provedor. Essa concepção traduz-se numa visão diferenciada entre a classe média e a classe baixa, enquanto a primeira pode conceber essas ações como arbítrio e roubo, a segunda, mais carente da política do favor, não encara da mesma forma. Até mesmo em ambientes onde não há a troca patrimonial, a cultura do favor pode ser representativa (MARTINS, 2011, p. 87-92).

Bethell, ao analisar historicamente as eleições no Brasil afirma que estas tiveram mais semelhanças com demonstrações públicas de lealdade pessoal, com a oferta e aceitação do clientelismo, do que com o exercício do poder pelo povo. Na época do Império eram comuns a “fraude, a intimidação, a violência e o exercício do clientelismo pelos proprietários de terra locais e pelos agentes da Coroa” (BETHELL, 2002, p. 14-15), em uma época de voto aberto e não sigiloso, o que agravava a situação dos eleitores.

Leal, em sua clássica obra sobre o Coronelismo no Brasil, publicada originalmente em 1949, afirma que “a corrupção eleitoral tem sido um dos mais notórios e enraizados flagelos do regime representativo no Brasil” (LEAL, 2012, p.118). Destaca ainda, que o problema da corrupção “atravessa toda a história do Império e da Primeira República, com o relevo de uma cordilheira. E as interrupções nessa cadeia de fraudes e violências ou tiveram mera repercussão local, ou foram de brevíssima duração” (LEAL, 2012, p.118).

A relação do clientelismo e patrimonialismo está, portanto, na essência do surgimento da sociedade brasileira, ainda que o seu enquadramento como corrupção venha a se transformar ao longo do tempo, como assevera Martins:

Não é necessário realizar uma pesquisa sistemática de dados para se ter uma ideia, ainda que fragmentaria, a respeito do que se poderia chamar de “história da corrupção no Brasil”. A tradição de um sistema político baseado na confusa relação do patrimônio público e do patrimônio privado tem sido a base a partir da qual essa relação foi dando lugar a procedimentos que começaram a ser definidos como atos de corrupção. Poucas vezes, o que hoje chamamos corrupção chegou a causar indignação política, com efeitos políticos (MARTINS, 2011, p. 90).

No caso do ex-presidente Collor, Martins destaca a relutância da população em apresentar reação ao caso, considerando “provavelmente decorrente de que o conceito de corrupção foi difundido e interpretado como sinônimo de roubo, de apropriação indébita da coisa pública” (MARTINS, 2011, p. 95). Enquanto os dois casos revelados eram entendidos como troca de favor, o primeiro, recebimento de doações provavelmente com retribuição política aos doadores, e o segundo, a consolidação material e financeira da lealdade política ao governo. A população, de acordo com a visão do autor, considerava legítima a tradição da política de troca de favores.

De forma semelhante, o caso do mensalão, em 2005-2006, com a queda do principal ministro do governo Lula, José Dirceu, ao mesmo tempo que desgastou o Partido dos Trabalhadores (PT), promoveu o fortalecimento do Lulismo. Houve ainda o caso de parlamentares que renunciaram para fugir à cassação e foram eleitos na eleição seguinte (MARTINS, 2011, p. 95).

A presença de componentes patrimonialistas na vida política brasileira chega ao âmbito da vida comum, como no caso dos presentes que marcam as relações sociais. Martins (2011, p. 93) destaca que aqueles que nada tem a oferecer, podem utilizar o comportamento subserviente como último recurso para demonstrar apreço e gratidão. Tal atitude pode ter favorecido a ascensão e manutenção da esquerda no poder, como fruto das políticas assistencialistas que promoveu para a classe menos favorecida, que teve como principal programa o Bolsa Família. Martins afirma que o surgimento do programa instrumentalizou o clientelismo eleitoral, estatizando-o e institucionalizando o conformismo político.

Ainda sobre o governo Lula (2003-2010), Nogueira trata do prejuízo causado à eficiência da gestão pública pelo preenchimento de cargos públicos com quadros partidários próprios e da base aliada, afirma o autor que

tal tipo de 'aparelhamento' incrementou a relação preferencial do PT com o Estado, roubando-lhe vigor e autonomia, além de ter dificultado a racionalização gerencial da gestão pública e de ter aberto as portas para a reprodução de certas práticas associadas à privatização da vida pública e à corrupção (NOGUEIRA, 2013, p. 112-113).

Abrucio (2007, p. 77) aponta o loteamento dos cargos públicos como a pior característica do modelo administrativo do governo Lula.

Filgueiras (2009, p. 403) destaca a contradição existente na prática da sociedade brasileira que, apesar de consensualmente concordar com a importância de valores fundamentais como respeito, honestidade, decoro e virtudes políticas, ao mesmo tempo concorda que na política um pouco de desonestidade possa cumprir uma função importante, revelando um contexto de tolerância à corrupção. Segundo o autor, é importante distinguir a política do mundo real e os valores normativos que são passíveis de acordo racional, o que explica esse contexto de tolerância. Conclui assim, que é dessa forma que a corrupção é normal à política, apesar de todos os esforços para impedi-la.

Cabe destacar ainda o contraponto de Nogueira (2013) quanto ao peso que é dado à ideia de que a corrupção do Brasil é fruto da nossa cultura política, nos diversos momentos da história do país. Afirma o autor que “há nesse ponto muito de verdade e muito de exagero, de busca de explicações fáceis ou de transferência de responsabilidades” (NOGUEIRA, 2013, p. 216). Para ele a importância do estudo sistemático da cultura política e dos hábitos tradicionais para uma adequada valoração de seu peso, frente a modernização da sociedade. Nesse sentido, afirma o autor que “cultura política não é um produto finalizado”, mas uma “construção social, que acompanha e interage com o desenvolvimento social” (NOGUEIRA, 2013, p. 217).

No mesmo sentido do posicionamento de Nogueira, Elliott afirma que não cabe dizer que certas culturas sejam corruptas por natureza, como por vezes é sugerido. No entanto, assevera a autora, que: “o argumento é o de que fatores ambientais abrangentes – história e cultura – influenciam a evolução das instituições

políticas e econômicas, a legitimidade delas perante os governados e a capacidade do governo de prestar os serviços de sua obrigação” (ELLIOTT, 2002, p. 267).

Apesar da ponderação quanto ao possível exagero quanto aos efeitos da cultura política, Nogueira reconhece a crise que vive a política no Brasil e sua ligação com o clientelismo que resiste:

O problema não se esgota numa suposta má qualidade dos representantes. Tem a ver com o conjunto do sistema e não pode ser compreendido fora dele. Expressa a resistência notável de uma cultura política de tipo clientelista e fisiológica que remonta aos tempos coloniais e se reproduz como vírus pelas frestas da condição hipermoderna em que passamos a viver, ajudando a dramatiza-la e sendo ao mesmo tempo turbinada por ela (NOGUEIRA, 2013, p. 158).

O agravamento da situação vivida no Brasil foi expresso por Nogueira, ao comentar a situação do Brasil após as manifestações populares de junho de 2013:

A corrupção, as operações de compra e venda de apoios políticos, os desvios de verbas públicas, as condutas pessoais incompatíveis com a esperada dignidade dos mandatos políticos cresceram de forma assustadora, desqualificando a democracia e agravando a crise de confiança na política. O sistema se dissociou da sociedade. Parou de dialogar com ela, virando as costas para a ‘opinião pública’ e a sociedade civil. Isolou-se e perdeu a capacidade de se autorreformular. Passou a produzir inúmeros problemas e nenhuma solução, acorrentado a um tempo pretérito, ao passo que a sociedade avançava pelas ondas líquidas e digitais da vida hipermoderna (NOGUEIRA, 2013, p. 158).

Continua o autor seu diagnóstico da situação, ao abordar o atraso arraigado na sociedade brasileira, onde a cultura da corrupção está sempre presente, ao lado da dificuldade de mudança em função das forças conservadoras que dominam a política:

As pessoas foram às ruas não tanto pelo que perderam, mas pelo que não conseguiram obter, por sonhos que fracassaram. Suas reivindicações plurais necessitam, para serem atendidas, de passos e gestos ousados. Nesse ponto, os brasileiros esbarram em sua própria história de ‘revolução passiva’ e ‘modernização conservadora’, que travou o progresso social, oligarquizou a política e legou para o futuro um verdadeiro continente de pobres e excluídos. (NOGUEIRA, 2013, p. 45).

No entanto, a esperança na possibilidade de mudança baseada na educação foi apresentada por Nogueira (2013, p. 217) ao afirmar que: “iniciativas de educação política empreendidas por movimentos democráticos convencidos de sua

função pedagógica podem contribuir para que a cultura política se mova em sentido democrático e republicano”. Por fim, conclui o autor que:

Se passarmos a juntar criticamente as pontas desse novelo, certamente compreenderemos que a corrupção que nos incomoda hoje não é uma força da natureza, mas uma coisa dos homens. Em suma, algo que pode ser enfrentado e combatido, ainda que não possa ser peremptoriamente eliminado. (NOGUEIRA, 2013, p. 216-217).

Schwartzman também expressa sua esperança de mudança, a despeito dos problemas da sociedade brasileira:

É verdade que o Estado brasileiro tem sido, historicamente, o centro de onde emana o clientelismo político e a ineficiência, mas é também certo que, através da estrutura governamental, alguns objetivos importantes e a longo prazo têm sido estabelecidos e alcançados. É verdade que a bandeira da representação política e da descentralização tem sido historicamente relacionada com a política de interesses privatistas – mas é também verdade que ela tem sido útil para garantir a vigência de alguns valores básicos de liberdade e pluralidade, e com isto aumentar cada vez mais o leque de beneficiários presentes e futuros do desenvolvimento social (SCWARTZMAN, 2007, p. 263-264).

Por fim, Pinho retrata que as forças da tradição e da permanência no Brasil são fortes e precisam ser levadas em conta nas propostas de reforma. No entanto, ainda que a mudança gradual e lenta faça parte de nossa história, por vezes o ritmo parece alcançar um novo patamar, o que traz o otimismo retratado em suas palavras:

(...) parece que estamos condenados a mudanças incrementais e lentas, embora a velocidade possa estar aumentando. De qualquer forma, já é possível ser mais otimista hoje do que os autores anteriormente apontados o foram poucos anos atrás, com tudo que vem acontecendo de enquadramento de atores estratégicos das classes dominantes submetidos ao *enforcement*, à punição, coisa inimaginável poucos anos atrás. Porém, de novo, é necessário aguardar a marcha da História para atestar o alcance e profundidade das mudanças que estão em curso na sociedade brasileira no sentido de abrir uma vereda mais democrática sustentável na vida política brasileira. (PINHO, 2016, p.138).

2.2.2 *Accountability*: a deficiência na dimensão do *enforcement*

É comum relacionar o nível de corrupção no Brasil à ausência ou pouca efetividade na punição dos atos de corrupção praticados. Nesse sentido, neste tópico será explorado o aspecto do *enforcement* (capacidade de punição), que é

uma das dimensões da *accountability*, como causa da corrupção na sociedade brasileira, além de uma breve análise sobre o conceito de *accountability* e a dimensão da *answerability* (capacidade de resposta). Tais conceitos apresentam-se como formas modernas de combate à corrupção nas democracias modernas.

Nogueira afirma que a corrupção é um defeito ético, de múltiplas faces, que anda junto com o poder e, como efeito colateral: onde há poder e poderosos há sempre a probabilidade de abuso deste, e no abuso está a corrupção. O autor afirma que nenhuma sociedade pode se declarar imune ou imunizada no que diz respeito à corrupção, embora algumas tenham sido mais competentes que outras no tratamento desse problema. Conclui asseverando que: “a questão é de grau, de escala e, evidentemente, de impacto sobre o conjunto da coletividade” (NOGUEIRA, 2013, p. 207).

A essência da política é o poder, mas ao mesmo tempo em que o poder é concedido ao Estado para o controle dos governados, surge a necessidade de controle desse mesmo poder para evitar abusos e desvios. O conceito de *accountability* surge como instrumento das democracias modernas com o objetivo de colocar limites à ação do poder político do Estado, de modo que aqueles que o exercem não se desviem do interesse público em favor de seus próprios interesses (SCHEDLER, 1999, p. 13).

Schedler (1999, p. 13-14) apresenta três pontos fundamentais ao entendimento do conceito de *accountability*: informação, justificação e punição, os quais consistem em diferentes formas de prevenir e tratar com o abuso do poder. Para isso, ele divide o conceito em duas dimensões: o *enforcement*, que trata da capacidade de punição aos desvios de poder e a *answerability*, que agrupa as questões de informação e justificação e pode ser entendida como a capacidade de resposta. Todavia, o autor considera que, por ser relativamente novo, o conceito de *accountability* ainda permanece subexplorado, com seu significado evasivo, com fronteiras indefinidas e estrutura interna confusa.

Campos (1990, p. 30-31) suscitou o debate no Brasil por meio de artigo que discute a ausência de tradução do termo *accountability* para o português em uma palavra que fosse capaz de traduzir o conceito que o termo significa na língua inglesa. A autora aponta que a ausência de uma palavra na língua portuguesa tem como causa a própria inexistência do conceito em nosso país. Portanto, conclui a

autora, não se trata tão somente de uma lacuna na linguagem, mas também nos aspectos políticos e culturais do Brasil.

Pinho e Sacramento, ao discutir o caráter bidimensional da *accountability* apresentado por Schedler, afirmam que se constitui em um ciclo dividido em duas partes: o momento da *answerability* e o momento do *enforcement*, dois momentos distintos, porém complementares. Os autores sintetizam afirmando que: “*accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1349-1350).

Na busca do significado do termo empreendida em dicionários, os autores identificaram a relação do conceito com responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

Pinho e Sacramento, dando seguimento ao debate suscitado por Campos (1990) sobre o significado de *accountability* no Brasil, após cuidadosa investigação na literatura, discorrem acerca da evolução do conceito em face das mudanças de contexto ocorridas no país:

[...] o estudo sobre a compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo, inesgotável. Observa-se que, quando Campos pensou e escreveu havia um determinado contexto (1975-1987): regime militar, Estado burocrático e início da democratização, e, depois de 1990 (ano da publicação do artigo), o contexto é outro: democratização, Estado neoliberal, globalização e tentativas de implantação do Estado gerencial. Desse modo, os estudos que a sucederam acrescentaram qualificações à palavra, evidenciando sua elástica capacidade de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res publica* (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1354, grifo dos autores).

No que concerne as mudanças culturais e políticas ocorridas no Brasil nas décadas seguintes à pesquisa de Campos, merece destaque a Constituição Federal de 1988 e a Reforma do Aparelho do Estado de 1995, esta última responsável pela adoção do paradigma da administração gerencial em substituição ao burocrático. Com tais mudanças, a necessidade de mecanismos para o exercício do controle

social no Brasil ganhou especial notoriedade. Desde então, o foco do controle, que no modelo anterior se dava nos procedimentos, deslocou-se para o resultado. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1354).

No entanto, a conclusão de Pinho e Sacramento mostra que, apesar dos avanços alcançados, ainda há um longo caminho para transformação da realidade cultural e política brasileira, quando afirmam:

Constata-se, pois, que muitas alterações foram processadas no que se refere à descentralização e transparência nos últimos 20 anos. Se, por um lado, ainda não se pode afirmar que o véu da administração pública brasileira tenha sido retirado por completo, por outro, se deve reconhecer que o cenário do momento presente é completamente distinto do vivenciado por Campos (1975-1988) ensejando um aumento de *accountability* ou pelo menos criando algumas condições para isso (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1360).

Sobre a relação entre corrupção e *accountability*, Pinho e Sacramento (2012, p. 2) destacam que a quantidade de escândalos de corrupção identificados fortalece o argumento de diversos estudiosos quanto à fragilidade dos mecanismos de *accountability* existentes no Brasil, bem como o baixo interesse e envolvimento direto da sociedade civil nessa peculiar questão. Os autores apontam que é consenso na literatura que a possibilidade de práticas corruptas em países com altos índices de desenvolvimento socioeconômico e mecanismos de *accountability* funcionando adequadamente tende a ser menor, mas não inexistente. Nesse contexto, estudar a corrupção pelo viés da *accountability*, por meio das instituições e dos elementos-chave desse processo – informação, justificação e punição – mostra-se fundamental para se combater a corrupção.

Sobre a importância da participação da sociedade civil, Avritzer e Filgueiras afirmam que “o conceito de *accountability* não pode ser um conceito vinculado às instituições do Estado” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 20). Para os autores, o conceito deve se tornar mais público e menos estatal. Nesse sentido, afirmam que “é necessário ampliar a dimensão institucional da *accountability* na direção de organizações da sociedade civil, com o objetivo de garantir a capacidade do público de controlar as ações do governo e poder determinar o conteúdo das decisões políticas” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 20).

De acordo com a teoria proposta por O'Donnell (1998, p. 28-40) existem duas dimensões de *accountability*: a vertical e a horizontal. A dimensão vertical representaria a relação entre a população e as autoridades públicas, sendo manifestada principalmente por meio das eleições. Por outro lado, a dimensão horizontal estaria relacionada com a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal de realizar ações de controle e fiscalização. Por meio de agências especializadas, ocorre a vigilância sobre a atuação dos agentes públicos, por meio do exame do cumprimento dos deveres formais e do respeito pela hierarquia e pelos códigos legais, com o intuito de equilibrar uma concepção formal de interesse público com a eficiência administrativa propriamente dita. Sendo realizadas na dimensão de agências especializadas, difundem-se, no âmbito da máquina administrativa do Estado, formas de controle externo e interno, fundamentando uma concepção de *accountability* horizontal, balizada na divisão dos Poderes do Estado. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 17).

O'Donnell apresenta ainda o conceito de democracia delegativa em contraste com democracia representativa. Na primeira, o governante exerce o poder de forma plena, sem maiores limitações em relação aos seus compromissos anteriores, enquanto na democracia representativa o governante “é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar” (O'DONNELL, 1991, p. 30-32). Dessa forma, a *accountability* constitui-se em uma das diferenças significativas entre as duas formas de democracia.

Pinho sintetiza o que foi exposto por O'Donnell da seguinte forma:

A democracia delegativa é definida como a situação em que o povo — tutelado — outorga plenos poderes a seu governante, que reforça seu papel de tutor. Na democracia delegativa, os eleitores conferem ao governante uma “procuração de plenos poderes”, enquanto nas democracias representativas os governantes estão amarrados às promessas de campanha devendo prestar contas de seus atos. A distinção entre esses dois tipos de democracia encontra-se na *accountability*: fraca (ou inexistente), nas democracias delegativas, e consolidada nas democracias representativas estáveis. (PINHO, 2008, p. 478, grifo do autor).

No que diz respeito a realidade encontrada na sociedade brasileira, Pinho afirma que o país “estaria em uma situação de fraca *accountability*, em que não existe pressão por parte da sociedade no sentido de maior transparência do Estado,

e este se comporta de acordo com um modelo histórico de insulamento em relação à sociedade civil” (PINHO, 2008, p. 478).

No que concerne à primeira dimensão apontada por Schedler (1999) – a *answerability* – Pinho e Sacramento (2016, p. 209) apresentam diversas mudanças ocorridas no Brasil, no período de 1985 a 2014, que favorecem o aprimoramento das exigências de informação e justificação. Os autores apontam a Constituição Federal de 1988 como marco de formalização da *answerability* no Brasil, apesar de algumas iniciativas tenham tido início em período anterior.

Quadro 1 – Trajetória da *Answerability* no Brasil Recente

Período	Ocorrência Principal	Presidente
1987-88	ANC (<i>Critical Juncture</i>)	José Sarney
1987	Siafi	José Sarney
1988	CF/88	José Sarney
1991	Lei dos Arquivos	Fernando H. Cardoso
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF	Fernando H. Cardoso
2001	Corregedoria Geral da União	Fernando H. Cardoso
2003	Controladoria Geral da União	Lula da Silva
2005	Portal da Transparência	Lula da Silva
2009	Lei da Transparência	Lula da Silva
2010	SISTEMA (qualidade das informações)	Lula da Silva
2011	Lei de Acesso à Informação (LAI) Lei da Comissão da Verdade (CNV)	Dilma Rouseff

Fonte: Pinho; Sacramento (2016, p. 209, tradução nossa).

Nogueira também reconhece os avanços das últimas décadas no Brasil, em muitos aspectos relacionados às dimensões da *accountability*, quando afirma que:

No caso brasileiro, é importante que se leve em consideração o que tem sido feito. Há por aqui, ao menos desde 1990, um progressivo fortalecimento dos órgãos de controle e investigação, tais como a Polícia Federal (PF), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), que têm procurado atuar de forma mais integrada. O Ministério Público tem total autonomia de ação. E a imprensa, que usufrui de boas margens de liberdade, tem bastante acesso às informações sobre a execução dos gastos públicos. Muitos tem sido expulsos do serviço público por prática de corrupção. O Portal da Transparência, lançado em 2004 pela CGU, tem hoje um arquivo com mais de 1 milhão de informações sobre a aplicação de recursos orçamentários (NOGUEIRA, 2013, p. 208-209).

Se por um lado pode-se identificar avanços no Brasil na dimensão da *answerability* (informação e justificação), no que diz respeito ao *enforcement*, a situação encontrada no país ao longo de sua história demonstra que ainda há um grande percurso a ser percorrido para alcançar uma situação desejada.

Os exemplos de corrupção e de impunidade no Brasil são extensos e alcançam toda a história do país, desde a colonização portuguesa. A deficiência no uso dos meios de repressão, especialmente no combate aos ilícitos praticados por aqueles que detém poder econômico e político é de tal forma que o jurista Heleno Fragoso afirmou que:

Entre nós o direito penal tem sido um amargo privilégio dos pobres e desfavorecidos, que povoam nossas prisões horríveis e que constituem a clientela do sistema. A estrutura geral do nosso direito punitivo, em todos os seus mecanismos de aplicação, deixa inteiramente acima da lei os que tem poder econômico ou político, pois estes se livram com facilidade, pela corrupção e pelo tráfico de influência (FRAGOSO, 1982, p. 125).

Nos últimos anos, a corrupção e a falta de punição tem sido amplamente divulgados pela academia e pela imprensa no Brasil. Essa é a percepção do professor Montoro Filho em artigo publicado no jornal Correio Brasiliense, ao afirmar que:

Diariamente, são noticiados escândalos e mais escândalos. Ao mesmo tempo escasseiam notícias de punições. A imagem transmitida é a de um país onde campeia a imoralidade e a impunidade, especialmente na classe política. Como a corrupção tem dois polos, o corrupto e o corruptor, a imagem de desonestidade é estendida a outros segmentos sociais, como os fornecedores de obras e serviços para o governo (MONTORO FILHO, 2009a, p. 13).

A corrupção não é exclusividade do Brasil, entretanto a situação de impunidade agrava a realidade brasileira, conforme destaca o professor Montoro Filho:

DELITOS, contravenções e transgressões são comuns em todos os países. O que distingue os países mais desenvolvidos dos demais é que, lá, esses crimes são punidos rapidamente e, muitas vezes, pelos próprios transgressores, que, marcados pela vergonha e pela repulsão social, se autopunem, renunciando a seus cargos e algumas vezes até se suicidando (MONTORO FILHO, 2009b, p. 1).

Carvalho, ao abordar o passado e presente e futuro da corrupção brasileira, faz a seguinte observação acerca da impunidade:

A oportunidade de corrupção transforma-se em mais corrupção quando há impunidade. A impunidade foi grande nas duas ditaduras e persiste na democracia, graças a ineficiência dos sistemas policial e judiciário. Pode-se dizer, que hoje há mais corrupção e que ela adquire maior amplitude ao

penetrar nas engrenagens de uma máquina cada vez mais gigantesca (CARVALHO, 2012, p. 202).

Filgueiras e Aranha, abordam o paradoxo que o Brasil enfrenta, pois ao mesmo tempo em que moderniza a gestão, não consegue se livrar da corrupção e do sentimento de impunidade. Afirmam os autores:

O Brasil vive, desde a democratização, uma sucessão de escândalos políticos que minam a legitimidade do Estado e criam um sentimento de impunidade que paira na sociedade brasileira. O resultado desse processo é uma visão comum do Estado como o espaço dos vícios, e da corrupção como prática corriqueira e recorrente na administração pública. Essa sucessão de escândalos políticos e a presença forte de um sentimento de impunidade fazem com que a corrupção reforce uma cultura pública atávica, em que a corrupção é um comportamento natural e necessário dos indivíduos quando estes conseguem auferir as benesses do Estado (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 349-350).

Parte da responsabilidade pela impunidade no Brasil é comumente atribuída ao funcionamento do poder judiciário, tanto que Melo, ao abordar a lentidão do sistema judiciário brasileiro, discorre sobre suas causas nos seguintes termos:

Numerosos são os fatores responsáveis pela lentidão dos feitos: leis processuais arcaicas, anacrônicas, em desuso em toda parte do globo terrestre, sobretudo nos países da Europa, depois da Segunda Guerra Mundial; excesso de recursos; recursos específicos como o recurso extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal, o especial junto ao Superior Tribunal de Justiça e o de revista ante o Tribunal Superior do Trabalho, que, por força de interpretações oportunistas e muitas vezes cavilosas, transformaram aquelas cortes de justiça em terceira instância e até em quarta, quando do recurso contra a decisão no recurso especial e na revista, o processo é submetido à apreciação do STF (MELO, 2011, p. 349-350).

Alencar e Gico Jr. (2011, p. 75) apontam que há uma percepção generalizada no Brasil de que a corrupção praticada por funcionários públicos não é punida. Após investigação empreendida, os autores concluem que a probabilidade de o infrator vir a ser punido no âmbito judicial pela prática de atos de corrupção pelos quais foram punidos em âmbito administrativo é menor que 5%, mostrando que o sistema judiciário brasileiro se apresenta altamente ineficaz no combate à corrupção.

Avritzer e Filgueiras, ao tratar do controle da corrupção no Brasil, afirmam que grandes escândalos impulsionaram o surgimento de medidas do controle administrativo-burocrático, dessa forma aumentou consideravelmente a presença

das instituições de controle na administração pública. Por outro lado, poucas foram as condenações de atos ilícitos relacionados à corrupção por parte do Poder Judiciário e a imprensa é ativa em apontar tal quadro de impunidade. Concluem os autores que “o controle aumenta, a punição permanece baixa e os casos de corrupção continuam existindo e pautando negativamente a opinião pública” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 22).

Por outro lado, a trajetória para o alcance do *enforcement* com a aplicação efetiva de punição no Brasil é longa e passa pela atuação de vários órgãos, em ações que se sucedem até chegar ao poder judiciário, quando então não se pode prever quando irá chegar ao final. Tal situação leva a adoção de “estratégias compensatórias”, no intuito de alcançar algum tipo de *accountability*. No caso da CGU duas estratégias são destacadas: a divulgação dos resultados das auditorias, incluindo a identificação dos envolvidos e a inclusão de empresas e pessoas físicas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (PINHO; SACRAMENTO, 2012, p. 8).

É preciso ressaltar que a sociedade precisa ter um papel ativo no exercício da *accountability*. Campos, já afirmava que “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” (CAMPOS, 1990, p. 35, grifo do autor).

Silva ao comentar a falta de engajamento cívico da sociedade brasileira, no caso do escândalo de corrupção do orçamento identificado em 1993, afirma que: “não houve nenhum movimento público pelo combate duro e persistente contra a corrupção” (SILVA, 2001, p. 103). O autor retrata a população brasileira como “apática, passiva e desengajada”, sempre disposta a atribuir a culpa pela corrupção aos políticos e, no futuro, capaz de vir a atribuir a mesma culpa à democracia.

Carvalho ao tratar do baixo envolvimento da sociedade civil em reagir à corrupção, afirma que a reação está na razão direta do tamanho da classe média. O autor cita que foi sobretudo esta classe que contribuiu para derrubar o governo Collor e também esteve à frente da reação ao mensalão. Todavia, a situação se agravou nos últimos anos, uma vez que a classe média deixou de ter o apoio dos setores acima e abaixo dela, pois “[...] os de cima não tem razões para queixa [...]”

e “[...] os de baixo também não reclamam, beneficiados que são pelas políticas sociais” (CARVALHO, 2012, p. 203).

A falta de participação da sociedade tem como uma de suas causas a escassez de meios para manifestação perante os governos. Akutsu e Pinho (2002, p. 741), ao investigar a interação entre governos e a sociedade por meio de portais na Internet, observam que “foram observados importantes avanços em apenas dois dos 20 casos”. Em trabalho posterior, Pinho destaca que os governos se limitam ao que é obrigatório, não abrindo espaço à maior interatividade e participação popular (PINHO, 2008, p. 491).

Apesar do histórico de baixa mobilização, alguns exemplos mostram o resultado positivo da movimentação da sociedade civil. Sacramento e Pinho (2016, p. 13) relatam que a Lei da Colaboração Premiada somente foi aprovada após as pressões dos protestos realizados durante o mês de junho de 2013. Ainda que esse movimento tenha surgido de uma demanda específica – contra o aumento da tarifa dos transportes coletivos – ele cresceu ao incorporar várias outras demandas, como a luta contra a corrupção. Os autores destacam que é preciso reconhecer que é graças à aprovação da Lei da Colaboração Premiada que as investigações no âmbito da operação Lava Jato continuam avançando e, segundo o MPF, o instituto da colaboração premiada é extremamente relevante na investigação de certos crimes, como o de organização criminosa, lavagem de dinheiro e de corrupção. Por fim, afirmam que: “de acordo com informações contidas no site do MPF, a operação Lava Jato já contabiliza 93 condenações e recuperação de quase três bilhões de reais” (SACRAMENTO; PINHO, 2016, p. 13).

2.3 AGÊNCIAS ANTICORRUPÇÃO

As agências anticorrupção decorrem do compromisso firmado pelo Estados Partes em garantir a existência de um ou mais órgãos dedicados a prevenção e ao combate da corrupção, seja por meio da atribuição de tais competências à órgãos existentes ou da criação de novos. Antes de examinar as características de uma agência anticorrupção, apresenta-se a seguir uma visão geral acerca da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

2.3.1 A Convenção da ONU Contra a Corrupção

Além de entender a corrupção, suas causas e consequências para a sociedade, há a necessidade de adotar medidas capazes de combatê-la. Como resposta ao fenômeno reconhecido mundialmente, no âmbito das Nações Unidas, por meio da Resolução 55/61, de 04/12/2000, foi reconhecida a conveniência de se desenvolver um instrumento jurídico internacional eficaz contra a corrupção que, ao mesmo tempo, fosse independente da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Tal instrumento foi a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC), assinada em Mérida no ano de 2003. O Brasil assinou a Convenção, e o Congresso Nacional aprovou o texto por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005 e, pelo Decreto nº 5687, de 31/01/2006, a Convenção foi finalmente promulgada, passando a vigorar no Brasil, com força de lei (PRONER; DE PAULA, 2012, p. 229-231; BRASIL, 2005, 2006).

A base normativa da Convenção da Nações Unidas contra a Corrupção está assentada em quatro pilares temáticos, sendo o primeiro relacionado às medidas preventivas, o segundo tratando da criminalização de atos relacionados à corrupção, o terceiro da cooperação internacional em casos de atos de corrupção e o quarto grande pilar temático é o capítulo dedicado à recuperação de ativos resultantes de atos de corrupção. A Convenção é composta por 71 artigos, divididos em 8 capítulos: prevenção, penalização, recuperação de ativos, cooperação internacional, assistência técnica e troca de informações (PRONER; DE PAULA, 2012, p. 231).

No capítulo II, que trata das medidas preventivas, são previstas uma série de medidas a serem implantadas pelos Estados Partes com o objetivo de promover a integridade, a transparência e a boa governança nos setores público e privado. Do Artigo 5º ao Artigo 14, os temas versados pela Convenção são: I - Políticas e práticas de prevenção da corrupção; II - Órgão ou órgãos de prevenção da corrupção; III - Medidas de prevenção da corrupção para gestão no setor público; IV - Códigos de conduta para funcionários públicos; V - Contratação pública e gestão da fazenda pública; VI - Medidas para promoção da transparência pública; VII - Medidas para assegurar a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público; VIII - Medidas de prevenção da corrupção no setor privado; IX - Fomento à

participação da sociedade; e, X - Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro (NAÇÕES UNIDAS, 2007).

O capítulo que trata das medidas preventivas começa com a previsão do Artigo 5º da Convenção que cada Estado Parte deve adotar práticas de prevenção da corrupção por meio do desenvolvimento e implementação de uma estratégia global anticorrupção, o que poderá ser alcançado com a promoção dos princípios do Estado de direito, boa gestão dos assuntos e dos bens públicos, a integridade, transparência e prestação de contas. Além disso, cada Estado Parte deverá ainda revisar as disposições institucionais, legais e processuais para reforçar a coerência e coordenação de sua estratégia anticorrupção. Ao fazer isso, é aconselhável que o planejamento e implementação de tais ações contem com a participação de uma ampla gama de partes interessadas, incluindo as organizações da sociedade civil e o setor privado (PRONER; DE PAULA, 2012, p. 232; NAÇÕES UNIDAS, 2007).

No capítulo III da UNCAC, que trata de penalização e aplicação da lei, é previsto que os Estados Partes introduzam em seus ordenamentos jurídicos tipificações criminais que abrangem não apenas as formas básicas de corrupção, como o suborno e o desvio de recursos públicos, mas também atos que contribuem para a corrupção. Está prevista ainda a cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei, cooperação entre instituições de investigação e instituições de julgamento. Por fim, o capítulo termina com a previsão de adoção, pelos Estados de medidas para estabelecer sua jurisdição a respeito dos delitos em razão do princípio da territorialidade, nacionalidade, e outros próprios do direito internacional (PRONER; DE PAULA, 2012, p. 233-235; NAÇÕES UNIDAS, 2007).

O capítulo IV da UNCAC, que trata da cooperação internacional, enfatiza que todos os aspectos dos esforços anticorrupção necessitam de cooperação internacional, tais como assistência legal mútua na coleta e transferência de evidências, nos processos de extradição e ações conjuntas de investigação, rastreamento, congelamento de bens, apreensão e confisco de produtos da corrupção. A convenção inova em relação a tratados anteriores ao permitir assistência legal mútua mesmo na ausência de dupla incriminação, quando não envolver medidas coercitivas (NAÇÕES UNIDAS, 2007).

Por fim, a recuperação de ativos é uma importante inovação e um princípio fundamental da Convenção (Capítulo V). Os Estados Partes devem apoiar-se entre

si com extensas medidas de cooperação e assistência neste campo, a fim de fazer valer os interesses das vítimas e dos donos legítimos desses recursos (NAÇÕES UNIDAS, 2007).

O Capítulo VI trata da assistência técnica e intercâmbio de informações, prevendo que a existência de programas de capacitação, recopilação, intercâmbio e análise de informações sobre a corrupção. E o capítulo VII – Disposições Finais - trata dos Mecanismos de aplicação e outros assuntos gerais (PRONER; DE PAULA, 2012, p. 237).

2.3.2 Principais Características de uma Agência Anticorrupção

As primeiras agências anticorrupção especializadas surgiram há muito tempo, antes do estabelecimento das comissões de Hong Kong e de Cingapura, que ocorreu nas décadas de 1950 e 1970. Todavia, é o exemplo destes dois órgãos que deu origem à imagem popular e bem-sucedida de agência anticorrupção independente. A questão da corrupção ganhou importância internacional no final de 1990 e foi acompanhada pelo crescente debate sobre o papel das agências. Esse processo tem sido relacionado com o processo de democratização política e liberalização econômica em muitas partes do mundo, incluindo a Europa Oriental, Ásia, América Latina e África, em um esforço de construção de boa governança. (OCDE, 2008, p. 31).

A partir da UNCAC, com o objetivo de enfrentar o fenômeno da corrupção, cada Estado Parte das Nações Unidas propõe-se a atuar por meio de instituições governamentais ou não governamentais, seja por meio das instituições existentes, seja pela criação de novas ou ainda uma combinação de ambas. Em síntese, cada Estado define seu arranjo de esforços anticorrupção. Tal atuação é objeto do Artigo 6º da Convenção que estabelece a obrigatoriedade de cada Estado garantir a existência de um ou mais órgãos responsáveis pela adoção de medidas de prevenção da corrupção, denominados de Agência Anticorrupção (HUSSMANN; HECHLER; PEÑAILILLO, 2009, p. 12, tradução nossa).

Prescreve o Artigo 6º da UNCAC:

Artigo 6º – Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção:

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como:

- a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas;
- b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção.

2. Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções.

3. Cada Estado Parte comunicará ao Secretário Geral das Nações Unidas o nome e a direção da(s) autoridade(s) que possa(m) ajudar a outros Estados Partes a formular e aplicar medidas concretas de prevenção da corrupção (NAÇÕES UNIDAS, 2007).

Da leitura do Artigo 6º da UNCAC, verifica-se que as principais funções de uma agência anticorrupção são:

1. Aplicação das políticas anticorrupção previstas no Artigo 5º da UNCAC;
2. Supervisão das políticas anticorrupção;
3. Coordenação das políticas anticorrupção;
4. Aumento e difusão dos conhecimentos relacionados à prevenção da corrupção.

A Convenção prevê no mesmo Artigo 6º que cada Estado deve outorgar ao (s) Órgão (s) encarregados de desempenhar o papel de agência anticorrupção:

1. Independência necessária ao desempenho de suas funções;
2. Recursos materiais e pessoal especializado.

A UNCAC, portanto, exige um enfoque institucional para a estratégia de política anticorrupção nos termos do Artigo 5º. Apesar da Convenção não prescrever se os Estados Partes devem constituir uma única agência ou mais de uma agência, ao considerar a implementação deste artigo, a atenção deve ser dada também ao artigo 36, que prevê a necessidade de uma agência de combate à corrupção. No Artigo 6º, o foco principal do órgão ou órgãos está na prevenção e, especificamente, em relação à implementação das políticas de prevenção do artigo 5º, já no Artigo 36 o foco está no combate à corrupção. Todavia, os requisitos de independência,

recursos e pessoal especializado são comuns aos dois artigos citados. (NAÇÕES UNIDAS, 2007).

Prescreve o Artigo 36 da UNCAC:

Artigo 36 – Autoridades Especializadas

Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, se certificará de que dispõe de um ou mais órgãos ou pessoas especializadas na luta contra a corrupção mediante a aplicação coercitiva da lei. Esse(s) órgão(s) ou essa(s) pessoa(s) gozarão da independência necessária, conforme os princípios fundamentais do ordenamento jurídico do Estado Parte, para que possam desempenhar suas funções com eficácia e sem pressões indevidas. Deverá proporcionar-se a essas pessoas ou ao pessoal desse(s) órgão(s) formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções (NAÇÕES UNIDAS, 2007).

Para Ferreira e Fornasier (2015, p. 1588), nas últimas décadas, além dos Estados Partes especializarem parte de suas estruturas, objetivando um maior planejamento e cuidado com cada política pública específica, como saúde, educação e segurança pública, tal processo também passou a ocorrer com as políticas anticorrupção, que passaram a ser geridas, em muitos países, por órgãos especializados, dotados de conhecimento necessário e relativa autonomia para promoverem a prevenção e controle do problema. A criação dessas entidades – conhecidas como agências anticorrupção – pode representar um passo importante nas mudanças institucionais necessárias para a interferência nos incentivos às práticas corruptas.

Sousa define agência anticorrupção como um “órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência através de estratégias de prevenção e repressão” (SOUSA, 2008, p. 23). Ressalta o autor que a definição é ampla o suficiente para alcançar agências com competências preventivas e repressivas do fenômeno, mas também agências que desenvolvem apenas uma dessas vertentes (preventiva ou repressiva).

Mas quais as características necessárias e suficientes para que uma agência anticorrupção, conforme previsto no Artigo 6º da Convenção possa desempenhar sua função? Hussmann, Hechler e Peñailillo (2009, p. 12-13) destacam as diversas funções que estas devem cumprir, bem como enfatiza que, para desempenhar tais atribuições, os Estados signatários devem conceder à(s)

agência(s) ou órgão(s) a independência necessária ao desempenho de suas funções e os recursos necessários para fazê-lo, características também previstas no Artigo 36 da UNCAC.

Para a aplicação das políticas anticorrupção, primeira função de uma agência anticorrupção, é essencial compreender que tais políticas se referem à ampla gama de medidas preventivas apresentadas no Capítulo II da UNCAC, como por exemplo: contratos públicos, probidade, transparência ou política de acesso à informação etc. Por esse motivo, usualmente tais políticas exigem a interação de várias instituições. Colocá-las em prática é um desafio por afetar muitas instituições ao mesmo tempo e possuírem oponentes. Além disso, a aplicação efetiva das políticas anticorrupção requer processos estruturados e sistemáticos de comunicação, formação e acompanhamento com papéis e responsabilidades claramente definidos. Considerando tudo isso, os Estados Partes precisam atribuir tais competências a uma variedade de instituições, a maioria das quais muitas vezes já existem (HUSSMANN; HECHLER; PEÑAILILLO, 2009, p. 13-15, tradução nossa).

A segunda função descrita no Artigo 6º diz respeito à supervisão das políticas anticorrupção. Tal função ajuda a reforçar a eficácia da aplicação, fornecendo *feedback* sobre os resultados e produtos pretendidos, bem como pela identificação de dificuldades e ações corretivas. No entanto, a supervisão é talvez o aspecto mais fraco dos esforços anticorrupção existentes em todo o mundo, em função de que várias instituições estão envolvidas na implementação de políticas anticorrupção em diferentes níveis da administração do Estado. Para entender as complexidades implícitas, é fundamental distinguir entre diferentes tipos de supervisão, como segue:

- 1) Mecanismos de supervisão interna: deve existir dentro de todos os órgãos que participam na execução de uma política anticorrupção específica, a fim de monitorar o desempenho em relação às suas respectivas responsabilidades e objetivos concretos.
- 2) Supervisão a nível interinstitucional: é útil para monitorar o impacto global de uma política anticorrupção específica, monitorando o desempenho de todas as instituições envolvidas. Dado que os Estados têm mais de uma política que contribui para prevenir a corrupção, diferentes instituições podem ser responsáveis pela supervisão deles (por exemplo, uma unidade política de

contratos para a política de compras, um conselho de transparência nacional para o acesso à informação etc.).

- 3) Supervisão a nível nacional: pode ser usada quando os Estados Partes têm uma estratégia nacional global anticorrupção. Essa tarefa – diferente das anteriores – pode ser atribuída a uma instituição nacional central. Tal abordagem também pode ser útil para manter o controle do desempenho global de um determinado país na prevenção da corrupção, identificando gargalos, definição de prioridades e potencialmente relatórios sobre a conformidade com a UNCAC e outras obrigações internacionais.

Obviamente, em muitos países, a realização dessa supervisão, necessária, mas complexa, pode exigir uma abordagem gradual, de acordo com as capacidades institucionais. Hussmann, Hechler e Peñailillo afirmam que pesquisas recentes demonstraram que a supervisão e o monitoramento são frequentemente fracos, formalistas ou não existentes (HUSSMANN; HECHLER; PEÑAILILLO, 2009, p. 15-17, tradução nossa).

A terceira função conferida ao(s) órgão(s) previstos no Artigo 6º é a coordenação das políticas anticorrupção. Tal função reveste-se de grande importância à medida em que um grande número de instituições públicas estejam envolvidas na implementação das políticas anticorrupção. De uma perspectiva de política pública, uma distinção entre a coordenação para a implementação de políticas e supervisão da implementação da política é útil, especialmente porque diferentes instituições são susceptíveis de serem confiadas estas funções. A criação de mecanismos de coordenação deve ser guiada por duas questões fundamentais: (i) coordenação para quê? e (ii) coordenação entre quem?. Na fase de implementação de políticas específicas de prevenção da corrupção, a coordenação entre os vários órgãos participantes pode ser necessária para a elaboração de estratégias compartilhadas de recursos e comunicação, bem como o desenvolvimento de mecanismos de supervisão. Sempre que um país definir uma estratégia anticorrupção nacional abrangente, a coordenação para a implementação é complexa e pode ser melhor desenvolvida dentro de uma agência ou uma unidade executiva que tenha a capacidade e peso político suficientes para fazer com que outras instituições governamentais cooperem. Na fase de supervisão, a coordenação é essencial para recolher, partilhar e analisar informações, troca de

experiências, tirar lições e desenvolver medidas corretivas, sempre que necessário. No caso de políticas preventivas específicas, o papel principal para estas funções pode ser atribuído à respectiva unidade responsável pela política pública (por exemplo, a unidade de contratos públicos, escritório de ética pública, ou semelhantes). Por outro lado, a coordenação objetivando a supervisão de uma ampla estratégia nacional anticorrupção poderia ser atribuída a uma agência que seja parte do próprio governo ou autônoma. Em ambos os casos, ela deve ter peso político suficiente e capacidade institucional de mobilizar todas as instituições públicas participantes a cooperar. De uma forma geral, não deve ser esquecido que a coordenação interinstitucional tende a enfrentar desafios devido às limitações de capacidades institucionais, às disputas institucionais, bem como consideráveis custos de transação (HUSSMANN; HECHLER; PEÑAILILLO, 2009, p. 17-18, tradução nossa).

A quarta função tratada no Artigo 6º refere-se ao aumento e disseminação de conhecimento sobre a prevenção da corrupção. Considerando as muitas necessidades e oportunidades de pesquisa sobre a prevenção da corrupção, não é adequado que os esforços de investigação sejam concentrados em apenas uma organização do governo. Em vez disso, várias instituições públicas e privadas devem ser encorajadas a realizar a pesquisa, embora seja recomendável esforços para reunir os resultados de tais pesquisas em locais de fácil acesso. Em seguida, o propósito e o público-alvo para a divulgação do conhecimento precisam ser estabelecidos. Disseminar o conhecimento para o setor público pode ser atribuído a uma entidade pública, ou organismo paraestatal, possivelmente a mesma que é responsável por recolher conhecimentos relacionados à corrupção. Por outro lado, o conhecimento dirigido à toda a sociedade normalmente pode ter diferentes objetivos, como a geração e sustentação de apoio às medidas anticorrupção, informar o público sobre os efeitos das políticas e medidas de prevenção da corrupção, visando à sensibilização dos cidadãos. Alguns governos têm atribuído funções de educação e disseminação de conhecimento público a agências anticorrupção especializadas, mas tais formas parecem de alcance limitado devido a suas restrições de capacidade, bem como por mostrarem-se insuficientes para os países grandes e, sobretudo com grandes áreas rurais. Uma alternativa para os Estados Partes é a construção de parcerias com a sociedade civil e os meios de comunicação alcançar

o público. No entanto, os governos devem assegurar que a sociedade civil e meios de comunicação tenham liberdade para executar esta função e acesso a informações relevantes (HUSSMANN; HECHLER; PEÑAILILLO, 2009, p. 18-21).

Hussmann (2007, p. 28, tradução nossa) afirma que a informação, o conhecimento e a compreensão da dinâmica da corrupção continuam a ser uma grande fraqueza para a formulação e priorização de iniciativas anticorrupção após uma década de trabalho anticorrupção na maioria dos países. Isto se deve em grande parte à falta interesse dos governos na condução de pesquisas ou outras análises, mas também em parte devido às dificuldades na produção do conhecimento. O efeito negativo resulta na falta de estratégia, planos de ação sem foco e objetivos em desacordo com as expectativas e demandas locais.

Além das funções esperadas, estabelece o Artigo 6º da UNCAC que ao órgão ou órgãos anticorrupção será concedida a independência necessária, bem como os recursos materiais necessários e pessoal especializado para realizar as suas funções de forma eficaz. O conceito de independência necessária requer uma análise específica do contexto. Em particular, é preciso levar em conta as funções específicas que lhe são atribuídas e os contextos políticos e jurídicos em que operam. A independência pode ser dividida em organizacional, funcional e financeira. O tipo de independência que é necessária e razoável varia entre as funções desempenhadas e depende dos arranjos institucionais de cada país. Os governos também devem tomar a decisão política de alocar os recursos materiais necessários e oferecer programas especiais de formação para o pessoal. Essas condições são cruciais para a viabilidade e eficácia de uma agência anticorrupção encarregada da prevenção da corrupção, mas também com maior probabilidade de ficar aquém em muitos países em desenvolvimento, que não possuam os recursos necessários (HUSSMANN; HECHLER; PEÑAILILLO, 2009, p. 21-22, tradução nossa).

O conceito de independência utilizado na Convenção não foi qualificado e, portanto, ficou aberto à interpretação. No entanto, a independência referida deve ser entendida como a necessária para um desempenho eficaz. É possível afirmar que os Estados Partes cumprem seus deveres nos termos da Convenção se, por um lado, eles fornecem a autoridade e competência para o desempenho de suas funções e se, por outro lado, eles garantem que não estarão sujeitos a influência

indevida. Essa garantia consiste essencialmente em um dever do Estado de proteger o órgão ou os órgãos de ações indevidas de terceiros; e um dever do próprio Estado em se abster de interferência indevida. A maneira específica em que cada Estado Parte irá cumprir esta disposição depende dos princípios fundamentais do seu sistema jurídico (HUSSMANN; HECHLER; PEÑAILILLO, 2009, p. 12, tradução nossa).

A OCDE (2008, p. 25-27) apresenta um conjunto de atributos que permitem avaliar o grau de independência de uma agência. De acordo com o estudo, uma instituição anticorrupção deve ter uma base legal que regule as seguintes áreas: autonomia institucional; mandato, nomeação e destituição dos dirigentes; estrutura interna, funções, competências e responsabilidades; orçamento; seleção e recrutamento de pessoal; prerrogativas dos cargos/funções; relações com outras instituições; transparência e *accountability*, etc. Recomenda a OCDE que os procedimentos internos de funcionamento, de elaboração de relatórios e códigos de conduta devem constar de regulamento, estatuto ou lei.

Cabe destacar que a OCDE recomenda que o dirigente seja selecionado por meio de critérios transparentes, visando à indicação de uma pessoa com integridade reconhecida por várias autoridades públicas, como por exemplo: indicação do presidente, seleção por meio de uma comissão multidisciplinar, aprovação do legislativo, entre outras possibilidades. Recomenda ainda que o mandato do dirigente seja protegido contra demissões imotivadas (OCDE, 2008, p. 26).

Sousa (2008, p. 26) enfatiza que a questão da independência é basilar na concepção de uma ACA. No entanto, independência deve ser entendida não como irresponsabilidade ou ausência de controle externo à sua atuação, mas como a capacidade de exercer sua missão sem interferência política indevida. A independência está relacionada a outros princípios como isenção, objetividade, equidade, *accountability*, existência de um mandato claro e legalmente definido e, sobretudo, autonomia, seja ela de natureza estrutural ou operacional. Algumas agências carecem de regras transparentes de escolha do corpo dirigente, outras não têm orçamento, gestão de recursos humanos e financeiros claramente definidas. Os mecanismos de auditoria interna e as regras de prestação de contas são, por vezes, muito incipientes. Por fim, o autor destaca que as agências não nascem, nem existem num vácuo institucional: cooperação interinstitucional, relacionamento com a

sociedade civil e interação com redes de cooperação internacionais são fatores fundamentais não apenas para a eficácia das suas operações como também para a sua própria institucionalização.

Quanto aos recursos, estabelece o Artigo 6º da UNCAC que os Estados Partes devem fornecer os recursos necessários ao bom funcionamento do órgão ou órgãos de prevenção da corrupção. Estes incluem recursos materiais, pessoal especializado e treinamento de pessoal. Apesar da obrigatoriedade, a magnitude ou volume de recursos, além dos procedimentos para a sua disponibilização, estão sujeitos às leis internas de cada país. Vale ressaltar que a destinação de recursos foi considerada indispensável pelos redatores da Convenção, por reconhecerem que recursos suficientes são fundamentais para garantir a independência de atuação.

Finalmente, Hussmann, Hechler e Peñailillo (2009, p. 23-26, tradução nossa) destacam que os Estados Partes precisam atribuir as funções enumeradas a uma ou mais instituições, definindo, em primeiro lugar, o que eles querem fazer para, em seguida, como eles querem fazê-lo. Após isso, eles podem identificar a instituição mais adequada para as funções determinadas. Isso pode exigir uma redefinição das atribuições legais das instituições envolvidas. É preciso ainda haver uma melhor compreensão de como as diferentes instituições interagem umas com as outras, ainda que independentes entre si, visando como fim a prevenção da corrupção.

Sousa, em seu estudo sobre as agências anticorrupção, afirma que estas são o “elemento inovador do pacote ‘uniformizado’ de medidas recomendadas pela comunidade internacional a países em transição para a democracia e uma economia de mercado, onde a corrupção se faz sentir de modo mais permanente e endêmico” (SOUSA, 2008, p. 44). Ressalta, entretanto, que as agências não podem ser consideradas como a panaceia do combate à corrupção, nem as únicas responsáveis pelo seu sucesso ou insucesso. Em sua conclusão, Sousa afirma ainda que:

O sucesso das agências passa por uma série de medidas que as distinguem dos órgãos tradicionais e que acarretam custos elevados, nomeadamente: recrutamento especializado e treino contínuo; uso de NTICs¹; condições de trabalho e esquema salariais atrativos, etc. Pedir um sacrifício aos contribuintes sem uma previsão de retorno pode ser um fator contra a adoção deste tipo de organismos por parte do poder político. O combate à corrupção pode custar muito dinheiro e produzir resultados

¹ Novas Tecnologias de Informação e Comunicação

inócuos (“a montanha que pariu o rato”). Paira na maioria das agências uma incerteza constante em relação ao futuro. Não existem garantias de sustentabilidade a longo prazo, quer do ponto de vista financeiro, quer no que toca o apoio político ao projeto. O problema não está em criar a agência, mas em manter o mesmo nível de financiamento e de apoio a longo prazo. A decisão de criar ou extinguir as agências anticorrupção é política e esta nem sempre é informada (SOUSA, 2008, p. 44).

Finalmente, ao refletir sobre o custo envolvido na prevenção e no combate à corrupção, cabe destacar a posição de Rose-Ackerman (2002, p. 96) ao afirmar que “a corrupção nunca poderá ser eliminada por completo. Em muitas condições realistas, simplesmente será muito oneroso reduzir a corrupção a zero”. Portanto, deve haver uma ponderação equilibrada do custo-benefício e da necessidade de cada política anticorrupção.

2.3.3 Tipos de Agências Anticorrupção

De acordo com Ferreira e Fornasier (2015, p. 1589), não existe modelo único para as agências anticorrupção, elas podem apresentar diversas configurações. Podem ser: centralizadas ou descentralizadas; de caráter preventivo, educacional e informativo ou com poderes de investigação, processamento ou julgamento; ligadas ao poder executivo, legislativo ou judiciário; preocupadas apenas com as condutas dos agentes ou também dos clientes. Sobre este último ponto, observa-se que muitos órgãos não se limitam a promover a ética no setor público e passam a efetivamente fiscalizar a conduta de empresas corruptas, nacionais e estrangeiras.

Em uma visão mais ampla, considerando o grande número de instituições de combate à corrupção em todo o mundo, as suas várias funções normativas e o que fazem efetivamente, torna-se difícil identificar todos os principais padrões funcionais e estruturais. Não é simples, portanto, definir os melhores modelos para o estabelecimento de instituições de combate à corrupção. As instituições precisam ser ajustadas às normas internas dos países a que pertencem. No entanto, algumas tendências podem ser identificadas. A OCDE (2008, p. 31-32) tentou classificar diferentes modelos de instituições especializadas em três tipos ideais, como segue:

- (i) Instituições especializadas com múltiplas competências;

- (ii) Departamentos especializados nas forças policiais ou procuradorias; e,
- (iii) Instituições com competências exclusivamente preventivas.

De acordo com Monteiro (2014, p. 14), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção sugere que as instituições devem ser agrupadas de acordo com sua adesão aos artigos 6º e 36 da Convenção, o que significa: agências de prevenção em cumprimento do Artigo 6º; departamentos especializados em observância ao artigo 36; e instituições com múltiplas competências resultado da combinação dos artigos 6º e 36, em que ambas as atividades são exercidas na mesma instituição (Prevenção e Combate).

As principais características dos modelos, de acordo com a OCDE (2008, p. 31-32 e Sousa (2008, p. 24-25) são apresentadas a seguir:

Agências especializadas com múltiplas competências: Este modelo representa o exemplo de uma abordagem de agência única baseada em pilares fundamentais de repressão e prevenção da corrupção: a política, análise e assistência técnica na prevenção, sensibilização do público e de informação, monitoramento, investigação. Notavelmente, na maioria dos casos, a acusação continua a ser uma função separada (Ministérios Públicos ou órgãos semelhantes) para preservar o equilíbrio do sistema. O modelo é comumente identificado com as agências de Hong Kong e de Cingapura, que também inspirou a criação de agências similares em todos os continentes, sendo que algumas com menor rigor que as citadas.

Departamentos especializados nas forças policiais ou procuradorias: Este modelo assume diferentes formas de especialização e pode ser implementado por meio órgãos detecção e investigação ou em órgãos de acusação. Pode também reunir as funções de detecção, investigação e repressão em uma única Instituição. Por vezes, este modelo também inclui elementos de funções de prevenção, de coordenação e de pesquisa. Este é talvez o modelo mais comum aplicado na Europa Ocidental.

Instituições com competências exclusivamente preventivas: Este modelo inclui instituições que têm uma ou mais funções de prevenção de corrupção, tais como: pesquisa relacionada à corrupção; avaliação do risco de corrupção; acompanhamento e coordenação da execução das estratégias de combate à

corrupção; revisão e elaboração de legislação pertinente; monitoramento da incompatibilidade patrimonial dos funcionários públicos; elaboração e implementação de códigos de ética; auxiliam a formação anticorrupção para os funcionários; emissão de orientação e fornecimento de aconselhamento sobre questões relacionadas com a ética do governo; facilitam a cooperação internacional e a cooperação com a sociedade civil, entre outros assuntos.

Embora a realidade brasileira não possa ser totalmente enquadrada nos modelos examinados, a definição destes serve de auxílio à análise dos órgãos que tratam da prevenção e do combate à corrupção no Brasil. De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, diversos órgãos podem lidar com o fenômeno da corrupção, como por exemplo: a Advocacia-Geral da União (AGU), os Ministérios Públicos dos Estados e da União, os Tribunais de Contas dos Municípios, dos Estados e da União, os Órgãos de Controle Internos dos Municípios e dos Estados, entre outros. No âmbito federal, a atuação desses órgãos é mais voltada ao aspecto do combate à corrupção. Por sua vez, a CGU atua tanto no aspecto do combate, principalmente por meio de parceria com os órgãos supracitados, como dedicando parte de sua estrutura para a prevenção da corrupção.

Monteiro (2014, p. 27-28) classifica a estrutura anticorrupção brasileira como modelo multiagência, adotado na maioria das democracias ocidentais. Em seu estudo, ele apresenta como principais instituições, no âmbito federal o Ministério Público Federal (MPF), o Departamento de Polícia Federal (DPF), o Tribunal de Contas da União (TCU) e a CGU. No mesmo sentido, Oliveira e Sousa (2017, p. 9) afirmam que: “o sistema brasileiro de combate à corrupção caracteriza-se como um sistema multiagências, uma vez que há efetiva multiplicidade institucional no desempenho das atividades de fiscalização, investigação e punição da corrupção”.

2.3.4 Resultados: avaliação, falhas e correções de rumos

Além da compreensão do que deve ser feito, é necessário avaliar se as agências anticorrupção estão cumprindo com o seu papel e produzindo resultados mensuráveis. Nesse sentido, Mathisen et al. (2011, p. 1-3, tradução nossa) trazem à tona elementos que dão suporte ao processo de monitoramento e avaliação. Os autores destacam que apesar do número de agências anticorrupção ter aumentado

em todo o mundo nas últimas décadas, a efetividade das agências é cada vez mais questionada pelas agências de fomento internacionais e pelos governos nacionais. É usual que tais agências não correspondam às elevadas expectativas que lhe são conferidas.

Para estudar o tema, Mathisen et al. (2011, p. 5, tradução nossa) buscaram as avaliações das agências analisadas que serviram de suporte para as hipóteses sobre a eficácia das agências. Surpreendentemente, descobriu-se que poucas avaliações tinham realmente sido feitas, e menor ainda eram os resultados e impactos efetivamente medidos. Dessa forma, foi constatada que apesar de existirem muitas opiniões sobre as agências, a evidência real sobre o seu desempenho é escassa. Para desenvolver este conjunto de evidências, cada agência precisa estabelecer indicadores baseados em resultados de seu trabalho, mostrando como atividades desempenhadas levam ao impacto esperado, sem negligenciar o processo da coleta de dados. Os autores propõem técnicas metodológicas para apoiar o pessoal das agências na demonstração de que os resultados e o impacto do trabalho da agência podem ser avaliados de forma objetiva e suportado por evidências.

Entretanto, a avaliação de resultados de uma agência anticorrupção não é assunto pacificado. Smilov (2010, p. 68, tradução nossa) afirma que é praticamente impossível aferir concretamente a relação custo-benefício de uma agência anticorrupção. Primeiro, porque não há padrões e indicadores de desempenho universalmente aceitos. De forma mais profunda, a impossibilidade reside no fato de não existir uma medida confiável do nível de corrupção. O conceito de corrupção passou a abranger ineficiência, frustração de negócios, injustiças, etc. Nesse contexto, torna-se uma tarefa complexa aferir o resultado de uma estrutura dedicada a implementação de políticas anticorrupção. Todavia, ressalta o autor, a criação de agências anticorrupção ocorre, em grande parte, devido à pressão da opinião pública sobre os governos e pelo interesse destes em demonstrar sua integridade e seu compromisso com o combate à corrupção.

Por outro lado, ao tratar de forma geral a avaliação da eficácia de programas anticorrupção, Huther e Shah (2000) afirmam que seu sucesso é relacionado à trajetória histórica de cada país quanto ao nível de corrupção e sua estrutura de governança. Por exemplo, em um ambiente amplamente livre de corrupção,

agências anticorrupção e escritórios de ética servem para melhorar os padrões de *accountability*. Por outro lado, em países com corrupção endêmica, as mesmas instituições cumprem uma função formal que não produz resultado satisfatório. Olhando positivamente, essas instituições podem até ser úteis nessas situações, mas o resultado mais provável é que eles ajudem a preservar o sistema existente de injustiça social. (HUTHER; SHAH, 2000, p. 12, tradução nossa).

Huther e Shah sintetizam o seu estudo no seguinte quadro:

Quadro 2 – Programas anticorrupção eficazes baseados na qualidade da governança

Incidência de corrupção	Qualidade de governança	Prioridades dos Esforços Anticorrupção
Alta	Baixa	Estabelecer o Estado de Direito, fortalecer as instituições de participação e <i>accountability</i> ; Limitar as intervenções governamentais para as questões essenciais.
Média	Razoável	Descentralização e reformas da política econômica; Gestão e avaliação orientadas para os resultados; Introdução de incentivos para a prestação competitiva de serviços públicos.
Baixa	Boa	Programas explícitos de combate à corrupção, como agências anticorrupção; Fortalecer a gestão financeira; Sensibilização da sociedade e dos servidores públicos; Nenhum pacto de suborno, entre outros, etc.

Fonte: HUTHER; SHAH, 2000, p. 12 (tradução nossa).

Portanto, de acordo com os autores, para que um programa anticorrupção produza resultados efetivos, ele deve abordar as falhas de governança, incentivar um sentimento de dever público entre os integrantes da administração pública e na sociedade, além de ser elaborado de acordo com o nível de governança e de corrupção encontrados (HUTHER; SHAH, 2000, p. 12-13, tradução nossa).

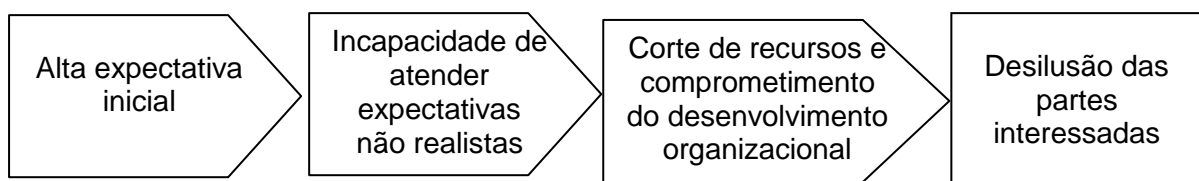
Speville (2008, p. 2-6, tradução nossa) no artigo “*Failing Anticorruption Agencies – Causes and Cures*” enumera uma série de motivos que levam uma agência anticorrupção a falhar no cumprimento da missão para a qual foram criadas. Entre os motivos relacionados encontram-se: falta de vontade política, falta de recursos, interferência política, falta de ação por receio das consequências, descrédito nos benefícios das ações, objetivos não factíveis, confiança excessiva apenas no aspecto punitivo, falta de entendimento da natureza da corrupção, falta de estratégia e coordenação, leis inadequadas, falta de foco devido à ausência de especialização, atribuição de outras competências à agência, atuação dividida em vários órgãos, cobrança prematura de resultados, sobrecarga com o passado, ausência de participação da sociedade, falta de transparência e de *accountability*, ausência de proteção dos denunciadores, investigações direcionadas,

comprometimento da reputação pública, falta de código de conduta e de disciplina, declínio moral e envolvimento da própria agência em corrupção.

Diante das diversas situações que podem comprometer a atuação de uma agência anticorrupção, Speville (2008, p. 6-9, tradução nossa) propõe ações que possam recuperar o rumo, como por exemplo: voltar ao início, à etapa de planejamento; elaborar uma estratégia nacional, clara, abrangente e coerente; reformar a legislação; garantir uma agência independente e que preste conta de suas ações; desenvolver a coordenação; promover uma adequada seleção de pessoal e oferecer boas condições de trabalho; criar e aplicar um código de conduta e de disciplina; envolver a sociedade promovendo transparência e *accountability*; proteger a confidencialidade; prover recursos suficientes; avaliar se é o caso de remodelar a agência (um novo começo); aprender com outras experiências e reconhecer que combater a corrupção consome tempo e recursos.

Doig, Watt e Williams (2005, p. 4, tradução nossa) afirmam que o ciclo de vida de uma agência anticorrupção é caracterizado por altas expectativas no momento de criação, quando a agência não é capaz de obter tais resultados. Em seguida, em função da falta de resultados, há o corte de recursos, comprometendo seu desenvolvimento. Por fim, ocorre a desilusão das partes interessadas.

Figura 1 – Ciclo de vida de uma agência anticorrupção



Fonte: DOIG; WATT ; WILLIAMS, 2005, p. 4, tradução nossa.

Os autores afirmam que a rota para o fracasso decorre muitas vezes da imposição de objetivos não realísticos, o que compromete recursos e prejudica o desenvolvimento organizacional. Além disso, o não cumprimento dos objetivos pode decorrer de indicadores de performance inadequados e de pressões políticas contrárias ao desenvolvimento das ações de combate à corrupção (DOIG; WATT ; WILLIAMS, 2005, p. 41-43, tradução nossa).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada possui abordagem qualitativa, do tipo descritivo-exploratória com análise de documentos e entrevistas (FLICK, 2009).

Para análise do tema, além da revisão da literatura, que teve por objetivo apresentar o que é corrupção, conceitos, abordagens, classificação, formas de mensuração e causas históricas no Brasil, buscou-se identificar, nos estudos sobre a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o que é esperado dos países signatários como medidas anticorrupção, especialmente o papel da(s) agência(s) anticorrupção e as características indispensáveis ao desempenho de suas funções. A partir desse embasamento teórico, buscou-se descrever a origem e a estruturação da CGU, as políticas anticorrupção de prevenção e de combate que possuem relação com a atuação do órgão, para, em seguida avaliar se a estrutura e o papel desempenhado pela CGU atende ao previsto pela Convenção, bem como identificar quais as características que precisam de aprimoramento para tornar sua atuação mais efetiva.

Os documentos analisados foram trabalhos publicados sobre o tema, estudos dos organismos internacionais (ONU, OCDE, UNODC etc.), relatórios periódicos de avaliação do atendimento da Convenção pelo Brasil, a legislação pátria e as informações disponibilizadas pela CGU sobre sua estrutura, a prevenção e o combate à corrupção, com o objetivo de avaliar o cumprimento dos requisitos esperados de uma agência anticorrupção, à luz do marco internacional. As consultas realizadas no sítio oficial da CGU também foram fundamentais para que fossem levantadas informações sobre a atuação do órgão. Para a elaboração de tabelas e gráficos foram utilizados os dados disponíveis em cada caso, que em sua maioria referem-se ao final do exercício 2016; cabe destacar, todavia, que o último Relatório de Gestão da CGU disponível no sítio do órgão na Internet refere-se ao exercício de 2015.

Foram ainda realizadas entrevistas, concedidas ao autor do presente trabalho, do tipo semiestruturadas com servidores da CGU que ocupam ou ocuparam cargos chave no comando do órgão, como por exemplo secretário executivo, secretários da SFC e da STPC, ou que atuam na promoção de ações anticorrupção específicas, como a coordenação de ações conjuntas com outros

órgãos. Além disso, foram solicitadas informações da área que acompanha a implementação das convenções internacionais firmadas pelo Brasil (Coordenação-Geral de Acordos e Cooperação Internacional da Diretoria de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional da CGU), para auxiliar na análise realizada. As entrevistas foram realizadas no período de 25/05/2017 a 12/06/2017, de forma presencial, ou via Skype, telefone e e-mail, tendo em vista que os entrevistados residem diferentes cidades e, também, para nos adequarmos à disponibilidade dos mesmos. Cabe por fim o registro de que houve solicitação de realização de entrevistas com representantes de cinco entidades da sociedade civil que atuam no combate à corrupção. No entanto, apesar de diversos contatos e esforços realizados, as solicitações não foram atendidas pelos representantes das entidades, ainda que a princípio tenham manifestado interesse em colaborar.

Com base nos documentos analisados, corroborados ou não pelas entrevistas realizadas, buscou-se chegar ao objetivo da pesquisa, que é o de apresentar uma avaliação qualitativa sobre a estrutura e o papel desempenhado pela CGU como órgão anticorrupção brasileiro. Os objetivos específicos foram apresentados no capítulo 2, ao discorrer sobre a corrupção, causas e as principais características de uma agência anticorrupção, e no capítulo 4, ao serem apresentadas as políticas de prevenção e de combate à corrupção adotadas pelo Brasil e a criação e atuação da CGU na realização das ações anticorrupção.

Em síntese, tendo como base teórica a análise das características esperadas de uma agência anticorrupção e as propostas de monitoramento e avaliação de tais agências apresentadas na literatura, conforme publicações das agências especializadas das Nações Unidas sobre o tema, o objetivo principal da investigação foi avaliar se a estrutura e o papel desempenhado pela CGU encontram-se em consonância com o que deve ser esperado de uma agência anticorrupção, nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo tem como objetivo apresentar os resultados da pesquisa desenvolvida. Em primeiro lugar, são apresentados, com base na análise documental, os aspectos históricos de criação e estruturação da CGU. Foram analisados os marcos legais (medidas provisórias, leis, decretos) relacionados à evolução do órgão desde sua criação até a estrutura atual. Em seguida, com base nos relatórios anuais de gestão dos exercícios de 2001 a 2015 e outros documentos disponíveis no sítio eletrônico do Órgão, bem como as entrevistas realizadas, buscou-se apresentar um panorama geral sobre as ações anticorrupção adotadas pelo Brasil, especialmente aquelas em que a CGU tem participação e estão relacionadas com o cumprimento do Acordo firmado pelo Brasil.

Nos Relatórios de Gestão dos exercícios de 2001 e 2002, antes mesmo da assinatura da Convenção da ONU, já constam aspectos relacionados às políticas anticorrupção, tais como publicidade, transparência e acesso à informação. No entanto, o primeiro registro relacionado especificamente à Convenção é o de sua assinatura, em 09/12/2003, no México, pelo então Ministro do Controle e da Transparência, Waldir Pires, como representante do governo brasileiro. Nos relatórios seguintes, o assunto é apresentado de forma sistemática, tanto por meio das ações da CGU relacionadas ao cumprimento da Convenção, quanto pelo papel que o Órgão passou a desempenhar como representante do governo brasileiro perante os organismos internacionais que tratam do tema.

Nos subitens 4.2 e 4.3 busca-se apresentar as políticas anticorrupção vinculadas a atuação da CGU, tanto as de prevenção, relacionadas a atuação da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU), quanto as de combate à corrupção, relacionadas a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Corregedoria-Geral da União (CRG). No aspecto da repressão à corrupção aborda-se a parceria da CGU com outros órgãos na apuração de denúncias e indícios de desvios e a responsabilização administrativa de servidores e de empresas.

No que diz respeito ao papel de agência anticorrupção, a literatura demonstra que no âmbito internacional diversos países procuraram criar ou adaptar estruturas administrativas existentes para o desempenho dessa função, o que

resultou em configurações diversas. Todavia, para a implementação de políticas anticorrupção, alguns requisitos básicos são esperados dessas agências, de maneira que sejam capazes de atuar com independência e efetividade em suas ações. No último subitem deste capítulo, buscou-se analisar a aderência da CGU a tais características, tendo como suporte tanto a análise documental, quanto as entrevistas realizadas.

4.1 CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA CGU

Considerando a antiguidade do fenômeno da corrupção surge a indagação sobre como esse mal foi combatido na sociedade brasileira ao longo do tempo. Santos (2010, p. 302-304) apresenta duas iniciativas, anteriores à criação da CGU, que tiveram como objetivo o combate à corrupção no Brasil, apesar de não usarem explicitamente o termo “corrupção”. Todavia, ambas não duraram além do governo em que foram criadas. O autor afirma que as “diversas iniciativas anteriores surgiram como medidas reativas fora de uma política ou estratégia anticorrupção”. A primeira, a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (CÓDICI), criada no Governo Sarney e extinta por Collor em 1990, funcionava mais como uma espécie de ouvidor e receptor de denúncias. A segunda, a Comissão Especial de Investigação (CEI), criada em 1993, no Governo Itamar Franco e extinta em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, era formada por notáveis da sociedade e surgiu durante as reverberações das Comissões Parlamentares de Inquérito de Collor/PC e do Orçamento para investigar casos de corrupção e propor soluções para o problema. A inexistência de estrutura própria limitou a atuação das duas Comissões, que foram extintas sem maior repercussão.

No caso da CGU, após a sua criação em 2001 com estrutura limitada e voltada a atuação corretiva (responsabilização administrativa), houve a incorporação da função constitucional de Controle Interno no ano seguinte, fator que pode ter sido um dos responsáveis pela continuidade do Órgão na transição governamental de 2003. Além da incorporação da função de Controle Interno, a CGU recebeu também o quadro de pessoal da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), o que foi essencial ao aumento de sua capacidade de atuação (SANTOS, 2010, p. 302).

Loureiro et al. (2012, p. 55-57; 2016, p. 384-387) apresentam a origem histórica da CGU enquanto Controle Interno, quando afirmam que a estrutura da Controladoria surgiu de “forma incremental”, sendo o período de 1994 a 2000 marcado pela reorganização da estrutura do controle interno, com a criação da Secretaria Federal de Controle, integrante do Ministério da Fazenda, bem como pela ampliação de sua atuação no monitoramento das políticas públicas. Os autores relatam que antes de 1994 o controle interno era fragmentado por ministério, atuando por meio das Secretarias de Controle Interno, então conhecidas como Cisets.

Olivieri (2006, p. 8-10), ao investigar o papel do Controle Interno como instrumento de *Accountability* Horizontal, apresenta um histórico abrangente das estruturas de controle interno da Administração Pública Federal e demonstra que o controle interno no Brasil sempre esteve muito próximo, ou mesmo ligado, a gestão financeira e orçamentária. A autora informa que as primeiras estruturas de controle interno surgiram na década de 1920, apesar de apenas na década de 1960 terem sido criados os conceitos de controle interno e de sistema de controle interno.

Apesar de reconhecer a importância da análise histórica abrangente, em função do foco do trabalho estar relacionado ao estudo da CGU no exercício do papel de agência anticorrupção brasileira, como cumprimento da Convenção da ONU contra a Corrupção, apresenta-se a seguir a evolução da CGU a partir de 2001, quando foi formalmente criada com o objetivo de promover o combate e a prevenção da corrupção.

Por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, de 02/04/2001, foi instituída a então Corregedoria-Geral da União, vinculada à Presidência de República e com seu dirigente com status de Ministro de Estado, a qual teve, originalmente, como propósito declarado, o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. Conforme destaca o Relatório de Gestão da CGU do exercício de 2001, a sua criação buscou combater a corrupção com ênfase na apuração de irregularidades e responsabilização administrativa.

No exercício de 2002, por meio do Decreto nº 4.177, de 28/03/2002, ocorreu a incorporação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) à estrutura da CGU, além das competências de ouvidoria-geral, até então situadas no Ministério da

Justiça. A SFC originalmente pertencia ao Ministério da Fazenda desde a sua criação em 1994, mas estava vinculada à Casa Civil da Presidência da República no momento em que incorporada à CGU. É de se destacar que com tal mudança a CGU passou de 69 servidores, no final de 2001, para 1.676 servidores, ao final de 2002 (BRASIL, 2002).

No ano seguinte a sua criação, visando a adequar-se à amplitude de suas atribuições, que não se centrava mais somente no aspecto correcional, houve uma proposta de modificação do nome do órgão por meio da Medida Provisória nº 37, de 08/05/2002, que estabelecia que a Corregedoria-Geral da União fosse transformada em Controladoria-Geral da União. Todavia, na apreciação da medida, o Congresso Nacional rejeitou tal mudança. A alteração de nomenclatura somente veio a ser efetivada na mudança de governo em 2003, alinhando assim o nome do órgão à ampliação de suas competências (Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28/05/2003) (BRASIL, 2003).

De acordo com as normas então vigentes, a CGU passou a incluir entre suas responsabilidades a promoção da transparência e a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade, atuando, para tanto, em três grandes áreas: 1) controle interno dos recursos públicos; 2) atividade correcional; e 3) atividade de ouvidoria-geral.

Posteriormente, a CGU teve suas atribuições e estrutura ampliados com a edição da Lei nº 11.204, de 05/12/2005, passando a responder pelos assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2005).

Consolidando a mudança aprovada em lei, por meio do Decreto nº 5.683, de 24/01/2006, foi aprovada a nova estrutura da Controladoria, destacando-se em seu organograma duas novas unidades: a Corregedoria-Geral da União (CRG) e a então denominada Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI). A Corregedoria-Geral da União passou a centralizar as ações de correição até então desenvolvidas por três corregedorias setoriais, assumindo a função de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto nº 5.480, de 30/06/2005. Já a recém-criada Secretaria de Prevenção da

Corrupção e Informações Estratégicas, que posteriormente passou a ser denominada Secretaria da Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), passou a concentrar as ações de prevenção da corrupção e de promoção da transparência, até então dispersas nas várias unidades do Órgão. Com tal mudança, a CGU passou a ter quatro órgãos singulares responsáveis pelo desenvolvimento das atividades finalísticas do órgão, conforme detalhado a seguir. Atualmente a estrutura da CGU está regulada no Decreto nº 8.910, de 22/11/2016. (BRASIL, 2005, 2006, 2016).

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Nesta condição, fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados, realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União; realiza auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais; apura denúncias e representações; exerce o controle das operações de crédito e, também, executa atividades de apoio ao controle externo.

O controle interno compreende as atividades de auditoria e fiscalização, atividades que não se confundem, em princípio, com as de prevenção e combate à corrupção, pois estas têm o foco na identificação e punição de irregularidades e fraudes, enquanto o controle interno deve ter o foco na análise dos regulamentos e processos visando à promoção da regularidade e da eficiência da gestão. No entanto, a partir da incorporação da SFC à CGU, parte de seus esforços tem sido dirigidos ao combate à corrupção (OLIVIERI, 2011, p. 104).

A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) atua na formulação, coordenação e no fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado. Entre suas principais atribuições destacam-se a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas. Promove também a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, além de fomentar a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento nas áreas de atuação da CGU.

A Corregedoria-Geral da União (CRG) atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, promovendo, coordenando e acompanhando a execução de ações disciplinares que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos. Atua também capacitando servidores para composição de comissões disciplinares; realizando seminários com o objetivo de discutir e disseminar as melhores práticas relativas do exercício do Direito Disciplinar; e fortalecendo as unidades componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCOR), exercendo as atividades de órgão central deste sistema. A CRG atua ainda nos processos de responsabilização de empresas envolvidas em ilícitos contra a administração pública nacional ou estrangeira (Lei nº 12.846/2013). Esta última amplia o rol de condutas puníveis, e introduz a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, cometidas em seu interesse ou benefício, contra a administração pública. Dessa forma, as empresas precisam cada vez mais adotar medidas internas de *compliance* e uma cultura organizacional baseada na ética.

A Ouvidoria-Geral da União (OGU) tem a atribuição de realizar a coordenação técnica das atividades de ouvidoria no Poder Executivo Federal. A OGU é responsável, também, por receber as denúncias direcionadas à CGU e encaminhá-las, conforme a matéria, à unidade, órgão ou entidade competente, bem como receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, além de receber e responder os pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 18/11/2011, apresentados à CGU. A OGU atua como instância recursal na análise e decisão de recursos em face de negativa de acesso a informações, por órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, no exercício da competência estabelecida pelo artigo 16 da citada lei.

A despeito de algumas modificações ocorridas ao longo dos anos, tanto em termos de nomenclatura quanto de atribuições das quatro áreas de atuação que compõem a estrutura da CGU, os quatro macroprocessos finalísticos se consolidaram, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 3 – Macroprocessos Finalísticos da Controladoria-Geral da União

(continua)

Macroprocesso Subunidade Responsável	Descrição	Produtos e Serviços	Principais Clientes
<p>Controle Interno</p> <p>Secretaria Federal de Controle Interno</p>	<p>Estrutura criada pelo Estado para fiscalizar a aplicação de recursos públicos e inibir a corrupção, materializada no macroprocesso que visa à avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos federais e da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Público e Privado, por intermédio de auditoria e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.</p>	<p>Relatórios de Avaliação de Programa de Governo</p> <p>Relatórios de Avaliação dos Resultados da Gestão</p> <p>Relatórios de Fiscalização em Entes Federativos</p> <p>Relatórios de Auditoria Anual de Contas</p> <p>Relatórios de Auditoria de Recursos Externos</p> <p>Relatórios de Avaliação de Integridade</p> <p>Relatórios por Área de Gestão</p> <p>Análise de Atos de Pessoal</p> <p>Apuração de representações e demandas sociais</p> <p>Operações Especiais realizadas com Polícia Federal e Ministério Público</p> <p>Relatórios de Auditoria sobre Tomadas de Contas Especiais</p> <p>Relatório de Gestão Fiscal</p> <p>Prestação de Contas da Presidente da República</p> <p>Normativos e orientações relacionados ao Sistema de Controle Interno</p>	<p>Órgãos e entidades do Poder Executivo Federal</p> <p>Sociedade</p> <p>Tribunal de Contas da União</p> <p>Ministério Público</p>
<p>Correição</p> <p>Corregedoria-Geral da União</p>	<p>Atuação como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.</p> <p>Responsabilização administrativa de servidor público e entes privados por atos ligados à má gestão dos recursos públicos federais.</p>	<p>Condução e supervisão de processos disciplinares</p> <p>Condução e supervisão de processos de responsabilização de entes privados</p> <p>Realização de inspeções e visitas técnicas</p> <p>Normatização da atividade disciplinar</p> <p>Coordenação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal</p> <p>Capacitação de agentes públicos em cursos de Processos Administrativos Disciplinares e</p> <p>Processos de Responsabilização de Entes Privados</p>	<p>Órgãos e entidades do Poder Executivo Federal</p> <p>Gestores responsáveis pela área disciplinar e</p> <p>Servidores que conduzam procedimentos disciplinares</p>

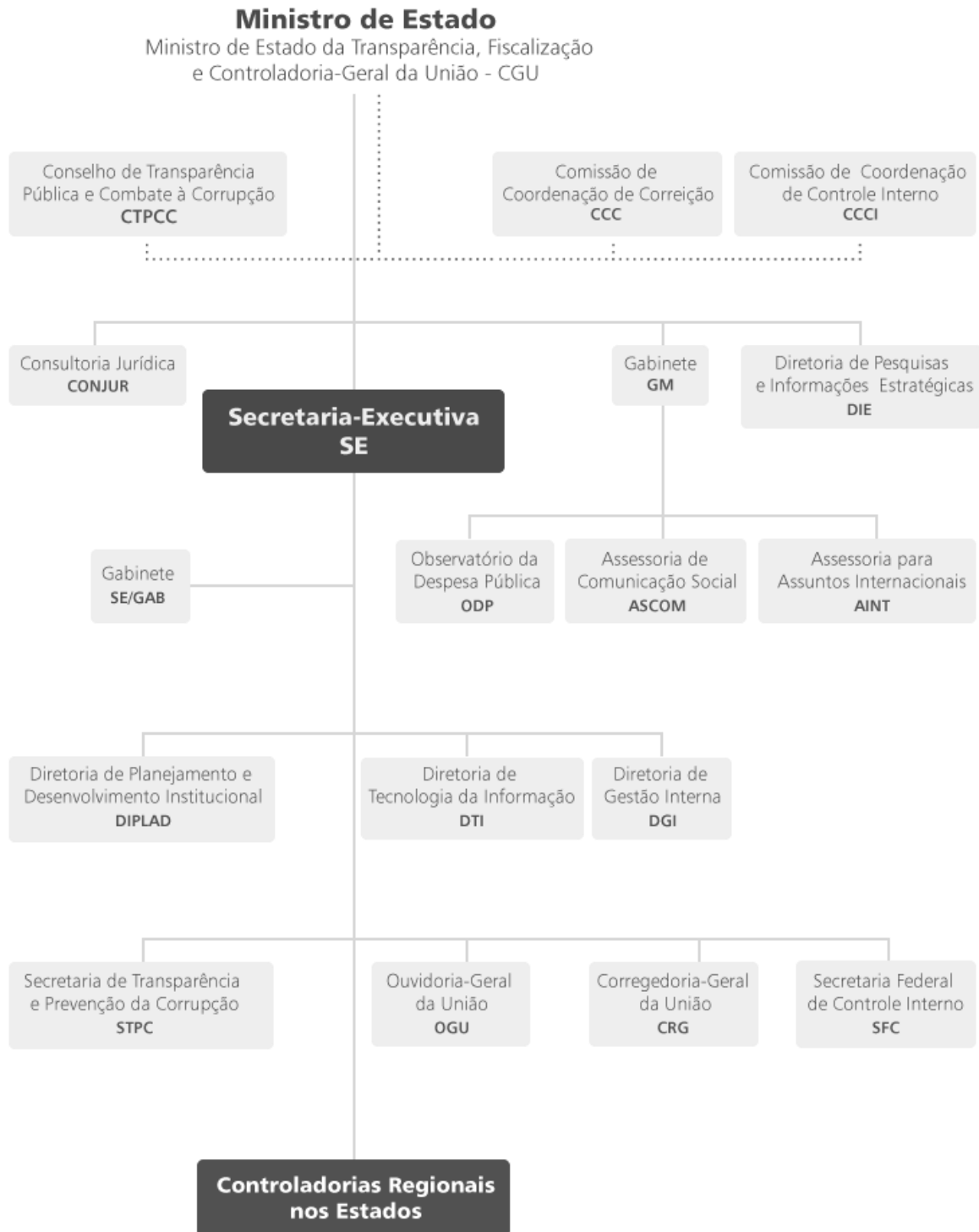
(continuação)

<p>Transparência e Prevenção da Corrupção</p> <p>Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção</p>	<p>Prevenção da corrupção, promoção da transparência na gestão pública e fomento ao controle social.</p> <p>Inclui, também, atuação junto a organismos internacionais, para representar o Brasil em eventos relacionados à promoção da transparência e prevenção da corrupção na administração pública brasileira.</p>	<p>Manutenção do Portal da Transparência</p> <p>Gestão do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)</p> <p>Implantação da RedeSIC</p> <p>Monitoramento da implementação da Lei de Acesso à Informação</p> <p>Divulgação da Lei de Acesso à Informação</p> <p>Coordenação do programa Brasil Transparente</p> <p>Representação do Brasil junto à Parceria para Governo Aberto (OGP)</p> <p>Atividades voltadas ao público infanto-juvenil, nas escolas públicas.</p>	<p>Sociedade</p> <p>Órgãos e entidades do Poder Executivo Federal</p> <p>Entidades Internacionais</p> <p>Público infanto-juvenil</p> <p>Gestores públicos municipais</p> <p>Empresas privadas</p> <p>Empresas públicas e sociedades de economia mista</p>
<p>Sistema de Ouvidorias</p> <p>Ouvidoria-Geral da União</p>	<p>Atendimento às manifestações dos cidadãos, por meio da integração sistêmica das Ouvidorias do Poder Executivo Federal, e gestão de ações de transparência passiva previstas na Lei de Acesso à Informação.</p>	<p>Gestão do Portal Ouvidorias.gov e Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv)</p> <p>Promoção da Política de Formação Continuada em Ouvidorias (PROFOCO)</p> <p>Programa de Fortalecimento das Ouvidorias;</p> <p>Consolidação da Rede Nacional de Ouvidorias</p> <p>Acompanhamento e coordenação técnica às ouvidorias dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal</p> <p>Análise e encaminhamento de denúncias e manifestações de cidadãos</p> <p>Gestão do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) da CGU</p> <p>Análise de recursos da LAI dirigidos à CGU e contra denegação de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal</p> <p>Cooperação técnica com instituições congêneres nacionais e internacionais.</p>	<p>Sociedade</p> <p>Órgãos e entidades do Poder Executivo Federal</p> <p>Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;</p> <p>Sistema de Correição do Poder Executivo Federal</p>

Fonte: Controladoria-Geral da União (2016, p. 23-24).

Para o desempenho de suas atividades, a CGU conta com a seguinte estrutura organizacional:

Figura 2 – Organograma da CGU (vigente em 2017)



Fonte: Controladoria-Geral da União (2017)

Com a mais recente mudança de governo ocorrida em 2016, após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Roussef e assunção à Presidência da República de Michel Temer, a CGU passou por nova modificação de nomenclatura, passando a ser denominada Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, saindo da estrutura da Presidência da República, todavia foram mantidos a sigla CGU, as atribuições e as competências já estabelecidas anteriormente (Lei nº 13.341, de 29/09/2016). A partir da Medida Provisória nº 782, de 31/05/2017, a nomenclatura sofreu nova alteração, passando para Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (BRASIL, 2016, 2017).

4.2 POLÍTICAS DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

O Artigo 5º da Convenção da ONU contra a Corrupção estabelece que cada Estado Parte deve adotar medidas visando a prevenção da corrupção, sendo a agência anticorrupção, prevista no Artigo 6º da Convenção, uma das principais responsáveis pela implementação dessas políticas. As medidas anticorrupção devem formar um conjunto de políticas coordenadas entre si. Portanto, o artigo 5º requer uma abordagem estratégica que se torna mais evidente quando se analisa o Capítulo II da Convenção (Artigos 5º a 14) como uma unidade integrada.

É importante a compreensão de que para o sucesso na prevenção e no combate à corrupção, é fundamental a participação ativa da sociedade civil. Para tanto, no capítulo relativo às medidas de prevenção da corrupção da Convenção, foi previsto o compromisso dos Estados signatários em aumentar a transparência, promover a participação dos cidadãos nos processos decisórios, realizar atividades de informação pública, promover programas de educação pública, entre outras ações, para fomentar o controle social. Além disso, cabe aos Estados Partes respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção.

Embora as ações da CGU possam ser identificadas com a promoção de políticas anticorrupção desde seus primeiros anos, a partir de 2006, com a criação de uma área especializada dentro de sua estrutura, a STPC, que atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à

prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado, pode-se afirmar que a política anticorrupção brasileira possui como responsável uma secretaria nacional. As ações que antes estavam dispersas por diversas áreas da CGU passaram a ser de responsabilidade da nova secretaria.

Entre as principais atribuições da STPC, destacam-se a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas. Promove também a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, além de fomentar a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação.

Ao analisar as principais políticas anticorrupção adotadas pelo Brasil a partir da vigência da Convenção, em especial as que tiveram a atuação da CGU para implementação, pode-se identificar o papel proativo desempenhado pelo órgão, apesar das limitações decorrentes do seu posicionamento dentro do ordenamento jurídico brasileiro como parte do Poder Executivo Federal. Nos subitens seguintes são apresentadas as principais políticas anticorrupção desenvolvidas no Brasil a partir da assinatura da Convenção da ONU contra a Corrupção.

4.2.1 Promoção da Transparência e do Acesso à Informação

A transparência e o acesso à informação são previstos no Artigo 10 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), nos seguintes termos:

Artigo 10 - Informação pública

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;
- b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e

c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública (NAÇÕES UNIDAS, 2007).

As iniciativas de promoção da transparência e do acesso à informação são objeto de atuação da CGU desde a concepção da legislação que regulamentou tais políticas, até a sua operacionalização no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como, no apoio aos demais poderes e esferas de governo. A seguir, serão apresentadas as principais informações acerca da atuação da CGU na implementação de tais políticas.

4.2.1.1 Regulamentação do Acesso à Informação

O acesso à informação é direito garantido ao cidadão brasileiro nos termos da Constituição Federal de 1988 (Art. 5º, “XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”) e também de acordo com o artigo 10 da UNCAC, mas para garantir tal direito foi necessária a regulamentação por meio da Lei nº 12.527, de 18/11/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), assegurando o acesso amplo e irrestrito a informações e documentos produzidos pela Administração Pública, direta e indireta, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de todos os entes da Federação (BRASIL, 1988, 2011).

A CGU teve papel fundamental para a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI). O anteprojeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional em 13/05/2009, foi resultado da discussão havida no âmbito do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, a partir de proposta preliminar apresentada pela CGU. O anteprojeto de lei atendeu a uma antiga reivindicação das entidades da sociedade civil, principalmente aquelas que integram Fórum do Direito de Acesso a Informações Públicas.

Para operacionalização da LAI, a CGU desenvolveu e gerencia o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), que consolida todos os

pedidos efetuados no âmbito do Poder Executivo Federal. O Órgão atua também como instância recursal da LAI na análise de recursos contra denegação de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal. Para ampliar o alcance da LAI, a CGU trabalhou na evolução do e-SIC e também coordena a RedeSIC e o fórum da RedeSIC, que são espaços virtuais destinados ao diálogo, à cooperação e ao intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) do Poder Executivo Federal.

Da análise dos dados disponíveis, pode-se verificar que a quantidade de solicitações com base na LAI tem aumentado ano a ano, o que demonstra que o instrumento vem se consolidando perante a sociedade brasileira, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Pedidos com base na LAI (mai/2012 a dez/2016)

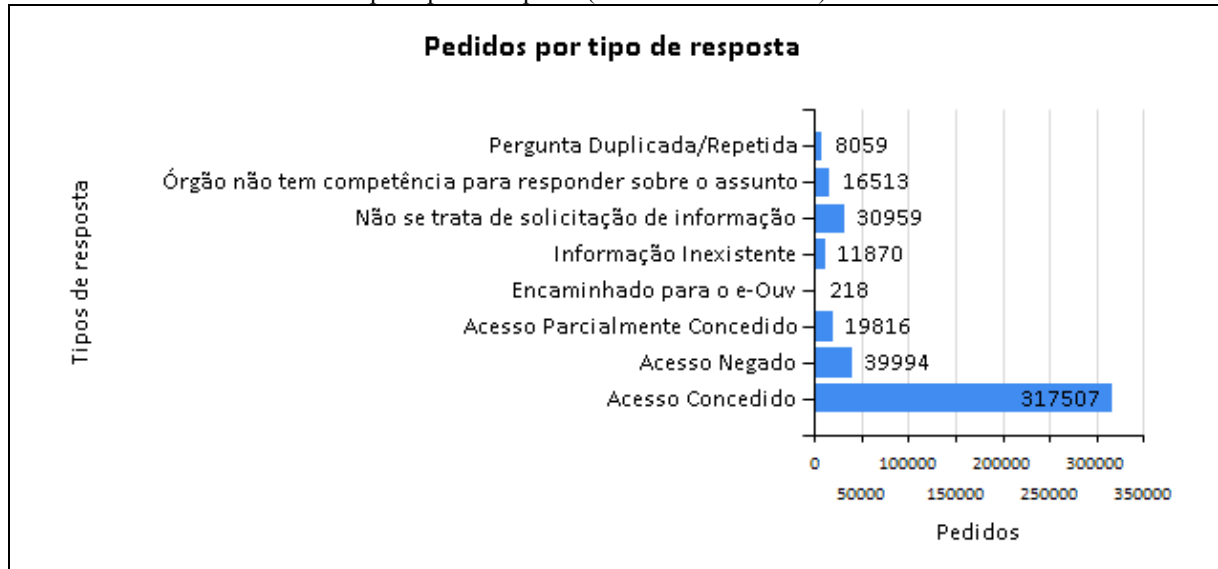


Fonte: Controladoria-Geral da União

Do total de 446.132 pedidos efetuados de maio de 2012 a dezembro de 2016, 444.946 foram respondidos (99,73%) e 1.196 (0,27%) ainda se encontram pendentes, apesar de estarem fora do prazo legal de resposta. O tempo médio de resposta foi de 13,82 dias, enquanto que a LAI estabelece prazo máximo de 20 dias (10 dias prorrogáveis por igual período), e 42.157 pedidos (9,45%) tiveram prorrogação de prazo de atendimento.

Apesar do grande percentual de atendimento com resposta, alguns pedidos não puderam ser atendidos, conforme detalhado no gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Pedidos classificados por tipo de resposta (mai/2012 a dez/2016).



Fonte: Controladoria-Geral da União

Os motivos de negativas de resposta, constantes do gráfico anterior como “acesso negado”, estão apresentados na tabela a seguir:

Tabela 2 – Razões da negativa de acesso

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	%	% DO TOTAL DE PEDIDOS
Dados pessoais	12861	32,16%	2,88%
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	5614	14,04%	1,26%
Pedido genérico	4963	12,41%	1,11%
Pedido incompreensível	3802	9,51%	0,85%
Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011	3553	8,88%	0,80%
Pedido desproporcional ou desarrazoado	3479	8,70%	0,78%
Pedido exige tratamento adicional de dados	3361	8,40%	0,75%
Processo decisório em curso	2361	5,90%	0,53%
TOTAL	39994	100,00%	8,96%

Fonte: Controladoria-Geral da União

A CGU conduziu ainda diversas ações voltadas à divulgação da LAI para a sociedade civil, objetivando aumentar a quantidade de pessoas que conhecem a lei, bem como, publicou informações que permitam à sociedade avaliar a sua implementação no Poder Executivo Federal, como por exemplo, a divulgação dos pedidos realizados para consulta da população, com exceção daqueles que contenham informações pessoais sensíveis.

Quanto ao apoio às demais esferas de governo, a CGU auxiliou estados e municípios na implementação das medidas de governo transparente por meio de duas vertentes: mediante assinatura de termo de adesão ao programa Brasil Transparente (que visa ao incremento da transparência pública e a adoção de

medidas de governo aberto) e por meio do lançamento do e-SIC Livre, sistema eletrônico para o recebimento de pedidos de informação desenvolvido em software livre pela Prefeitura de Natal, a partir do código fonte do e-SIC Federal fornecido pela CGU.

4.2.1.2 Portal da Transparência e Páginas de Transparência Pública

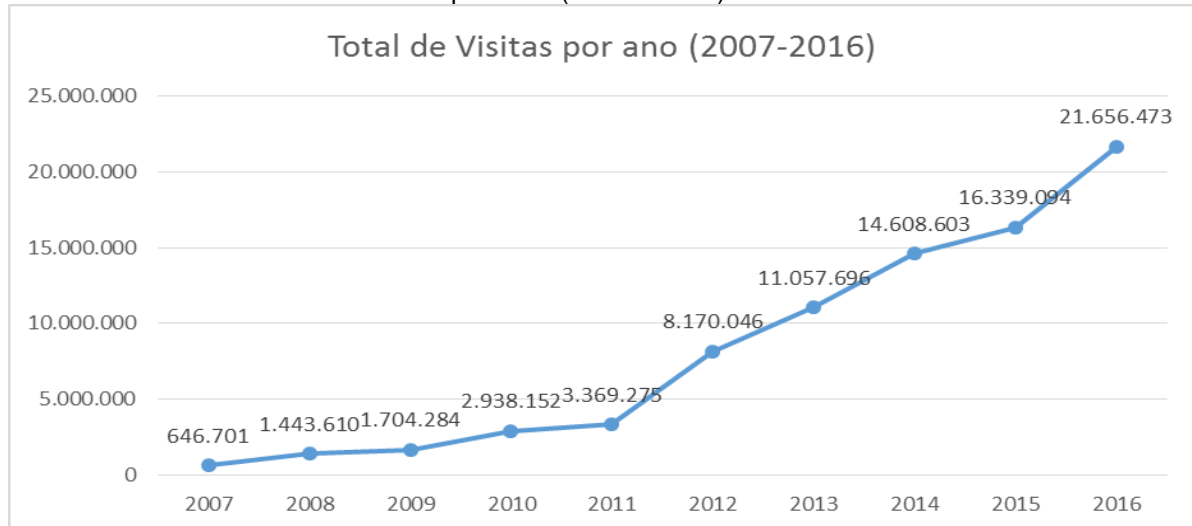
A promoção da transparência pública por meio da divulgação de dados da execução orçamentária e financeira na rede mundial de computadores, constitui-se em uma das políticas de prevenção da corrupção de fundamental importância para o exercício do controle social da Administração Pública. A medida está prevista nos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), desde a sua redação original dada pela Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, bem como nas alterações e acréscimos introduzidos pelas Leis Complementares nº 131, de 27/05/2009 e nº 156, de 28/12/2016. No âmbito federal, a divulgação é realizada por meio do Portal da Transparência e das páginas de transparência pública dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta.

Como ato preparatório visando a criação do Portal da Transparência, a CGU constituiu Grupo de Trabalho por meio da Portaria nº 243/CGU-PR, de 06/06/2003, publicada em 11/06/2003. Após a articulação com outros órgãos que gerenciam as bases de dados do governo federal, o Portal da Transparência foi lançado em novembro de 2004, inicialmente 80 milhões de registros, chegando a 119 milhões de registros até o final daquele exercício, além de 1,8 milhão de páginas consultadas por cerca de 80 mil visitantes, com média de visitas diárias da ordem de 1,2 mil, no ano de seu lançamento.

O Portal da Transparência foi regulado, no âmbito da Administração Pública Federal, por meio do Decreto nº 5.482, de 30/06/2005, que estabeleceu a CGU como responsável pela gestão do referido instrumento. A CGU buscou então soluções tecnológicas para aumentar a quantidade de registros disponibilizados e o volume de recursos abrangidos, buscou ainda incentivar o uso do portal pela sociedade, que se refletiu no aumento do número de consultas realizadas e no exercício do controle social dos recursos públicos (BRASIL, 2005).

A quantidade de visitas ao portal da transparência passou a ser um dos indicadores utilizados pela CGU para aferir as medidas de transparência e prevenção da corrupção. Observando-se a quantidade de visitas nos últimos 10 anos, verifica-se como o uso do portal tem crescido significativamente, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Visitas ao Portal da Transparência (2007 a 2016).



Fonte: Controladoria-Geral da União

Por meio do Portal da Transparência, é facultado a qualquer pessoa acompanhar a execução dos programas e ações do Governo Federal. Dessa forma, cada cidadão tem a possibilidade de atuar como um fiscal da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito às ações destinadas à sua comunidade. É possível verificar tanto as aplicações diretas dos órgãos federais quanto os repasses efetuados pelo Governo Federal aos estados, municípios, entidades privadas e ao cidadão.

As páginas de transparência pública dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, previstas no Decreto nº 5.482, de 30/06/2005, apresentam dados e informações relativas à execução orçamentária e financeira, compreendendo informações relativas a licitações, contratos e convênios, entre outras. Para implementação foi criado grupo de trabalho, sob a coordenação da CGU, com a participação do Ministério do Planejamento e do Ministério da Justiça. O grupo de trabalho propôs um modelo de arquitetura como orientação para a construção das páginas. A CGU antecipou-se à regulamentação do decreto, criando sua própria página de Transparência Pública, lançada em 08/12/2005, na qual foram divulgados dados referentes às despesas realizadas pelo Órgão, contendo as

seguintes seções: a) Execução orçamentária; b) Licitações; c) Contratos; d) Convênios; e) Passagens e Diárias. A regulamentação do Decreto ocorreu por meio da Portaria Interministerial nº 140, de 16/03/2006 (BRASIL, 2006).

As medidas de promoção da transparência e do acesso à informação promovidas, no âmbito federal, por meio da atuação da CGU, são fundamentais como ferramenta para aumento da *accountability* no Brasil. Abrucio e Loureiro (2004, p. 7) definiram *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”. Nesse sentido, a transparência pública e o acesso à informação servem como meios de aprimoramento da *accountability* no país.

Avritzer e Filgueiras, ao abordarem o tema da publicidade e transparência afirmam que é preciso ir além destas, em direção à participação da sociedade:

A transparência é um elemento importante para a construção da publicidade, mas não pode constituir-se em um fim em si mesmo para a Administração Pública. É preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo sua atuação na denúncia de irregularidades, sua participação interessada nos processos administrativos e sua presença ativa em órgãos colegiados (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 20).

Loureiro, Teixeira e Prado (2008, p. 110-111) destacam a importância do Portal da Transparência para o exercício do controle social, dado o grau de detalhamento em que os dados estão apresentados para o uso público, abrangendo especificações de despesas como, por exemplo, itens comprados e respectivos preços e valores contratados para obras e serviços efetuados pela União, bem como os valores transferidos aos governos subnacionais.

No entanto, a utilização efetiva dos recursos tecnológicos disponíveis para o controle e a prevenção da corrupção no Brasil vai depender do desenvolvimento de outros instrumentos democráticos. A *accountability* como política anticorrupção ainda depende da participação efetiva da população e das respostas adequadas dos governos. Akutsu e Pinho (2002, p. 743) ao investigar portais de governo na Internet, afirmam que “tanto os governos quanto a sociedade ainda não estão preparados para utilizar de maneira plena o potencial da rede mundial de computadores”.

Em pesquisa posterior, Pinho, ao investigar portais de nove estados brasileiros considerados mais desenvolvidos, afirma que os governos, nos casos analisados, pouco se abrem para a *accountability* e para a participação popular, a não ser naquelas situações já fixadas pela lei e mesmo estados mais desenvolvidos ainda não apresentam avanços substanciais do ponto de vista da abertura à participação popular. Conclui Pinho que “o problema aqui não é de tecnologia, mas de cultura política, de desenvolvimento político. Assim, temos muita tecnologia, ainda que ela possa e deva ser ampliada, mas pouca democracia, pois a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido” (PINHO, 2008, p. 491). Acrescenta ainda que: “em uma perspectiva otimista, pode-se considerar que, apesar do quadro aqui mostrado, o processo de governo eletrônico não falhou, pois ele está em construção. No entanto, seu avanço depende de mudanças fundamentais na cultura política da nação” (PINHO, 2008, p. 492).

4.2.2 Incentivo à Participação e ao Controle Social

O controle social já figurava como objetivo da CGU desde o Relatório de Gestão de 2002, a partir do reconhecimento que o controle institucional, por melhor que seja desenvolvido, é insuficiente para dissuadir a má aplicação e o desvio de recursos públicos. No exercício de 2003, com o lançamento do programa de fiscalização de municípios a partir de sorteios públicos, o incentivo à participação e o fomento ao controle social figurou entre os objetivos do programa.

A partir de 2004, por meio do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, a CGU passou a desenvolver ações de capacitação de agentes públicos municipais, conselheiros e lideranças comunitárias. As atividades de educação presencial abordaram conteúdos como licitações, contratos, convênios, gestão e controle de material, funcionamento e responsabilidades dos conselhos municipais no acompanhamento da aplicação dos recursos federais pelos municípios, dentre outros. O programa já realizou mais de 440 ações de capacitação presencial em todo o país, atingindo mais de 50 mil pessoas, além de 14 mil concluintes dos cursos a distância voltados para o controle social. Veja a seguir os números do Programa a cada ano:

Tabela 3 – Eventos presenciais do programa Olho Vivo

Ano	Quantidade de Eventos de capacitação	Municípios envolvidos	Público atingido
2004	3	12	312
2005	10	79	2.297
2006	33	259	6.599
2007	52	444	10.585
2008	26	224	4.157
2009	50	364	8.892
2010	44	376	5.762
2011	93	396	5.904
2012	98	110	4.500
2013	33	424	1.977
Total:	442	2.688	50.985

Fonte: Controladoria-Geral da União

A tabela mostra redução do público atingido em 2013 pelo fato de nesse ano o programa ter sido objeto de uma reformulação que incluiu a incorporação de outras ações desenvolvidas pela CGU. Como resultado, no exercício seguinte as ações de capacitação presenciais foram remodeladas e ampliadas, incluindo oficinas direcionadas à população e aos servidores públicos, além de mesa redonda sobre a importância do controle social e de vistorias para verificar a aplicação dos recursos públicos nas localidades. As 28 ações realizadas em 2014, envolvendo cidadãos de 91 municípios e do Distrito Federal, capacitaram 3.903 conselheiros municipais, agentes públicos e lideranças locais para a prática do controle social, alcançando um público médio de 140 participantes por evento. Na modalidade de capacitação a distância, o curso Controle Social e Cidadania atingiu um público de 3.000 cidadãos e 1.500 agentes públicos. Já as ações realizadas em 2015 capacitaram quase 5 mil conselheiros municipais, agentes públicos e lideranças locais para a prática do controle social, considerando cursos presenciais e à distância. Na modalidade de capacitação a distância, o curso Controle Social e Cidadania atingiu um público de mais de 22 mil alunos capacitados, entre cidadãos e agentes públicos, até o final de 2015.

Com o objetivo de apresentar as práticas de sucesso da participação social e de debater os limites e possibilidades do exercício do controle social, a CGU realizou, em setembro de 2009, o I Seminário Nacional de Controle Social, com a participação de 600 pessoas de todo o país. Os participantes do Seminário propuseram a convocação de uma conferência nacional para tratar de transparência e controle social, o que foi aceito pelo órgão.

A primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), promovida e coordenada pela CGU pela primeira vez em um processo conferencial – se dedicou ao debate exclusivo de temas como transparência, controle social e prevenção e combate à corrupção. Com o tema "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública" a 1ª Consocial envolveu 2.750 municípios – incluindo todas as capitais – de todos os estados e do Distrito Federal, mobilizando quase 1 milhão de brasileiros e contando com a participação direta nos debates de mais de 153 mil pessoas. Antes da Etapa Nacional, houve ainda uma etapa virtual, que contou com a participação de quase 3.000 internautas, e mais de 300 conferências livres, que ampliaram e estimularam a participação de grupos até então distantes dos processos conferenciais. Esses encontros permitiram o acolhimento de ideias oriundas de todo o país e dos mais distintos espaços, como associações de classe, colônias de imigrantes, comunidades quilombolas, aldeias indígenas, sindicatos, universidades, escolas, do exterior, entre outros.

Na realização da Etapa Nacional, ocorrida em Brasília no mês de maio de 2012, 1.300 delegados eleitos, provenientes de todo o Brasil, discutiram durante três dias e aprovaram propostas para o incremento da transparência e acesso à informação, o fortalecimento do controle social e o avanço na prevenção e combate à corrupção no Brasil. O resultado final da 1ª Consocial compôs um rol de 80 diretrizes e propostas para o incremento das políticas públicas de transparência, acesso à informação, fortalecimento do controle social, prevenção e combate à corrupção. Estas propostas serviram de suporte para a criação do Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social, bem como para construção de políticas públicas e projetos de lei.

Além do programa Olho Vivo no Dinheiro Público e da Consocial, aqui destacados, outras ações têm sido desenvolvidas com o objetivo de estimular a participação da sociedade e o controle social, como por exemplo o programa Fortalecimento da Gestão Pública, voltado a capacitação de gestores públicos, o programa de capacitação do Controle Interno, voltado a capacitação dos órgãos de controle interno de estados e municípios e a escola virtual da CGU, entre outras.

Correa e Capanema (2009, p. 12) afirmam que as ações da CGU com a sociedade civil têm como alicerce a capacitação do cidadão e a promoção da transparência, iniciativas que atuam como subsídio ao exercício da *accountability*

societal. Loureiro et al. (2012, p. 65), ao tratar da ação da CGU voltada ao fomento do controle social, afirmam que “os dirigentes da CGU perceberam claramente que estavam atuando dentro de um novo contexto democrático e de grande valorização das instituições participativas (inclusive em termos constitucionais), e, portanto, seria preciso envolver atores sociais para conseguir, a um só tempo, combater a corrupção e capacitar a sociedade para cobrar mais dos governos.” Acrescentam ainda os autores que “o caso da CGU é expressivo dessa nova realidade, pois ela não atua mais apenas como controladora, mas também como ativadora das energias políticas e sociais da cidadania” (LOUREIRO et al., 2012, p. 65).

4.2.3 Promoção da Ética e da Integridade

Com o objetivo de promover a ética e a cidadania junto ao público infanto-juvenil, visando a alcançar a mudança pela educação, a CGU desenvolveu uma série de atividades para sensibilizar e conscientizar os estudantes sobre a importância do exercício da cidadania e da participação de todos na construção de uma sociedade mais ética e livre da corrupção (Programa Educação Cidadã). No exercício de 2007 a CGU promoveu o 1º Concurso de Redação e Desenho da CGU para alunos do ensino fundamental dos municípios participantes do Programa Olho Vivo. A iniciativa pretendeu promover, no ambiente escolar, a reflexão e o debate sobre a prevenção e o combate à corrupção e despertar nos estudantes o interesse pelo controle social. Na primeira edição do concurso, ocorrida no segundo semestre daquele ano, 116.226 crianças de 28 municípios de todos os estados brasileiros apresentaram trabalhos e 3.824 professores foram mobilizados.

Em abril de 2008, a CGU lançou seu site infantil, denominado “Criança Cidadã – Portalzinho da CGU”. O objetivo do site é mostrar às crianças a importância do exercício do controle social e de zelar por tudo o que é público, bem como de estimular nos pequenos, desde cedo, os valores da ética e da cidadania. O site contém jogos e histórias em quadrinhos para transmitir as mensagens de forma divertida para as crianças, além de um espaço dedicado aos professores, com orientações para trabalhar os temas do site em sala de aula.

A CGU também promoveu a 2ª edição do seu Concurso de Desenho e Redação entre alunos do ensino fundamental e médio que, no ano de 2008, foi

realizado em âmbito nacional e teve o lema da Campanha “O que você tem a ver com a corrupção?” como tema. Mais de 250 mil crianças de todos os Estados do Brasil apresentaram trabalhos na segunda edição do concurso. Além disso, nesse mesmo ano foi lançado o Projeto “Um por todos e todos por um! - Pela ética e cidadania”, desenvolvido em parceria com o Instituto Cultural Maurício de Sousa, que conta com o apoio da Turma da Mônica para fortalecer as ações que a CGU vem desenvolvendo para estimular o acesso do público infantil ao tema da cidadania, da prevenção à corrupção e ao exercício do controle Social. O concurso de desenho e redação da CGU permaneceu como atividade regular, alcançando a sua oitava edição em 2016, o que demonstra a consolidação da atividade. Até o ano de 2015 a quantidade de alunos mobilizados superou 1.700 mil e a de trabalhos corrigidos 780 mil.

A importância das atividades de educação do público infanto-juvenil é destacada por Correa e Capanema (2009, p. 12), quando afirmam que: “as atividades desenvolvidas para crianças evidenciam, ademais, a preocupação institucional com a educação e conscientização das gerações futuras, de modo a assegurar a continuidade das políticas vigentes de integridade.”

Outra forma de atuação preventiva contra a corrupção é o estímulo à integridade no serviço público e no setor privado, para que seus agentes sempre atuem, de fato, em prol do interesse público. Dentre as ações da CGU com esse objetivo estão o desenvolvimento de cartilhas para a promoção da integridade (pública e privada); o desenvolvimento de sistema eletrônico de prevenção de conflito de interesses, por meio do qual os servidores podem fazer consultas com o objetivo de prevenir a ocorrência de possíveis conflitos de interesse; a divulgação das normas que alcançam o setor privado e seus empregados que visam a promoção da integridade e o desenvolvimento do Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Cadastro Pró-Ética), no qual as empresas buscam o reconhecimento da CGU que elas estão de acordo com os padrões estabelecidos de uma empresa que tem compromisso com a promoção da ética e da integridade.

O Cadastro Pró-Ética foi fruto de uma parceria entre a CGU e o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, trata-se de iniciativa pioneira na América Latina, e que já recebeu uma série de reconhecimentos de entidades

internacionais, como a OEA, OCDE e UNODC. Em 2014, iniciou-se um processo de reestruturação do Pró-Ética, com objetivo de adequá-lo às mudanças trazidas pela Lei nº 12.846/2013, ampliar o número de participantes e aumentar a divulgação em torno das empresas positivamente avaliadas. A reestruturação finalizou em 2015, com a criação de uma nova metodologia de avaliação e de uma nova forma de divulgação das empresas Pró-Ética. Na tabela 4 são apresentados os números de empresas participantes do programa:

Tabela 4 – Empresas participantes do Pró-Ética

PRÓ-ÉTICA	2011-2013	2015	2016
Empresas que solicitaram acesso	170	97	195
Empresas que enviaram o questionário preenchido completamente no prazo	-	56	91
Empresas avaliadas	41	33	74
Empresas aprovadas	16	19	25

Fonte: Controladoria-Geral da União

Outra iniciativa que busca o fortalecimento da integridade no setor público, foi o mapeamento de riscos de corrupção. Por meio da parceria firmada entre a CGU e a Transparência Brasil, foi realizado estudo com a finalidade evitar ou minimizar a ocorrência de corrupção, a partir do desenvolvimento de uma sistemática que permite ao gestor identificar vulnerabilidades, avaliar os controles de gestão e implementar medidas para fortalecer controles de gestão deficientes. É fundamental identificar as áreas mais vulneráveis a desvios e ingerências de interesses privados nos diferentes processos de trabalho dos entes públicos com o objetivo de fortalecer as ações de prevenção à corrupção (CORREA E CAPANEMA, 2009, p. 3-4).

Como resultado dos estudos desenvolvidos foi editada a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, de 11/05/2016, que dispõe sobre a sistematização de práticas relacionadas à governança, à gestão de riscos e aos controles internos no âmbito de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. O dirigente máximo de cada órgão ou entidade passa a ser o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia de organização e da estrutura de gerenciamento de riscos. Dentro deste cenário, também será papel do dirigente máximo de cada órgão estabelecer, de forma continuada, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão. Cada risco mapeado e avaliado deve estar associado a um agente responsável formalmente identificado. O agente responsável pelo risco deve ser um gestor com alçada suficiente para orientar e acompanhar as ações de

mapeamento, avaliação e mitigação do risco. As tipologias de risco abrangem riscos operacionais, de imagem/reputação do órgão, legais e financeiros/orçamentários.

4.2.4 Elaboração de Projetos Normativos

Nas áreas de atuação da CGU e nos assuntos relacionados ao cumprimento da Convenção da ONU contra a Corrupção, foi necessário a elaboração de propostas de normas legais (anteprojeto de lei, minuta de decretos e portarias etc.) para submissão e aprovação pelos setores competentes pela edição dos normativos. A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção vem executando tal atividade, por meio do desenvolvimento de estudos e articulação com outros órgãos da administração pública federal.

No quadro abaixo encontram-se relacionados os principais temas que foram objeto de atuação da CGU na área de proposição de normas legais:

Quadro 4 – Temas objeto de proposição normativa pela CGU

TEMA	NORMA / PROPOSTA	DATA
Conflito de Interesses	Lei nº 12.813	16/05/2013
	Portaria Interministerial nº 333	19/09/2013
Sindicância Patrimonial	Decreto nº 5483	30/06/2005
	Portaria nº 335/2006	30/05/2006
Acesso à Informação	Lei nº 12527/2011	18/11/2011
Responsabilidade civil e administrativa da pessoa jurídica pela prática de atos contra a Administração Pública	Lei nº 12.846	01/08/2013
	Decreto nº 8.420	18/03/2015
Criminalização do Enriquecimento Ilícito	PL nº 5586/2005	04/07/2005

Fonte: Controladoria-Geral da União

A Lei de Conflito de Interesses define as situações que configuram esse tipo de conflito durante e após o exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal. Em vigor desde 01/07/2013, a lei estabelece formas de o agente público se prevenir quanto à ocorrência do conflito de interesses, estabelecendo, por outro lado, punição severa àquele que se encontrar em alguma dessas situações. A Lei nº 12.813, de 16/05/2013, alcança apenas o Poder Executivo Federal, de forma diversa de outras leis anticorrupção que são nacionais, o que demonstra a lacuna, neste caso, do papel de aplicação das políticas anticorrupção por parte da CGU (BRASIL, 2013).

A Sindicância Patrimonial, regulamentada pelo Decreto nº 5.483, de 30/06/2005, constitui procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo,

destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, a partir da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades. De acordo com a Portaria nº 335/2006 a sindicância patrimonial no âmbito da CGU será iniciada mediante determinação do Ministro, Secretário-Executivo, Corregedor-Geral ou dos Corregedores-Gerais Adjuntos. De forma semelhante ao que ocorreu em relação a Lei de Conflito de Interesses, neste tema a atuação da CGU também ficou limitada ao Poder Executivo Federal (BRASIL, 2005, 2006).

A Lei nº 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Esta Lei, em vigor a partir de 29/01/2014, representa importante ferramenta no combate a atos lesivos praticados em benefício ou interesse de empresas ao prever a imposição de fortes penalidades, como multa no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto da empresa até a dissolução compulsória da empresa infratora. A Lei Anticorrupção também tem papel relevante na promoção da integridade no setor privado ao considerar como atenuante, no momento de aplicação das sanções, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia (BRASIL, 2013).

O Projeto de Lei nº 5.586/2005, elaborado pela Controladoria e encaminhado ao Congresso Nacional em 30/06/2005, criminaliza o enriquecimento ilícito. Cuida o projeto, de outro aspecto relevante discutido e aprovado na Convenção da ONU contra a Corrupção. Tornou-se exigência, segundo o texto da Convenção, a adoção de medidas que permitam penalizar os diferentes tipos de atos relacionados à corrupção. Neste sentido, o artigo 20 da Convenção trata especificamente do enriquecimento ilícito, estabelecendo que cada país signatário estude meios de qualificar como delito, quando cometido propositadamente, o enriquecimento de agente público que não possa ser razoavelmente justificado a partir de seus rendimentos. O projeto visa à alteração do Código Penal, incluindo um dispositivo no Título XI, relativo aos crimes contra a Administração Pública, com pena de reclusão de 3 a 8 anos, além da multa. A última movimentação registrada na Câmara dos Deputados foi em 06/07/2016: “matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.” Portanto, aproximadamente doze anos após seu

encaminhamento, o projeto encontra-se pendente de aprovação pelo poder legislativo.

4.2.5 Acordos e Cooperação Internacional

A CGU desempenha o papel de representante do governo brasileiro junto aos organismos internacionais nas discussões sobre temas como o combate à corrupção, governança pública e promoção da transparência. As principais convenções sobre esses temas são: a Convenção das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A CGU, por meio da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, tem por atribuição monitorá-las e acompanhar a sua implementação, tanto internamente, quanto junto aos mecanismos desenvolvidos no âmbito de cada organização para monitorar sua efetividade.

Especificamente em relação a UNCAC, objeto desta pesquisa, em novembro de 2009, a 3ª Sessão da Conferência dos Estados Partes da Convenção aprovou, na cidade de Doha, o mecanismo de avaliação dos Estados Partes quanto à implementação das medidas de prevenção e de combate à corrupção previstas no acordo. A revisão do Mecanismo é feita em dois ciclos de avaliação, cada um com cinco anos de duração, com o intuito de avaliar o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados Partes. O processo consiste na avaliação de um país por outros dois Estados, sendo um deles da mesma região geográfica do Estado avaliado e, se possível, com sistema jurídico similar. A escolha dos países avaliadores é feita por sorteio. A cada ano um quarto dos países é avaliado, mas cada país pode postergar em um ano a data de sua avaliação, desde que devidamente justificado.

Atualmente, são três os Grupos de Trabalho que desenvolvem ações para a implementação da UNCAC:

1. Grupo de Revisão da Implementação, que busca acompanhar o processo de avaliação da implementação da Convenção.

2. Grupo de Trabalho sobre Prevenção, que busca auxiliar a Conferência dos Estados Partes no que se refere à implementação de seu mandato na área de prevenção da corrupção.
3. Grupo de Trabalho sobre Recuperação de Ativos, que busca auxiliar a Conferência dos Estados Partes no que se refere à implementação de seu mandato acerca do retorno de fundos desviados pela corrupção.

O processo de revisão é supervisionado pela Conferência dos Estados Partes por meio do Grupo de Revisão da Implementação, com o objetivo de identificar desafios e boas práticas dos Estados, assim como considerar as necessidades de assistência técnica que apresentem. Os resultados desse processo são compilados em relatórios de revisão por país signatário.

A CGU tem participação ativa em todas as atividades relacionadas ao processo de implementação e avaliação da Convenção. Fazem parte dos grupos de representantes do Brasil, outros órgãos, como por exemplo o Departamento de Polícia Federal, Ministério Público, Ministério da Justiça e Poder Judiciário, de conformidade com os temas a serem discutidos.

Ferreira e Fornasier (2015, p. 1594) destacam o papel da CGU como representante do governo brasileiro externamente nos fóruns internacionais anticorrupção, com participação ativa nos processos de avaliação da OEA, OCDE e ONU.

4.3 POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

No que diz respeito ao Artigo 36 da UNCAC, constatou-se que o Brasil não procedeu a criação ou adaptação de algum órgão existente para o exercício exclusivo da função de agência anticorrupção. Não se identificou ainda, que os órgãos responsáveis pelo combate à corrupção tenham tido ampliação de competências para fortalecer sua atuação no combate à corrupção. Tais órgãos exercem suas funções em conformidade o ordenamento jurídico pátrio, atuando tanto no combate à corrupção quanto no desempenho de outras atividades que lhes são próprias.

Embora as competências da CGU não tenham sido ampliadas no que diz respeito às atividades de combate à corrupção, a partir de 2003 houve a intensificação de tais atividades. Para isso, parte de sua força de trabalho passou a se dedicar à apuração de denúncias de desvio de recursos públicos ou outras ações especiais voltadas à identificação de casos de corrupção. Essas atividades podem ocorrer em parceria com os demais órgãos que partilham a competência de atuar no combate à corrupção, tais como DPF, Ministérios Públicos e TCU, ou serem executadas por solicitação destes, podendo ao final resultar ou não na deflagração de uma operação conjunta, em conformidade com as competências estabelecidas de cada Instituição na Constituição Federal e em legislação própria.

Enquanto na área preventiva pode-se reconhecer que a CGU exerce papel de destaque pela inovação de suas ações e pela inexistência de outros órgãos dedicados à implementação de políticas anticorrupção, na área de combate não se pode afirmar o mesmo, já que diversos órgãos partilham o exercício do papel fiscalizatório e não se vislumbra papel preponderante ou de coordenação entre estes. Dessa forma, no que diz respeito ao Artigo 36 da Convenção, o Brasil pode ser caracterizado como modelo multiagência, conforme afirma Monteiro (2014, p. 27-28).

Aranha e Filgueiras destacam a complexidade e amplitude da rede de controle da Administração Pública Brasileira. Contudo, os autores reconhecem a CGU como uma das quatro principais instituições pelo combate à corrupção, conforme segue:

No caso do Brasil, a extensão dessa rede de instituições é bastante ampla, passando pelos três Poderes republicanos e pela mídia. Mas o centro dessa rede é composto, fundamentalmente, por quatro instituições, sendo elas: o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União. Essas instituições são responsáveis por fiscalizar, controlar, corrigir e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos em casos de corrupção, desvio ou descaminho do interesse público (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 17).

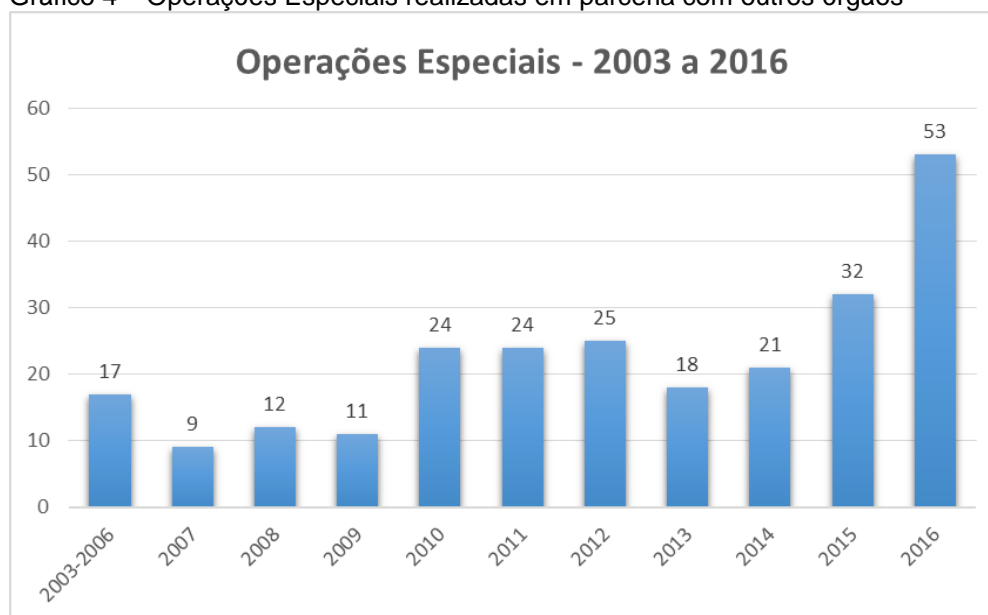
Nos subitens a seguir serão apresentadas as principais ações da CGU relacionadas ao objetivo de combate à corrupção.

4.3.1 Apurações Especiais em Parceria com Outros Órgãos

A CGU tem procurado aprimorar seu papel no desempenho das atividades de combate à corrupção no Brasil por meio da atuação em parceria com outros órgãos que compartilham a competência de atuação, tais como o Departamento de Polícia Federal (DPF), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal (MPF), no caso de recursos federais; e os Tribunais de Contas dos Estados e Ministérios Públicos Estaduais, no caso de recursos estaduais e municipais, conforme o caso. Cabe ressaltar que a CGU, a princípio, atua somente quando existe recursos federais envolvidos, seja por aplicação direta, transferência a entes públicos ou privados ou transferência fundo a fundo.

No gráfico 4 são apresentadas as operações especiais que a CGU participou em parceria com outros órgãos que atuam na defesa do Estado e no combate à corrupção. Observa-se que o número foi crescendo gradualmente, o que demonstra a institucionalização dessa atividade. Cabe destacar que as restrições orçamentárias influenciam na execução dessa atividade, tanto na CGU quanto no DPF, que é o principal parceiro na execução dessa atividade, já que ambos pertencem ao Poder Executivo Federal e estão sujeitos aos contingenciamentos orçamentários.

Gráfico 4 – Operações Especiais realizadas em parceria com outros órgãos



Fonte: Controladoria-Geral da União

Da análise do gráfico, pode-se observar que o número do exercício de 2016 supera em 65,6% a quantidade de operações de 2015, apesar das restrições orçamentárias e de pessoal que o Órgão enfrenta.

O entrevistado nº 03², que coordena a área de operações especiais, esclareceu que em face da dimensão de cada trabalho, que tanto pode contemplar apenas um município como também vários estados da federação, ou ainda, a situação de uma operação vir a ser dividida em várias fases, não se pode afirmar categoricamente que houve aumento de tal atividade, mas tão somente sua consolidação na CGU. Outro fator destacado se refere ao fato de as operações tornarem-se públicas apenas no momento de deflagração das ações do DPF, enquanto o trabalho prévio pode estender-se por mais de um exercício anterior a fase pública de deflagração.

Ao tratar de trabalhos em parceria, cabe destacar que o maior escândalo de corrupção identificado no Brasil, envolvendo a maior empresa estatal brasileira, a Petrobrás, identificado a partir da investigação do crime de lavagem de dinheiro, resultou na constituição de uma força-tarefa de investigação envolvendo diversos órgãos. A denominada Operação Lava Jato teve sua primeira fase deflagrada em março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba e tem seus desdobramentos no Tribunal Regional Federal, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Quanto à possível participação da CGU nas apurações da força-tarefa da Operação Lava Jato, o entrevistado nº 03 esclareceu que em função da operação ter sido iniciada pela análise da movimentação financeira suspeita, que caracteriza lavagem de dinheiro e está fora da competência da CGU, o órgão não tomou parte nas investigações. Entretanto, eventuais demandas de fiscalização oriundas do trabalho desenvolvido pela força-tarefa são realizadas, de acordo com a capacidade operacional da CGU. Todavia, não há um levantamento geral das ações de controle realizadas que tem relação com as investigações da lava-jato.

Ainda no que diz respeito aos impactos decorrentes dos desvios identificados pela força-tarefa da operação lava-jato, cabe destacar que a SFC, na reestruturação aprovada por meio do Decreto nº 8.910, de 22/11/2016, passou a

² Os entrevistados serão arolados em números no corpo do texto, para nomes e maiores detalhes, conferir apêndice na página 145.

contar com uma diretoria de auditoria de estatais, composta de quatro coordenações, que tem o objetivo de aprimorar e especializar a atuação nas empresas estatais que fazem parte da Administração Indireta do Poder Executivo Federal.

De forma semelhante, o Tribunal de Contas da União (TCU) criou uma secretaria para acompanhar operações especiais e combater fraudes em projetos de infraestrutura, em especial os processos ligados à Operação Lava Jato. A nova secretaria também ficou responsável por acompanhar, na área de infraestrutura, todos os Acordos de Leniência em negociação na CGU. Tal fato demonstra que os órgãos de combate à corrupção no Brasil estão buscando aprimorar o seu papel, apesar da deficiência de articulação e coordenação das ações, uma vez que cada órgão por vezes atua para manter em destaque o seu papel no combate a corrupção.

Por fim, no que concerne aos desdobramentos na área da responsabilização administrativa a partir das operações conjuntas, o entrevistado nº 01, que atuou na Corregedoria da CGU de 2002 a 2013, relatou que a CRG passou a se articular com outras corregedorias do Poder Executivo com o objetivo de atuar com maior rapidez nas apurações que envolvem maior risco, com isso, as apurações tornaram-se mais seletivas, visando adotar providências tempestivas para os casos mais graves, como aqueles que são objetos de atuação conjunta da CGU com outros órgãos de combate à corrupção.

4.3.2 Ações de *Enforcement*

Como abordado no referencial teórico (item 2.2.2), uma das causas da corrupção brasileira é atribuída à deficiência dos sistemas de *enforcement* no Brasil, que reforçam a sensação de impunidade. No Brasil, as instâncias de apuração de responsabilidade administrativa, civil e criminal são independentes entre si, cabendo a CGU atuar administrativamente apenas no âmbito do Poder Executivo Federal. Para os casos em que são identificadas situações envolvendo outras esferas de poder ou de responsabilidade, a CGU comunica aos órgãos responsáveis, nos termos do ordenamento jurídico pátrio.

4.3.2.1 Responsabilização de Servidores Públicos

A atuação da CGU na seara da responsabilização administrativa é feita por meio da Corregedoria-Geral da União (CRG), Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, que supervisiona todas as atividades relacionadas a apuração de responsabilidade no âmbito do Executivo, bem como conduz comissões de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) nos casos mais relevantes e relacionados a altas autoridades da administração pública federal.

Os números dos servidores públicos federais que tiveram punições expulsivas, no período de 2003 a 2016, demonstram que aproximadamente dois terços das demissões (66,32%) tiveram como causa atos relacionados a corrupção, conforme tabela a seguir:

Tabela 5 – Punições Expulsivas por Fundamentação

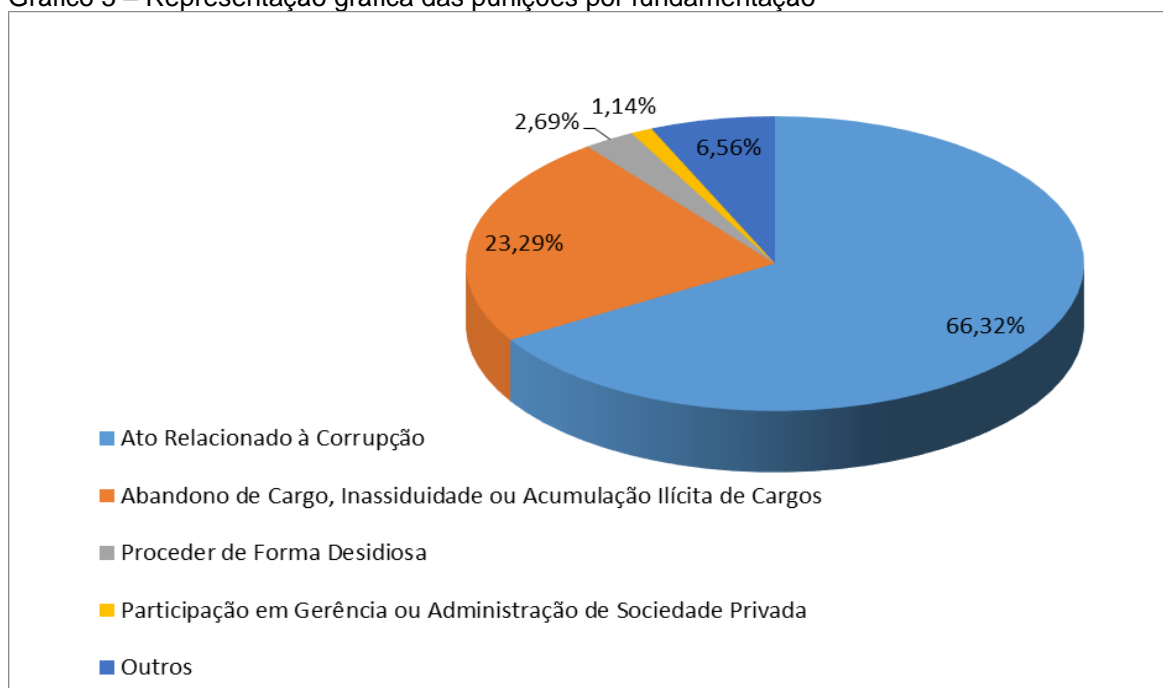
Fundamento	2003 a 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Ato Relacionado à Corrupção *	2025	361	315	379	363	332	343	4118
Abandono de Cargo, Inassiduidade ou Acumulação Ilícita de Cargos	665	107	154	98	126	138	158	1446
Proceder de Forma Desidiosa	105	14	6	12	11	9	10	167
Participação em Gerência ou Admin. de Sociedade Privada	38	4	4	5	3	15	2	71
Outros	169	47	26	37	44	47	37	407
Total	3002	533	505	531	547	541	550	6209

Fonte: Controladoria-Geral da União

*São consideradas penalidades fundamentadas em atos relacionados à corrupção aquelas efetivadas com base nos incisos LXI e IX, do artigo 43, da Lei nº 4878/65, nos incisos IX, XII, XIII e XVI do artigo 117, da Lei nº 8112/90, e incisos IV, X e XI, do artigo 132, da Lei nº 8112/90.

A representação gráfica da tabela 5, a seguir, demonstra a dimensão das punições motivadas por atos de corrupção em relação ao total de punições expulsivas aplicadas:

Gráfico 5 – Representação gráfica das punições por fundamentação



Fonte: Controladoria-Geral da União

Apesar de o Poder Executivo Federal ter estruturado um sistema de correição, ao se avaliar os números apresentados pela CGU, a situação mostra-se preocupante quando Alencar e Gico Jr. (2011), ao investigar a eficácia do sistema judicial brasileiro na penalização de servidores públicos federais demitidos por corrupção no período de 1993 a 2005, constataram que apenas um terço dos servidores públicos demitidos administrativamente (34,01%) são processados criminalmente e menos de um quarto (24,26%) responderam a processos judiciais cíveis. Além das baixas chances de os servidores virem a ser processados, a condenação judicial parece ser uma realidade distante, conforme afirmam os autores:

[...] a chance de ser efetivamente condenado criminalmente é de meros 3,17%, enquanto a chance de ser responsabilizado civilmente é – novamente – ainda menor, apenas 1,59%.

Diante desses resultados, é possível afirmar-se que a eficácia do sistema judicial no combate à corrupção no Brasil é desprezível, o que apenas torna o controle administrativo ainda mais relevante. (ALENCAR; GICO JR, 2011).

Por outro lado, a pesquisa revelou positivamente que apenas 4,5% dos servidores demitidos (441) foram judicialmente reintegrados, de onde se pode concluir que é um mito a afirmação de que os processos administrativos de

demissão são majoritariamente anulados pelo Poder Judiciário (ALENCAR; GICO JR, 2011).

O entrevistado nº 01, ao ser perguntado sobre a atuação da CGU na promoção do *enforcement*, relatou que à época de criação da CGU havia um clima de impunidade na administração pública e que sua criação nasceu com a perspectiva de dar uma basta a essa impunidade. Acrescentou que grande parte dos dirigentes federais à época, ao serem cobrados pela CGU quanto às apurações, respondiam que não tinham servidores capacitados a compor comissões de Processo Administrativo Disciplinar. Com isso, uma das primeiras iniciativas foi o lançamento de um programa de capacitação de membros de comissões de Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Esse programa foi dirigido ao atendimento dos órgãos federais, mas alcançou ainda servidores de outras esferas (Tribunais, Estados), quando demandado. O entrevistado informou ainda que a CGU realizou estudos visando ao aprimoramento da legislação que trata dos direitos e deveres dos servidores, com o objetivo de aprimorar o rito do processo disciplinar, mas houve dificuldades em aprovar tais mudanças, seja pela resistência dos sindicatos, seja pela dificuldade do processo legislativo em si. Destacou que uma das mudanças promovidas foi a Sindicância Patrimonial, já que dependia apenas de um decreto para sua implementação. Outra iniciativa importante destacada foi o cadastro de servidores expulsos, lançado em 2012, que possibilita evitar que servidores que foram apenados pelo governo federal venham a ser contratados por outros poderes ou esferas de governo.

4.3.2.2 Responsabilização de Pessoas Jurídicas

A Lei nº 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, representa importante avanço ao prever a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira. A lei aprovada torna as pessoas jurídicas objetivamente responsáveis pelos atos lesivos e criminosos de corrupção, independentemente da vontade das pessoas que a integram, sendo suficiente que sejam comprovados o ato de corrupção e o nexo de causalidade entre ele e a conduta de qualquer representante das pessoas jurídicas envolvidas.

Além de atender a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a nova lei fecha uma lacuna no ordenamento jurídico do país ao tratar diretamente da conduta dos corruptores. A CGU é responsável por grande parte dos procedimentos previstos na lei, como instauração e julgamento dos processos administrativos de responsabilização e celebração dos acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal.

As principais inovações da Lei Anticorrupção são:

- **Responsabilidade Objetiva:** empresas podem ser responsabilizadas em casos de corrupção, independentemente da comprovação de culpa.
- **Penas mais rígidas:** valor das multas pode chegar até a 20% do faturamento bruto anual da empresa, ou até 60 milhões de reais, quando não for possível calcular o faturamento bruto. Na esfera judicial, pode ser aplicada até mesmo a dissolução compulsória da pessoa jurídica.
- **Acordo de Leniência:** Se uma empresa cooperar com as investigações, ela pode conseguir uma redução das penalidades.
- **Abrangência:** Lei pode ser aplicada pela União, estados e municípios e tem competência inclusive sobre as empresas brasileiras atuando no exterior.

Acerca da responsabilização de pessoas jurídicas, o entrevistado nº 01 afirmou que uma vez que a apuração de responsabilidade dos servidores foi organizada, como para a ocorrência de atos de corrupção existe, via de regra, um corrupto e um corruptor, a CRG se inspirou em legislações de outros países, para responsabilizar as pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção. Inicialmente a CRG instruiu as declarações de inidoneidade, em seguida foram criados os cadastros de empresas inidôneas e suspensas, chegando aos processos de responsabilização com a Lei Anticorrupção.

Cabe destacar os cadastros de restrição relacionados às pessoas jurídicas, que são divulgados no Portal da Transparência. O primeiro foi a ser criado foi o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), lançado em 2008, com o objetivo de compilar as penalidades administrativas aplicadas pelos diversos entes federativos a empresas e profissionais que praticaram graves infrações administrativas. A partir da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) tornou-se obrigatória a manutenção do cadastro atualizado para os entes públicos, de todos os Poderes e

Esferas de Governo. Para atender a essa exigência, a CGU desenvolveu o Sistema Integrado de Registro do CEIS/CNEP, que é alimentado diretamente pelos órgãos e entidades do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios brasileiros. O CEIS tem por objetivo consolidar a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que restringiram o direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública. Já o Cadastro Nacional das Empresas Punidas (CNEP) busca consolidar a relação de penalidades aplicadas pela Administração Pública a pessoas jurídicas com base na Lei 12.846/2013.

Por fim, destaca-se a criação do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM), que é um banco de informações mantido pela CGU a partir de dados fornecidos pelos órgãos e entidades da administração pública federal e tem por objetivo consolidar e divulgar relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal, nos termos do Decreto nº 7.592, de 28/10/2011. Loureiro destaca a iniciativa do cadastro, ressaltando que: “a ação aqui se configura pela simples agilidade em reunir informações e disponibilizá-las” LOUREIRO et al. (2016, p. 393-394).

A atuação da CGU mostra resultados positivos no que se refere ao aumento do *enforcement* no Brasil; entretanto, a limitação da atuação disciplinar ao Poder Executivo Federal, em conformidade com sua competência institucional, demonstra a lacuna existente na Administração Pública brasileira quanto ao papel que poderia ser desempenhado por uma agência anticorrupção com atuação mais abrangente. Cabe destacar ainda a necessidade de aperfeiçoamento da legislação para combater a impunidade administrativa, bem como uma articulação do executivo com os poderes legislativo e judiciário e as demais esferas de governo, com o objetivo de aprimorar as ações de *enforcement* visando a reduzir a impunidade, com objetivo de alcançar a redução da corrupção no Brasil.

4.4 A CGU NO PAPEL DE AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Desde o início da vigência da Convenção, a CGU tem adotado iniciativas visando o combate e a prevenção da corrupção, com ações como a criação do Portal da Transparência, do Observatório da Despesa Pública, a parceria para o

Governo Aberto e o incentivo ao controle social, entre outras. No âmbito legislativo foram apresentadas propostas de medidas normativas, tais como as relacionadas ao conflito de interesses, controle do nepotismo, acesso à informação e de responsabilização da pessoa jurídica. Entretanto, uma análise mais abrangente deve ser feita para se examinar até que ponto a CGU reúne satisfatoriamente as características e as funções de uma agência anticorrupção.

Santos (2009, p. 104) afirma que “a CGU foi estabelecida com a competência específica de agência anticorrupção, mas a salutar incorporação da Secretaria Federal de Controle Interno levou para a nova instituição as tarefas de controle interno, as quais concorrem com a missão originária”. A convivência da atribuição de combate à corrupção com outras funções ocorre com as demais instituições como o DPF, MPF e TCU. Todavia, quanto à CGU ser considerada agência anticorrupção à época de sua criação, como afirma o autor, verifica-se que, naquele momento, a atuação do órgão era limitada apenas ao aspecto de correição, não possuindo as demais características esperadas de uma agência anticorrupção.

Olivieri (2011, p. 99-103) afirma que no Brasil não existe uma agência com funções exclusivas de combate à corrupção, nem algum órgão que concentre todas as etapas envolvidas (prevenção, investigação, apuração e punição), mas uma dispersão dessas ações entre várias instituições, como Ministério Público, Polícia Federal, Tribunais de Contas, comissões do Legislativo, Controladoria Geral da União, tribunais de justiça. Todas essas instituições têm atribuições mais amplas que o combate à corrupção. A autora aponta que estudos recentes indicam a necessidade de criação de mecanismos de coordenação das ações do ciclo de combate à corrupção, de forma a evitar superposições e desperdícios de esforços.

Para Ferreira e Fornasier (2015, p. 1593-1594) o mais próximo de uma agência anticorrupção brasileira é a experiência da CGU. Afirmam os autores que o ano seguinte à sua criação, (em 2001, com o propósito de administrar políticas anticorrupção no setor público), ocorreu a agregação da função de controle interno, com a realização auditorias na execução dos programas do governo federal. Na mesma ocasião lhe foi atribuída a função de ouvidoria-geral, tornando-se responsável por receber não apenas denúncias de corrupção, mas qualquer feedback da sociedade em relação à atuação do governo federal.

Partindo-se da análise da política pública sob o ponto de vista orçamentário, observa-se que a CGU figurou como responsável nos planos plurianuais (PPA) dos quadriênios 2004-2007 e 2008-2011, por um programa anticorrupção específico intitulado “Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção”, código 1173. Essa denominação foi criada pela Lei nº 11.306, de 16/05/2006, Lei Orçamentária Anual de 2006. Já a partir do PPA 2012-2015, houve mudança na sistemática do planejamento orçamentário brasileiro, que passou a ser dividido em Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Na nova sistemática, a CGU não ficou responsável por Programa Temático no PPA e suas ações passaram a fazer parte do Programa 2101 – Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, da Presidência da República, que tem por objetivo o apoio à gestão e à manutenção da atuação governamental. Apesar de não haver formalmente um programa anticorrupção do ponto de vista orçamentário a partir do PPA 2012-2015, na prática, o programa anticorrupção do Poder Executivo Federal continuou existindo, tendo seus objetivos definidos, seus recursos alocados e sendo conduzido e avaliado pelo mesmo órgão desde 2004, que, inclusive, não teve nem suas competências e nem sua estrutura, significativamente alterados (OLIVEIRA JÚNIOR; MENDES, 2014, p. 8).

No que se refere a posição da CGU sobre o assunto, a partir do exame dos Relatórios de Gestão da CGU dos exercícios de 2001 a 2015, verificou-se que em quatro relatórios (exercícios 2005, 2008, 2009 e 2013) houve alusão a atuação do órgão como “típica agência anticorrupção”, fazendo referência a ações de prevenção e de combate à corrupção. Para exemplificar, transcrevem-se a seguir trechos dos Relatórios de Gestão dos exercícios 2005 e 2013:

Além de se propor a atuar em todas as fases do controle, a Controladoria orientou também sua atuação para o desempenho de funções típicas de uma agência anti-corrupção. Nesse contexto, buscou afirmar-se como órgão central do Poder Executivo Federal para o desenvolvimento de estratégias e políticas de prevenção e combate da corrupção (BRASIL, 2006, p. 16, grifos nossos).

Nos últimos anos, o governo brasileiro vem atuando para combater a corrupção e seus reflexos lesivos nas políticas públicas. Os órgãos de defesa do Estado foram largamente fortalecidos e passaram a atuar de forma coordenada, tendo a Controladoria-Geral da União (CGU) no centro dessa articulação, como típica agência anticorrupção (BRASIL, 2014, p. 136, grifos nossos).

Nas transcrições apresentadas, observa-se que além da CGU afirmar-se como típica agência anticorrupção de atuação preventiva e de combate à corrupção, há referência à atuação como órgão central do Poder Executivo Federal na política anticorrupção e atuação coordenada, tendo a CGU no centro dessa articulação. A adequação da CGU ao papel de agência anticorrupção e o exercício do papel de coordenação das políticas anticorrupção serão analisados neste item.

A posição expressa nos relatórios de gestão conflita com o que foi relatado nas entrevistas realizadas. O entrevistado nº 02, que atuou em diversas missões internacionais do Órgão, afirmou que a CGU se colocou como agência anticorrupção brasileira no exterior como forma de se inserir internacionalmente perante os organismos internacionais, bem como pela dificuldade em explicar adequadamente suas competências e características, dentro da organização da Administração Pública brasileira. Todavia, ressaltou que nunca houve um projeto para tentar transformar a CGU em uma agência anticorrupção, à semelhança de outras existentes no mundo. Apesar disso, o entrevistado afirmou que a CGU realizou atividades típicas de uma agência anticorrupção, como por exemplo, a negociação para aprovação das leis. No mesmo sentido, o entrevistado nº 04, que atuou de 2003 a 2014 como secretário da SFC, afirmou que: “Eu sempre avalei essa afirmação como um desejo. Mas é preciso primeiro praticar, ajustar a nossa cultura, antes de importar modelos prontos”.

O entrevistado nº 05, que foi secretário executivo da CGU de 2013 a 2016, afirmou que a CGU não pode ser enquadrada na forma de agência, a semelhança das agências criadas no Brasil na década de 90 e que, apesar de ter sido objeto de análise a possibilidade de transformação da CGU em agência como forma de dar maior estabilidade e independência ao corpo diretivo da Instituição, o governo à época (2016) concluiu que as dificuldades advindas da mudança seriam maiores que os possíveis benefícios. Afirmou ainda que a análise demonstrou que a aprovação do dirigente pelo parlamento e mandato fixo não seriam capazes de garantir a estabilidade e independência almejados. Ressaltou que, caso fosse adotado o modelo de agência para a CGU seriam necessárias diversas alterações legislativas para manter suas competências. Em síntese, o entrevistado informou que não houve consenso e a decisão foi de manter o Órgão com status de ministério. Não obstante, destacou que há modelos de sucesso no que se refere a

aprovação dos dirigentes pelo Legislativo, como por exemplo a escolha dos diretores do Banco Central.

Para o ex-secretário executivo, a CGU foi pensada como um órgão centralizador das ações anticorrupção do Poder Executivo Federal e nesse objetivo, as quatro grandes áreas de atuação se complementam e formam um órgão anticorrupção com características próprias, sem similares em outros países. Destacou ainda, que as atividades desenvolvidas se integram e não se pode separar a prevenção do combate à corrupção.

Por outro lado, o entrevistado nº 06, que foi secretário da STPC, afirmou que o fato de a CGU se posicionar internacionalmente como agência anticorrupção trouxe alguns benefícios, com a ampliação da visão do auditor, que passou a reportar casos de corrupção e o aprimoramento da relação com a sociedade (relação principal-agente). O entrevistado afirmou ainda que as atividades da STPC e a representação do Brasil perante os organismos internacionais são atividades típicas de uma agência anticorrupção. Todavia, ressalta que a atuação da CGU não é abrangente e exclusiva, uma vez que as atividades anticorrupção no Brasil são exercidas por vários órgãos.

Para analisar comparativamente a posição da CGU com outras agências anticorrupção, partiu-se da posição reconhecida internacionalmente como características de uma agência anticorrupção (item 2.3.2 desta pesquisa) e a partir deste referencial, no subitem 4.4.1 será analisado o exercício das funções previstas para uma agência anticorrupção, enquanto no subitem 4.4.2 será analisado a existência dos requisitos para atuação independente e efetiva.

4.4.1 Exercício das Funções Previstas no Artigo 6º da Convenção

Da leitura e análise do Artigo 6º da Convenção da ONU contra a Corrupção e do exame da literatura que trata do tema, são relacionadas quatro funções esperadas de uma agência anticorrupção. A partir do que foi apresentado no Capítulo 4 deste trabalho, buscou-se avaliar o enquadramento da CGU em cada uma destas funções, conforme segue:

4.4.1.1 Aplicação das Políticas Anticorrupção

Diversas medidas estão relacionadas à aplicação das políticas anticorrupção, tais como: contratos públicos, proibidade, transparência, acesso à informação, dentre outras. Considerando que para colocá-las em prática é preciso envolver uma variedade de instituições e, ainda, a necessidade de interação entre estas, o aumento do reconhecimento público e institucional que a CGU vivenciou a partir de 2003 foi um dos fatores que proporcionaram condições para a efetivação de diversas medidas anticorrupção.

Alguns pontos merecem destaque na atuação da CGU, tais como a aprovação de leis nacionais como a Lei de Acesso à Informação e a Lei Anticorrupção. Por outro lado, algumas matérias ficaram restritas ao Poder Executivo Federal, tais como a Lei de Conflito de Interesses e a legislação que trata da Sindicância Patrimonial (Decreto e Portaria). A atuação restrita ao Poder Executivo Federal demonstra que em algumas áreas a CGU não teve capacidade de articulação suficiente para influenciar na aprovação de leis nacionais, papel que seria esperado de uma agência anticorrupção nacional.

O entrevistado nº 02 afirmou que a CGU teve um desenvolvimento incremental, com a realização do que foi possível e não de tudo o que era ideal. Afirmou que as ações desenvolvidas não se prenderam a processos, mas sim a projetos, muitas vezes com a inserção de outros atores para seu desenvolvimento, como por exemplo o Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP) que estimulou as ações de *compliance* em cada ministério. Dessa forma, a CGU busca atuar na aplicação das políticas anticorrupção.

O entrevistado nº 05, ex-secretário executivo da CGU, afirmou que o objetivo da CGU foi o de reunir as ações anticorrupção do Poder Executivo Federal em um órgão único. Tal objetivo foi alcançado em 2006, ao consolidar a atuação nas quatro grandes áreas da CGU: Prevenção, Controle, Correição e Ouvidoria. Logo, a CGU constitui-se o órgão de aplicação das políticas anticorrupção do Poder Executivo Federal.

4.4.1.2 Supervisão das Políticas Anticorrupção

A supervisão se reveste em um dos maiores desafios ao papel que a CGU procura desempenhar como órgão de combate e prevenção da corrupção. De início, cabe situar que a CGU é integrante do Poder Executivo Federal; dessa forma, a supervisão interinstitucional e a supervisão nacional, que necessitem de interação com outros poderes e outras esferas de governo podem ser dificultadas pela ausência de definição da CGU como uma agência anticorrupção de alcance nacional. Portanto, no caso brasileiro, ao se analisar a CGU em sua atuação nacional, cabe o que foi apontado no estudo de Hussmann, Hechler e Peñailillo (2009, p. 15-17), segundo os quais a supervisão e o monitoramento são frequentemente fracos, formalistas ou não existentes.

A consolidação e o crescimento da CGU desde a sua criação, portanto, proporcionaram condições para o exercício do papel de supervisão das políticas relacionadas a sua área de atuação dentro do Poder Executivo Federal. Por outro lado, a atuação sobre outras esferas de governo se deu apenas nos limites que a legislação pátria estabelece, como por exemplo a competência de fiscalizar os recursos federais descentralizados.

4.4.1.3 Coordenação das Políticas Anticorrupção

No Relatório de Gestão da CGU do exercício de 2013, foi afirmado que: “os órgãos de defesa do Estado foram largamente fortalecidos e passaram a atuar de forma coordenada, tendo a Controladoria-Geral da União (CGU) no centro dessa articulação, como típica agência anticorrupção” (BRASIL, 2014, p. 136). Entretanto, tal afirmação merece uma análise detalhada para verificação do alcance de tal afirmação dentro da organização da Administração Pública brasileira.

No tocante às políticas anticorrupção de natureza preventiva, as evidências demonstram que a CGU tem exercido papel de destaque para a implementação de tais ações, conforme apresentado no item 4.2 deste trabalho. Entretanto, a função de coordenação difere da função de execução; para coordenar é necessário capacidade e peso político suficientes para que outras instituições cooperem com as iniciativas propostas. Um dos melhores exemplos dessa atuação coordenada foi a

realização da Consocial, uma conferência nacional na qual a CGU obteve a adesão de todos os estados da federação e de parcela significativa dos municípios para a realização das conferências preparatórias da conferência nacional. A grande dificuldade de coordenação, no caso da conferência, se deu em função da própria independência das demais esferas de governo, uma vez que a competência de atuação da CGU reside no Poder Executivo Federal.

Por outro lado, ainda na área da prevenção, pode-se identificar um exemplo de falta de coordenação que foi o lançamento de dois instrumentos de aferição de transparência que buscam avaliar e dar uma nota aos demais entes, sendo um pela CGU, a escala Brasil Transparente (<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>), e outro pelo MPF, o ranking nacional da transparência (<http://www rankingdatransparencia.mpf.mp.br>). Nesse caso, não houve coordenação entre duas instituições, que são independentes entre si e de abrangência nacional. Embora os dois índices sejam complementares e não se sobreponham, já que analisam aspectos distintos da transparência ativa e passiva, possivelmente a melhor opção para comunicar com eficácia a mensuração da transparência perante a sociedade, seria a de promover uma estratégia coordenada, seja por meio de um índice único abrangendo todas as variáveis analisadas ou ainda dois índices com estratégia de comunicação integrada do que cada um significa.

No aspecto do combate à corrupção, a situação mostra-se mais complexa. Dois fatos já destacados neste trabalho servem de suporte a análise. O primeiro se refere ao inegável desenvolvimento das instituições de *accountability* no Brasil nas últimas décadas, especialmente a partir da redemocratização, conforme asseveram Pinho e Sacramento (2012, 2016), Nogueira (2013), Avritzer e Filgueiras (2011), Power e Taylor (2011). O segundo diz respeito à falta de coordenação entre as instituições, o que resulta em ineficiência dos mecanismos de controle e impunidade. Nesse sentido, Aranha e Filgueiras (2016) afirmam que as mudanças no sistema de instituições de *accountability* no Brasil não significaram desenvolvimentos sistêmicos mais amplos, capazes de proporcionar o aperfeiçoamento do resultado conjunto das ações de controle, fiscalização, investigação e punição da corrupção. Os autores reconhecem que houve aumento da interação entre as instituições, entretanto, identificam a falta de coordenação entre estas, além de competição como estratégia de busca pelo reconhecimento público:

O processo de interação é marcado pela interdependência das instituições de *accountability* no Brasil, já que as regras institucionais são sobrepostas e complementares. No entanto, do aumento da interação entre as instituições do sistema de *accountability*, não decorreu um processo cooperativo ou coordenado de ação conjunta, uma vez que as organizações lutam racionalmente por reconhecimento da opinião pública e têm interesses políticos bastante sólidos. Nesse sentido, a informação que as instituições de *accountability* passaram a reter serve a elas como recurso estratégico para assegurar a concretização de seus interesses e na luta pela opinião pública (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 21).

As mudanças na legislação brasileira decorrentes da Convenção da ONU contra a Corrupção tiveram como escopo principal a promoção de medidas de prevenção, conforme destacado no item 4.2 deste trabalho. No campo da organização dos órgãos que atuam no combate à corrupção, não se identificou nenhuma medida voltada ao desenvolvimento de coordenação entre órgãos ou ações conjuntas, visando o aumento da eficiência de suas ações. Apesar do aumento da interação, as competências individuais de cada órgão permaneceram inalteradas, conforme destacam Aranha e Filgueiras:

A mudança no sistema de instituições de *accountability* no Brasil não foi acompanhada de uma mudança ecológica, de modo que a interação entre essas instituições não é capaz de produzir ações coordenadas e cooperativas, não assegurando um sequenciamento racional de atividades destinadas ao aprimoramento da *accountability*. As mudanças incrementais não tocaram as variáveis sistêmicas, ficando restritas a uma lógica de fechamento e diferenciação de cada um dos elementos do sistema de *accountability*. A interação entre as instituições do sistema de *accountability* no Brasil é realizada em termos processuais fixados em competências e processos pouco coordenados e movidos por uma ação política dirigida pelas conjunturas críticas dos escândalos de corrupção e pelos interesses políticos dos agentes. Nesse sentido, apesar de haver incrementos de ação para cada uma das instituições, disso não decorre eficiência na ação conjunta do sistema de *accountability*, fazendo persistir, no Brasil, uma forte percepção de impunidade dos crimes de corrupção e pouca efetividade no enfrentamento dos problemas de gestão, no âmbito da administração pública (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 21-22).

O entrevistado nº 05 confirmou as dificuldades de Coordenação entre órgãos, ao afirmar que houve sérias dificuldades na realização das ações de responsabilização de pessoas jurídicas previstas na Lei Anticorrupção em função da dificuldade de coordenação. Ele considera que a lei deveria ter estabelecido regras e responsabilidades para cada órgão envolvido no processo. No entanto, na realização das ações de controle, o entrevistado considera que a parceria entre os órgãos envolvidos funciona adequadamente e produz os resultados esperados.

Apesar da dificuldade de coordenação entre os órgãos responsáveis pelo enfrentamento da corrupção, pode-se apontar avanços nessa área, como foi a decisão de expansão da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA), criada em dezembro de 2003, que passou a tratar também do combate à corrupção, a partir da reunião do final de 2006. Após essa mudança, passou a ser denominada Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). A ENCCLA não possui uma existência institucional, os seus integrantes são independentes entre si. A forma de organização da ENCCLA pode ser entendida como organização em rede, conforme apresentado por Migueletto:

A rede é um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade - com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação (MIGUELETTO, 2001, p. 48).

A CGU tem participação ativa na ENCCLA desde a sua origem e várias das ações e metas da ENCCLA fazem parte do rol das ações apresentadas neste trabalho, tais como: a Lei de Acesso à Informação, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), o incentivo ao controle social, o apoio aos controles internos de estados e municípios, a criação de programas de integridade, entre outras. Na tabela a seguir, elaborada a partir das informações disponíveis no sítio da ENCCLA (<http://enccla.camara.leg.br>), apresenta-se o levantamento da participação da CGU na condição de coordenação e de integrante dos grupos nas ações e metas da ENCCLA:

Tabela 6 – Participação da CGU nas ações e metas da ENCCLA

Ano	Qtde Ações / Metas	CGU na coordenação	CGU como integrante	Participação total
2004	32	3	2	5
2005	43	0	1	1
2006	29	*	*	-
2007	33	7	13	20
2008	22	3	12	15
2009	16	3	0	3
2010	21	3	7	10
2011	17	2	7	9
2012	14	2	4	6
2013	13	2	3	5
2014	14	2	6	8
2015	15	2	3	5

2016	13	3	8	11
2017	11	2	9	11
	293	34	75	109
Percentual de participação		11,6%	25,6%	37,2%

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Sítio da ENCCLA

* Em 2006 não estão listados responsáveis (coordenadores e integrantes) pelas metas.

Em síntese, a análise das ações desenvolvidas pela CGU em cumprimento à Convenção, demonstra sua proatividade no aspecto da prevenção, quase de forma exclusiva pela especialização de uma de suas secretarias para tal função, a STPC, enquanto que, no que diz respeito à área de combate, a atuação é compartilhada com outros órgãos, sem uma coordenação definida. Apesar das dificuldades, a criação da ENCCLA proporcionou um aprimoramento na Coordenação das políticas anticorrupção.

Por todo o exposto, constata-se que o modelo multiagência foi a opção adotada pelo Brasil para enfrentar a corrupção, sem a adoção de um órgão para o papel de coordenação. Portanto, os resultados da pesquisa não confirmam o papel central e de coordenação afirmado nos citados relatórios de gestão da CGU.

4.4.1.4 Aumento e Difusão dos Conhecimentos Sobre a Corrupção

No que diz respeito à atuação da CGU objetivando o aumento e difusão dos conhecimentos relacionados à prevenção da corrupção, identificou-se três iniciativas relacionadas ao cumprimento deste objetivo. A primeira diz respeito aos convênios firmados com Universidades para o desenvolvimento da pesquisa a respeito da corrupção. Como resultado das parcerias firmadas já foram realizados diversos seminários e palestras para debater o combate à corrupção em universidades no Brasil e no exterior. Além disso, a CGU tem recebido diversos grupos de estudantes que tem interesse em conhecer o seu funcionamento.

A segunda refere-se ao incentivo do corpo funcional à qualificação, inclusive com o custeio integral de alguns cursos, como por exemplo o Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, oferecido pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), em Minas Gerais, com apoio da Escola de Administração Fazendária (Esaf) e o Mestrado Profissional em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Destacam-se ainda a parceria com a Universidade George Washington, que possibilita a realização do Programa *Anti-Corruption* que tem a duração de duas semanas, no qual ocorre o intercâmbio de experiências e a capacitação de servidores públicos em políticas e ações de prevenção e combate à corrupção e o Programa Minerva, com duração de dezesseis semanas, que aborda os principais desafios econômicos enfrentados pelo Brasil na atualidade, abrangendo macro e microeconomia, comércio exterior e sistema financeiro, além de permitir aos participantes conhecer de perto instituições americanas de referência nessas áreas.

A terceira iniciativa, a Biblioteca Virtual sobre Corrupção (BVC), lançada em abril de 2007, atua na prevenção como estratégia de combate à corrupção. Tratava-se de um banco de dados digital com o objetivo de promover a pesquisa e a divulgação de informações sobre corrupção e assuntos afins, além de estimular o controle social e o exercício da cidadania por meio da difusão do conhecimento. A BVC foi lançada com um acervo de aproximadamente 500 documentos entre artigos, teses e estudos científicos relacionados à corrupção, incluindo textos de organismos internacionais. Entretanto, a atualização e manutenção da Biblioteca foi descontinuada em 2013.

As iniciativas da CGU visando ao aumento e à difusão dos conhecimentos relacionados a prevenção da corrupção podem ser identificados ao longo dos anos de existência da CGU. Todavia, como tal objetivo não está vinculado especificamente a uma área responsável no órgão e não é apresentada sistematicamente nos instrumentos de comunicação da CGU, há dificuldade em avaliar o alcance da referida iniciativa. Além disso, pode-se observar que o contingenciamento orçamentário tem impacto na diminuição de algumas ações, como por exemplo a capacitação realizada em parceria com a Universidade George Washington e o custeio de cursos de pós-graduação para servidores. Por fim, a descontinuidade da BVC demonstra que essa iniciativa ainda não se consolidou no órgão.

4.4.2 Requisitos Necessários a uma Agência Anticorrupção

O Artigo 6º da Convenção estabelece que cada Estado Parte deve proporcionar ao órgão ou órgãos que exercem o papel de agência anticorrupção: a

independência, os recursos materiais e pessoal especializado necessários ao desempenho de suas funções. A mesma previsão é encontrada no Artigo 36 da Convenção, ao tratar dos órgãos que atuam no combate à corrupção. Ressalta o normativo que deverá haver observância dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico pátrio.

Sousa (2010, p. 14) afirma que as dificuldades de orçamento e de recrutamento de pessoal são as áreas mais sensíveis nas quais as agências anticorrupção podem ficar expostas às pressões políticas. O autor cita que a definição de prioridades, como por exemplo a mudança de enfoque da pequena para a grande corrupção, pode gerar tensão entre a agência e a classe política. A luta contra os poderosos pode diminuir as expectativas de duração da agência, mas por outro lado também pode consolidá-la.

Aranha e Filgueiras ressaltam a necessidade de autonomia para o pleno desempenho das funções esperadas pelas instituições de *accountability*: “As instituições do sistema de *accountability* devem ser autônomas e reconhecidas por seus operadores como portadoras de uma autoridade pública para a fiscalização, controle, correção e punição dos atos ilícitos, de maneira a preservar o interesse público” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 17).

O entrevistado nº 04, que atuou de 2003 a 2014 como titular da SFC afirmou que: “Não exercitamos nem experimentamos a prática de uma agência, com autonomia financeira e logística (materiais e pessoais) e independência funcional. Entretanto, há alguma margem para liberdade de atuação.” Entre outras considerações, o entrevistado conclui que a CGU vive um “processo de amadurecimento e de aperfeiçoamento, que ainda não é o ideal, mas está caminhando para isso”.

O entrevistado nº 05, ao tratar da autonomia da CGU, destacou que no período de gestão do ex-ministro Jorge Hage (que foi ministro por quase nove anos, após ter sido secretário executivo por mais de três anos), o órgão experimentou grande crescimento e consolidação como instituição, época na qual a ausência de independência e autonomia não comprometeram o trabalho desenvolvido. Entretanto, ressaltou o entrevistado, no momento atual, devido aos graves problemas de corrupção detectados no Brasil nos últimos anos, existe uma desconfiança sobre as instituições do Poder Executivo Federal, o que suscita a

questão da falta de autonomia e independência da CGU para o exercício de seu papel de fiscalização do próprio governo.

4.4.2.1 Independência

Oliveira e Sousa afirmam que a CGU não possui independência suficiente para ser compreendida como uma agência anticorrupção, apesar de o órgão ser dotado de maior e considerável autonomia, em função de ter o status de ministério. No entanto, ressaltam os autores: “por seu atual status de órgão da Administração Direta, permanece suscetível à influência política, inclusive, nas áreas mais sensíveis: seleção e nomeação de quadro, definição de plano de atuação e gestão orçamentária” (OLIVEIRA; SOUSA, 2017, p. 8-9).

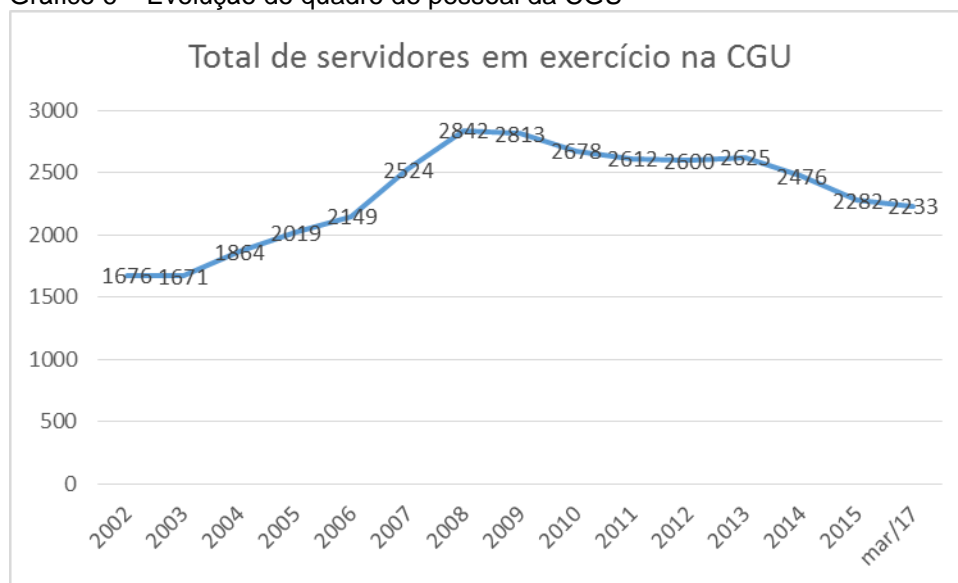
Ao tratar da independência, o entrevistado nº 01 afirmou que não conhece nenhum caso de interferência externa indevida na área de correição, no período que atuou (2002-2013) na CRG. Entretanto, afirmou que na sua opinião, para garantir a independência, face a situação verificada nas últimas mudanças de governo, deveria haver uma espécie de mandato para o dirigente máximo, não coincidente com o mandato do chefe do executivo e uma análise de currículo para assunção ao cargo.

O entrevistado nº 06 afirmou que mais importante que a independência formal é a independência funcional. Para ele, “ser independente é ter liberdade para escolher as áreas, programas, questões, métodos, e para publicar os relatórios, mesmo quando estes trazem informações negativas sobre o governo”. Para o entrevistado nº 02 a independência uma das características mais desejadas e que pode ser expressa na ausência de interferência política indevida. Contudo, afirmou que a situação da CGU foi circunstancial e durou por alguns anos devido a legitimidade das ações desenvolvidas e a liderança pessoal do ex-ministro Jorge Hage. Após sua saída, a independência se fragilizou. O ex-ministro Jorge Hage atuou como Secretário Executivo do primeiro ministro da CGU, Waldir Pires, de janeiro de 2003 a maio de 2006, ocupou o cargo de ministro em junho de 2006 a dezembro de 2014. Após sua saída a CGU já teve 04 ministros efetivos, além de os secretários executivos que exerceram o cargo interinamente. Atualmente (junho de 2017), o secretário executivo está exercendo interinamente o cargo de ministro.

4.4.2.2 Recursos Materiais e Pessoal Especializado

A partir de uma análise do quadro de pessoal da CGU desde sua criação, pode-se observar crescimento, estabilização e declínio. A CGU partiu de 69 servidores ao final de 2001 para 1.676 ao final de 2002, após a incorporação da SFC. Nos anos seguintes ocorreram ingressos por meio de concurso e também saídas por aposentadoria e migração para outras carreiras. Tais movimentações tiveram grande importância para renovação do quadro de pessoal e garantir a existência de pessoal especializado. A quantidade de servidores chegou ao nível máximo de 2.842 servidores estatutários ao final de 2008, a partir daí vem caindo, chegando a 2.282 ao final de 2015. De acordo com consulta ao Portal da Transparência, em 30/03/2017, atualmente 2.233 servidores encontram-se em exercício na CGU.

Gráfico 6 – Evolução do quadro de pessoal da CGU



Fonte: Controladoria-Geral da União

Apesar de o gráfico demonstrar, nos anos iniciais, acentuado crescimento e uma certa estabilização até 2013, a partir desse ponto começou a haver queda no quadro de pessoal, o que compromete a capacidade operacional do Órgão, principalmente levando-se em consideração que nesse mesmo período houve a ampliação de atividades decorrentes da aprovação da Lei de Acesso à Informação e da Lei Anticorrupção.

Em duas ocasiões as dificuldades orçamentárias e de pessoal da CGU tornaram-se públicas. Em entrevista concedida ao Jornal Folha de São Paulo, em 12/08/2014, o ex-Ministro Jorge Hage relatou a dificuldade da CGU devido ao esgotamento de sua capacidade operacional. De acordo com a reportagem, o ex-Ministro relatou que a CGU perdeu 727 servidores entre os anos de 2008 e 2014. Por isso, a Controladoria cobrava que 303 cargos de analistas fossem preenchidos. Quanto à questão de recursos materiais, em reportagem do G1, de 18/09/2014, o ex-Ministro declarou que a redução de R\$ 7,3 milhões no orçamento do órgão em 2014, em relação ao ano anterior, gerou uma situação de "penúria orçamentária" na pasta. No ano seguinte, em reportagem do Estadão, de 09/04/2015, ocorreu a divulgação de comunicação interna do então Secretário Executivo da CGU, na qual informava aos dirigentes do órgão nos estados sobre as dificuldades orçamentárias, inclusive para o pagamento de diárias.

O entrevistado nº 01 afirmou que uma das maiores dificuldades encontradas foi a restrição orçamentária a partir de 2011/2012, que impactou tanto na redução das ações, quanto na ausência de contratação de novos servidores, principalmente em virtude das novas atribuições que foram atribuídas à CGU. Relatou que a CRG adotou medidas para minimizar o impacto da falta de recursos, tais como o uso de videoconferência para realização de reuniões realizadas, a criação de corregedorias nas unidades da CGU nos estados, e ainda, o custeio de despesas de PAD serem realizadas pelos órgãos interessados na apuração. Acrescentou que nos primeiros anos de existência, a CGU experimentou grande crescimento de pessoal e de orçamento, fato que o entrevistado atribui ao compromisso do programa do governo eleito em 2002 em criar uma agência anticorrupção, entretanto, a situação mudou a partir do segundo ano do governo Dilma (2011-2016).

Apesar das dificuldades decorrentes dos contingenciamentos orçamentários e da falta de contratação de novos servidores, cabe destacar que a falta de autonomia da CGU nesses aspectos está em conformidade com o ordenamento jurídico patrio, que determina que a decisão quanto a realização de concurso público, contratação de pessoal e a execução do orçamento dependem da decisão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portanto, sob o ponto de vista dos requisitos necessários ao funcionamento de uma agência anticorrupção independente e autônoma, constata-se a ausência de tais características na CGU.

A despeito das deficiências encontradas, que impedem que a CGU seja considerada uma agência anticorrupção de abrangência nacional, constata-se que no âmbito preventivo houve grande destaque, inclusive com a criação de uma secretaria nacional para cuidar especificamente das políticas de prevenção. Por outro lado, no aspecto do combate à corrupção, identificou-se uma deficiência de coordenação entre órgãos, sem que tenha sido identificada alteração legislativa com o objetivo de aprimorar as ações de enfrentamento da corrupção.

As evidências desta pesquisa, portanto, não confirmam que a CGU exerça o papel de agência anticorrupção de atuação preventiva e de combate à corrupção, principalmente quando se examina a multiplicidade de órgãos que atuam no combate à corrupção e pela dificuldade de coordenação das ações entre os mesmos. Não obstante isso, é inegável que a organização e estruturação da CGU representam um avanço institucional na implementação da política anticorrupção, que ainda precisa de aprimoramento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apontado na literatura estudada, a corrupção é um problema de alcance mundial, mas que somente nas últimas décadas recebeu a devida atenção da comunidade internacional, o que resultou em diversos acordos sobre o tema, como o mais recente e abrangente deles, que é a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. A Convenção tem como objetivo enfrentar o problema baseado em quatro pilares fundamentais: por meio da promoção de medidas preventivas; pela criminalização de atos relacionados à corrupção; por meio da cooperação internacional em casos de atos de corrupção; e pela recuperação de ativos resultantes de atos de corrupção.

No caso do Brasil, apesar da ocorrência de episódios de corrupção desde o período colonial, os últimos quatro anos (2014-2017), com as revelações decorrentes das delações premiadas da operação Lava Jato, confirmam a gravidade do problema em solo pátrio. A operação tem deixado claro que a corrupção atingiu grande parte da administração pública e da esfera privada em suas relações. Os casos de corrupção passaram a ser notícia constante em todos os meios de comunicação, assim como as ações dos órgãos de enfrentamento e as decisões do Poder Judiciário, que hoje tornaram-se alvo de acompanhamento da população em geral.

Diante desse contexto, o objetivo geral desta pesquisa consistiu em analisar a aderência da estrutura da CGU ao papel de agência anticorrupção brasileira, prevista na Convenção, tendo como referencial os estudos das Nações Unidas que tratam do tema, bem como descrever a evolução das principais medidas anticorrupção adotadas pelo Brasil, em especial as medidas relacionadas com a atuação do Órgão, conforme suas competências previstas legais.

A CGU foi criada no ano de 2001 como um órgão anticorrupção com competência na área de responsabilização administrativa durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) como resposta a denúncias de corrupção. Após a incorporação da SFC, a CGU passou a condição de órgão central do Sistema de Controle Interno. A função de ouvidoria, antes vinculada ao Ministério da Justiça, e a criação da STPC em 2006, responsável pela prevenção da corrupção,

consolidaram o conjunto de atividades da CGU, com competências que vão além das funções de órgão de combate à corrupção.

As ações de prevenção da corrupção desenvolvidas pela CGU vem contribuindo para a promoção da transparência pública e da *accountability* no Brasil, tendo como principais marcos a criação do Portal da Transparência e a aprovação da Lei de Acesso à Informação. Por meio desses instrumentos, a CGU desenvolveu ações para estimular a participação da sociedade no controle dos recursos públicos. A promoção da ética e da integridade nos setores público e privado, também busca transformar a cultura de aceitação de determinados tipos de corrupção e estimular a cidadania na sociedade.

As ações de combate à corrupção colocam a CGU como importante parceiro dos demais órgãos de enfrentamento da corrupção na detecção de casos de desvio de recursos públicos. As ações conjuntas demonstram que o problema pode ser enfrentado com tempestividade, apesar das dificuldades de coordenação entre os órgãos que têm a missão de atuar na apuração e na judicialização dos ilícitos detectados.

A atuação da CGU por meio Corregedoria-Geral da União, no caso do Poder Executivo Federal, constituiu um marco de mudança da cultura de impunidade e ausência de apuração de ilícitos administrativos antes existente no serviço público federal. A responsabilização de servidores públicos identificados na prática de atos ilícitos passou à condição de consistente instrumento que visa a dissuadir os possíveis atos de corrupção.

Quanto à responsabilização das empresas que venham a corromper agentes públicos, fraudar licitações e contratos ou dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos públicos, entre outras irregularidades, além dos processos de declaração de inidoneidade que são promovidos pela CGU após a aprovação da Lei Anticorrupção, estas passaram a ser responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos civil e administrativo, tendo a CGU como responsável por grande parte dos procedimentos (como instauração e julgamento dos processos administrativos de responsabilização e celebração dos acordos de leniência). Apesar da inovação legislativa, a dificuldade de coordenação entre órgãos tem sido obstáculo à utilização de tais instrumentos legais.

A análise dos requisitos necessários ao funcionamento independente e eficaz de uma agência anticorrupção demonstrou que a CGU não possui independência e autonomia previstas na Convenção, embora a nomeação de seus dirigentes, a execução orçamentária e a contratação de pessoal estejam em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, o que confirma o primeiro pressuposto desta pesquisa.

No que diz respeito às funções de uma agência anticorrupção, a análise comparativa da CGU com o que prevê a Convenção demonstra que o órgão não desempenha o papel de uma agência anticorrupção de abrangência nacional. No entanto, no âmbito do Poder Executivo Federal, o órgão centraliza as ações anticorrupção. Apesar disso, algumas iniciativas adotadas pela CGU são atividades típicas de uma agência anticorrupção, como a atuação voltada a aprovação de leis nacionais, como a Lei de Acesso à Informação e a Lei Anticorrupção. Logo, a limitação de atuação decorrente da organização da Administração Pública brasileira confirma o segundo pressuposto.

Quanto às iniciativas de fomento e disseminação de conhecimento sobre a prevenção da corrupção, a pesquisa demonstrou que a CGU tem adotado iniciativas para cumprimento de tal objetivo. No entanto, as referências documentais levantadas apresentam-se dispersas em diversos relatórios de gestão, não tendo sido evidenciado uniformidade e consistência na apresentação dos dados da referida ação. A descontinuidade da Biblioteca Virtual sobre Corrupção (BVC) e a limitação de atividades de capacitação decorrentes de restrição orçamentária indicam que tal ação não tem sido priorizada pelo órgão. Contudo, as análises realizadas não podem confirmar categoricamente o pressuposto pela ausência de dados consistentes.

Apesar dos fatos positivos citados, no que diz respeito à criação e estruturação da CGU para atuar no combate e prevenção da corrupção, cabe destacar que os últimos anos apontam um retrocesso na política anticorrupção brasileira. As ameaças de extinção e divisão de competências entre outros órgãos vivenciadas em 2016 foram afastadas; entretanto, a mudança de nomenclatura e a saída da estrutura da Presidência da República parecem demonstrar que o combate e a prevenção da corrupção não são prioridades governamentais e sinalizam a falta de compromisso de continuidade das ações até então desenvolvidas. Além disso, as

restrições orçamentárias impostas têm paralisado diversas iniciativas do órgão desde o segundo mandato (2015-2016) do governo Dilma e se mostra agravada no atual governo Temer (2016-atual). O corte de recursos e o comprometimento do desenvolvimento organizacional são fatores que comprometem a continuidade da Instituição, como apontam Doig, Watt e Williams (2005, p. 41-43) ao apresentar o ciclo de vida de uma agência anticorrupção.

As ações de combate e prevenção da corrupção no Brasil, assim como outras políticas públicas como educação, saúde, entre outras, precisam de avaliação, monitoramento e correção de rumos ao longo de sua execução. A avaliação das ações da CGU trouxe à tona a necessidade de melhorar a coordenação entre órgãos que atuam na execução da política anticorrupção, para que possam alcançar os objetivos almejados de dissuasão dos atos de corrupção. A política de combate à corrupção depende de vários atores, que precisam reunir condições de independência e autonomia suficientes à execução da política pública anticorrupção.

Além disso, o que tem se assistido nos últimos anos, principalmente com a Operação Lava Jato, é a descoberta de uma corrupção sistêmica que envolve, senão todos, a maioria dos partidos políticos, dos membros do poder executivo, ministérios em geral e em montantes absurdamente elevados. Pode-se imaginar que se criou uma cultura de corrupção na administração pública no Brasil. Assim, o papel da CGU tem de ser relativizado frente a esse ataque sistêmico ao Estado brasileiro engendrado por membros do sistema político e por empresas privadas ou públicas. O desmonte dessa cultura leva tempo. O *enforcement* no Brasil mal começa a aparecer nesses últimos anos. Seu avanço certamente pode se concretizar em um fator inibidor da quebra dessa cultura de corrupção substituindo-a por valores mais republicanos da ética e do zelo da coisa pública.

Não se pode esquecer de que o combate à corrupção é um tema que tem vindo sido posto em destaque em diversos momentos da história como arma de promoção de lideranças políticas. Superado esse momento de conflito, muitas vezes o tema volta a submergir, não vindo a se constituir em política pública efetiva de combate à corrupção. É necessário que tal erro não venha a se repetir e a luta contra a corrupção seja institucionalizada como instrumento de promoção da igualdade e da democracia na sociedade brasileira.

Como limitação da pesquisa realizada, a partir dos recursos metodológicos utilizados, considera-se que a realização de entrevistas apenas com servidores ou ex-servidores que ocupam ou ocuparam cargos de direção na CGU pode ter comprometido uma visão mais crítica acerca das deficiências do órgão. A falta de sucesso na realização de entrevistas com organizações da sociedade civil também limitou a possibilidade de obtenção de opiniões distintas, de quem não possui vinculação com o órgão. Cabe destacar que a pesquisa, não teve como objetivo avaliar a efetividade das políticas anticorrupção, mas tão somente descrevê-las em sua relação com a atuação da CGU no papel de órgão anticorrupção.

Não resta dúvida na afirmação de que um trabalho de pesquisa nunca se esgota em si mesmo e ao final de uma etapa um leque se abre para o pesquisador por meio das perguntas que surgem, que podem servir de objeto de futuras investigações. Uma das sugestões que se pode apresentar é a investigação da influência das ações anticorrupção na dissuasão dos atos de corrupção. É importante ainda que surjam novos estudos que tratem da cooperação entre os órgãos que atuam no combate a corrupção, objetivando aprimorar a coordenação das ações e o alcance de maior efetividade no enfrentamento da corrupção. Outra área promissora a ser pesquisada são os benefícios e as dificuldades decorrentes do mesmo órgão reunir ações anticorrupção e exercer a função de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Espera-se que este trabalho seja útil para a comunidade acadêmica, para os estudiosos em administração pública e sobretudo para os profissionais, quer no âmbito do Estado ou da sociedade civil, que militam na construção de uma administração comprometida com o bem coletivo, a probidade, a eficiência e a efetividade na aplicação dos recursos públicos, o que certamente terá maior chance de ser alcançado com o controle da corrupção no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, nº 73, p. 33-37, Nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n73/a03n73.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, edição especial, 2007.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. Finanças Públicas, Democracia e Accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs). **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3104>>. Acesso em 14 mar. 2017.

ALENCAR, Carlos H.R. de; GICO JR, Ivo T. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista Direito GV**, v. 7, nº 1, p. 075-098, jan. 2011.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, set./out. 2002.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. **Cadernos ENAP**, v. 44, p. 1-53, 2016.

AVRITZER, Leonardo et al. (org). **Corrupção: Ensaios e críticas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

_____. Índices de Percepção da Corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 200-205.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

BETHELL, Leslie (Org.). **Brasil: fardo do passado, promessa do futuro**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988.

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Gestão - Exercício 2005**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em 30 set. 2016.

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Gestão** - Exercício 2013. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em 30 set. 2016.

_____. Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005. Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas em outubro de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 19 mai. 2005.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940.

_____. Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 abr. 2002.

_____. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jul. 2005.

_____. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jul. 2005.

_____. Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jan. 2006.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 fev. 2006.

_____. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 mar. 2015.

_____. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2016.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mai. 2003.

_____. Lei nº 11.204, de 05 de dezembro de 2005. Altera a Lei n 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei n 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4o da Lei n 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei n 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 dez. 2005.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

_____. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mai. 2013.

_____. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 ago. 2013.

_____. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis n^{os} 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mai. 2009.

_____. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014,

a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2016.

_____. Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 abr. 2001.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**. 30.1 (1996): 64-77.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, (2003), p. 153-193.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CAMPOS, F. A. O. **Três Ensaios sobre a Economia da Corrupção**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Ceará. Curso de pós-graduação em Economia (CAEN). Fortaleza, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, Presente e Futuro da Corrupção Brasileira. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 200-205.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em 28 fev. 2017.

CORREA, Izabela M.; CAPANEMA, Renato de Oliveira. O papel da Controladoria Geral da União no fortalecimento do Sistema Nacional de Integridade no Brasil, texto apresentado no **XIV Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública**, Salvador de Bahia, Brasil, outubro, 2009.

COSTA. Fabiano. Ministro da CGU afirma que enfrenta situação de 'penúria orçamentária'. **G1 - Política**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/09/ministro-afirma-que-cgu-enfrenta-situacao-de-penuria-orcamentaria.html>>. Acesso em 27 mar. 2017.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede**: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira. 2012. 253 f. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, 2012.

DOIG, Alan; WATT, David; WILLIAMS, Robert. Measuring 'success' in five African anti-corruption commissions-the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia. **U4 report**, 2005.

ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002.

ELLIOTT, Kimberly Ann. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: _____. (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB, 2002. Cap. 10, p. 255-333.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A Corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 174-182.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, nº 2, p. 386-421, Nov. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/05.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2016.

_____. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, nº 84, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acessado em 21 fev. 2017.

_____. Marcos Teóricos da Corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 299-306.

_____.; ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **Revista Dados**, v. 54, n. 1, 2011.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FERREIRA, Luciano Vaz; FORNASIER, Mateus de Oliveira. Agências anticorrupção e administração pública: uma perspectiva comparada entre o Brasil e outros países. **Revista Quaestio Iuris**, v. 8, n. 3, p. 1583–1601, 2015.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Direito penal econômico e direito penal dos negócios. **Revista de Direito Penal e Criminologia**. Rio de Janeiro: Forense, n. 33, p. 122-129, 1982.

GARCIA, Emerson. A corrupção. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, nº 323, 26 maio 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5268>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

HOLMES, Leslie. **Corruption: a very short introduction**. New York: Oxford University Press, 2015.

SHAH, Anwar; HUTHER, Jeffrey. **Anti-corruption policies and programs: A framework for evaluation.** 2000.

HUSSMANN, K., HECHLER, H. e PEÑAILILLO, M. **Institutional arrangements for corruption prevention:** Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6. *U4 Issue, 2009(4).*

HUSSMANN, Karen. **Anti-corruption policy making in practice:** What can be learned for the implementation of Article 5 of UNCAC? Report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia. U4 Anti-Corruption Resources Centre, Norway, 2007.

JAIN, Arvind K. Corruption: A review. **Journal of economic surveys**, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle.** Tradução de Octavio Alves Filho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto:** O município e o regime representativo no Brasil. 7. Ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, nº 60, 2012.

_____. Democracia e Controle da Gestão Pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da Controladoria Geral da União. In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro. (Org.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016, p. 381-398.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; PRADO, Otávio. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 47, 2008.

MARTINS, José de Souza. **A política do Brasil:** lúmpen e místico. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília. **Cadernos ENAP**, nº 08, p. 8-56, 1997.

MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global.** Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002. P. 135-167.

MATHISEN, H (Coord.); Johnson, J.; Hechler, H.; Sousa, L. **How to monitor and evaluate anti-corruption agencies:** guidelines for agencies, donors, and evaluators. *U4 Issue, 2011(8).*

MEAGHER, P.; THOMAS, M. A. Corruption Primer: An Overview of Concepts in the Corruption Literature. **Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)** Discussion Papers on Institutions and Development, n. 04/03, 2004.

MELLO, Fernando. Faltam recursos para investigar estatal, diz ministro da CGU. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://folha.com/no1499037>>. Acesso em 27 mar. 2017.

MELO, Osmar Alves de. **Corrupção: Fonte de Injustiça e Impunidade**. Brasília: L G E Editora, 2009.

MIGUELETTO, Danielle C. R. **Organizações em rede**. 2001. 96 f. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MONTEIRO, Fernando Mendes. **Anti-Corruption Agencies: Solution or Modern Panacea? Lessons for Ongoing Experiences**. Minerva Program: George Washington University. Washington, D. C., 2014. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~ibi/pesquisa.html#corruption>>. Acesso em: 01 out. 2016.

MONTORO FILHO, André Franco. Percepção de corrupção. **Correio Braziliense**, Brasília, 29 jun. 2009. Opinião, p. 13.

_____. Dupla impunidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 mai. 2009. Opinião. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1905200908.htm>>. Acesso em 07 nov. 2016.

MOURA, Rafael Moraes. Órgão federal pede 'compreensão' por atrasos de diárias. **O Estado de S. Paulo**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orgao-federal-pede-compreensao-por-atrasos-de-diarias-imp-,1667068>>. Acesso em 27 mar. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em 30 abr. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Controle de Drogas e Prevenção do Crime. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html/>>. Acesso em 11 mar. 2017.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As ruas e a democracia**. Ensaios sobre o Brasil contemporâneo. Brasília. Fundação Astrojildo Pereira (FAP); Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília – DF: ENAP, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, n. 31, out. 1991.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; MENDES, Arnaldo Paulo. **Corrupção e Combate à Corrupção no Brasil: Abordagens e Limitações. Anais da XXXVIII EnANPAD**, Rio de Janeiro, Brasil, 2014.

_____.; LUSTOSA DA COSTA, F.; MENDES, A. P. Perspectivas teóricas da corrupção no Brasil: características, limites e alternativas. **Revista do Serviço Público**, v. 67, p. 111-138, 2016.

OLIVIERI, Cecília. O Controle Interno como Instrumento de Accountability Horizontal: uma análise exploratória da Controladoria Geral da União. **Anais do EnAPG 2006**. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. São Paulo, novembro de 2006.

_____. Combate à corrupção e controle interno. **Cadernos Adenauer**. São Paulo, v. XII, p. 99-110, 2011.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models**. Paris: OECD, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SOUSA, Otavio Augusto Venturini de . Controladoria-Geral da União: uma agência anticorrupção? In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da Administração Pública**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

PIETH, Mark. Cooperação internacional no combate à corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002. p. 183-200.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**, n.12, p. 59-79, 1998.

_____. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

_____. Reforma da Administração Pública no Brasil: A Resistência do “bunker” Patrimonialista e a Reforma Que Não Acontece. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, set/dez 2016.

_____.; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. adm. pública** 43.6: 1343-1368, 2009.

_____.; _____. Corrupção e *Accountability* no Brasil: Um Olhar A Partir de Organizações da Sociedade Civil. **Anais da XXXVI EnANPAD**, Rio de Janeiro, Brasil, 2012.

_____ ; _____. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, 2016.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. **Accountability institutions and political corruption in Brazil**. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Ed.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 1-28.

PRONER, Carol; DE PAULA, Vera C. Abagge. Corrupção e o marco convencional internacional. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UNIBRASIL**, Curitiba, n. 17, p. 1-31, 2012.

RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002. p. 59-102.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal, accountability e cultura política do patrimonialismo: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador**. Dissertação (Mestrado) - NPGA/EAUFBA, Salvador, 2004.

_____; PINHO, José Antônio Gomes de. Combate à Corrupção no Brasil: Identificando Entraves à Luz da Versão Revisitada da Teoria da Modernização. **Anais da XL EnANPAD**, Costa do Sauípe/BA, Brasil, 2016.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. **Institucionalização dos Mecanismos Anticorrupção: da Retórica ao Resultado**. Revista da CGU, Brasília, n. 6, p. 85-113, 2009.

_____. Modernização do Combate à Corrupção no Brasil? - O caso da Controladoria-Geral da União (CGU). In: **XV SEMINÁRIO APEC**. 2010. Barcelona. América Latina: Diálogos Posibles. Barcelona, 2010, p. 301-311.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In _____, DIAMOND L. & PLATTNER M. F. (Eds). **The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, p.13-28, 1999.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 191-199.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SHAH, Anwar; HUTHER, Jeffrey. **Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation** (December 2000). World Bank Policy Research Working Paper No. 2501. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=632571>>. Acesso em 14 mar. 2017.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac-SP, 2001.

SMILOV, Daniel. Anticorruption agencies: expressive, constructivist and strategic uses. **Crime, Law and Social Change** (2010), 53, 67-77.

SORJ, Bernardo: **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

SOUSA, Luís de. As Agências Anticorrupção como Peças Centrais de um Sistema Nacional de Integridade. **Revista da CGU**, nº 4, 20-45. 2008.

_____. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. **Crime, law and social change**, v. 53, n. 1, p. 5-22, 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm. Corrupção, prevenção e controle. **Correio Braziliense**, Brasília, 30 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/prev-control.html>>. Acesso em 06 fev. 2016.

_____. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. **Cadernos Adenauer 10**: os custos da corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SPEVILLE, Bertrand de. **Failing anti-corruption agencies—causes and cures**. 2008. Disponível em: <http://ancorage-net.transparencia.pt/wp-content/themes/twentyfourteen/assets/documentos/de_speville.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2017.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Gestão e Política: Desafios da Reforma. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, set/dez 2016.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **Corruption Perception Index 2016**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2016>>. Acesso em 11 mar. 2017.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **How do you define corruption?** Disponível em: <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/>. Acesso em 21 mar. 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption. Vienna, 2009.

APÊNDICE – RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

	ENTREVISTADO	ATUAÇÃO
1	Roberto Vieira Medeiros	Atuou na CRG de 2002 a 2013, chegou ao cargo de Corregedor-Geral Substituto. Atualmente é Superintendente Estadual da CGU no Estado do Ceará.
2	Hamilton Fernando Cota Cruz	Atuou de 2009 a 2016 na CGU, participou de diversas missões internacionais, ocupou o cargo de assessor do Ministro e de diretor na STPC.
3	Israel José Reis de Carvalho	Atuou como assessor da SFC e atua como Coordenador de Operações Especiais da SFC.
4	Valdir Agapito Teixeira	Atuou como Secretário Federal de Controle de 2003 a 2014.
5	Carlos Higino Ribeiro de Alencar	Atuou como corregedor adjunto da área econômica de 2006 a 2010 e como secretário executivo da CGU de 2013 a 2016. Foi ministro interino.
6	Sergio Nogueira Seabra	Atuou como secretário da STPC e secretário adjunto da SFC