



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

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA

A COLABORAÇÃO INTERORGANIZACIONAL E OS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO  
ÂMBITO DA LEI Nº 12.846/2013

Salvador  
2018

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA

A COLABORAÇÃO INTERORGANIZACIONAL E OS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO  
ÂMBITO DA LEI Nº 12.846/2013

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral

Salvador  
2018

Escola de Administração – UFBA

S586 Silva, Fabio do Valle Valgas da.

A colaboração interorganizacional e o os acordos de leniência no âmbito da Lei nº 12.846/2013 / Fabio do Valle Valgas da Silva – 2018. 84 f.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2018.

1. Brasil. [Lei n. 12.846, de 1 agosto de 2013]. 2. Corrupção - Legislação – Brasil. 3. Crime contra administração pública - Brasil. 4. Responsabilidade administrativa - Brasil. 5. Governança corporativa. 6. Responsabilidade por atos ilícitos das sociedades comerciais – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 345.8102323

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA

A COLABORAÇÃO INTERORGANIZACIONAL E OS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO  
ÂMBITO DA LEI Nº 12.846/2013

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 27 de julho de 2018.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Sandro Cabral – Orientador

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper

Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa

Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresa de São

Paulo – Fundação Getúlio Vargas - FGV

Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Horácio Nelson Hastenreiter Filho

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Para José Dewaldo Valgas, Maria Julia Valgas, meus alicerces. Para Fabiana Valgas, meu futuro. Para Rodrigo Canizo, meu presente.

## AGRADECIMENTOS

*Gracias a la vida que me ha dado tanto  
Me ha dado la risa y me ha dado el llanto  
Asi yo distingo dicha de quebranto,  
Los dos materiales que forman mi canto,  
Y el canto de ustedes que es mi mismo canto,  
Y el canto de todos que es mi propio canto  
Gracias a la vida que me ha dado tanto*

“Violeta Parra Sandoval”

Meus agradecimentos inestimáveis ao Prof. Dr. Sando Cabral, pela paciência, orientação e disponibilidade.

Meus agradecimentos ao Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa e ao Prof. Dr. Horácio Nelson Hastenreiter Filho, pela participação na banca de avaliação e pelas pertinentes observações que ajudaram a dar melhor forma ao presente trabalho.

Meus agradecimentos ao amigo Valmir Dias, um insistente incentivador que foi fundamental para que este trabalho ficasse pronto. E o maior prosador da CGU, que com suas estórias e histórias fez do Mestrado um encontro de bons momentos e risos.

Meus agradecimentos ao Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, do qual tenho a honra de ser servidor, no cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle, há 22 anos.

Meus agradecimentos e reconhecimento a todos os professores da Escola de Administração da Universidade da Bahia, pela generosidade do convívio e do nobre ofício de ensinar.

Meus agradecimentos aos inestimáveis colegas da turma MPA16, que com companheirismo e mútua dedicação foram essenciais para vencermos as etapas de aulas, trabalhos, pesquisas.

Meus agradecimentos aos técnicos administrativos que cuidaram de nossas necessidades práticas na relação com curso.

Meus agradecimentos ao pessoal da cantina da Escola de Administração da UFBA, sem os quais a fome e a sede impediriam as conquistas, principalmente no período noturno.

SILVA, Fabio V. Valgas. **A colaboração Interorganizacional e os Acordos de Leniência no Âmbito da Lei Nº 12.846/2013: Um primeiro Approach.** 2018. 86 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

#### RESUMO

A presente pesquisa busca explicitar problemas emergentes relacionadas com a Lei Anticorrupção brasileira (Lei N 12.846/2013) e, portanto, oportunidades de aperfeiçoamentos. Dado que é fato concreto que a atual legislação carece de uma variada gama de ajustes, a fim de que sejam superadas suas contradições, optou-se por dedicar, nesta ocasião, atenção aos Acordos de Leniência, instrumentos de colaboração previstos na norma anticorrupção, que representam a face mais emergente dessas antinomias, o que fica claro pela disputa francamente desenvolvida no Brasil entre as instituições do Estado que se dedicam ao combate à corrupção. Tal disputa é resultado da falta de coordenação entre os principais atores desse processo, o que tem inviabilizado resultados sustentáveis para o enfrentamento da corrupção, de forma geral, e para a assinatura de Acordos de Leniência, de forma específica. Ao logo do trabalho teremos oportunidade de demonstrar tais fragilidades. Tendo essa delimitação em mente, a presente pesquisa apresentará as principais teorias relacionadas com a colaboração interorganizacional, suas conexões (ou desconexões) com o macroprocesso administrativo da celebração de Acordos de Leniência e sugestões para superação das falhas de coordenação. Para tanto, a fim de testar as hipóteses de relação entre a celebração dos Acordos de Leniência e os fundamentos da colaboração interorganizacional, optou-se por fazê-lo a partir da perspectiva da instituição que a norma legal indica como apta para a realização das leniências: O Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Os resultados alcançados demonstram a necessidade de articulação ativa para a construção e manutenção de dinâmicas de colaboração interorganizacional.

**Palavras-Chave:** 1. Brasil. [Lei n. 12.846, de 1 agosto de 2013]. 2. Corrupção - Legislação – Brasil. 3. Crime contra administração pública - Brasil. 4. Responsabilidade administrativa - Brasil. 5. Governança corporativa. 6. Responsabilidade por atos ilícitos das sociedades comerciais – Brasil.

VALGAS, Fabio V. Valgas da. **Interorganizational Collaboration and Leniency Agreements under Law N° 12.846/2013**. 2018. 86 pp. Master Dissertation – School of Management, Federal University of Bahia, Salvador, 2017.

#### ABSTRACT

This research seeks to explain emerging problems related to the Brazilian Anti-corruption Law (Law 12846/2013) and, therefore, opportunities for improvement. Given that it is a concrete fact that the current legislation lacks a wide range of adjustments, in order to overcome their contradictions, it was decided to devote, in this occasion, attention to Leniency Agreements, instruments of collaboration foreseen in the anti-corruption rule, which represent the most emergent face of these antinomies, which is clear by the frankly developed dispute in Brazil between the institutions of the State that are dedicated to the fight against corruption. Such a dispute is a result of the lack of coordination among the main actors in this process, which has rendered unfeasible sustainable results for the confrontation of corruption, in general, and for the signing of Leniency Agreements, specifically. At the beginning of the work we will have the opportunity to demonstrate such fragilities. With this definition in mind, the present research will present the main theories related to interorganizational collaboration, its connections (or disconnections) with the administrative macroprocess of the celebration of Leniency Agreements and suggestions for overcoming coordination failures. Therefore, in order to test the hypothesis of the relationship between the Leniency Agreements and the foundations of interorganizational collaboration, it was decided to do so from the perspective of the institution that the legal norm indicates as apt for the realization of leniency : The Ministry of Transparency and Comptroller General of the Union (CGU). The results show the need for active articulation for the construction and maintenance of dynamics of interorganizational collaboration..

**Keywords:** 1. Brazil. [Law 12,846, dated August 1, 2013]. 2. Corruption - Legislation - Brazil. 3. Crime against public administration - Brazil. 4. Administrative responsibility - Brazil. 5. Corporate Governance. 6. Liability for illicit acts of commercial companies - Brazil.



## LISTA DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1	Modelo de Governança Colaborativa – ANSELL e GASH (2008)	24
Figura 2	Modelo Integrativo de Governança Colaborativa	35
Quadro 1	Diferenças entre Pesquisa Quantitativa e Qualitativa	50
Quadro 2	Acordos de Leniência Firmados com a CGU	56
Gráfico 1	Tendências de interesse por assunto – 2013	58
Gráfico 2	Tendências de interesse por assunto – 2014	59
Gráfico 3	Tendências de interesse por assunto – 2015	59
Gráfico 4	Tendências de interesse por assunto – 2016	60
Gráfico 5	Tendências de interesse por assunto – 2017	60
Gráfico 6	Tendências de interesse por assunto – 2018	61

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - ACORDOS DE LENIÊNCIA FIRMADOS COM A CGU (ATÉ 30/JUN/2018)	55
TABELA 2 - OPERAÇÕES CONJUNTAS DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO ESTADO	73

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- AGU - Advocacia Geral da União
- ALS - Acordos de Leniência Sustentáveis
- CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CGR - Collaborative Governance Regime
- CGU - Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União
- DOU - Diário Oficial da União
- DPF - Departamento de Polícia Federal
- DPRF - Departamento de Polícia Rodoviária Federal
- IN - Instrução Normativa
- LAC - Lei Anticorrupção
- MPE - Ministério Público Estadual
- MPF - Ministério Público Federal
- ONG - Organização Não Governamental
- PEF - Poder Executivo Federal
- PF - Polícia Federal
- RFB - Receita Federal do Brasil
- RGC - Regime de Governança Colaborativa
- TCE - Tribunal de Contas do Estado
- TCU - Tribunal de Contas da União

# Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. PROBLEMATIZAÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1.2. JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....</b>	<b>17</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. CONSENSO.....</b>	<b>19</b>
2.1.1. Consenso entre Duas Partes?.....	20
2.1.2. Consenso entre três partes?.....	20
2.1.3. Consenso para quatro partes?.....	20
2.1.4. Afinal, consenso para quantas partes?.....	21
<b>2.2. COLABORAÇÃO INTERORGANIZACIONAL.....</b>	<b>22</b>
<b>2.3. MODELO CONTINGENCIAL DE GOVERNANÇA COLABORATIVA.....</b>	<b>22</b>
2.3.1. O MODELO.....	24
2.3.2. CONDIÇÕES INICIAIS.....	25
2.3.3. LIDERANÇA COLABORATIVA.....	28
2.3.4. DESENHO INSTITUCIONAL.....	28
2.3.5. RODANDO O PROCESSO COLABORATIVO.....	31
2.3.6. DIÁLOGO FACE-A-FACE.....	31
2.3.7. CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA.....	32
<b>2.4. MODELO INTEGRATIVO PARA GOVERNANÇA COLABORATIVA.....</b>	<b>35</b>
2.4.1. ENQUADRAMENTO INTEGRATIVO.....	35
2.4.2. SISTEMA CONTEXTUAL (System Context).....	36
2.4.3. DRIVERS.....	37
2.4.4. REGIME DE GOVERNANÇA COLABORATIVA (RGC).....	38
2.4.5. AÇÕES COLABORATIVAS.....	45
2.4.6. ADAPTAÇÃO.....	46
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1. CARACTERIZAÇÃO E ESTRUTURA METODOLÓGICA.....</b>	<b>48</b>
<b>3.2. DELINEAMENTO DA PESQUISA.....</b>	<b>52</b>
<b>3.3. DESCRIÇÃO SINTÉTICA DAS ATIVIDADES DE PESQUISA.....</b>	<b>53</b>
3.3.1. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	53
3.3.2. COMPREENSÃO DO PROBLEMA E DEFINIÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE.....	53
3.3.3. ESCOLHA DO ESTUDO DE CASO.....	53
3.3.4. ANÁLISE DOCUMENTAL E COLETA DE DADOS.....	54
3.3.5. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	54
<b>3.4. O MÉTODO E O CASO CONCRETO.....</b>	<b>55</b>
<b>4. DICUSSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>4.1. A LEI E A REALIDADE.....</b>	<b>62</b>
<b>4.2. EVIDÊNCIAS RECENTES DE FALTA DE GESTÃO COLABORATIVA ENTRE AS PARTES GOVERNAMENTAIS.....</b>	<b>63</b>
<b>4.3. OS RITOS ADMINISTRATIVOS DOS PROCESSOS DE ACORDOS DE LENIÊNCIA.....</b>	<b>65</b>
4.3.1. ETAPA DE INSTALAÇÃO.....	65
4.3.2. ETAPA DE NEGOCIAÇÃO.....	67
4.3.3. ETAPA DE HOMOLOGAÇÃO.....	69

<b>4.4.</b>	<b>DISSECANDO OS PROCEDIMENTOS E PROCESSOS DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA .....</b>	<b>70</b>
4.4.1.	CANAIS NORMATIVOS .....	70
4.4.2.	CANAIS COLABORACIONAIS BEM-SUCEDIDOS .....	72
4.4.3.	EXPLICANDO ALGUMAS DIFERENÇAS.....	73
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>75</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. PROBLEMATIZAÇÃO

A motivação desse trabalho é reflexo de uma ação policial que começou no ano de 2014. Àquela altura uma equipe da Polícia Federal vigiava o doleiro Alberto Youssef, que acabou sendo preso, em São Luiz do Maranhão, às seis horas da manhã do dia 17 de março de 2014, conforme contado por Vladimir Netto (2016). Assim era iniciado o primeiro capítulo da longa, e ainda por terminar, investigação que foi batizada de Operação Lava Jato.

A quantidade de desafios operacionais e institucionais se multiplicou na proporção da complexidade dos crimes cometidos. A atestar tudo isso, aí estão as denúncias apresentadas pelo Ministério Público, as condenações judiciais, as diversas fases da Operação Lava Jato, as inúmeras personalidades do mundo político que estão presas, sob investigação ou com receio de envolvimento, e uma quantidade destacada de grandes empresários presos ou sob investigação, principalmente aqueles ligados às maiores construtoras do país.

No transcurso da construção desse trabalho, mais exatamente no dia 18 de maio de 2017, o jornalista Lauro Jardim, do jornal O Globo, revelou um conjunto de informações que antecipavam as delações firmadas pelos irmãos Joesley e Wesley Batista, donos do frigorífico JBS. Uma operação foi desencadeada. O nome da operação? *Patmos*, em alusão a ilha grega onde o apóstolo João ficou exilado e, segundo a tradição católica, onde recebeu as revelações divinas para escrever o livro bíblico do Apocalipse.

Nada mais apropriado. As revelações e implicações políticas, com reflexos econômicos e sociais, foram marcantes. Mais complexidades, mais desafios institucionais. E o mais grave, um país perplexo, com cidadãos desacreditando, ainda mais, na política, nos políticos e nas instituições.

Em contraste a todos esses fatos, é interessante observar que ao longo dos últimos anos diversas inovações normativas foram introduzidas, tendo por objetivo central o combate à corrupção. Podemos citar a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência), Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação), Lei 12.683/2012 (Lei de Lavagem de Dinheiro), Lei 12.813/2013 (Lei de Conflitos de Interesse), Lei 12.850/2013 (Lei das Organizações

Criminosas) e Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), para citar alguns dos principais instrumentos.

A variedade e extensão destes normativos, associados a outros instrumentos legais de enfrentamento à corrupção, nos indica que há um bom conjunto normativo para tratar desse fenômeno. Então o que faz com que os resultados, ao longo desses anos, sejam subótimos? Como explicar a materialização cleptocrática<sup>1</sup> da República Federativa do Brasil? A corrupção não tem *locus* partidário, já que atinge diversas legendas, da esquerda à direita do espectro político. Não possui preferência de esfera, uma vez que está presente nos municípios, nos estados membros e na União. E não é exclusiva de nenhum poder, uma vez que se apresenta no Executivo, no Legislativo e no Judiciário.

O problema central desta pesquisa diz respeito a compreensão das dinâmicas de colaboração interorganizacional relacionadas com a concretização de acordos de leniência em um ambiente de atuação de *stakeholders* diversos.

Para tanto, serão exploradas as circunstâncias de utilização do instrumento de colaboração previsto na Lei 12.846/2013, o Acordo de Leniência. Este aspecto em particular diz respeito às questões de articulações interorganizacionais necessárias para que os resultados do combate à corrupção possam resultar em soluções mais robustas, permanentes e estruturais, ao que passaremos chamar de resultados sustentáveis.

No conjunto dessas legislações novéis, tão importantes para o aparelhamento normativo do Estado brasileiro para enfrentar a corrupção, destacam-se duas leis: i) a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e ii) a Lei 12.850/2013 (Lei de Combate às Organizações Criminosas).

São leis “gêmeas”<sup>2</sup>, promulgadas no mesmo momento histórico no Brasil, fruto de necessidades internas e externas de combate à corrupção. A Lei 12.846 publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 02 de agosto de 2013, com um *vacatio legis* de 180 dias. A Lei 12.850 no DOU de 05 de agosto de 2013 (três dias depois), tendo 45 dias de *vacatio legis*.

Ambas as legislações comportam importantes instrumentos colaborativos. A Lei das Organizações Criminosas com o instituto das Colaborações Premiadas e a Lei Anticorrupção

---

<sup>1</sup> Ver o texto do Prof. Luíz Flávio Gomes publicado em < <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/187751860/corruptao-e-cleptocracia-o-brasil-governado-por-ladros>>.

<sup>2</sup> Com isto quero dizer que são normas nascidas na mesma época, extremamente parecidas entre si, no que se refere a seus respectivos instrumentos colaborativos, mas não exatamente iguais, como é de se esperar.

(LAC) com os Acordos de Leniência. A primeira relacionada com os ilícitos de pessoas físicas. A segunda com ilícitos de pessoas jurídicas.

As Colaborações Premiadas são fartamente utilizadas desde sua vigência legal, homologadas pela justiça e tem atendido às suas propostas de ferramenta colaboracional, enquanto instrumento investigativo e de formação de elementos probatórios.

Os Acordos de Leniência, por sua vez, têm tido até o presente momento, graves problemas de implementação, a ponto de terem sido firmados poucos acordos no interregno do corte temporal deste trabalho<sup>3</sup>, e sobre esses raros casos, pesando uma série de dúvidas a respeito da segurança jurídica e benefícios para o Estado e para a parte lenida.

Se as legislações são tão parecidas, especialmente nos aspectos colaborativos, o que ocorre para que uma cumpra de maneira esperada sua proposta normativa e a outra ainda não tenha conseguido resultados adequados?

Tendo essa problematização por baliza, formulamos a seguinte questão de pesquisa:

---

*A materialização de Acordos de Leniência, no âmbito da Lei N° 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC), ocorre a partir de interações orientadas para colaboração interorganizacional?*

---

Por se tratar de trabalho exploratório, a fim de responder à questão proposta, partiu-se da explicitação e análise dos principais componentes de arranjos colaborativos interorganizacionais, conforme a doutrina acadêmica, e o cotejo de tais componentes com a realidade fática dos órgãos públicos de enfrentamento à corrupção que atuam na esfera federal no Brasil.

## **1.2. JUSTIFICATIVA**

A literatura especializada não deixa dúvidas de que o fenômeno corrupção é algo intrincado (BREI, 1996), multidimensional. Combater a corrupção, portanto, depende necessariamente de soluções complexas, que ataquem todas essas dimensões.

Os fatos recentes e o histórico de casos de corrupção no Brasil explicitam a necessidade de incremento na capacidade de reação do Estado brasileiro. Tal inferência fica clara quando

---

<sup>3</sup> O corte temporal utilizado neste trabalho vai desde a vigência legal da Lei 12.846/2013 até o mês de junho de 2018 (inclusive).



confrontamos os fatos empíricos da corrupção no Brasil com as perspectivas explicativas de JOHNSTON (1982): Personalista, Institucional e Sistêmica.

A segunda perspectiva (Institucional) é aquela que melhor modela as questões do fenômeno corrupção no Brasil. Esta abordagem acadêmica foca as causas e possibilidades de redução do problema, subdividindo-se em dois grupos: o primeiro daqueles teóricos que defendem as causas tanto no nível individual quanto no social, o segundo mais no nível institucional.

Tal abordagem casa perfeitamente com a observação dos fatos, onde o fenômeno corrupção, no Brasil, se manifesta de forma sistêmica em diversas instituições, sejam privadas ou públicas, a direita ou a esquerda do espectro político, na esfera da União ou nos entes subnacionais e em todos os poderes da República.

CAIDEN e CAIDEN (1977) sintetiza e parece falar ao Brasil de hoje: “quando uma organização se torna corrupta, ou a corrupção se torna um meio aceitável para transação nos negócios oficiais, a corrupção sistêmica domina o modo de operar da organização, destruindo a credibilidade pública e a efetividade organizacional. A violação da lei e da norma se torna a regra de conduta, passando a existir crescente discrepância entre a norma escrita e a conduta real dos funcionários: violadores são protegidos, e não-violadores são penalizados”.

É nesse contexto de corrupção sistêmica no Brasil que se justifica o presente esforço de pesquisa. Como bem observado por ALENCAR e GICO (2011), o sistema brasileiro anticorrupção é de tripla responsabilidade, podendo ocorrer no âmbito administrativo, cível e criminal. O alcance de uma política de combate à corrupção eficiente deve integrar essas instâncias de responsabilidade, tanto quanto o possível, a fim de que os resultados sejam robustos, permanentes e estruturais.

O alcance de tal integralidade pode interromper os poderosos mecanismos que perpetuam a ocorrência da corrupção endêmica no Brasil. Nosso sistema apresenta inconveniente assimetria em favor da solução de responsabilização criminal. Esta, por sua vez, foca apenas no elo mais substituível dessa corrente, o das pessoas naturais, que facilmente são repostas por outros aventureiros, em uma cadeia que demonstra não ter fim.

Combater as questões estruturais da corrupção, passa necessariamente pelo incremento das responsabilizações cíveis e administrativas, além daquelas já exercitadas no âmbito criminal. Em assim sendo, teremos um verdadeiro sistema de combate à corrupção, envolvendo diversas dimensões institucionais.

Por exemplo, o excelente trabalho de Gordon LaForge (2017) aprecia os avanços estruturais e normativos que ocorreram no Brasil entre 2003 e 2016, sem, contudo, explorar os desafios conexos ao “fazer funcionar” esse conjunto de novidades instrumentais.

É como nos lembra Robert Klitgaard: “Combating corruption is such a difficult and sensitive issue that many national political leaders who support such efforts in principle are hesitant to undertake them in practice.”

É justamente na dimensão administrativa que este trabalho se concentra, mais especificamente no aspecto da materialização dos Acordos de Leniência, na observação e explicitação das dificuldades interorganizacionais que tanto tem prejudicado a firma de importantes ajustes de colaboração que poderiam ajudar a descortinar os aspectos estruturais dos casos de corrupção público-privada no Brasil.

O assunto é extremamente novo e como consequência a produção científica a respeito do tema de colaboração interorganizacional em arranjos colaborativos para aplicação de mecanismos de leniência é praticamente inexistente para o caso Brasileiro. Sendo assim, este estudo poderá contribuir com o desenvolvimento desse assunto e ajudar a construir subsídios para a tomada de decisões dos *stakeholders* envolvidos.

### **1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO**

O presente trabalho de abordagem qualitativa e objetivo exploratório, foi desenvolvido tendo como objeto de análise os Acordos de Leniência e suas conexões com os arranjos colaborativos interinstitucionais, delimitado no âmbito de Poder Executivo Federal (PEF) e a partir da ótica de responsabilidade de execução administrativa da CGU, conforme atribuição expressa na Lei Anticorrupção.

Neste trabalho, quando nos referirmos a Acordos de Leniência, estaremos endereçando o instituto previsto ao “Capítulo V” da Lei Anticorrupção. Tal delimitação deve estar sempre presente na mente de quem lê a pesquisa, a fim de que não haja qualquer tipo de confusão com os acordos de leniência resultantes do Programa de Leniência Antitruste, previsto ao Capítulo VII da Lei Antitruste brasileira, a Lei Nº 12.529/2011.

A delimitação temporal de análise se estendeu entre fevereiro de 2014 e junho de 2018, visto que é a partir do segundo mês de 2018 que a Lei Anticorrupção (LAC) – Lei Nº 12.846/2013, passa a ter eficácia legal.

As partes governamentais inter-relacionadas, em razão dos Acordos de Leniência, no âmbito do PEF, no atual modelo imposto pela LAC, são o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - CGU, a Advocacia Geral da União – AGU, o Ministério Público Federal – MPF e o Tribunal de Contas da União – TCU. Foram estas as organizações sobre as quais se aplicou o referencial de colaboração interorganizacional.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A modelagem teórica, o prisma de análise utilizado nesta investigação está ancorado nas teorias de colaboração interorganizacional. Esta condução se deu em função das características próprias, intrínsecas dos Acordos de Leniência nos termos previstos na Lei Nº 12.846/2013. É o que veremos a seguir.

### 2.1. CONSENSO

Acordos de Leniência, conforme nossa tradição normativa, são atos que se materializam na dimensão administrativa, como resultado de canal jurídico-operacional de caráter contratual que busca viabilizar consenso no planejamento e na execução de funções administrativas, conforme apresentado por MARRARA (2015). Neste sentido, os Acordos de Leniência são formas de se buscar o consenso nas relações entre as partes envolvidas.

Bobbio (1998) nos ensina que o termo consenso denota a existência de um acordo entre os membros de uma determinada unidade social em relação a princípios, valores, normas, bem como quanto aos objetivos almejados pela comunidade e aos meios para os alcançar.

O dicionário eletrônico Priberam tem as seguintes acepções para o vocábulo “consenso”: 1. Conformidade de juízo, opiniões ou sentimentos, relativamente a algo ou a alguém, por parte da maioria ou da totalidade dos membros de um conjunto de indivíduos (ex: a votação do regulamento foi adiada por falta de consenso quanto ao texto final.) = Acordo, Concordância, Consentimento, Unanimidade. 2. Opinião ou posição majoritária de um grupo ou de uma comunidade (ex.: é consenso quase geral que a principal medida no tratamento do pé diabético é a detecção precoce). 3. Anuência, aquiescência, consentimento.

Note-se que tanto em Marrara (2015), quanto em Bobbio (1998) ou no dicionário Priberam, fala-se em partes envolvidas, fala-se de “diferentes” que devem de forma majoritária, ou total, comungar de mesmo entendimento a respeito de alguma coisa.

A definição das partes envolvidas é uma questão crucial para que possamos sustentar a aplicação do referencial teórico aos casos concretos. A Lei Nº 12.846/2013 é o referencial de maior valor normativo que trata do assunto leniência, com vistas a dar tratamento ao que a legislação chamou de atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira.

### **2.1.1. Consenso entre Duas Partes?**

A LAC é uma Lei Nacional, ou seja, vale para a União, Estados, Municípios e para o Distrito Federal. Reforçando o que já foi dito sobre a delimitação espacial deste trabalho, nossa pesquisa se ocupará exclusivamente do âmbito federal. Nesta esfera, a LAC determina que a CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira (§ 10 do Art. 17 da LAC). Sendo assim, a lei nos apresenta apenas duas partes: (i) a pessoa jurídica que deseja firmar o acordo e (ii) a CGU que tem a competência para firmar a leniência no âmbito federal.

Essa competência de representar a União para a celebração de Acordos de Leniência é confirmada no Decreto 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamentou a LAC (Art. 29 do Decreto). Mais uma vez, na normal legal, agora de caráter regulamentador, há apenas menção a duas partes: a pública (CGU) e a privada (pessoa jurídica).

### **2.1.2. Consenso entre três partes?**

Em 15 de dezembro de 2016 é editada a Portaria Interministerial Nº 2.278, conjuntamente pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União e pela Advocacia Geral da União, definindo os procedimentos para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU e dispendo sobre a participação da Advocacia-Geral da União. Aqui pela primeira vez, do ponto de vista explícito em norma legal, aparece formalmente uma nova parte: a Advocacia-Geral da União (ver o §2º, Art. 3º da Portaria). Temos agora, formalmente três partes nos processos que tratam de Acordos de Leniência: A CGU, a AGU e a pessoa jurídica interessada na leniência.

### **2.1.3. Consenso para quatro partes?**

De igual modo o TCU se fez parte nos processos de Leniência quando editou a Instrução Normativa – TCU Nº 74, de 11 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. Neste instrumento é interessante notar que o Tribunal, fatiou seu o ciclo de análise em cinco etapas: (i) manifestação da pessoa jurídica interessada em cooperar para a apuração de atos ilícitos praticados no âmbito da administração pública, (ii) as condições e os termos negociados entre a administração pública e a pessoa jurídica envolvida, acompanhados por

todos os documentos que subsidiaram a aquiescência pela administração pública, com inclusão, se for o caso, dos processos administrativos específicos de apuração do débito, (iii) os acordos de leniência efetivamente celebrados, nos termos do art. 16 da Lei nº 12.846/2013, (iv) relatórios de acompanhamento do cumprimento dos termos e condições do acordo de leniência e (v) relatório conclusivo contendo avaliação dos resultados obtidos com a celebração do acordo de leniência.

Para cada uma dessas etapas o TCU deveria emitir pronunciamento conclusivo quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados. Esse acompanhamento *pari passu* tornou o andamento dos processos algo extremamente complexo. De toda sorte, ao nos prendermos na republicana posição de cumprimento de leis e demais normas, podemos dizer que passamos a ter quatro partes nos processos de Acordos de Leniência: a CGU, a AGU, o TCU e a pessoa jurídica.

#### **2.1.4. Afinal, consenso para quantas partes?**

Até agora falamos das relações entre as partes sob o ponto de vista administrativo. Na raia judicial o MPF proclama a já reconhecida complexidade de autonomia das esferas criminal, civil e administrativa. Ora, como os Acordos de Leniência são ajustes administrativos, tal invocação, em termos práticos, significa que o entendimento do MPF, e suas repercussões judiciais, pode caminhar de forma oposta ao que foi resolvido na seara administrativa. Sendo assim, se quisermos falar de Acordos de Leniência que comportem sustentação prática, temos que tratar dessa nova parte: O MPF. Se contarmos novamente, passamos a ter cinco partes: (i) Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União; (ii) Advocacia-Geral da União; (iii) Tribunal de Contas da União; (iv) Ministério Público Federal; e, (v) pessoa jurídica que requer a leniência.

Até haveria a possibilidade teórica de avançarmos na enumeração de outras partes: o Departamento de Polícia Federal (DFP), a Receita Federal do Brasil (RFB), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), por exemplo. Contudo, sem que isso signifique diminuição da importância de participação dessas organizações, elas não possuem instrumentos normativos que possam alterar as dinâmicas de interação interorganizacional no que é específico para Acordos de Leniência nos termos da LAC.

## 2.2. COLABORAÇÃO INTERORGANIZACIONAL

Esse atributo multilateral da construção do consenso exige nível de organização e consciência institucional para que ocorra sob parâmetros adequados, com controles e ajustes típicos de qualquer processo administrativo.

Um bom caminho para enfrentar tais necessidades de consciência e organização institucional pode ocorrer a partir dos *frameworks* de governança colaborativa.

Pesquisa bibliográfica indica que essencialmente são quatro os modelos principais que tratam do assunto: i. Modelo para Compreensão das Colaborações Intersetoriais (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006); ii. Modelo de Antecedentes-Processos-Resultados da Colaboração (THOMSON; PERRY, 2006); iii. Modelo Contingencial de Governança Colaborativa (ANSELL; GASH, 2008); e, iv. Estrutura Integrativa para Governança Colaborativa (EMERSON, NABATCHI; BALOCH, 2011).

Neste estudo optou-se por explorar os potenciais de referencia metodológica dos modelos Contingencial de Governança Colaborativa (ANSELL; GASH, 2008), que entre os modelos de colaboração interorganizacional é o mais citado academicamente, com 3.017 citações no Google Scholar (julho de 2018), e Uma Estrutura Integrativa para Governança Colaborativa (EMERSON, NABATCHI; BALOCH, 2011), o segundo mais citado, com 943 citações (julho de 2018).

Tal opção é resultado lógico das características construtivas dos frameworks apresentados. O trabalho de ANSELL; GASH (2008) é um estudo meta-analítico da literatura existente sobre governança colaborativa. Sendo assim, verifica-se que absorve os principais constructos de trabalhos anteriores, como os frameworks de BRYSON; CROSBY; STONE, (2006) e THOMSON; PERRY (2006).

Já o Modelo Integrativo para Governança Colaborativa (EMERSON, NABATCHI; BALOCH, 2011) amplia diversos aspectos do Modelo Contingencial e introdução aspectos integrativos, não apenas contingenciais, com destaque para o Regime de Governança Colaborativa, daí nossa opção de apresenta-lo como lente complementar neste trabalho.

## 2.3. MODELO CONTINGENCIAL DE GOVERNANÇA COLABORATIVA

ANSELL e GASH (2008) utilizam a terminologia Governança Colaborativa como sinônimo de Colaboração Interorganizacional, em um contexto de reação a falhas de implementação, alto

custo e politização de regulação pública, que é uma ação governamental que envolve diversas partes, sejam públicas ou privadas. E ainda, como alternativa ao contraditório do pluralismo de grupos de interesse e às falhas de *accountability* do gerencialismo.

A observação, dos autores, de que o conhecimento se torna cada vez mais especializado e distribuído e de que as infraestruturas institucionais se tornam continuamente mais complexas e interdependentes, resulta em indispensabilidades de práticas colaborativas e casa perfeitamente com as necessidades conexas aos Acordos de Leniência.

Só para exemplificar, quando a LAC (Lei Anticorrupção – Lei Nº 12.486/2013) e seu respectivo regulamento (Decreto Nº 8420/2015), usam termos como “situação econômica”, “mecanismos e procedimentos internos de integridade e auditoria”, “reparação integral dos danos e prejuízos”, “infração administrativa”, entre outros, o que se espera é que o Estado esteja devidamente aparelhado com referenciais e ferramentais técnicos e humanos para avaliar questões muito mais amplas que apenas a interpretação jurídica da norma. Exige, sem ser exaustivo, por exemplo, capacidade de avaliação de mecanismos de integridade, capacidade de avaliação contábil, econômica e administrativa, além claro, de apreciação jurídica. É de se esperar que tais competências não estejam disponíveis em um único órgão do poder público, dada a especialidade administrativa sobre a qual já fizemos alusão no parágrafo anterior.

No Modelo Contingencial de ANSELL e GASH (2008) o termo Governança Colaborativa é definido como um “arranjo governamental em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente as partes interessadas não-estatais em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, consensual e deliberativa e que tem como objetivo fazer ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos”.

Para o problema central de nosso estudo, não resta dúvidas a respeito da adequabilidade dos termos desse conceito, uma vez que podemos afirmar que Acordos de Leniência:

- i. São arranjos governamentais, na medida que a norma indica que o Acordo de Leniência é uma prerrogativa discricionária do Estado, quando ao Art. 16 da LAC indica que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordos de leniência;
- ii. Envolvem diretamente partes interessadas não-estatais quando impõe a celebração dos acordos com as pessoas jurídicas responsáveis pelas práticas de atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira;
- iii. São um processo de tomada de decisão compartilhada, já que envolvem decisões compartilhadas entre as partes envolvidas, governamentais e não governamentais;



- iv. São formais já que exigem assinatura de contrato administrativo específico que registre os termos da leniência proposta;
- v. São consensuais, na medida em que exige entendimento conjunto entre as partes contratantes – privadas e públicas;
- vi. São deliberativos, visto que decidem termos colaborativos e compromissos mútuos de execução; e finalmente,
- vii. Têm como objetivo a execução de política pública, gestão de programas e ativos públicos, uma vez que são instrumentos de combate à corrupção, que por sua vez é tema transversal na administração da coisa pública.

Cabe assinalar que a definição de EMERSON, NABATCHI e BALOCH (2011), tratando a “governança colaborativa como processos e estruturas de tomada de decisões e gerenciamento de políticas públicas que envolvem pessoas de forma construtiva em todos os limites das agências públicas, níveis de governo e/ou as esferas pública, privada e cívica para realizar um propósito público, que não poderia ser realizado de outra forma”, é de fato mais amplo.

Contudo, tal amplidão, quando sustenta a possibilidade de parcerias entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e outras partes interessadas, em dinâmicas com alternativas às formalidades próprias dos contratos administrativos geridos pelo poder público, ou ainda possibilidades de acordos de arranjos colaboracionais privados-privados, o torna menos específico e menos útil para nosso modelo de estudo, onde claramente questões de formalidade administrativa e a relação público-privada, por exemplo, são obrigacionais nas relações colaborativas que envolvem Acordos de Leniência.

A partir desse exercício de adequabilidade entre o conceito de Colaboração Interorganizacional (Gestão Colaborativa) e o instituto do Acordo de Leniência, podemos formular a seguinte proposição:

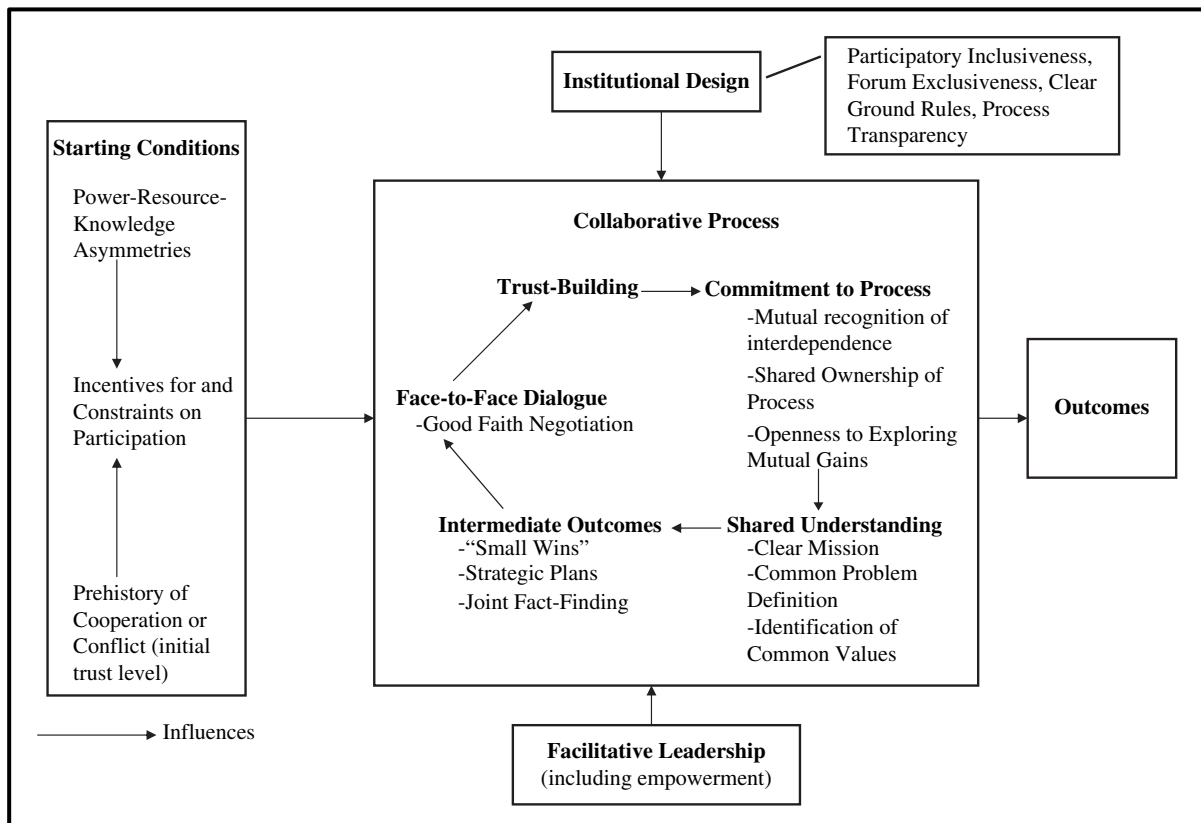
### **2.3.1. O MODELO**

A construção do modelo, conforme sistematização de ANSELL e GASH (2008), passa necessariamente pelo entendimento das condições sob as quais as partes relacionadas podem atuar de forma colaborativa.

Para tanto foram propostas quatro dimensões contingenciais: i. Condições Iniciais; ii. Desenho Institucional; iii. Liderança; e, iv. Processo Colaborativo.

A Figura 1 faz a representação visual do Modelo Contingencial de Governança Colaborativa.

Figura 1 – Modelo de Governança Colaborativa – ANSELL; GASH (2008)



Cada uma dessas dimensões é decomposta em variáveis contingenciais mais explicativas. Verifica-se, considerando o proposto pelo Modelo Contingencial, que o resultado colaboracional será mais bem-sucedido na medida as contingências colaboracionais estiverem mais harmonizadas ou superadas.

É o que pretendemos expor a seguir, quando iremos explorar cada uma das dimensões e suas principais variáveis, tendo a preocupação de fazer *links* entre Governança Colaborativa e os Acordos de Leniência.

### 2.3.2. CONDIÇÕES INICIAIS

ANSELL e GASH (2008) sistematizam a dimensão das Condições Iniciais a partir de três contingências: i. Assimetrias de Poder, Recursos e Conhecimentos; ii. Incentivos e Restrições à Colaboração; e, iii. Histórico de Conflito ou Cooperação entre as Partes Interessadas.

#### 2.3.2.1. ASSIMETRIAS DE PODER E RECURSOS

Relações assimétricas tendem a ser um problema frequentemente observado em sistemas de colaboração interorganizacional, conforme os registros da literatura de referência (Grey 1989,

Short e Winter 1999, Susskind e Cruikshank, 1987, Tett, Crowther e O'Hara 2003, Warner 2006).

Seguindo o framework contingencial do modelo aqui tratado, a centralidade da análise de assimetria recai sobre três aspectos: i. Poder; ii. Recursos; e, iii. Conhecimentos. A interpretação de tipos tão amplos, para nosso caso em específico, será pautada pela necessidade de dar destaque às principais desigualdades entre as instituições de combate à corrupção tratadas neste trabalho. Desigualdades estas que enfraquecem a necessidade do exercício de gestão colaborativa.

Quando tratamos de desigualdades de poder, recursos e conhecimentos, na construção lógica aqui proposta, falamos a respeito de quem ter maior capacidade de determinar o comportamento das pessoas (físicas ou jurídicas) e das instituições. A capacidade de determinação, que é uma forma de exercício de poder, sob o critério da objetividade, é resultado da institucionalidade legal que as organizações possuem, que traz consigo disponibilidades distintas de recursos. Levando isso em consideração, podemos definir dois polos distintos. De um lado o MPF e o TCU. De outro a CGU e a AGU.

O Ministério Público, habilitado de poder coativo dado Constituição Federal de 1988 e de poder simbólico por grande parte da sociedade, com alto nível de independência, onde cada um de seus membros é um órgão em si. O Tribunal de Contas da União, com status de tribunal (administrativo), goza do exercício de determinar e apenar, portanto também com capacidade de coagir, sendo instituição auxiliar do Poder Legislativo, com fortes laços com os aspectos políticos do parlamento. CGU e AGU, por outro lado, são órgãos administrativos do Poder Executivo Federal, que assessoram, orientam e recomendam. Tendo esse binômio em referência podemos dizer que existe uma clara assimetria de poder. A dissensão sobre o tema leniência, portanto, se resolve a partir da lógica da conflitualidade onde o exercício do poder decide os comportamentos dos afetados e participantes.

### ***2.3.2.2. Incentivos e Restrições à Colaboração***

Todo processo colaborativo, pelo caráter voluntário da participação, tem maior ou menor efetividade em razão dos incentivos ou desestímulos à participação das partes. Para nosso caso de estudo, um dos desincentivos mais destacados é a insegurança que acompanha os Acordos de Leniência.

As instâncias administrativas e jurídicas possuem baixo nível de interdependência. Isto é um problema. Um acordo firmado no âmbito administrativo pode não ser sustentável na seara

jurídica. É mais inusitado ainda, um ajuste administrativo que tenha acontecido sob os auspícios da CGU e AGU, órgãos administrativos, pode não surtir os efeitos esperados se o TCU, tribunal administrativo, ignorar o assentido e, por exemplo, declarar a idoneidade da parte lenida.

Brown (2002) assevera que os incentivos aumentam à medida que as partes interessadas veem uma relação direta entre a participação na colaboração interorganizacional e os resultados alcançados, tangíveis efetivos. Se este resultado sustentável não tem a necessária segurança de concretude temos um forte vetor de negatividade para a realização de ações colaborativas.

É justamente nesse ponto que temos que procurar formas de incrementar a governança colaborativa. Mas como? Uma forma possível, no que se relaciona com as partes governamentais dessa intrincada equação, é haver a necessária concertação para que se evidencie que o resultado possível, fruto de gestões colaborativas, é bem melhor para cada uma das partes e para o interesse público como um todo.

### ***2.3.2.3. Histórico de Conflito ou Cooperação entre as Partes Interessadas***

O Histórico de Conflito ou Cooperação entre as Partes Interessadas é um importante componente de partida no processo colaborativo. Contrário senso, nem sempre um retrospecto positivo de relação interinstitucional (cooperação em oposição a conflito) é garantia de efetivação de processos de colaboração. Estudos acadêmicos registram que altos níveis de conflito podem ser fomentadores de governança colaborativa. É o que nos relata FUTRELL (2003), que evidencia que situações de impasse na construção de entendimentos consensuais tendem a criar forte ímpeto para a colaboração interorganizacional. Contudo, tal observação exige que haja alto nível de interdependência entre os participantes. Nesta parte é importante comentar que o MPF, claramente, e o TCU, em algum grau, têm um desarmônico nível de independência em relação às demais estruturas do Estado envolvidas com o combate à corrupção.

BOBBIO (1998) nos ensina que a racionalidade weberiana, que é a racionalidade do Estado de direito, é incompatível com a nova racionalidade, que tem de compor as solicitações do ambiente com a lógica legal-racional do sistema político. É sob essa “nova ordem”, onde claramente as “solicitações do ambiente” estão voltadas para o combate à corrupção, a qualquer custo, que se origina a contradição fundamental que envolve a lógica da racionalidade administrativa, porquanto, por um lado, ela deve conformar-se com as normas, por outro, tem de estar orientada para fins ditados pelo “ambiente majoritário”.

Faz-se verdadeira a tese de que a lógica administrativa de combate à corrupção foi suplantada pelo entendimento de que o fim necessário nas questões de enfrentamento à corrupção, no bojo dos emblemáticos casos da Lava Jato, deveriam obedecer a lógica da processualística penal, que como já dissemos, ataca o elo mais substituível da intrincada corrente da corrupção sistêmica que enfrentamos: a pessoa física.

### **2.3.3. LIDERANÇA COLABORATIVA**

O desenvolvimento de ações integradas para a firma de Acordos de Leniência sustentáveis, caracterizando gestão colaborativa neste tema, depende de decisão das lideranças das partes envolvidas. Antes de avançarmos nessa questão é importante lembrar que no caso do MPF o termo “liderança” deve ser cotejado com a circunstância da independência funcional, que acrescenta destacada complexidade para tratar da contingência de liderança facilitadora naquela instituição.

A literatura especializada, conforme atestado por CHRISLIP e LARSON (1994), PINE, WARSH e MALUCCIO (1998), REILLY (2001), SUSKIND e CRUIKSHANK (1987), reforça essa perspectiva de que a liderança facilitadora possui papel crítico na decisão de reunir as partes interessadas em processos colaborativos.

Em nosso caso, onde há desconexão com a ideia de ação colaborativa interorganizacional, a liderança assume papel crucial ao estabelecer e gerir regras básicas claras, desenvolver confiança mútua, facilitar o diálogo e explicitar os ganhos provenientes da colaboração, como nos lembra ANSELL e GASH (2008).

RYAN (2001) propõe três componentes de liderança colaborativa eficaz: i. Gerenciamento adequado de processo colaborativo; ii. Manutenção da “credibilidade técnica”; e, iii. Garantia que a colaboração seja hábil para tornar crível e convincente decisões que são aceitáveis para todos. Estes componentes parecem ser completamente apropriados ao nosso caso. A isso adicione-se o contexto de que tal liderança deve se estabelecer a partir de alguma das partes ou ser um consórcio de lideranças das instituições colaborativas, havendo identificação formal ou informal dessa influência facilitadora.

### **2.3.4. DESENHO INSTITUCIONAL**

Seguindo a metodologia do Modelo Contingencial devemos entender por desenho institucional o conjunto de protocolos e regras para o desenvolvimento de dinâmicas colaborativas.

Aqui nos socorremos de CHRISLIP e LARSON (1994) que asseveram que a primeira condição de uma colaboração bem-sucedida é que ela deve ser suficientemente ampla e abrangente para que todas as partes interessadas e afetadas, ou que se preocupam com a questão, possam participar.

O esforço pela participação ampla deve ser um requisito que se busca sempre, não apenas uma situação que se tolera. Os estudos de REILLY (2001) demonstram que os processos de colaboração interorganizacional bem-sucedidos são intensivos em incentivar a participação mais ampla possível de partes interessadas, e que o oposto, a exclusão de partes, é uma das principais razões para o fracasso.

Entretanto, em nosso estudo, em razão das questões de sigilo, próprias dos instrumentos colaborativos, sejam eles da Lei de Combates às Organizações Criminosas, da Lei Antitruste ou da Lei Anticorrupção, quando nos referimos às partes interessadas, entendemos que a amplitude de participação deve ficar restrita às instituições com múnus público afeto aos acordos e as partes privadas lenidas.

Tal design fortalece ainda mais as necessidades de gestão colaborativa, já que haverá a real possibilidade de que as dinâmicas colaboracionais tenham que ser desenvolvidas para partes mais inclinadas ao processo de colaboração interorganizacional, assim como para outras mais resistentes, já que não temos uma perfeita simetria de participação, conforme visto na seção anterior.

É fundamental compreender que a participação extensiva, das partes relacionadas, não deve ser encarada apenas como algo próprio do ambiente colaborativo. Em nosso caso de estudo, sobre os Acordos de Leniência, é algo fundamental para a legitimação do resultado sustentável que se pretende. Tal legitimidade se constrói a partir da dinâmica que se cria para a deliberação conjunta das partes relacionadas com o processo e pelo fortalecimento do resultado consensual interinstitucional.

Um importante desafio associado às contingências da dimensão do desenho institucional é a existência de alternativas para andamento judicial e administrativo das situações de dissenso. Se as partes relacionadas percebem que existem possibilidades de andamento de seus intentos, em instancias alternativas e independentes, as chances para que práticas colaborativas se estabeleçam ficam fortemente comprometidas. É exatamente isso o que sugerem os resultados das pesquisas de SCHUCKMAN (2001), TETT, CROWTHER e O'HARA (2003), ao

demonstrarem que a “exclusividade de fórum colaborativo” está fortemente conectado com incentivos a adoção de práticas colaborativas e, portanto, do sucesso de tais práticas.

Este é um aspecto bastante preocupante para nosso caso de estudo. Já vimos que existe um grau bastante elevado de independência entre as instituições governamentais que podem participar da celebração de acordos de leniência. O resultado dessa independência e o que já se observa, o MPF firma Acordos de Leniência com diversas empresas sem que haja participação da CGU, por exemplo. “E qual o problema disso?” podem dizer alguns. Sendo econômico nessa resposta, já que este não é o escopo deste trabalho, uma das possibilidades possíveis seria de que a empresa fosse declarada suspensa ou inidônea, no âmbito administrativo pela CGU, mesmo que houvesse assinado acordo de leniência com o MPF no âmbito judicial. Haveria possibilidade de discussão judicial a respeito disso? Sim, mas teríamos mais uma vez, a confirmar o que estamos tentando dizer neste estudo, uma situação disfuncional, com resultados subótimos e sem segurança para as partes envolvidas.

Outro aspecto essencial, que o Modelo Contingencial nos apresenta na dimensão do Desenho Institucional, diz respeito aos estudos de BUSENBERG (1999), GEOGHEGAN e RENARD (2002), GLASBERGEN e DRIESSEN (2005), GUNTON e DAY (2003), IMPERIAL (2005), MURDOCK, WIESSNER e SEXTON (2005) e ROGERS et al. (1993), naquilo que adaptei para chamar de “normas alicerçadoras” e “transparência processualística”. Estas variáveis contingenciais são muito importantes para ganhos de confiança e legitimidade.

As normas alicerçadoras definiriam os procedimentos e regras de participação colaborativa para as partes envolvidas, trazendo legitimidade para as etapas de análise e posicionamento que estariam sobre responsabilidade de cada uma das instituições participantes. A transparência processualística permitira que o cumprimento das etapas e análises dos processos das normas alicerçadoras fossem conhecidas e passíveis de verificação por todos, desenvolvendo o sentimento de confiança mútua. Já falamos sobre isso, mas é importante frisar novamente: confiança e legitimidade são essenciais para o desenvolvimento de dinâmicas colaborativas interorganizacionais.

Outra questão de desenho institucional, talvez a mais central em nosso caso de estudo, está relacionado com a clara definição de papéis das partes envolvidas. Papéis concorrentes entre as organizações do Estado são fonte de dissensos e alimentadores de práticas competitivas, portanto contrárias à gestão colaborativa. Os papéis devem ser bem definidos e o resultado dessa definição deve estar fortemente ligada com o consenso a respeito dos trâmites e consequências intra e extra acordos firmados, conectando as esferas administrativas, por

exemplo, aquilo que é de competência da CGU com aquilo que deve ser atribuição do TCU, e entre o âmbito administrativo e o judicial, não permitindo que provas judiciais utilizadas para firma de acordos de colaboração premiada (Lei Nº 12.850/2013), emprestadas para procedimentos de leniência, sejam utilizadas para apenamentos administrativos.

### **2.3.5. RODANDO O PROCESSO COLABORATIVO**

Sempre que tratamos de processo a primeira coisa que nos ocorre é que se trata de algo linear, que tem um começo, um desenvolvimento e um estágio final. O esforço meta-analítico, empreendido por ANSELL e GASH (2008) no desenvolvimento do Modelo Contingencial, demonstrou que na verdade o processo de governança colaborativa é não-linear, na verdade ele é cíclico.

Tal constatação desconstrói o descrito por SUSSKIND e CRUIKSHANK (1987), onde a governança colaborativa aparece como um processo de construção de consenso tendo uma fase de pré-negociação, uma fase de negociação e uma fase de implementação. Aliás, esse modelo linear foi também descrito por Gray (1989), que apresentou a governança colaborativa como um processo de três etapas: (1) definição de problemas, (2) definição de direção e (3) implementação. Ou por EDELENBOS (2005), que falou sobre um processo de três etapas que inclui preparação, desenvolvimento de políticas e tomada de decisão, com cada etapa contendo várias subetapas.

A explicitação da característica cíclica do processo de governança colaborativa faz total sentido em nosso estudo de caso. O Acordo de Leniência, onde cada acordo firmado é resultado de interações únicas, é sem dúvida um processo que se retroalimenta e que propicia ou exige novas dinâmicas colaborativas para se manter funcionando (rodando).

As interações propostas no Modelo Contingencial são: i. Diálogo Face-a-Face; ii. Construção de Confiança; iii. Compromisso com o Processo; iv. Compreensão Compartilhada; e, v. Resultados Intermediários.

Tais interações são completamente aderentes às dinâmicas interorganizacionais que envolvem os Acordos de Leniência. A fim de expor esse entendimento vamos explorar suas características, sob o prisma de nosso objeto de estudo, nas seções a seguir.

### **2.3.6. DIÁLOGO FACE-A-FACE**

Em tempos de tantos espaços de presença digital, uma característica contemporânea, o diálogo multilateral face-a-face, analógico em essência, deve ser entendido e observado como uma



interação fundamental para o sucesso de processos colaborativos interorganizacionais. Tal contingência se deve a necessidade de comunicação expressa e direta, a fim de que as partes possam desenvolver a percepção de ganhos mútuos, com a superação de estereótipos e outras barreiras que são mais propiciadas por meios de comunicação indireta, com por exemplo e-mails, que ainda não são capazes de substituir completamente a comunicação direta, principalmente pela impossibilidade de expressão de elementos não textuais.

A comunicação face-a-face tem estreita relação com o processo de construção de confiança, respeito mútuo, compreensão compartilhada e compromisso com o processo, é o que registra a literatura especializada nos trabalhos de GILLIAM et al. (2002), LASKER e WEISS (2003), PLUMMER e FITZGIBBON (2004), SCHNEIDER et al.(2003), TOMPKINS e ADGER (2004) e WARNER (2006).

### **2.3.7. CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA**

A necessidade de construção de confiança entre as partes relacionadas é algo que pode parecer óbvio quando pensamos na relação entre o Estado, que por intermédio de representação qualificada em lei tem o condão de aceitar e firmar Acordos de Leniência, e o privado que representa a parte lenida.

Talvez não tão óbvia é a necessidade de construção de confiança entre as partes que representam o Estado. Aqui estamos partindo do entendimento de que a concretude de um Acordo de Leniência depende de colaboração interorganizacional, conforme sustentado neste trabalho. O consenso, para ser alcançado, dependerá em boa parte de que haja concertação entre os órgãos governamentais, e a concertação para que se materialize precisa de confiança entre os participantes.

Apesar de não haver histórico de antagonismos em outras dinâmicas colaborativas de combate à corrupção, como é o exemplo de inúmeras operações conjuntas realizadas, envolvendo a CGU, o MPF e a Polícia Federal, na verdade a segregação de atribuições e o resultado buscado, comum para todos, não exigia grande aparato colaborativo interorganizacional.

Diferentemente, a assinatura de Acordos de Leniência, em razão de seus objetivos e dinâmicas, exige a renúncia de parcelas de exercício punitivo dos órgãos envolvidos. Isso gera desconfiança.

De toda sorte, trata-se de uma interação que exige tempo e dedicação, mas que parece ser completamente viável em razão de um passado recente de ações conjuntas bem-sucedidas.

### **2.3.7.1. *Compromisso com o Processo***

Essa é uma das contingências mais críticas. Em um estudo empreendido por MARGERUM (2002), verificou-se que o compromisso dos membros era o fator mais importante para facilitar a colaboração, o que nos parece extremamente conexo à lógica de uma dinâmica que exige que as partes queiram, de forma positiva, construir um determinado nível de consenso. É uma condição *sine qua non*.

Para nosso caso de estudo, a criticidade dessa contingência está ligada à motivação que as partes possuem para participar de dinâmicas colaborativas interorganizacionais. O estabelecimento de um *locus* único e prioritário para as dinâmicas de colaboração interorganizacional pode ser um dos incentivadores de participação. As estratégias para essa constituição podem ser muitas, como por exemplo, o estabelecimento de fóruns de discussão, o que pode induzir a participação pela necessidade verificação de que a perspectiva das partes está orientada para a convergência de determinados entendimentos. Ou ainda, para construir legitimação de posições ou garantias de cumprimento de normas.

De todas as maneiras, nos parece que o compromisso com o processo significa, antes de qualquer outro aspecto, o desenvolvimento da crença de que a governança colaborativa deve gerar ganhos mútuos para se alcançar resultados sustentáveis nas situações de enfrentamento à corrupção, de forma mais ampla, e para a firma de Acordos de Leniência igualmente sustentáveis, de forma específica.

Aqui, o maior desafio é exercitar o reconhecimento mútuo e a apreciação conjunta, o que significa uma verdadeira disposição para cumprir os resultados de uma dinâmica colaboracional, mesmo que não totalmente aderente ao entendimento inicial proposto ou ao qual uma das partes esteja filiada. É o que GILLIAM et al. (2002) apresentou como sentimento de comprometimento e apropriação como resultado de um maior nível de envolvimento.

Outro aspecto desafiador diz respeito ao fato de que a autoria, a propriedade do processo colaborativo deve ser compartilhada por todas as partes governamentais interessadas, onde cada um é responsável pelo todo, cumprindo um papel ativo na construção, em nosso caso, de Acordos de Leniência sustentáveis. Tal arranjo exige um alto nível de confiança mútua, a única forma de convencer todas a compartilhar responsabilidade sobre uma construção coletiva.

### **2.3.7.2. *Compreensão compartilhada***

Na bibliografia sobre colaboração interorganizacional a compreensão compartilhada é várias vezes descrita como "missão comum", conforme apresentado por ALEXANDER, COMFORT e WEINER (1998), ROUSSOS e FAWCETT (2000), ou "propósito comum", nos termos de TETT, CROWTHER e O'HARA (2003), ou ainda como "objetivos comuns", conforme HUXHAM (2003), ou "visão compartilhada" nos termos de MANRING e PEARSALL (2004), WALTER e PETR (2000), "ideologia compartilhada" conforme WAAGE (2001). O entendimento compartilhado também pode implicar em um acordo sobre uma definição do problema, conforme proposto por BENTRUP (2001), North (2000), PAHL-WOSTL e HARE (2004). Ou, pode significar acordo sobre o conhecimento relevante necessário para resolver um problema.

Acredito firmemente que não haja dúvida a respeito dessa convergência entre os órgãos governamentais, em seus aspectos gerais, de que todos buscam o combate à corrupção. Contudo, para nosso caso de estudo, é algo ainda a se construir uma compreensão compartilhada por todos, no que se refere aos propósitos de Acordos de Leniência sustentáveis.

### **2.3.7.3. *Resultados Intermediários***

A possibilidade de demonstração de resultados intermediários, decorrentes das práticas de colaboração interorganizacional, funciona como indutora de práticas de governança colaborativa. É o que nos mostram os trabalhos de CHRISLIP e LARSON (1994), ROUSSOS e FAWCETT (2000), WARNER (2006), WEECH-MALDONADO e MERRILL (2000).

Uma das principais possibilidades, associadas ao nosso caso de estudo, tendo como objetivo o desenvolvimento de Acordos de Leniência Sustentáveis, é o incremento das fases instrutórias individuais por cada parte governamental participante do processo colaborativo interorganizacional, resultante das interações propiciadas pela prática de governança colaborativa. Tal incremento redundará em graus mais elevados e com maior acuidade no cumprimento das etapas internas de cada um desses participantes. Esse aspecto, que certamente pode ser percebido pelo conjunto de membros em cada uma das organizações, representa a possibilidade concreta de resultados intermediários.

## **2.4. MODELO INTEGRATIVO PARA GOVERNANÇA COLABORATIVA**

O Modelo Integrativo em muitos aspectos complementa e amplia diversas questões tratadas no Modelo Contingencial, daí nossa opção em ter esta referência teórica contribuído com a lente principal do Modelo Contingencial.

Contudo, nos aspectos que se sobrepõe, optamos por não os repetir nesse trabalho. Se assim procedêssemos conseguiríamos apenas um panorama comparativo, questão desnecessária para o cumprimento dos objetivos aqui propostos.

O exemplo bem-acabado disso seria trazer a definição de governança colaborativa apresentada por EMERSON; NABATCHI; & BALOGH (2011): “processos e estruturas de tomada de decisões e gerenciamento de políticas públicas que envolvem pessoas de forma construtiva em todos os limites das agências públicas, níveis de governo e / ou as esferas pública, privada e cívica para realizar um propósito público, que não poderia ser realizado de outra forma.”.

Como já apresentado na sessão 2 deste trabalho, a definição apresentada no Modelo Integrativo é de fato mais ampla que aquela que nos brinda ANSELL e GASH (2008). Contudo, é justamente essa característica de ser mais ampla que torna a definição menos útil para modelar as questões de colaboração interorganizacional em processos de Acordos de Leniência.

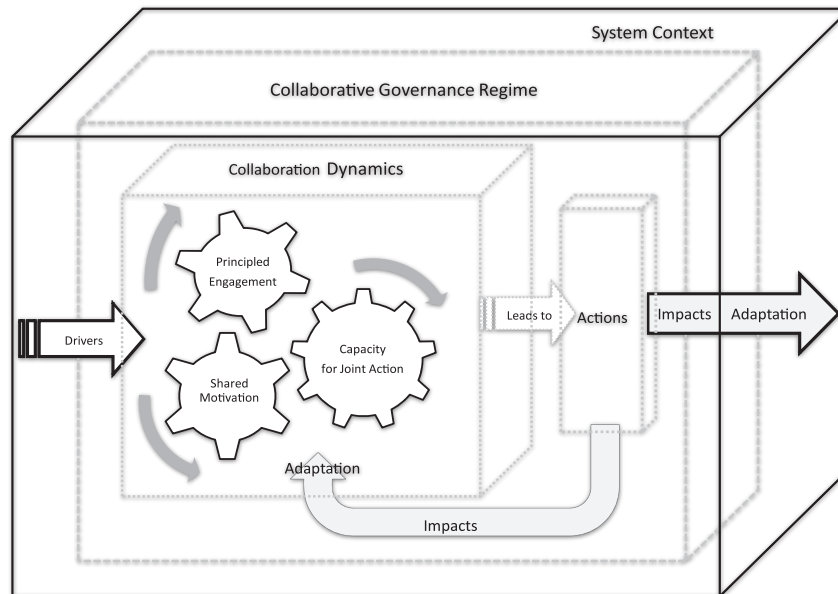
Tendo isso em mente, a seguir destacamos os principais aspectos do Modelo Integrativo.

### **2.4.1. ENQUADRAMENTO INTEGRATIVO**

Um dos principais aspectos do Modelo Integrativo é buscar campos de aplicação diferentes, como administração pública, planejamento, gerenciamento de conflitos, governança ambiental, entre outros.

O Modelo Integrativo, apresentado abaixo, tem três dimensões. A mais ampla e que contém as demais é a que representa o (i) Contexto Geral, no qual está inserido o (ii) Regime de Governança Colaborativa (RGC) e dentro deste a (iii) Dinâmicas de Colaboração.

Figura 2 – Modelo Integrativo de Governança Colaborativa – EMERSON; NABATCHI; & BALOGH (2011)



Cabe ressaltar que o Regime de Governança Colaborativa (RGC), do original *Collaborative Governance Regime* (CGR), é a dimensão central do modelo. A utilização do termo “regime” serve para dar destaque ao fato de que se trata de um arranjo específico, um contexto próprio, no qual as tomadas de decisões possuem padrão de comportamento e atividade entre as “fronteiras” das instituições (públicas, privadas, cívicas) participantes do processo colaborativo.

#### 2.4.2. SISTEMA CONTEXTUAL (System Context)

Como bem observa BORRINI-FEYERABEND (1996), a governança colaborativa é iniciada e evolui dentro de um contexto multicamadas de influências políticas, jurídicas, socioeconômicas, ambientais e outras. Esse contexto de sistema externo cria oportunidades, restrições e influencia os parâmetros gerais dentro dos quais um RGC se desenvolve. Não só o contexto do sistema molda a RGC geral, mas o próprio regime também pode afetar o contexto do sistema através do impacto de suas ações colaborativas.

Existem diversos trabalhos que explicitam os principais elementos do sistema contextual que tornam cada um deles únicos em suas naturezas e perspectivas de RGC. OSTROM (1990) nos fala de condições de recursos que precisam melhorar, aumentar ou limitar. BINGHAM (2008) de quadro jurídico, administrativo, regulamentar e judicial e SELIN e CHAVEZ (1995) do grau de conexão dentro e entre redes existentes. Além daquilo que nos foi brilhantemente apresentado por ANSELL e GASH (2008), tratando de dinâmicas políticas e relações de poder

dentro das comunidades e entre os níveis de governo, ou ainda, níveis históricos de conflito entre os interesses reconhecidos e os níveis de confiança e impacto nas relações entre as partes.

É importantíssimo compreender, como nos alerta EMERSON; NABATCHI; & BALOGH (2011), o Sistema Contextual não como um conjunto de condições iniciais, mas como um espaço tridimensional circundante, no qual as condições externas (por exemplo, uma eleição, desaceleração econômica, evento climático extremo ou regulamentação recentemente promulgada) podem influenciar a dinâmica e o desempenho de colaboração, não só no início, mas em qualquer momento durante a vida do RGC, abrindo assim novas possibilidades ou apresentando desafios imprevistos.

### **2.4.3. DRIVERS**

Essa é uma contribuição complementar ao Modelo Contingencial muito interessante. O Modelo Integrativo separa as variáveis contextuais (contingenciais) dos Drivers essenciais, sem os quais o ímpeto para a colaboração não se desenvolve com sucesso. Esses drivers representam a liderança, os incentivos consequentes, as interdependências e incertezas.

O primeiro Drive essencial é a liderança, que remete à presença de um líder identificado que está em posição de iniciar e ajudar a garantir recursos e suporte para um RGC. Conforme nos indicam os autores, o líder pode, em virtude de sua própria estatura, ser um membro de uma das partes ou alguém com poder de decisão, ou pode estar localizado dentro de uma outra organização confiável, assim entendida pelas partes. Independente disso, o líder deve possuir um compromisso com a resolução de problemas colaborativos, uma vontade de não defender uma solução específica e exibir imparcialidade em relação às preferências dos participantes, conforme sustentado por BRYSON, CROSBY e STONE (2006) e SELIN e CHAVEZ (1995). Além disso, a capacidade de liderança para absorver os custos de transação elevados (e potencialmente restritivos) de iniciar um esforço colaborativo, por exemplo, fornecendo equipamentos, tecnologias e outros recursos para ajudar a reforçar o processo colaborativo.

Outro desses Drivers, os incentivos consequentes, dizem respeito aos problemas internos (problemas, necessidades de recursos, interesses ou oportunidades) e externos (situações ou crises institucionais, ameaças ou oportunidades) para a ação colaborativa. Tais incentivos são ditos consequentes em razão dos problemas inerentes às partes, quando o momento ou a pressão para as soluções estão maduras e a ausência de atenção aos incentivos pode ter impactos negativos. Deve-se notar, no entanto, que nem todos os incentivos consequentes são negativos. Por exemplo, a disponibilidade de uma concessão ou nova oportunidade de financiamento pode

levar ao desenvolvimento de uma iniciativa colaborativa. No entanto, tais incentivos (positivos ou negativos) devem existir para induzir líderes e participantes a se envolverem juntos.

Um dos aspectos mais importantes, nessa questão dos incentivos consequentes, refere-se a interdependência, ou seja, quando indivíduos e organizações são incapazes de realizar algo por conta própria. É uma condição prévia amplamente reconhecida para a ação colaborativa (GRAY 1989; THOMSON E PERRY, 2006). Em certo sentido, este é o principal incentivo consequente. Este driver é referido como "falha no setor" por BRYSON, CROSBY e STONE (2006) e como "restrições à participação" por Ansell e Gash (2008).

A incerteza representa um Driver desafiador. A incerteza que não pode ser resolvida internamente pode gerar dinâmicas colaborativas, a fim de reduzir, difundir e compartilhar riscos. A incerteza coletiva é um indutor de interdependência. Se as partes ou organizações fossem dotadas de informações perfeitas sobre um problema e sua solução, elas seriam capazes de agir de forma independente para prosseguir seus interesses ou responder ao risco, conforme assevera BENTRUP (2001).

#### **2.4.4. REGIME DE GOVERNANÇA COLABORATIVA (RGC)**

Esta terminologia de RGC é uma interessante apresentação do Modelo Integrativo, que sinaliza a existência de um sistema entre distintas partes, em nosso estudo em específico, entre distintas partes governamentais, onde deve predominar condutas, tomadas de decisões e atividades colaborativas.

Se podemos afirmar que a forma e direção do RGC são determinados inicialmente pelos Drivers que estão presentes no contexto do sistema, podemos asseverar que o desenvolvimento e grau de efetividade do Regime de Governança Colaborativa é influenciado ao longo do tempo por dois componentes: (i) Dinâmicas Colaborativas e (ii) Ações Colaborativas. A seguir tratamos de detalhar esses componentes.

##### **2.4.4.1. DINÂMICAS COLABORATIVAS**

Os Drivers essenciais impulsionam ou induzem a participação, reduzindo os custos iniciais da ação colaborativa e estabelecendo a dinâmica de colaboração. Essas dinâmicas e as ações que elas produzem ao longo do tempo constituem um RGC. Vários pesquisadores retratam processos colaborativos como uma sequência linear de etapas ou estágios, que ocorrem ao longo do tempo, desde a definição do problema até a configuração e implementação da ação, conforme evidenciam DANIELS e WALKER (2001), GRAY (1989), SELIN e CHAVEZ

(1995). Em contraste, e consistente com ANSELL e GASH (2008) e THOMSON AND PERRY (2006), consideramos os estímulos dentro da dinâmica como interações cíclicas.

#### **2.4.4.2. ENGAJAMENTO POR PRINCÍPIOS**

O engajamento por princípios ocorre ao longo do tempo e pode incluir diferentes partes interessadas em distintos pontos e pode ocorrer em formatos presenciais ou virtuais, redes interorganizacionais ou reuniões privadas e públicas, entre outras configurações. Através da comunhão de princípios, pessoas com diferentes objetivos, relacionamentos e identidades, trabalham em seus respectivos limites institucionais, setoriais ou jurisdicionais para resolver problemas, resolver conflitos ou criar valor, é o que nos alertam CAHN (1994), CUPACH e CANARY (1997), LULOFS e CAHN (2000). Embora o diálogo face-a-face seja vantajoso desde o início, nem sempre é essencial, particularmente quando o conflito pode ser baixo e os valores e objetivos compartilhados rapidamente são superficiais.

No Modelo Integrativo esse componente é denominado de “engajamento por princípios”. Tais princípios, amplamente explorado em outros trabalhos científico, também costumam ser nominados de “discurso justo e civil” e “comunicação aberta e inclusiva”.

Antes de especificar os elementos abrangidos engajamento por princípios, é importante discutir os participantes. Quem são os participantes e quem eles representam são importantes para a colaboração. No Modelo Integrativo, os participantes podem representar a si próprios, um cliente, um eleitorado, um tomador de decisão, uma agência pública, uma ONG, uma empresa, uma comunidade ou o público em geral. A sua seleção pode variar consideravelmente, desde participantes representantes do Estado (por exemplo, administradores experientes e representantes eleitos), até minorias (por exemplo, profissionais ou interessados leigos ou selecionados aleatoriamente, indivíduos selecionados ou recrutados) e membros difusos da sociedade em geral (FUNG 2006). E como nos lembra BARDACH (2001), cada participante traz um conjunto de atitudes, valores, interesses e conhecimentos individuais, além das culturas, missões e mandatos das organizações ou eleitores que representam.

A inclusão e a diversidade são valorizadas não só como aspectos fundamentais, mas também por razões instrumentais. Dão voz a múltiplas perspectivas e interesses diferentes, permitindo o desenvolvimento de decisões mais “pensadas” e que tenham uma visão mais ampla de quem se beneficiará ou, eventualmente, de quem será prejudicado por uma ação, conforme bem registra BEIERLE e CAYFORD (2002), e SIRIANNI (2009).



O engajamento por princípios decorre de quatro elementos básicos: (i) descoberta, (ii) definição, (iii) deliberação e (iv) determinação. Estes se baseiam em fases de aprendizagem colaborativa e podem ser considerados elementos de um processo dinâmico de aprendizagem social. Através destas dinâmicas, os parceiros de colaboração desenvolvem um senso compartilhado de propósito e de ação compartilhada. Essa dinâmica de ação compartilhada inclui a compreensão do grupo sobre o tamanho do problema ou do desafio que está abordando, bem como o escopo e a escala das atividades ou intervenções escolhidas pelo grupo (KOONTZ et al., 2004, LEACH e PELKEY, 2001).

A descoberta refere-se à explicitação de interesses, preocupações e valores individuais e compartilhados, bem como a identificação e análise de informações relevantes e significativas e suas implicações. A descoberta pode ser focada no reconhecimento de interesses compartilhados, em resultados conjuntos e mais investigações analíticas. O processo de definição caracteriza os esforços contínuos para construir um significado compartilhado, articulando propósitos e objetivos comuns, concordando com os conceitos e terminologia que os participantes usarão para descrever e discutir problemas e oportunidades, clarificando e ajustando tarefas e expectativas e estabelecendo critérios compartilhados com os quais se pode avaliar informações e alternativas (BENTRUP 2001, PAHL-WOSTL 2007).

Deliberação, ou comunicação sincera e fundamentada, é amplamente celebrada como uma marca e um ingrediente essencial do engajamento bem-sucedido. A qualidade da deliberação, especialmente quando os participantes têm diferentes interesses e perspectivas, depende tanto da habilidade de defesa dos interesses individuais e representados quanto da eficácia das estratégias e intervenções de resolução de conflitos. Conversas difíceis, autoafirmação construtiva, perguntas e respostas desafiadoras, e expressar desentendimentos de forma honesta e respeitosa, são parte integrante de uma comunicação efetiva. A governança colaborativa cria o espaço "seguro" para que tais dinâmicas ocorram.

Finalmente, engajamento por princípios incorpora os processos de fazer determinações conjuntas, incluindo decisões processuais e determinações substantivas. As determinações substantivas são muitas vezes consideradas como uma das saídas ou produtos finais de colaboração interorganizacional. Em um RGC em desenvolvimento, no entanto, muitas determinações substantivas são feitas ao longo do tempo, estas são integradas na estrutura como um elemento repetitivo no princípio de engajamento.

O estudo da prática e os registros teóricos de dinâmicas de colaboração sugerem que as determinações produzidas através de processos de engajamento forte serão mais justas e

duradouras, robustas e eficazes, é o que afirmam INNES e BOOHER (1999), SIPE e STIFTEL (1995), SUSSKIND e CRUIKSHANK (1987). A maioria dos profissionais e pesquisadores, no entanto, considera a construção de consenso como o método fundamental para a determinação do grupo, embora isso não signifique que o consenso, como decisão, seja sempre exigido ou alcançado, conforme alertam SUSSKIND, MCKEARNAN e THOMAS-LARMER (1999).

Os processos de engajamento colaborativo foram estudados a partir de várias lentes disciplinares, e os observadores identificam numerosos resultados positivos do envolvimento bem sucedido, além da qualidade geral das determinações, como a clareza melhorada sobre questões e preocupações fundamentais, gestão efetiva de diferenças e conflitos, maior confiança e respeito mútuo entre as partes; maior capacidade social, operacional e de tomada de decisão, melhor integração do conhecimento relevante em deliberações e decisões, e maior legitimidade percebida dentro e fora da colaboração (AGRANOFF e MCGUIRE 2003; BRYSON, CROSBY e STONE 2006; EMERSON et al. 2009; FUNG 2006; LEACH e SABATIER 2005; MILWARD e PROVAN, 2000). Alguns estudiosos combinam estes resultados dinamicamente com os processos de engajamento, pelo qual um "ciclo virtuoso" é iniciado. No Modelo Integrativo, os autores, descompactaram essas dinâmicas, distinguindo o componente de engajamento, tanto dos benefícios motivacionais compartilhados que produz quanto a subsequente capacidade de ação conjunta que é gerada. Em outras palavras, dentro do Modelo Integrativo de governança colaborativa, o ciclo dinâmico de descoberta, definição, deliberação e determinação durante o engajamento cria e reforça a motivação compartilhada e constrói a capacidade necessária para a ação conjunta.

#### **2.4.4.3. MOTIVAÇÃO COMPARTILHADA**

No Modelo Integrativo a motivação compartilhada é como um ciclo de auto reforço composto por quatro elementos: (i) confiança mútua, (ii) compreensão, (iii) legitimidade interna e (iv) compromisso. Os autores reconhecem que todos esses elementos estão apresentados no Modelo Contingencial, exceto a legitimidade interna.

Aproveitando a exposição desses quatro elementos, feita no Modelo Integrativo, podemos reforçar o que já foi apresentado no Modelo Contingencial, da forma que se segue.

A motivação compartilhada representa o desenvolvimento da confiança que ocorre ao longo do tempo, enquanto as partes trabalham juntas, conhecem-se e provam que são razoáveis, previsíveis e confiáveis. (FISHER e BROWN, 1989). A confiança tem sido uma condição *sine qua non* reconhecida há muito tempo (HUXHAM e VANGEN, 2005; KOPPENJAN e KLIJN,

2004; LEACH e SABATIER 2005; OSTROM, 1998). Em sistemas de redes, por exemplo, a confiança tem sido fundamental para reduzir os custos de transação, melhorar os investimentos e a estabilidade das relações e estimular a aprendizagem, o intercâmbio de conhecimento e a inovação (KOPPENJAN e KLIJN, 2004). O Modelo Integrativo conceitualizou o mecanismo pelo qual a confiança produz resultados como um elemento fundamental no ciclo da motivação compartilhada, isto é, a confiança gera compreensão mútua, o que, por sua vez, gera legitimidade e compromisso. A confiança permite às pessoas ir além de seus próprios quadros de referência e perspectivas pessoais, institucionais e jurisdicionais para entender os interesses, necessidades, valores e restrições de outras partes (BARDACH 1998; RING e VAN DE VEN 1994, THOMSON e PERRY, 2006).

Isso constitui a base da compreensão mútua, o segundo elemento na motivação compartilhada. A nível interpessoal, a confiança permite que as pessoas vejam e, em seguida, apreciem as diferenças nos outros. Permite que as pessoas se revelem aos outros e, portanto, sejam vistas e apreciadas por eles (DANIELS e WALKER 2001, GRAY 1989). A compreensão mútua não é "entendimento compartilhado" como discutido por ANSELL e GASH (2008), onde os participantes concordam em um conjunto compartilhado de valores ou metas. Em vez disso, o entendimento mútuo refere-se especificamente à capacidade de compreender e respeitar as posições e os interesses dos outros, mesmo quando não se pode concordar.

Por sua vez, o entendimento mútuo gera um senso de validação interpessoal e legitimidade cognitiva (o elemento excetuado no Modelo Contingencial), referido como legitimidade interna por PROVAN e MILWARD (1995) e como componente do processo em BRYSON, CROSBY e STONE (2006). A confirmação de que os participantes em um empreendimento coletivo são confiáveis e críveis, com interesses compatíveis e interdependentes, legitima e motiva a colaboração contínua. As normas interpessoais informais de confiança e reciprocidade que THOMSON e PERRY (2006) discutem orientam essas interações e reforçam ainda mais a confiança na legitimidade e eficácia da dinâmica colaborativa. Isso leva a criar vínculos de compromisso compartilhado (o quarto elemento), que permitem aos participantes atravessar os limites organizacionais, setoriais e / ou jurisdicionais que os separaram anteriormente e se comprometeram a um caminho compartilhado. ANSELL e GASH (2008) também distinguem o "compromisso com o processo" como um fator chave na dinâmica colaborativa.

#### ***2.4.4.4. CAPACIDADE DE AÇÃO CONJUNTA***

A colaboração interorganizacional objetiva gerar os resultados desejados pelas partes (consenso), que não poderiam ser realizados separadamente, conforme o conceito apresentado

pelos autores do Modelo Integrativo. Como HIMMELMAN (1994) descreve, a colaboração interorganizacional está envolvida em atividades cooperativas para aumentar a capacidade das partes para atingir um propósito comum. Assim, o RGC deve gerar uma nova capacidade de ação conjunta, que não existia antes, que seja capaz de sustentar ou aumentar a capacidade durante a dinâmica colaborativa. A capacidade necessária é especificada durante o engajamento, derivado da ideia explícita ou tácita dos participantes, necessária para atingir seu propósito colaborativo e provavelmente influenciada pelo escopo e escala dos objetivos e atividades do grupo. Esta nova capacidade também é a base para o empoderamento do grupo, que é frequentemente discutido como um princípio democrático subjacente à colaboração (LEACH 2006).

Conforme SAINT-ONGE e ARMSTRONG (2004), a capacidade de ação conjunta é como “uma coleção de elementos multifuncionais que se unem para criar o potencial de ação efetiva” e servir “como o link entre estratégia e desempenho”. No Modelo Integrativo, a capacidade de ação conjunta é apresentada como a combinação de quatro elementos necessários: (i) arranjos processuais e institucionais, (ii) liderança, (iii) conhecimento e (iv) recursos. Conforme os autores, todos os quadros colaborativos estudados reconhecem a importância das regras e protocolos formais e informais, o *design* institucional e outras dimensões estruturais para a colaboração interorganizacional. A maioria também identifica a liderança como um elemento importante. Os níveis desses elementos devem ser suficientes para atingir os objetivos acordados. Além disso, a capacidade de ação conjunta pode ser vista como um resultado intermediário dos ciclos interativos de engajamento de princípios e motivação compartilhada. No entanto, à medida que a capacidade conjunta se desenvolve, ela também pode fortalecer ou melhorar os ciclos de engajamento e motivação e, sinergicamente, garantir ações e impactos mais efetivos. Um ou mais dos elementos de capacidade de ação conjunta podem ser oferecidos antecipadamente como um incentivo à colaboração do líder iniciador e/ou ser desenvolvido ao longo do tempo através da interação do envolvimento de princípios e motivações compartilhadas.

Os arranjos processuais e institucionais abrangem a gama de protocolos de processo e estruturas organizacionais necessárias para gerenciar interações repetidas ao longo do tempo. A literatura de resolução de conflitos identifica dimensões como acordos para mediar regras básicas, protocolos operacionais, regras de decisão, e assim por diante, mas são suficientes para colaborações de longo prazo, onde as normas informais devem ser complementadas com fatores de *design* institucional mais formais, tais como ofícios, leis, regras e regulamentos. Por outras palavras, redes colaborativas maiores, mais complexas e de longa duração requerem estruturas

e protocolos mais formais para a administração e gestão do trabalho (MILWARD e PROVAN, 2000, 2006). Esses arranjos processuais e institucionais devem ser definidos tanto no nível interno da organização e no nível interorganizacional. Em geral, a estrutura da autoridade interna das instituições colaborativas tende a ser menos hierárquica e estável, e mais complexa e fluida do que as encontradas nas burocracias tradicionais (BRYSON, CROSBY e STONE 2006, HUXHAM e VANGEN, 2005). Tais estruturas e protocolos podem variar de acordo com a função, por exemplo, assumindo a forma de redes informacionais, de desenvolvimento, de alcance ou de ação (AGRANOFF e MCGUIRE 2003) e, por exemplo, sendo administrado como um sistema de autogestão, por meio de uma agência ou agências líderes designadas, ou com a criação de uma nova estrutura governamental (MILWARD e PROVAN 2006).

Os protocolos que regem os esforços colaborativos podem ser "normas de reciprocidade" e / ou mais formais de interações de rede (THOMSON e PERRY, 2006). Eles também podem distinguir as regras de interação das regras do dissenso em redes (KOPPENJAN e KLIJN 2004).

O segundo elemento em capacidade de ação conjunta é a liderança. A importância da liderança na governança colaborativa é amplamente confirmada (ANSELL e GASH 2008, BINGHAM e O'LEARY 2008, CARLSON 2007, SAINT-ONGE e ARMSTRONG 2004, SUSSKIND e CRUIKSHANK, 1987). A liderança pode ser um driver externo (como apresentado anteriormente), um ingrediente essencial da própria governança colaborativa e uma consequência significativa da colaboração. Além disso, a governança colaborativa exige e cultiva múltiplas oportunidades e papéis para a liderança (AGRANHOFF e MCGUIRE 2003, BRYSON, CROSBY e STONE, 2006). Estes incluem os papéis de liderança do patrocinador, convocador, facilitador/mediador, representante de uma organização ou eleitorado, tradutor de ciência, tecnólogo e defensor público, entre outros. Certos papéis de liderança são essenciais no início, outros são mais críticos durante momentos de deliberações ou conflitos, e ainda outros em defender as determinações colaborativas até a implementação (AGRANOFF 2006; BRYSON, CROSBY e STONE 2006, CARLSON 2007).

O conhecimento é o terceiro elemento na capacidade de ação conjunta. De muitas maneiras, é a moeda da colaboração. Em essência, a colaboração requer a agregação, a separação e a remontagem de dados e informações, bem como a geração de novos conhecimentos compartilhados. "O conhecimento é uma informação combinada com compreensão e capacidade: ela vive na mente das pessoas. . . O conhecimento guia a ação, enquanto informações e dados podem simplesmente informar ou confundir "(GROFF e JONES, 2003). Chamado parte dos ativos do capital humano por AGRANOFF (2008), o termo "conhecimento"

neste modelo refere-se ao capital social do conhecimento compartilhado que foi pesado, processado e integrado aos valores e julgamentos de todas as partes.

ANSELL e GASH (2008) observam: "À medida que o conhecimento se torna cada vez mais especializado e distribuído e, à medida que as infraestruturas institucionais se tornam mais complexas e interdependentes, a procura de colaboração aumenta". Os estudiosos parecem concordar e vários estudaram e escreveram explicitamente sobre a importância do gerenciamento do conhecimento para a colaboração entre redes (por exemplo, AGRANOFF 2007, 2008; CROSS e PARKER 2004). Para SAINT-ONGE e ARMSTRONG (2004), a capacidade de transmitir conhecimentos de alta qualidade efetivamente dentro e entre as organizações é a essência da "condutividade" em organizações e redes de alto desempenho. O conhecimento também é o elemento central nos modelos de gerenciamento de recursos adaptativos, onde as condições de incerteza científica ou de recursos levam os partidos a cooperar em experiências de gerenciamento para testar e construir conhecimento para práticas de gestão melhores e mais duradouras (HOLLING, 1978).

Os recursos são o elemento final da capacidade de ação conjunta. Explicitar benefícios de dinâmicas de colaboração é o canal para compartilhar e alavancar recursos escassos (THOMSON e PERRY 2006). O apoio de um orçamento adequado e outros recursos necessários também são fundamentais para a colaboração bem-sucedida (LUBELL, LEACH e SABATIER 2009). Recursos úteis podem incluir financiamento, tempo, suporte técnico e logístico, assistência administrativa e organizacional, habilidades necessárias para análise ou implementação, entre outros. O poder também pode ser visto como um recurso e, como outros recursos, quase sempre é distribuído de forma desigual entre os participantes (BRYSON, CROSBY e STONE 2006, HUXHAM e VANGEN, 2005). As disparidades de recursos entre os participantes são muitas vezes destacadas em ambientes intercultural, onde a linguagem, os costumes e a cultura podem apresentar barreiras ao engajamento. Através da dinâmica colaborativa, esses recursos podem ser alavancados e redistribuídos como recursos compartilhados para afetar positivamente os objetivos comuns do RGC. A equidade e legitimidade percebidas e reais, legitimidade e eficácia de RGCs podem depender de quão bem essas diferenças de recursos são gerenciadas.

#### **2.4.5. AÇÕES COLABORATIVAS**

A governança colaborativa é "geralmente iniciada com um objetivo instrumental em mente" (HUXHAM et al., 2000), ou seja, para impulsionar ações que "não poderiam ter sido atingidas por nenhuma das organizações agindo sozinho" (HUXHAM 2003, ver também AGRANOFF e

MCGUIRE 2003, BINGHAM e O'LEARY, 2008). As ações colaborativas devem estar no cerne de qualquer estrutura de governança colaborativa, mas eles receberam atenção limitada e muitas vezes não são especificadas (THOMAS e KOONTZ, 2011). Quando abordada, a dinâmica colaborativa geralmente é vista como o principal resultado de um processo linear e às vezes é confundida com impactos. No entanto, "Processos e resultados não podem ser cuidadosamente separados na construção de consenso [e RGCs] porque o processo é importante por si só e porque o processo e o resultado provavelmente estarão ligados" (INNES e BOOHER 1999).

No entanto, os RGCs efetivos devem fornecer novos mecanismos de ação coletiva determinados por parceiros de colaboração de acordo com sua teoria de ação expressa ou implícita para realizar seus resultados preferidos. Dependendo do contexto e do encargo do RGC, tais ações podem incluir, por exemplo, a obtenção de endossos, a formação de participantes ou o público, promulgando medidas políticas (novas leis ou regulamentos), organizando recursos externos, empregando pessoal, realizando instalações, realizando novas práticas de gestão, acompanhamento da implementação e cumprimento de conformidades. Alguns RGCs têm objetivos muito amplos (por exemplo, tomar ações relacionadas ao desenvolvimento estratégico ou dentro de uma determinada questão ou área de política), enquanto outros têm objetivos mais restritos (por exemplo, tomar medidas em um projeto específico ou reunir e analisar informações específicas) (HUXHAM et al. 2000). As ações colaborativas podem ser realizadas em conjunto por todos os parceiros ou seus agentes, por parceiros individuais que realizam tarefas acordadas através do RGC ou por entidades externas que respondam a recomendações ou instruções do RGC.

A adequação das ações deve ser vista à luz da teoria de ação compartilhada e compreendida dentro do contexto do sistema, onde tais ações de pessoas ou organizações individuais não seriam tomadas de outra forma. A ação colaborativa será difícil de realizar, e muito menos avaliar, se os objetivos compartilhados e uma lógica operacional para agir não sejam explicitados.

#### **2.4.6. ADAPTAÇÃO**

A governança colaborativa é frequentemente defendida devido ao seu potencial para transformar o contexto de uma situação ou problema complexo. De fato, uma das "principais consequências (da governança colaborativa) pode ser mudar a direção de uma situação complexa, incerta e evolutiva e ajudar a mover uma comunidade para níveis mais altos de importância social e ambiental" (INNES e BOOHER 1999). No Modelo Integrativo, foram identificadas tais mudanças transformadoras potenciais como a adaptação aos impactos

promovidos pelos RGCs. Por exemplo, com base nos impactos da ação colaborativa, os problemas são resolvidos (ou não), novos resultados de pesquisa confirmam práticas de gerenciamento selecionadas (ou não), e diferentes conjuntos de desafios ou oportunidades surgem. Cada um destes pode alterar o contexto geral do sistema.

O Modelo Integrativo propõe o potencial de adaptação no próprio RGC. Isso pode ocorrer indiretamente como resultado de mudanças no contexto do sistema (por exemplo, alterando os Drivers para a colaboração) ou diretamente em resposta à eficácia percebida de ações e impactos (por exemplo, levando a uma nova carga ou mandato, a adição de novas Partes interessadas, uma nova série de geração de conhecimento ou alavancagem de recursos, ou a decisão de dissolver a colaboração). INNES e BOOHER (1999) classificam muitas dessas adaptações como efeitos de terceira ordem.

O gerenciamento de recursos adaptativos, que antecede a conceitualização mais ampla da governança colaborativa, postula o mesmo tipo de mecanismo de feedback (HOLLING, 1978) em sistemas mais resilientes e descentralizados, onde condições de incerteza ou conhecimento científico limitado podem reduzir a utilidade de investimentos ou estratégias de gerenciamento permanente. No entanto, foi dada uma atenção menor à adaptação dos próprios arranjos institucionais ou dos RGCs (HEIKKILA e GERLAK 2005, KARKKAINEN, 2002). O Modelo Integrativo postula que os RGCs serão altamente receptivos à sua eficácia na obtenção dos impactos desejados porque o engajamento entre diferentes partes deve gerar "retornos" para que os parceiros justifiquem seu envolvimento contínuo com suas próprias organizações e eleitores. Se a ação conjunta inicial não ocorrer ou os impactos não estão próximos dos objetivos identificados, os RGCs serão pressionados por seus parceiros para fazer os ajustes necessários em seus objetivos, sua teoria de ação, sua dinâmica colaborativa ou seus investimentos na construção de mais capacidade para ação conjunta. Se necessário mudanças não são feitas, os baixos custos de sair do regime levará a baixa participação ou saída. Em teoria, tais adaptações deveriam ser mais viáveis em estruturas horizontais, como as RGCs, porque o regime é mais flexível, voluntário e "*soft-wired*" em comparação com organizações mais estruturadas e unitárias com incentivos mais fortes para manter estratégias de *status quo* e investimento de recursos. A integração desses laços de feedback adaptativo no Modelo Integrativo fornece um espaço orientador para o estudo da adaptação tanto no contexto do sistema como nos próprios RGCs.



### 3. METODOLOGIA

Investigar os Acordos de Leniência enquanto instrumentos colaborativos previsto na LAC, sob o prisma teórico da colaboração interorganizacional (governança colaborativa), mostrou ser bastante desafiador, muito em razão de se tratar de algo completamente novo no aparato normativo, administrativo e jurídico brasileiro.

As “idiossincrasias normativas” marcam a fase de implementação e aplicação da legislação novel, com fortes controvérsias eminentemente de natureza jurídica. Não por acaso a pesquisa bibliográfica empreendida foi capaz de demonstrar que grande parte do que existe, tratando do assunto “Acordos de Leniência no que tange à Lei Nº 12.846/2013 (LAC)”, diz respeito a matéria jurídica, onde se destacam os temas de insegurança jurídica e fragilidades normativas.

Faço referência a Minayo (2009), “[...] a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade) [...]”.

O trabalho aqui apresentado objetiva a construção de análise das dinâmicas de colaboração interorganizacional para a realização de Acordos de Leniência no âmbito da LAC. Para tanto buscou-se uma reflexão e análise que envolvesse representantes das partes governamentais conectadas direta (CGU e AGU) e indiretamente (MPF e TCU) ao procedimento administrativo da assinatura de leniências, capazes de expressar no processo analítico as perspectivas estratégicas e operacionais das dinâmicas colaboracionais.

Tendo por baliza estes aspectos, optou-se por adotar o Modelo Metodológico de *Building Theories* a partir de Estudo de Caso, que é uma atividade central na pesquisa organizacional. Tradicionalmente observa-se que os pesquisadores têm desenvolvido teorias a partir da combinação de literaturas existentes, senso comum e experiências. Como argumentam GLASER e STRAUSS (1967), é a conexão íntima com a realidade empírica que permite o desenvolvimento de uma teoria testável, relevante e válida.

#### 3.1. CARACTERIZAÇÃO E ESTRUTURA METODOLÓGICA

SILVA & MENEZES (2000) nos ensina que existem quatro formas para a classificação de uma pesquisa científica: em relação aos objetivos, a forma de abordagem, a sua natureza e aos procedimentos adotados pelo pesquisador.

No que se refere aos objetivos, conforme registra GIL (1994), as pesquisas podem ser classificadas em três grandes grupos: (i) pesquisa exploratória; (ii) pesquisa descritiva; e, (iii) pesquisa explicativa.

A presente pesquisa está claramente situada no grupo de pesquisas exploratórias, em razão do grau de novidade e da recente exploração do tema de forma científica. De acordo com CHIZZOTTI (1995) a pesquisa exploratória tem como objetivo “provocar o esclarecimento de uma situação para a tomada de consciência”, adotando para tanto métodos e técnicas de pesquisa diferentes dos estudos experimentais.

Ainda segundo GIL (1994), a pesquisa de caráter exploratório envolve o levantamento do estado da arte, pela revisão bibliográfica e entrevista dos principais atores relacionados com o processo pesquisado, a fim de que a vivência com o problema estimule e facilite a compreensão do fato. Com este tipo de pesquisa, basicamente se procura desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias para a formulação de novas abordagens. Desta feita, este formato de pesquisa tem por objetivo proporcionar o maior conhecimento possível a respeito do objeto de análise, para que o mesmo possa formular ou reformular problemas mais precisos e específicos, bem como a criação de hipóteses para estudos posteriores.

No que diz respeito à forma de abordagem, a pesquisa se caracteriza como pesquisa qualitativa, que segundo CHIZZOTTI (1995) “é uma designação que abriga correntes de pesquisa muito diferentes, que se fundamentam em alguns pressupostos contrários ao modelo experimental”. Conforme GODOY, (1995) recomenda, uma pesquisa qualitativa deve apresentar as seguintes características: “considerar o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; possuir caráter descritivo; o processo ser o foco principal de abordagem e não o resultado ou o produto; a análise dos dados ser realizada de forma intuitiva e indutivamente pelo pesquisador; não requerer o uso de técnicas e métodos estatísticos; e por fim, ter como preocupação maior a interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados”.

Ainda de acordo com GODOY (1995), a pesquisa qualitativa não busca enumerar e/ou medir os eventos pesquisados, nem utiliza instrumental estatístico na análise dos dados. O ponto de partida são questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Um estudo desta categoria necessariamente envolve dados descritivos sobre organizações, pessoas, lugares e as formas de interação que se dão pelo contato do agente pesquisador com o objeto em análise, procurando compreender os fenômenos segundo a vivência e visão dos atores que convivem diuturnamente com o caso fático.

Em sendo qualitativa, segue o método histórico-antropológico, que “captam os aspectos específicos dos dados e acontecimentos no contexto em que acontecem”. CHIZZOTTI (1995), na medida em que o objetivo é o resgate do processo de aprendizagem na esfera organizacional e social.

A pesquisa qualitativa parte da existência de uma relação dinâmica entre o sujeito/organização e o mundo real, o que obriga ao pesquisador a despojar-se de preconceitos e adotar uma posição aberta em relação a tudo que é observado, uma vez que todos os atores que interagem com a pesquisa são “reconhecidos como sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas adequadas para intervir nos problemas que intensificam” CHIZZOTTI (1995).

Segundo o Instituto de Pesquisa Aplicada Ethos, as principais diferenças entre uma pesquisa quantitativa e qualitativa são as seguintes:

*Quadro 1 - Diferenças entre Pesquisa Quantitativa e Qualitativa*

PESQUISA QUANTITATIVA	PESQUISA QUALITATIVA
Objetiva	Subjetiva
"Hard" Science	"Soft" Science
A revisão da literatura deve ser feita antes do estudo/pesquisa	A revisão da literatura pode ser feita à medida que o estudo progride ou depois
Testa a teoria	Desenvolve a teoria
Uma realidade: o foco é conciso e limitado	Múltiplas realidades: o foco é complexo e amplo
Redução, controle, precisão	Descoberta, descrição, compreensão, interpretação partilhada
Mensuração	Interpretação
Mecanicista: partes são iguais ao todo	Organicista: o todo é mais do que as partes
Possibilita análise estatística. Os elementos básicos de análise são números	Possibilita narrativas ricas, interpretação individual. Os elementos básicos da análise são palavras/idéias
O pesquisador mantém distância do processo	O pesquisador participa do processo
Sujeitos	Participantes
Independente do contexto	Depende do contexto
Teste de hipótese	Gera idéias e questões para pesquisa
O raciocínio é lógico e dedutivo	O raciocínio é dialético e indutivo
Estabelece relações, causas	Descreve significados, descobertas
Utiliza instrumentos específicos	Utiliza comunicação e observação
Busca generalizações	Busca particularidades
Designs: descritiva, correlacional, quase-experimental, experimental	Designs: fenomenológica, "grounded theory", etnológica, histórica, filosófica, estudo de caso
Preocupa-se com as quantidades	Preocupa-se com a qualidade das informações/respostas

Fonte: Instituto de Pesquisa Aplicada Ethos ([www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br))

Em relação a natureza deste estudo, podemos classifica-lo como pesquisa aplicada, uma vez que uma de suas intenções é a mudança de paradigma das interações interorganizacionais

conectadas aos procedimentos de assinatura de Acordos de Leniência. Segundo SILVA & MENEZES (2000) a pesquisa aplicada, além de envolver verdades e interesses localizados, “objetiva gerar conhecimento para a aplicação prática em soluções de problemas específicos”.

Dado este formato de classificação, podemos definir o presente trabalho como Pesquisa Bibliográfica, desenvolvida a partir de um referencial existente, principalmente informações midiáticas, artigos, internet e material disponibilizado pela organização pelas organizações envolvidas e, ainda, Estudo de Caso que envolveu a análise das dinâmicas interorganizacionais conexas a assinatura de Acordos de Leniência.

O estudo de caso em razão de suas características de ser uma categoria de pesquisa na qual o objeto de estudo é uma “unidade” que se analisa profundamente (em nosso caso Acordos de Leniência), não de admitindo visões isoladas, parceladas e estanques. TRIVIÑOS (1992) define um estudo de caso como sendo “um conjunto de dados que descrevem uma fase ou a totalidade do processo social de uma unidade, em suas várias relações internas e nas suas fixações culturais”, o que é corroborado por GIL (1994).

Conforme CHIZZOTTI (1995), o desenvolvimento de um estudo de caso supõe três fases: (i) A seleção e delimitação do caso: o caso deve ser uma referência significativa para merecer a investigação e, por comparações aproximativas, apto para fazer generalização a situações similares ou autorizar inferência em relação ao contexto da situação analisada. Este é precisamente o momento de definir os aspectos e os limites do trabalho, a fim de reunir informações sobre um campo específico e fazer análises sobre uma dada organização, a partir dos quais se possa compreender uma determinada realidade; (ii) O trabalho de campo: busca reunir e organizar um conjunto probatório de informações. Pressupõe uma negociação prévia para que se tenha acesso a documentos e pessoas necessários a concretização do estudo de caso; (iii) A organização e redação do relatório: que poderá apresentar um estilo narrativo, descritivo ou analítico. Esta última etapa também pode ser de registro de caso, isto é, o produto final do qual consta uma descrição do objeto de estudo.

Seguindo esta trilha a presente pesquisa foi desenvolvida em três fases: a **fase exploratória**, a **fase de coleta de dados** e a **fase de análise e interpretação** dos dados.

Na **fase exploratória** ocorreu a revisão bibliográfica pertinente ao tema: colaboração interorganizacional.

A **fase de coleta de dados** foi desenvolvida em duas etapas: **(i)** Avaliação documental dos procedimentos adotados pelas organizações parte, no que tange aos Acordos de Leniência. Aqui vale ressaltar que GODOY (1995) explicita que uma das vantagens básicas da análise documental é que os documentos constituem uma fonte não-reativa, uma vez que as informações neles contidas são imutáveis, sendo uma fonte natural de informações à medida que, por se originarem num determinado contexto histórico, econômico e social, refletem a inserção da organização neste mesmo contexto. E, **(ii)** Etapa de realização de entrevistas semiestruturadas, aplicada aos principais atores das organizações públicas envolvidas/conectadas ao processo de realização de Acordos de Leniência.

E a **Fase de análise e interpretação** dos dados, de caráter qualitativo, objetivando revelar a multiplicidade de dimensões que envolvem as organizações parte, seus contextos e seu entorno, focalizando-o como um sistema onde as gestões colaborativas entre seus componentes deve ser a maior possível.

Desta feita, a presente pesquisa é um estudo de caso de caráter qualitativo. É importante frisar que a abordagem qualitativa não é algo rígido. Ao contrário, deve permitir que a imaginação e a criatividade do investigador explorem novas nuances.

### **3.2. DELINEMAMENTO DA PESQUISA**

O delineamento da pesquisa passou, antes de qualquer coisa, pelo o QUÊ deve ser buscado para permitir uma verificação das interações interorganizacionais em processos e procedimentos de assinatura de Acordos de Leniência. Aqui podemos falar, não definitivamente, a respeito de alguns pontos importantes a serem pesquisados: Como as organizações interagem para tratar de leniência? As interações, caso existam, ocorrem de forma orientada para dinâmicas colaboracionais? O arcabouço normativo é suficiente para fazer frente as necessidades de interação?

A seguir foi importante definir, ONDE, será realizada a pesquisa. Já tivemos a oportunidade de falar que o instituto dos Acordos de Leniência, objeto deste trabalho, é aquele previsto no Capítulo V da Lei Anticorrupção (Lei Nº 12.846/2013), e que esta última é uma lei nacional, portanto válida nas esferas da União e seus estados membros e para todos os poderes. Optou-se por fazer a pesquisa no âmbito do Poder Executivo Federal.

Em um terceiro momento, delimitação do espaço temporal, o QUANDO, isto é, qual a dimensão temporal da pesquisa. Acordos de Leniência são instrumentos investigativos e de defesa relativamente recentes, daí que delimitamos o espaço temporal de análise sobre os casos de

acordos firmados a partir da publicação da LAC (agosto de 2013) e o estendemos até junho de 2018.

E finalmente, o COMO, isto é, qual o método de desenvolvimento deste projeto de pesquisa proposto.

### **3.3. DESCRIÇÃO SINTÉTICA DAS ATIVIDADES DE PESQUISA**

#### **3.3.1. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO**

Ao longo do desenvolvimento dos créditos obrigatórios, no NPGA/UFBA, os procedimentos de fundamentação teórica através de pesquisa a bibliografia existente foram iniciados, de forma sistematizada e contínua, objetivando cobrir referências nacionais e internacionais, livros, artigos de *journal* e sítios da internet, que tratassem de colaboração interorganizacional. Este referencial foi agrupado e sistematizado segundo a lógica da contextualização histórica e evolução dos instrumentos modelares de gestão colaborativa.

#### **3.3.2. COMPREENSÃO DO PROBLEMA E DEFINIÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE**

Constatou-se que a realização de Acordos de Leniência, nos moldes propostos na LAC, não surte os efeitos esperados, tanto na perspectiva quantitativa quanto na qualitativa, muito em razão das imperfeições normativas e da falta de concertação entre as organizações públicas envolvidas ou conectadas com as leniências.

A partir desta constatação houve a formulação da questão central da pesquisa, sujeita a validação pelos dados coletados e análise no procedimento de estudo de caso. A formulação do modelo de análise teve como ponto de partida o conceito de colaboração interorganizacional e suas dimensões contingenciais e integrativas em cotejo com a realidade fática das dinâmicas de interação das organizações públicas envolvidas ou conectadas com os Acordos de Leniência da LAC.

#### **3.3.3. ESCOLHA DO ESTUDO DE CASO**

Quando houve a necessidade de se escolher o caso a ser estudado, que consistia em um Acordo de Leniência firmado, constatou-se que havia somente três acordos celebrados, situação que permanecia até 30 de junho de 2018 (conforme Portal da Transparência), quando houve o corte temporal deste trabalho (Ver Tabela 1 adiante). Destes três acordos, dois eram relativos ao mesmo grupo empresarial. Todos relacionados com a Operação Lava Jato, de empresas de engenharia de infraestrutura.

Optou-se, portanto, utilizar os três casos para apropriação enquanto elementos de estudos de caso, dada a uniformidade entre as leniências firmadas e dado que para os três casos havia dinâmicas de interação entre as partes governamentais.

#### **3.3.4. ANÁLISE DOCUMENTAL E COLETA DE DADOS**

Inicialmente foi realizada uma pesquisa documental sobre as informações não protegidas por sigilo, dos casos selecionados para estudo, com objetivo de verificar as dinâmicas interorganizacionais conectadas às etapas dos ritos formais das leniências firmadas.

A coleta de dados, referentes aos acordos de leniência firmados, ocorreu em dois momentos. O primeiro na pesquisa de dados midiáticos, a fim de identificar a difusão de informações, notícias e mensagens que estabelece um canal intermediário de comunicação não pessoal, de comunicação de massa, que se mostrou uma conduta extremamente importante para selecionar, principalmente, os casos de conflito entre as partes governamentais, mais fáceis de explicitar e que posteriormente foram cotejadas com as entrevistas realizadas.

Um segundo momento consistiu em entrevistar figuras chaves, envolvidas nos processos decisórios das organizações do setor governamental, implicadas com as questões interorganizacionais conectadas com a assinatura de leniências. As entrevistas, utilizando roteiro semiestruturado, indicaram respostas formais e menos transparentes, nas questões que incluíam conflitos, quando da aplicação de quesitos teóricos de colaboração interorganizacional. Emergiram, de forma mais transparente, outras questões de conflito quando a entrevista saía do roteiro semiestruturado.

#### **3.3.5. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS**

O conjunto de dados gerados a partir dos procedimentos de análise documental, análise de informações midiáticas e entrevistas com pessoas chave nas organizações, foi sistematizado para que houvesse a necessária aferição com os modelos teóricos referenciais utilizados na pesquisa.

A interpretação dos dados representou momento de alta significância da interface de pesquisador com a base bruta de dados, de onde foram obtidas informações que explicitam as fragilidades de dinâmicas colaboracionais entre as partes governamentais. Esta interpretação foi o determinante para as conclusões do trabalho e para antever a possibilidade de outras pesquisas.

### 3.4. O MÉTODO E O CASO CONCRETO

O primeiro passo foi definir a pergunta central da pesquisa a ser empreendida:

---

*A materialização de Acordos de Leniência, no âmbito da Lei N° 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC), ocorre a partir de interações orientadas para colaboração interorganizacional?*

---

Tal questão é resultado de inquietude que foi despertada por uma série de circunstâncias de vivências e observações típicas de quem teve a oportunidade de estar muito próximo à formulação da LAC, de seus aspectos iniciais de implementação, da necessidade de aplicação ao caso concreto da Operação Lava-Jato e de um certo grau de frustração pela percepção empírica de que o resultado estava muito aquém do esperado.

O segundo passo foi selecionar o caso de estudo. A ideia inicial era cotejar um caso concreto de Acordo de Leniência com os principais modelos de colaboração interorganizacional, tendo a oportunidade de encontrar convergências e divergências formativas no que se refere às práticas de gestão colaborativa. Essa pretensão apresentou um problema inicial: a (in)existência de Acordos de Leniência firmados. Superado em julho de 2017.

Considerando o recorte temporal deste trabalho, já apresentado em seção anterior, existem somente três Acordos de Leniência firmados no âmbito da CGU, conforme a Tabela 1.

Quadro 2 - Acordos de Leniência firmados com a CGU (até 30/jun/2018)

Data de início do acordo	Data de fim do acordo	Órgão responsável	Nome do Sancionado	CNPJ do Sancionado	UF Sancionado	Situação do Acordo de Leniência
10/07/2017	31/03/2038	MINISTERIO DA TRANSPARENCIA E CGU - UNIDADES COM VÍNCULO DIRETO	UTC PARTICIPACOES S/A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	02.164.892/0001-91	SP	Em Execução
10/07/2017	31/03/2038	MINISTERIO DA TRANSPARENCIA E CGU - UNIDADES COM VÍNCULO DIRETO	U T C ENGENHARIA S/A - EM RECUPERACAO JUDICIAL	44.023.661/0001-08	SP	Em Execução
10/07/2017	31/03/2038	MINISTERIO DA TRANSPARENCIA E CGU - UNIDADES COM VÍNCULO DIRETO	CONSTRAN S/A - CONSTRUCOES E COMERCIO - EM RECUPERACAO JUDICIAL	61.156.568/0019-10	BA	Em Execução

Fonte: Portal da Transparência. <http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/acordos-leniencia?ordenarPor=dataInicioAcordo&direcao=asc>. (Consulta feita em 13/JUL/2018).

Foi sobre este pequeno universo de acordos estabelecidos que se procurou identificar as dinâmicas de colaboração interorganizacional.



Ao mesmo tempo em que a demora e escassez de Acordos de Leniência firmados foi uma dificuldade, também se apresentou como uma oportunidade metodológica. A população específica, para o estudo empreendido, pode ser a totalidade de casos (universo). E o mesmo ocorreu no que diz respeito a amostragem teórica, já que todos os casos possíveis foram úteis teoricamente.

O terceiro passo foi definir os instrumentos, protocolos de elaboração, “entrada em campo” e análise dos dados. Sem dúvida a fase mais extensa e extenuante do trabalho. Os Acordos de Leniência possuem rito administrativo próprio, previstos na LAC e em seu Decreto Regulamentador (Decreto Nº 8420/2015), com procedimentos definidos na Portaria Interministerial CGU/AGU Nº 2278, de 15 de dezembro de 2016. Ressalte-se o caráter sigiloso das informações que propiciam a assinatura dos acordos.

Os Acordos de Leniência em perspectiva às dinâmicas de colaboração interorganizacional não possuem registros formais mapeáveis de gestão colaborativa, o que por si só é um achado interessante permitido pelo exercício de pesquisa aqui empreendido.

Nesta fase da investigação a opção foi trabalhar com os dados não protegidos por sigilo, notícias publicadas na mídia, que tratassem de Acordos de Leniência, dando ênfase analítica para as matérias que traziam situações de conflito entre as instituições envolvidas, tendo como pano de fundo os Acordos de Leniência e realização de entrevistas com partes governamentais qualificadas.

O grande objetivo desta etapa era poder identificar e compreender as dinâmicas de interação entre as organizações estatais, verificando se essas dinâmicas estavam em convergência ou divergência com os referenciais teóricos da governança colaborativa.

Nos termos de BABBIE (2010), o intuito era compreender as práticas colaborativas no contexto da assinatura de Acordos de Leniência, o que nos impulsionou a uma análise eminentemente qualitativa de caráter exploratório, recomendada para situações em que se deseja obter uma melhor compreensão de uma situação pouco estudada.

Foram realizadas entrevistas em profundidade com representantes das organizações públicas conectadas aos procedimentos dos Acordos de Leniência, seja de forma central, em razão dos termos da LAC, seja de forma assessoria, em razão das implicações colaterais desses acordos.

As entrevistas em formato semiestruturado continham questões calcadas nos principais aspectos dos modelos de colaboração interorganizacional utilizados neste trabalho. O roteiro

era antes de qualquer outra coisa uma “raia de diálogo”, admitindo a necessária flexibilidade “de forma a capturar novas dimensões emergentes a partir do processo de interação com os entrevistados” (CABRAL, KRANE e DANTAS, 2013). Os encontros ocorreram entre março e maio de 2018, com duração entre 44 e 90 minutos, totalizando por voltas 7 horas de conversação.

Outro ponto que merece destaque nesse estágio foram as coletas e análises de notícias sobre as interações governamentais resultantes dos Acordos de Leniência. Aqui é importante fazer um recorte. Já expusemos que o presente trabalho tem como foco central a realização de Acordos de Leniência sob os auspícios da CGU, uma vez que esse é o ditame legal da LAC. Contudo, ao selecionarmos “notícias sobre leniência” de forma ampla, passou a ser objeto de nossa análise não somente as “leniências da CGU”, mas também o Acordos de Leniências firmados no âmbito do MPF, ora independentemente, ora em consórcio com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, que exerce, em todo o Território nacional, as atribuições dadas pela Lei nº 12.529/2011 (Lei Antitruste).

Esta conduta mostrou-se bastante apropriada, visto que a assinaturas de Acordos de Leniência pela MPF, de forma unilateral, sem participação de demais entes governamentais, é em si uma demonstração de falta de concertação e traz consigo perigosa falta de segurança para as partes, em razão de não observância dos termos da LAC ou pela não firma de acordos sustentáveis.

Com este procedimentos obtivemos por volta de 230 conjuntos de informações, que podiam conter um ou mais *bullets* de notícias sobre o tema Acordos de Leniência. A ferramenta *Google Trends* foi utilizada para acompanhar a evolução do número de buscas pelo tema principal deste trabalho, ao longo do período de investigação (agosto de 2013 a junho de 2018), o que nos indicou a tendência de destaque do assunto no decorrer de espaço temporal, permitindo que a pesquisa de notícias fosse concentrada nesses momentos de pico. Adicionalmente, já que a Operação Lava-Jato tem importante papel correlato, também sobre este assunto foi aplicada a pesquisa de tendências. Os dados obtidos foram os seguintes:

Gráfico 1 – Tendências de interesse por assunto - 2013

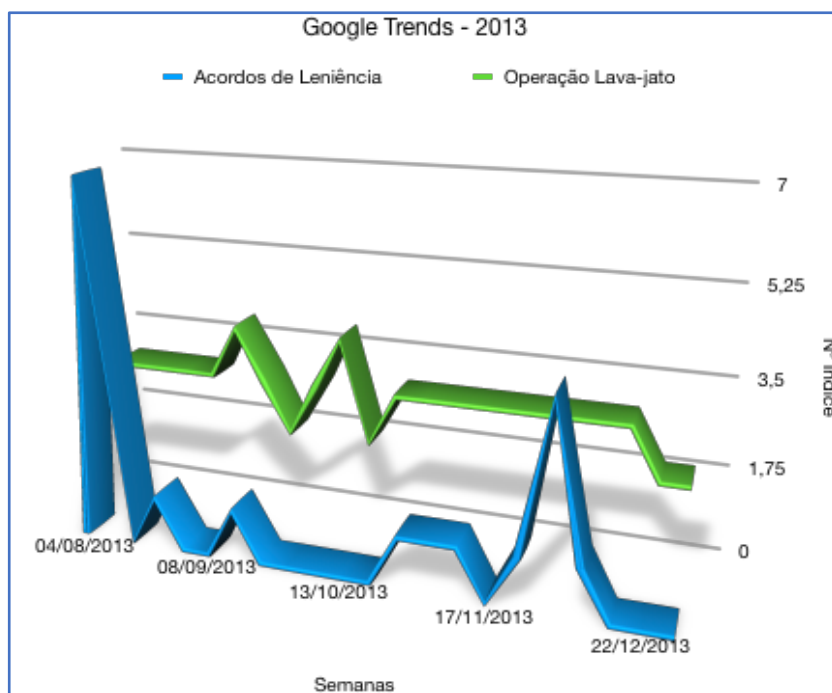


Gráfico 2 – Tendências de interesse por assunto - 2014

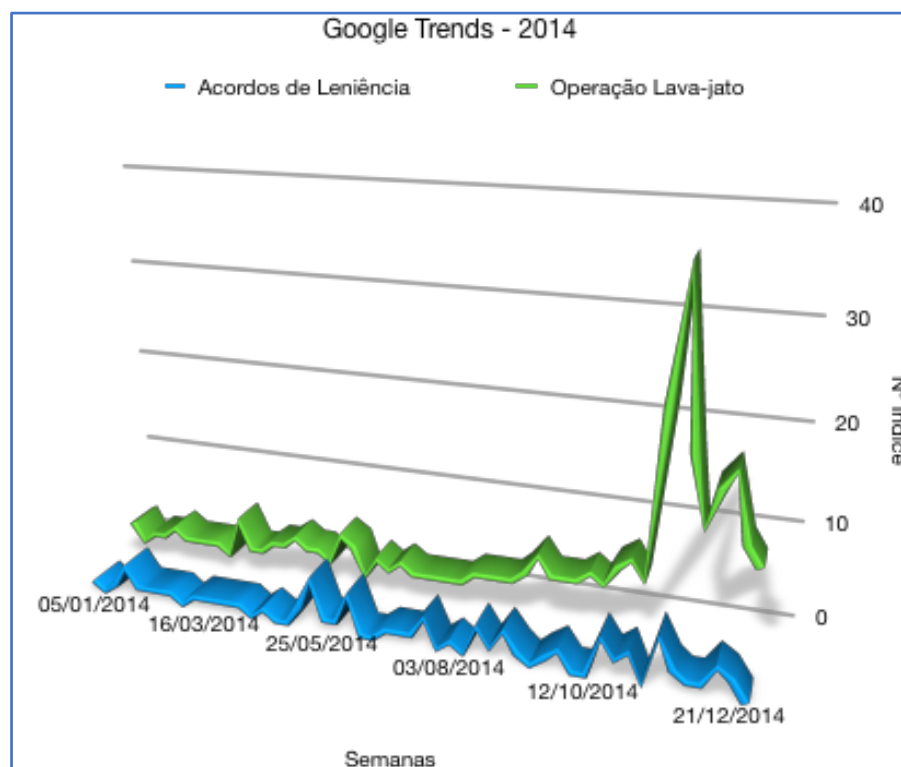


Gráfico 3 – Tendências de interesse por assunto – 2015

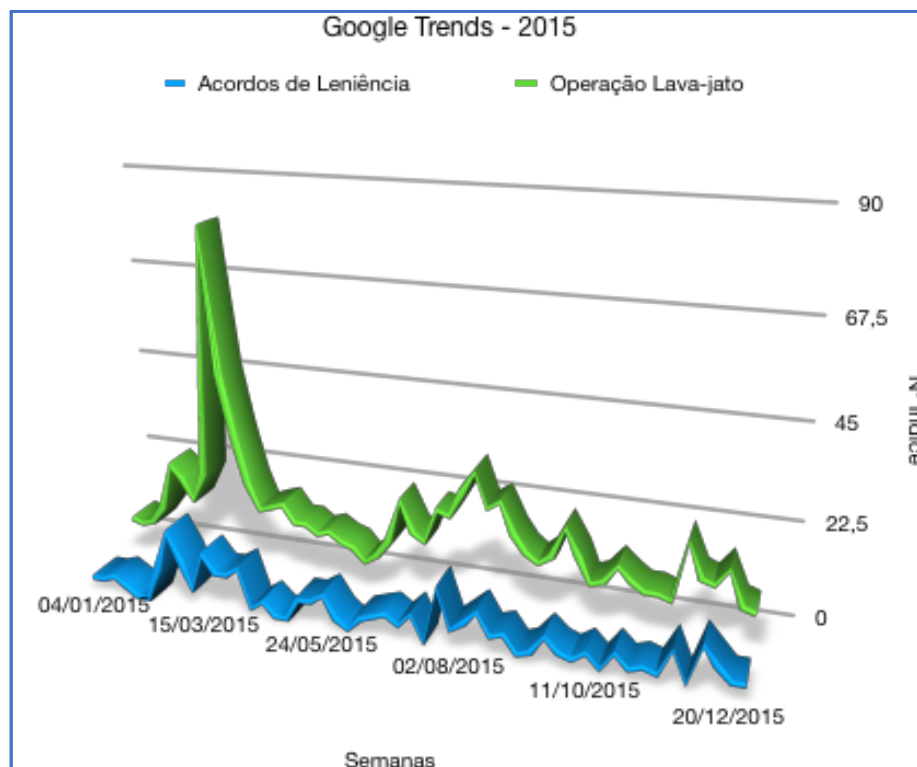


Gráfico 4 – Tendências de interesse por assunto - 2016

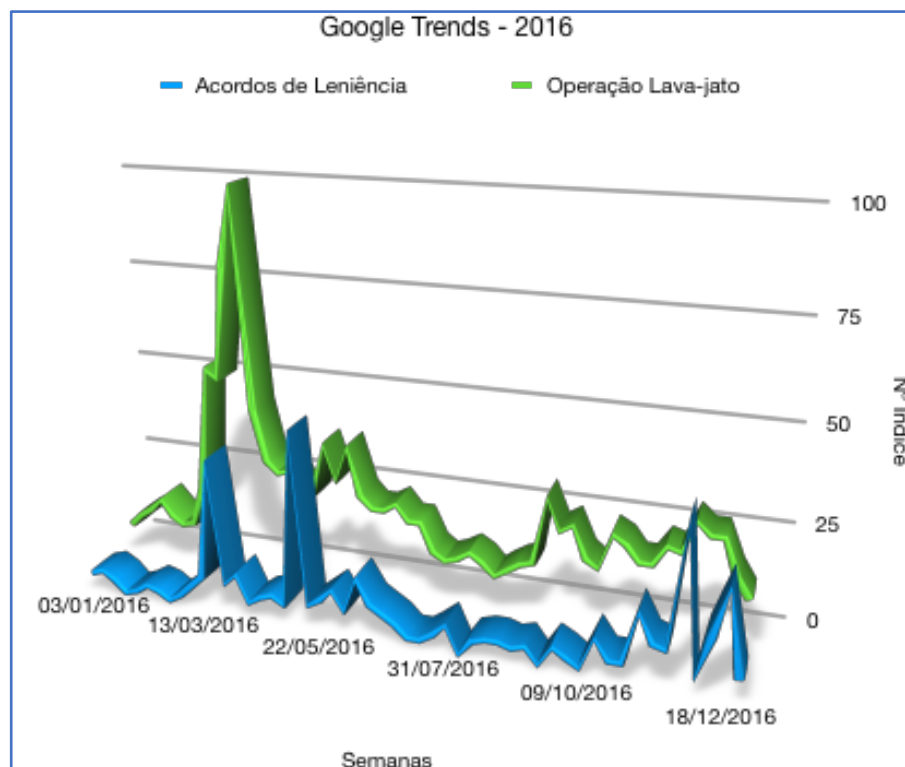


Gráfico 5 – Tendências de interesse por assunto – 2017

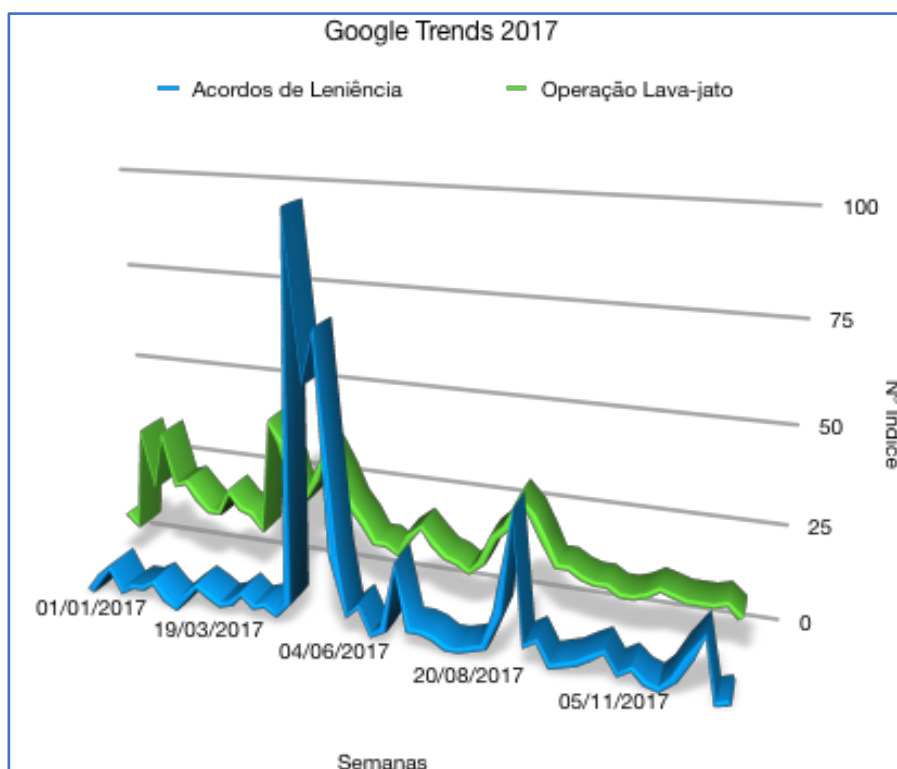
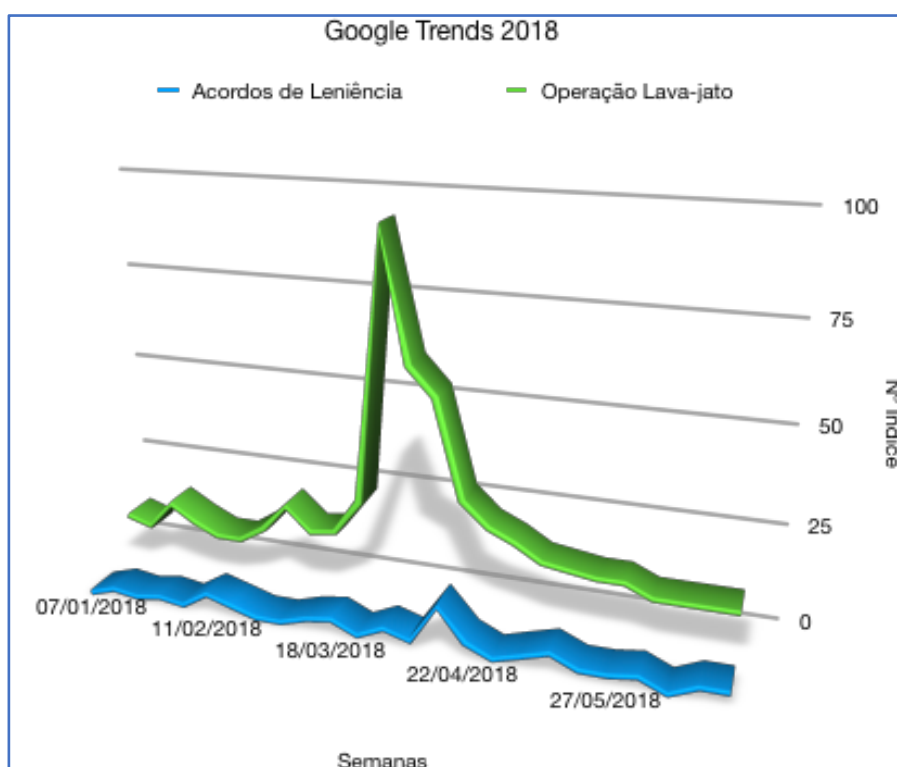


Gráfico 6 – Tendências de interesse por assunto - 2018



Aproveitando as pesquisas de tendência é interessante poder visualizar que o comportamento da curva que representa “Acordos de Leniência” segue comportamento extremamente próximo daquela que representa “Lava-Jato”. As exceções ficam por conta de 2013, quando a Lava-Jato ainda não existia, mas a é o ano de “lançamento” da LAC. E o ano de 2014, quando a Operação Lava-Jato ganha “notoriedade”, sem ainda se discutir a possibilidade das leniências. A partir de 2015 o comportamento das curvas passa a ser bastante próximo. Um assunto “puxando” o outro.

Claro que “Lava-Jato” é um assunto que desperta muito mais interesse, o que fica claro pelas dinâmicas representadas acima, mas leniência é uma derivação dessa primeira, que conta com um “público de interesse” muito menor.

O quarto passo foi empreender a análise dos dados. Os documentos públicos (não protegidos por sigilo), o material midiático e as entrevistas, estas últimas por intermédio de suas notas e relatórios, foram analisados no intuito de se conseguir uma codificação e rotulação das principais categorias e conceitos relacionados com o referencial de colaboração interorganizacional.

## **4. DICUSSÃO**

Ao confrontar os dados colhidos, as experiências vividas e as análises empíricas dos Acordos de Leniência com os referenciais teóricos sobre colaboração interorganizacional, nos é possível ter uma leitura bastante coerente das dinâmicas entre os modelos de governança colaborativa aqui tratados e os processos e procedimentos próprios da firmatura de Acordos de Leniência no âmbito da Lei Nº 12.846/2013.

### **4.1. A LEI E A REALIDADE**

A LAC, no Capítulo V – Do Acordo de Leniência, ao Art. 2º, § 10, assim determina: “A Controladoria Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.”

Ao escrever esta parte final do trabalho, a LAC já tinha quase cinco anos de publicada (DOU de 02 de agosto de 2013). E quantos Acordos de Leniência firmados? Conforme consulta ao sítio eletrônico do Portal da Transparência, em 30 de junho de 2018: três Acordos de Leniência assinados, sendo dois com o mesmo grupo empresarial.

O raquitismo de colaborações advindas das possibilidades legais da LAC não se dá por falta de oportunidade ou necessidade, já que estamos vivendo um período de forte emergência de casos de corrupção, envolvendo pessoas físicas e jurídicas. Muito menos por culpa administrativa direta da CGU. Aqui, a defesa sem procuração, é apenas uma constatação legal. A Controladoria Geral da União, nos termos da lei, tem papel passivo nas questões de leniência. Não cabe a ela oferecer um acordo. Cabe à pessoa jurídica que praticou o ato lesivo propor a leniência. E em razão de que tais propostas não ocorrem? Em resumo, por falta de segurança jurídica, que no caso deste estudo é resultado da falta de coordenação entre as partes governamentais, que não conseguem garantir os benefícios próprios de tais instrumentos para as partes lenidas. Ou seja, em boa parte não vale a pena firmar leniência com a CGU.

A contrastar com esse famélico número de três Acordos de Leniência assinados com a CGU, em dezembro de 2017, ao comemorar a data internacional de combate à corrupção, o Ministério Público Federal informou que, apenas no âmbito da operação Lava-Jata, havia firmado duzentos e noventa e três (293) acordos de colaboração premiada. Permita-me esclarecer, antes que o leitor diga: mas você está misturando alhos com bugalhos! Ou para ser mais preciso Acordos de Leniência com Acordos de Colaboração Premiada. Só para lembrar o que foi dito no início desse trabalho, em tese é a mesmíssima coisa, são acordos de colaboração entre o

Estado e o particular, sendo que a estes últimos cabe o papel ativo de propor o acordo. De um lado acordos que servem para pessoas naturais (Lei Nº 12.850/2013) e de outro para a pessoas jurídicas (Lei Nº 12.846/2013). Da para entender? Sim, tem muito a ver com a necessidade de colaboração interorganizacional.

No caso das colaborações premiadas<sup>4</sup>, no âmbito da Lei Nº. 12.850/2013 (Lei de Combate ao Crime Organizado), os benefícios da colaboração se materializam e são “garantidos” apenas em duas instâncias: no MPF, que é responsável pelos termos e firma dos acordos, e na instância judicial, que homologa se entender que os acordos cumprem adequadamente os pressupostos de suas existências. Os papéis são bem definidos e a chance de conflito entre essas instâncias é muito baixa, assim como é baixa a necessidade de colaboração interorganizacional entre elas para que os acordos sejam efetivados.

Para os Acordos de Leniência, utilizando o instituto previsto na Lei Nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), os benefícios não podem ser garantidos pelas partes previstas em lei. Por exemplo, se uma pessoa jurídica firmar leniência com a CGU, obtendo o benefício de não ser declarada inidônea, não há garantia de que tal vantagem será concreta. O TCU tem a faculdade legal declarar a inidoneidade no âmbito administrativo utilizando a previsão da Lei Nº 8.666/93 (Lei de Licitações). O mesmo vale para eventual questionamento judicial. Para estes casos há superposições e fragilidades legais que só podem ser superadas ou mitigadas com ações de governança colaborativa entre os entes públicos participantes. Com qual objetivo? Conseguir resultados de combate à corrupção mais robustos, permanentes e estruturais, ou seja, resultados sustentáveis.

#### **4.2. EVIDÊNCIAS RECENTES DE FALTA DE GESTÃO COLABORATIVA ENTRE AS PARTES GOVERNAMENTAIS**

Ao longo de todo o desenvolvimento desse trabalho sempre tive o desejo, legítimo de quem se interessa pelo assunto leniência, que fosse fechado acordo com uma das grandes empresas implicadas na Operação Lava-Jato, seria um caso perfeito de estudo.

Os deuses do Controle Interno me atenderam, mas lamentavelmente de forma tardia. No último dia 09 de julho de 2018, a CGU e a AGU anunciaram que haviam assinado Acordo de Leniência com a Odebrecht<sup>5</sup>. Não houve tempo para que este acordo fosse examinado nesta pesquisa.

---

<sup>4</sup> Para efeito de exposição e simplificação, utilizei como exemplo o formato mais comum de celebração de acordos de colaboração premiada, envolvendo a pessoa física que propõe o acordo, o Ministério Público Federal que examina e celebra o trato e a instância judicial que homologa, o acordo. Para o objetivo pretendido não é necessário discutir ou apresentar outras possibilidades que atualmente estão sendo discutidas.

<sup>5</sup> A Odebrecht, em dezembro de 2016 já havia assinado “leniência” com o MPF.



Contudo, os aspectos gerais e conhecidos, reforçam as dificuldades que foram objeto deste estudo.

A assinatura do acordo marca uma importante explicitação de conflito entre a CGU e o TCU, que tem como protagonista a Instrução Normativa – TCU Nº 74, de 11 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013.

A CGU, em razão de tensionamentos anteriores firmou o Acordo de Leniência com a Odebrecht sem observar a IN/TCU Nº 74/2015. As notícias divulgadas pela imprensa deram conta de que o TCU, em resposta ao ato da CGU, iria preparar uma medida cautelar contra a leniência firmada. No TCU houve inclusive divergências internas entre a área técnica, que defendia a cautelar, e o julgamento administrativo dos Ministros da Corte de Contas, que negaram o pedido de invalidação do ajuste firmado com a empresa baiana. Tesão, falta de confiança mútua, conflito são os signos desse episódio de conflito entre duas instâncias administrativas.

Em outra vertente, de conflito entre a instância administrativa e a judicial, em decisão proferida pela 13ª Vara Federal de Curitiba, pelo Juiz Sérgio Moro, no âmbito dos autos nº 4054741-77.2015.4.04.7000/PR, a pedido do Ministério Público Federal, atinente à utilização de provas decorrentes de celebração de acordos no âmbito da Operação Lava-Jato, compartilhadas com órgãos de controle (destacadamente, a Receita Federal, CGU, AGU, CADE e TCU), houve o reconhecimento da vedação de “utilização dos elementos informativos e provas cujo compartilhamento foi anteriormente autorizado por este Juízo contra pessoas que celebraram acordo de colaboração com o Ministério Público no âmbito da denominada Operação Lava-Jato, bem como contra empresas que celebraram acordo de leniência.”

A medida objetiva assegurar a eficácia da proibição, determinando, ainda, que, em caso de pretendida utilização das provas ou das informações “com tal finalidade”, esta deverá ser objeto de “autorização específica” do Juízo; por outro lado, em caso de uso já perpetrado “contra algum colaborador ou empresa”, o Juízo estipulou que poderá ser “especificamente provocado para decidir a respeito da manutenção da autorização ou não.”

O MPF, por intermédio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, que trata do tema combate à corrupção, assim se manifestou:

*“No contexto brasileiro, foi assinalada a complexidade da questão, na exata medida da majoritariamente reconhecida autonomia das esferas criminal,*

*civil e administrativa, não olvidando a “vinculação subjetiva dos acordos” e a “inexistência de um posicionamento assente na jurisprudência das Cortes Superiores”. Recorreu ao Direito Comparado, em especial, à Regra 410 do Federal Rules of Evidence.*

*A ressalva da utilização da prova contra os colaboradores eleva-se como medida de fortalecimento do instituto da colaboração premiada. O interesse público, de um lado, exige o compartilhamento das provas para as esferas civil e administrativa. De outro, o instituto exige proteção da situação de colaboradores contra sanções excessivas de outros órgãos públicos, e proteção de seu “propósito principal”, que se afigura como forma de “obter provas em processos criminais”. Referidas proteções asseguram incentivo real para que as colaborações alcancem o fim público por elas colimado.” (Nota Técnica N° 02/2018 – 5ª CCR)*

Claramente resultado de falta de concertação entre as partes governamentais. Um retrocesso e perda de eficiência, típicos de falta de governança colaborativa.

### **4.3. OS RITOS ADMINISTRATIVOS DOS PROCESSOS DE ACORDOS DE LENIÊNCIA**

Já tivemos oportunidade de falar que, nesta pesquisa, foram utilizados como estudos de caso os três acordos de leniência que existiam firmados até 30 de junho de 2018, o que representa a totalidade de casos possíveis para análise.

Como era de se esperar, em se tratando de rito processualístico administrativo, a documentação formal dos casos estudados é bastante homogenia, ou seja, em termos procedimentais não havia nada que as diferenciasse. Sendo assim, a ritualística processual vale para os três casos, conforme apresentado a seguir.

#### **4.3.1. ETAPA DE INSTALAÇÃO**

O rito atual de formalização das tratativas que envolvem Acordos de Leniência, assim se apresenta:

1. A pessoa jurídica interessada em firmar Acordo de Leniência se manifesta a fim de formalizar essa intenção, sendo orientada a respeito de seus direitos, garantias e deveres legais, assim como o não atendimento às determinações e solicitações da CGU durante a etapa de negociação acarretará a interrupção do processo de leniência;
2. A intenção de firmar a leniência, apresentada pela pessoa jurídica, será apreciada no âmbito da Secretaria Executiva da CGU, que executa ato de formal de comunicar a AGU a respeito do intento. Esta etapa passou a ser prevista a partir da edição da Portaria Conjunta 2.278, de 15 de dezembro de 2016;

3. A AGU ao ser oficiada a respeito do intento indica um ou mais advogados públicos de seus quadros efetivos e estáveis para comporem a comissão de negociação que tratará do Acordo de Leniência pretendido;
4. Há uma etapa de formalidade administrativa, com emissão de minuta de Memorando de Entendimentos, documentos que faz os registros das obrigações e deveres das partes, criando as condições e motivações para a prosseguimento administrativo;
5. Assinado o Memorando de Entendimentos o Secretário Executivo da CGU designará formalmente a comissão administrativa responsável pela condução da negociação dos termos do acordo. Essa comissão será composta, no mínimo, por dois servidores públicos efetivos e estáveis da CGU e pelos servidores da AGU, também efetivos e estáveis.

Esta primeira etapa, que chamaremos de **Etapa de Instalação**, à luz do que se pretende neste trabalho, tratando de colaboração interorganizacional, já apresenta algumas importantes possibilidades de análise.

Nesta Etapa de Instalação podemos identificar três partes distintas, duas representando o Poder Executivo Federal, a Controladoria Geral da União e a Advocacia-Geral da União, e um a pessoa jurídica que pretende a leniência, como a parte privada desse processo.

Se fizermos o retrospecto dos referencias normativos referentes a essa Etapa de Instalação, naquilo que diz respeito às dinâmicas de colaboração interorganizacional, temos o seguinte:

1. **Agosto de 2013:** A LAC passa a existir enquanto norma legal, com sua publicação no DOU. Pela interpretação literal da lei, atuam apenas duas partes no que diz respeito a Acordos de Leniência: a CGU e a pessoa jurídica que quer firmar a leniência;
2. **Marco de 2015:** O Decreto Regulamentador da LAC é emitido pela Presidência da República. Tendo por atenção, no Decreto Regulamentador, apenas as questões atinentes aos Acordos de Leniência, repete-se o mesmo que existia na LAC, a previsão de duas partes atuando para a confecção da leniência: a CGU e a pessoa jurídica que quer firmar o acordo;
3. **Dezembro de 2016:** É editada a Portaria que detalha os procedimentos para a celebração de acordos de leniência. Nesta norma há alteração na previsão das partes envolvidas nos procedimentos de firma de leniência. Passam a atuar: a CGU, a AGU e a pessoa jurídica interessada em receber a leniência.

A inclusão da terceira parte, a AGU, ocorreu somente em dezembro de 2016, portanto mais de três anos após a edição da LAC e mais de 1 ano e 8 meses depois do Decreto Regulamentador. É reflexo da tentativa de trazer mais “segurança jurídica” para um procedimento que inicialmente se pretendia apenas administrativo. Ressalve-se aqui, que estamos falando da inclusão com papel específico em procedimentos de “construção” do acordo. Tal ressalva é importante para que não haja confusão com o papel que já era desenvolvido pela Assessoria Jurídica, sob supervisão da Consultoria Geral da União, mas de caráter interno à CGU.

Tal percepção foi obtida a partir das interações feitas durante as entrevistas. O que se aprendeu durante as tratativas iniciais de procedimentos negociais de leniência, foi uma forte reação “do mundo jurídico” ao modelo de leniência proposto na LAC. Por exemplo, em janeiro de 2014, um dos mais importantes escritórios de advocacia do Brasil, dias antes da entrada em vigor da LAC, após o período de *vacatio legis*, apresentou na internet um texto com uma série de dúvidas a respeito de questões legais/operacionais dos acordos de leniência.

Com a regulamentação da LAC, em março de 2015, as condições de aplicação de leniência ficaram mais prováveis, e nessa fase, o conjunto de notícias se intensificou e majoritariamente de forma desfavorável. A Veja em março de 2015, por exemplo, estampava: “CGU prepara rolo compressor para firmar acordos de leniência”. O Portal G1, no mesmo mês, apresentava: “Para MPF, acordos de leniência feitos pela CGU podem ser ‘prejudiciais’”. E no mês anterior já havia destacado: “Acordo de leniência pode impedir punição a empresas, dizem entidades”, fazendo referência a nota assinada conjuntamente pela Associação da Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU), Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON) e a ONG Contas Abertas.

Esse recorte, na exposição que trata da Etapa de Instalação, é importante para assinalar a “temperatura” das condições sócio-políticas que envolviam e ainda envolvem o tema leniência da LAC.

#### **4.3.2. ETAPA DE NEGOCIAÇÃO**

Apresentada a Etapa de Instalação, como procedimento consequente podemos falar da **Etapa Negocial**, que assim se desenvolve:

1. Editada e publicada a Portaria que institui a Comissão Administrativa de Negociação, com membros da CGU e da AGU, passam a existir as condições operacionais de processamento da negociação dos termos da leniência, onde serão discutidos os

requisitos legais para a assinatura do acordo. Os requisitos a serem cumpridos pela pessoa jurídica interessada são:

- a. Ser a primeira a manifestar interesse de cooperar para apuração de ato lesivo específico, a respeito de fato relevante;
  - b. Admitir de ser parte na infração administrativa;
  - c. Explicitar compromisso de ter cessado completamente a participação no ato lesivo;
  - d. Efetivar a cooperação ofertada para as investigações e para o processo administrativo; e,
  - e. Identificar outras partes (servidores e particulares) envolvidas no cometimento do ato lesivo contra a administração.
2. Existentes os requisitos, pode-se discutir as cláusulas e obrigações da leniência a fim de que fiquem assegurados os seguintes resultados:
- a. Efetividade da colaboração e o resultado útil do processo;
  - b. Comprometimento da pessoa jurídica em promover alterações em sua governança que mitiguem o risco de ocorrência de novos atos lesivos;
  - c. Obrigação da pessoa jurídica em adotar, aplicar ou aperfeiçoar programa de integridade;
  - d. Monitoramento eficaz dos compromissos firmados no acordo de leniência; e,
  - e. Reparação do dano identificado ou a subsistência desta obrigação.
3. Há a negociação dos valores a serem ressarcidos, com base em critérios de eficiência, preservando-se a obrigação da pessoa jurídica de reparar integralmente o dano causado;
4. Durante esta Etapa Negocial a Comissão Administrativa pode se socorrer de apoio técnico de outras instâncias, com previsão normativa nos seguintes termos:
- a. Solicitar manifestação sobre a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento e a avaliação do programa de integridade da pessoa jurídica interessada, à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção - STPC do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU; e,
  - b. Solicitar apoio técnico do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU ou do órgão ou entidade lesada pelo ilícito, inclusive para auxiliar na identificação e quantificação dos valores a serem negociados;
5. Há a previsão normativa que o Secretário Executivo da CGU poderá solicitar os autos de processos administrativos de responsabilização em curso na própria Controladoria Geral ou em outros órgãos ou entidades da administração pública federal, relacionados

aos fatos objeto do acordo, podendo inclusive solicitar a indicação de servidor ou empregado do órgão ou entidade lesado para participar das reuniões da comissão responsável pela condução das negociações;

6. Também está previsto normativamente que no âmbito da comissão de negociação, compete especificamente aos membros indicados pela Advocacia-Geral da União avaliar a vantagem e procedência da proposta da empresa em face da possibilidade de propositura de eventuais ações judiciais, devendo existir no relatório final capítulo próprio com a análise das questões jurídicas realizada pelos membros indicados da Advocacia-Geral da União.

O resultado dessa Etapa Negocial se materializa em relatório, elaborado pela Comissão Administrativa de Negociação, a ser submetido a apreciação do Secretário Executivo da CGU e ao Secretário-Geral da Consultoria da AGU, sugerindo, de forma motivada, quando for o caso, a aplicação dos efeitos de isenção da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, isenção da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicos e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público, redução do valor final da multa aplicável, isenção ou atenuação das sanções administrativas previstas nos art. 86 a art. 88 da Lei n.º 8.666, de 1993, ou de outras normas de licitações e contratos.

#### **4.3.3. ETAPA DE HOMOLOGAÇÃO**

Havendo anuência do Secretário Executivo da CGU e do Secretário-Geral da Consultoria da AGU, o relatório adquire status de Relatório Final, devendo ser encaminhado por esta autoridades para manifestações do Consultor-Geral da União, do Procurador-Geral da União e do Chefe da Consultoria Jurídica da CGU, para posterior submissão ao Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e ao Advogado-Geral da União, para que estes dois últimos deliberem a respeito do celebração do acordo de leniência.

É a partir dessa decisão do Ministro da CGU e do Advogado-Geral da União, cumpridas as etapas de publicação no DOU, que o Acordo de Leniência passa a ter validade administrativa e a surtir seus efeitos.

## **4.4. DISSECANDO OS PROCEDIMENTOS E PROCESSOS DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA**

### **4.4.1. CANAIS NORMATIVOS**

A apresentação das etapas típicas para a realização de Acordos de Leniência no âmbito da LAC nos permite asseverar que os atuais procedimentos e processos não comportam dinâmicas formais de colaboração interorganizacional.

Se dissecarmos os procedimentos administrativos da Etapa de Instalação iremos chegar a conclusão de que se tratam de atos unipolares da CGU, mesmo que a etapa tenha previsão de outras partes: a AGU e, por óbvio, a pessoa jurídica que intenta a leniência.

Então em razão de que se fala em conduta unipolar? Vejamos, o querer, a disposição de firmar o Acordo de Leniência, pela pessoa jurídica, nesta etapa não passa disso: uma vontade, que só será apreciada na etapa seguinte. A participação da AGU ainda é uma expectativa, já que nesta fase não há nenhuma atuação daquele órgão administrativo, que nesta ocasião é apenas oficiado a respeito da intenção de realização de Acordo de Leniência e instado a indicar servidores para participar da comissão. E o ato mais destacado nesta etapa do processo cabe somente à CGU, já que é prerrogativa do Secretário Executivo da CGU proceder à formalidade de instalação da Comissão Administrativa de Negociação. É a partir desse ato, unipolar do Secretário Executivo, com edição e publicação de portaria específica, que passa a existir a instância formal que tratará da possível realização da leniência pretendida pela pessoa jurídica.

A Etapa de Negociação é menos exclusiva. À manifestação da pessoa jurídica é dado tratamento a fim de se verificar os pressupostos para apreciação do intento da leniência. A publicação da Portaria que institui a Comissão Administrativa de Negociação, uma para cada processo de pedido de leniência, habilita formalmente que os membros exerçam suas atribuições instrutórias, propiciando que os representantes da CGU e da AGU possam desempenhar seus respectivos papéis.

A faculdade de solicitar os autos de processos administrativos de responsabilização em curso no próprio Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União ou em outros órgãos ou entidades da administração pública federal, relacionados aos fatos objeto do acordo, é uma prerrogativa do Secretário Executivo da CGU, assim como é dele a possibilidade de solicitar a indicação de servidor ou empregado do órgão ou entidade lesado para participar das reuniões da comissão responsável pela condução das negociações. Também é importante

registrar que a Supervisão dos trabalhos desenvolvidos pela comissão de negociação é atribuição do Secretário Executivo da Controladoria Geral.

Nesta etapa, a pessoa jurídica interessada na leniência passa a ter papel ativo, ao poder negociar e procurar maximizar os ganhos de leniência face às informações que apresenta nos procedimentos internos da comissão.

De toda sorte, nesta Etapa de Negociação, há participação de três partes, mesmo que de forma assimétrica.

No que diz respeito a Etapa de Homologação, podemos falar que é a mais equilibrada delas. O relatório final da comissão de negociação tem todo o seu trâmite formal compartilhado entre a CGU e a AGU. Primeiro depende de verificação pelo Secretário Executivo da CGU e pelo Secretário-Geral de Consultoria da Advocacia-Geral da União. Em seguida é remetido para manifestação do Consultor-Geral da União, do Procurador-Geral da União e do Chefe da Consultoria Jurídica do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU, com posterior submissão, para homologação, ao Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e ao Advogado-Geral da União.

Todo esse exercício weberiano de procedimentos, etapas e processos, acontece apenas de um lado da intrincada equação das dinâmicas de inter-relação entre as estruturas do Estado. Até aqui tratamos de uma parte da dimensão administrativa, que mesmo que imperfeito, a partir dos pressupostos da colaboração interorganizacional, acontece entre a CGU e AGU.

Mas temos a variável TCU, também na dimensão administrativa. Recordemos que já falamos a respeito da Instrução Normativa N° 74, de 11 de fevereiro de 2015, dispondo sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013.

Tal IN não habilita o TCU a ser parte direta nos processos que tratam de Acordos de Leniência, afinal não há previsão de participação de representantes do tribunal nas comissões de negociação que tratam das leniências. Contudo, fica fortemente marcada a posição de participação indireta, podendo inclusive desconsiderar os termos de eventual acordo firmado no âmbito dos processos executados pela CGU e AGU, tornando nula a atratividade da leniência. Tal participação tão pouco se faz a partir de uma dinâmica de colaboração



interorganizacional, já que é medida normativa unilateral daquele tribunal administrativo de contas.

E na dimensão jurídica o quadro de desconexão completa se repete, em desfavor dos benefícios possíveis permitidos por ALSs. Já é cediço o entendimento dos Tribunais Superiores no Brasil a respeito da majoritariamente reconhecida autonomia das esferas criminal, civil e administrativa. Mais uma vez não poderíamos falar de participação direta. Mas os efeitos indiretos de decisões judiciais com potencial de anulação da atratividade de acordos de leniência são gigantescos.

#### 4.4.2. CANAIS COLABORACIONAIS BEM-SUCEDIDOS

Se sob o signo da norma não existem previsões de dinâmicas de colaboração interorganizacional em Acordos de Leniência, que se traduzam em procedimentos formalmente previstos, o mesmo não podemos falar das naturais interfaces institucionais que existem em qualquer sistema administrativo governamental.

Neste campo das interfaces institucionais, para falarmos de dinâmicas de colaboração interorganizacional bem-sucedidas, existe o modelo de Operações Conjuntas de Combate a Corrupção, conforme apresentado na tabela abaixo.

*Tabela 2 - Operações Conjuntas dos Órgãos de Defesa do Estado*

Ano	Número de Operações Realizadas	Prejuízo Potencial Apurado
2003	1	R\$ 11.800.000,00
2004	3	R\$ 39.500.000,00
2005	3	R\$ 224.400.000,00
2006	8	R\$ 42.000.000,00
2007	8	R\$ 56.180.147,00
2008	13	R\$ 303.027.000,00
2009	12	R\$ 41.599.000,00
2010	26	R\$ 667.281.115,95
2011	25	R\$ 128.914.757,82
2012	26	R\$ 508.079.854,58
2013	21	R\$ 517.319.524,09

2014	21	R\$ 286.039.175,49
2015	32	R\$ 454.611.564,63
2016	53	R\$ 942.272.774,04
2017	68	R\$ 414.905.699,57
<b>TOTAL</b>	<b>320</b>	<b>R\$ 4.637.930.613,17</b>

Fonte: Sítio eletrônico da CGU

Ao observarmos a Tabela 2 podemos verificar que ano após ano a quantidade de operações e os valores apurados vêm crescendo. Se em 2003 tivemos apenas uma operação conjunta, com valor apurado de pouco menos de R\$ 12 milhões. Em 2016 foram realizadas cinquenta e três operações conjuntas com um valor apurado próximo a R\$ 1 bilhão de reais.

Ou seja, é completamente possível a materialização de dinâmicas de colaboração interorganizacional exitosas. Nos casos de Operações Conjuntas de Combate a Corrupção, inclusive, o cenário de instituições participantes é muito mais amplo que aquele que esperamos de colaborações no âmbito dos Acordos de Leniência.

Em Operações de Combate à Corrupção o leque de instituições envolve representantes de esferas distintas, por exemplo. Existem operações com participação de Ministérios Públicos Estaduais (MPes) atuando lado a lado com a CGU. O mesmo em relação a operações com Tribunais de Contas Estaduais (TCEs). Além, claro, das atuações com os órgãos de defesa do Estado na esfera federal, como o Ministério Público Federal e Polícia Federal.

A razão da dinâmica de colaboração interorganizacional funcionar em Operações de Combate à Corrupção e não funcionar em Acordos de Leniência, em boa parte pode ser explicado pelos componentes dos modelos de gestão colaborativa.

#### **4.4.3. EXPLICANDO ALGUMAS DIFERENÇAS**

As Operações de Combate à Corrupção são gestadas, quase que exclusivamente, pelas unidades regionais dos órgãos de defesa do Estado. Este detalhe faz muito a diferença. Nos estados, por exemplo, os Superintendentes Regionais da CGU atuam ativamente no desenvolvimento de parcerias locais.

##### **Diálogo Face-a-Face**

O desenvolvimento de parcerias locais é fortemente calcado em visitas institucionais que o Superintendente faz aos demais órgão de defesa do Estado com atuação naquela base territorial.

Tais visitas fortalecem uma das principais variáveis do Modelo Contingencial: o diálogo face-a-face. Com o passar do tempo, o diálogo se amplia. Se no primeiro momento era bilateral, por exemplo, entre a CGU e o MPF, evolui-se para o multilateral com a inclusão da RFB, ou do MPE e assim por diante.

### **Construção de Confiança e Histórico Relacional**

O mais interessante nesse aspecto é que com o avançar do tempo, independente da personalidade da figura dos representantes das organizações de defesa do Estado, constroem-se pontes de confiança entre as partes. Operações bem-sucedidas no passado criam condições objetivas para o fomento de novas operações. Operações mais simples e menores pavimentam condições para operações mais complexa e maior envergadura. Representantes que atuaram de forma colaboracional exitosa em um estado da União, tendem a reproduzir o formato de atuação e a levarem o histórico positivo para os novos postos em outros estados da federação onde passam a atuar. Esse modelo de mobilidade dos dirigentes regionais é bastante comum na CGU, MPF e DPF, por exemplo.

### **Assimetrias de Poder, Compromisso com o Processo, Resultados Intermediários**

As estruturas formais de poder nas representações regionais desses órgãos de defesa do Estado são muito mais simples que nas sedes de Brasília. Essa maior simplicidade, entre outras coisas, faz com que os representantes dos órgãos de defesa tenham maior oportunidade de envolvimento com o desenvolvimento das operações, o que se desdobra em maior compromisso com o processo. Essa conjunção de fatores faz com que sejam melhor percebidos e desenhados os resultados intermediários na construção e desenvolvimento das operações. Uma transcrição de interceptação telefônica, que orienta a realização de testes de auditoria mais focados, resultando em elementos probatórios mais robustos, são pequenas vitórias que fortalecem toda a cadeia de colaboração.

### **Desenho Institucional, Sistema Contextual e Regime de Gestão Colaborativa**

Enfim, o Desenho Institucional que se pode observar nas dinâmicas de colaboração interorganizacional em Operações de Combate à Corrupção é resultado de um sistema contextual que favorece o Regime de Gestão Colaborativa das partes envolvidas. Claramente as organizações compartilham os mesmos princípios que fomentam a capacidade de atuação conjunta e a identificação de motivações compartilhadas.

## 5. CONCLUSÃO

A pergunta central deste projeto de pesquisa é:

---

*A materialização de Acordos de Leniência, no âmbito da Lei N° 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC), ocorre a partir de interações orientadas para colaboração interorganizacional?*

---

O esforço de pesquisa, empreendido ao longo deste trabalho, nos permite dizer que NÃO. Definitivamente as interações, diretas e indiretas, que ocorrem nos processos de Acordos de Leniência não estão orientadas para dinâmicas de colaboração interorganizacional.

De um lado temos a legislação extremamente frágil no que diz respeito à previsão dessa necessidade de governança colaborativa. O texto da lei, do decreto regulamentador e da portaria de procedimentos, quando tratam de acordos de leniência, preveem uma única dimensão: a administrativa. E nesta previsão fazem a atribuição ritualística, em grande parte, para uma única representação institucional: o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União.

É a partir dessa disfuncional base normativa que o Desenho Institucional, orientado para a elaboração e assinatura de Acordos de Leniência, se desenvolve e reproduz as fragilidades da norma.

Conforme já apresentado por CHRISLIP e LARSON (1994), a primeira condição de uma colaboração bem-sucedida é que ela deve ser suficientemente ampla e abrangente para que todas as partes interessadas e afetadas, ou que se preocupam com a questão, possam participar. As normas conectadas à realização de Acordos de Leniência vão justamente na direção contrária. Alias, essa característica exclusivista do atual quadro normativo, em oposição ao requerido caráter de inclusão, compromete definitivamente a principal contingência das condicionantes de partida: os incentivos à participação das partes em dinâmicas colaborativas. Se tais incentivos são fracos não há a possibilidade de se dar partida no processo colaborativo, o coração do Modelo Contingencial.

Outro aspecto contingencial fundamental, relacionado com o Desenho Institucional, diz respeito a exclusividade do *locus* de materialização dos resultados colaborativos. As pesquisas de SCHUCKMAN (2001), TETT, CROWTHER e O'HARA (2003) demonstram que se as partes relacionadas percebem que existem possibilidades de andamento de seus intentos, em

instancias alternativas e independentes, as chances para que práticas colaborativas se estabeleçam ficam fortemente comprometidas.

E é justamente o que acontece nos Acordos de Leniência. Além da independência de resultados no âmbito administrativo, como fica claro pela possibilidade dissonante entre aquilo que é acordado na leniência e aquilo que pode ser decidido pelo TCU, existe o firme entendimento jurídico de autonomia entre as esferas criminal, civil e administrativa, que possuem perigoso potencial de desencontro de entendimentos. Ou seja, a necessidade de estabelecimento de dinâmicas colaborativas fica indubitavelmente comprometida.

Por outro lado, fora do espectro normativo, mais próximo das questões do Modelo Integrativo, os desafios são igualmente complexos. Por exemplo, o Sistema Contextual no qual deveria estar contido o Regime de Governança Colaborativa (RGC), relacionado com os processos de Acordos de Leniência, é completamente conflagrado. Os Acordos de Leniência foram propostos ou firmados em um contexto extremamente adverso.

Os principais casos propostos e os três já assinados, referentes a Acordos de Leniência, são derivados do maior caso de corrupção já detectado no Brasil e seguramente um dos maiores do mundo: a Operação Lava Jato.

Grande parte da operação Lava Jato se desenvolveu em um segmento altamente complexo e especializado da economia, o setor da indústria de petróleo e gás, com ramificações na indústria de infraestrutura. Nestes casos a formação de prova processual é extremamente difícil, em razão da sofisticação dos esquemas de fraude. Tanto é assim, que uma boa parcela das investigações e procedimentos judiciais se baseou em provas indiciárias.

Somado a esta complexidade técnica está a complexidade política. Os envolvidos, os indiciados, os processados, os presos, são representantes das mais altas castas diretivas do país. A repercussão política e as pressões que as acompanham são gigantescas e tornam a tomada de decisão técnica altamente exposta a variáveis exógenas a essa dimensão experta.

Com isso queremos dizer que as turbulências do Sistema Contextual contaminam e, em certo sentido, inviabilizam o RCG. Aliás, as pesquisas de EMERSON; NABATCHI; & BALOGH (2011), indicam o Sistema Contextual não como um conjunto de condições iniciais, mas como um espaço tridimensional circundante, no qual as condições externas (por exemplo, uma eleição, desaceleração econômica, evento climático extremo ou regulamentação recentemente promulgada) podem influenciar a dinâmica e o desempenho de colaboração, não só no início,

mas em qualquer momento durante a vida do RGC, abrindo assim novas possibilidades ou apresentando desafios imprevistos. É o retrato de nosso complexo quadro contextual fático.

As conturbações do Sistema Contextual, que afetam fortemente o RGC, para nosso caso de Acordos de Leniência, dadas as fragilidades contingenciais apresentadas, desabilitam em boa parte a ação dos “Drivers essenciais”. A desabilitação é resultado do “emperramento” das interações das dinâmicas de colaboração, uma vez que se passa a ter dificuldade para o estabelecimento de motivações compartilhadas, falhas de identificação de capacidade de ação conjunta, não vislumbre de possibilidade de ações colaborativas, baixo nível de adaptação e dissonância na identificação de princípios para engajamento.

Conclui-se, por tanto, que deve haver o reconhecimento dessa limitação atual do modelo de construção de Acordos de Leniência derivados da LAC, sendo consequência da impossibilidade de estabelecimento de dinâmicas de colaboração interorganizacional em termos adequados para dar promoção a essa necessidade de que os resultados do combate à corrupção possam resultar em soluções mais robustas, permanentes e estruturais.

Tal reconhecimento poderá ensejar aperfeiçoamentos normativos e desenvolvimento de dinâmicas de governança colaborativa orientadas para o estabelecimento de condutas integrativas e provimento de variáveis contingenciais.

O Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União tem expertise técnica e respaldo institucional para liderar esta transição.

## REFERÊNCIAS

- "consenso", in *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha]*, 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/consenso> [consultado em 18-06-2018].
- AGRANOFF, R.; e MCGUIRE, M. Multinetwork management: Collaboration and the hollow state in local economic policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8:67–91, 2003.
- ALENCAR, C. H. R. DE; GICO JR., I. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, v. 7, n. 1, p. 75–98, 2011.
- ALEXANDER, J; COMFORT, M.; WEINER, B. Governance in public-private community health partnerships: A survey of the Community Care Network: SM demonstration sites. *Nonprofit Management & Leadership* 8:231–332, 1998.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Berkeley, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- BABBIE, E. *The practice of social research*. 12. ed. Wadsworth: Cenage, 2010.
- BARDACH, E. Development dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11:149–64, 2001.
- BARDACH, E. Development dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11:149–64, 2001.
- BEIERLE, T. A., e CAYFORD, J. *Democracy in practice*. Washington, DC: Resources for the Future, 2002.
- BENTRUP, G. Evaluation of a collaborative model: A case study of analysis of watershed planning in the Intermountain West. *Environmental Management* 27:739–48, 2001.
- BINGHAM, L. B. Legal frameworks for collaboration in governance and public management. In *Big ideas in collaborative public management*, eds. L. B. Bingham and R. O’Leary, 247–69. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2008.
- BINGHAM, L. B.; e O’LEARY, R. *Big ideas in collaborative public management*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2008.
- BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. Noberto Bobbio, Nicolo Matteucci e Gianranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.
- BONOMA, T. V. Case Research in Marketing: Opportunities, Problems, and a Process. *Journal of Marketing Research*. v. 12, p. 199-208, may. 1985.
- BORRINI-FEYERABEND, G. *Collaborative management of protected areas: Tailoring the approach to the context*. Gland, Switzerland: IUCN, 1996.
- BRASIL. Lei 12.846, de 1º 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. Disponível em: <<http://>

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em: 15.mai. 2017.

BRASIL. Lei 12.850, de 3 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm)>. Acesso em: 15. mai. 2017.

BREI, Z. A. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 3, p. *Revista de Administração Pública*, 1996.

BROWN, A. J. Collaborative governance versus constitutional politics: Decision rules for sustainability from Australia's South East Queensland forest agreement. *Environmental Science and Policy* 5:19–32, 2002.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. *Public Administration Review*, Minneapolis, v.66, n. 1, p. 44-55, 2006.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging authors. *Public Administration Review*, Minneapolis, v. 75, n. 5, p. 647-663, ago. 2015.

BUSENBERG, G. Collaborative and adversarial analysis in environmental policy. *Policy Sciences* 32:1–11, 1999.

CABRAL, S., KRANE, D., & DANTAS, F. A dança dos blocos, empresários, políticos e técnicos: condicionantes da dinâmica de colaboração Interorganizacional do carnaval de Salvador. *Organizações & Sociedade*, 20(64), 145–163, 2013. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302013000100010>

CAHN, D. D. *Conflict in personal relationships*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1994.

CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Administrative Corruption. *Public Administration Review*, v. 37, n. 3, p. 301, 1977.

CAMPOMAR, M. C. Do uso do “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. *Revista de Administração*. v. 26, (3), p. 95-97. São Paulo, 1991.

CARLSON, C. *A practical guide to collaborative governance*. Portland, OR: Policy Consensus Initiative, 2007.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo. Cortez Editora, 2ª ed. 1995.

CHRISLIP, D.; Larson, C. E. *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*. San Francisco, CA: JosseyBass, 1994.

CUPACH, W. R., e CANARY, D. J. *Competence in interpersonal conflict*. New York: McGraw-Hill, 1997.



- DANIELS, S. E.; e WALKER, G. Working through environmental conflict: The collaborative approach. Westport, CT: Praeger, 2001.
- EDELENBOS, J. Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 18:111–34, 2005.
- EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, Vol. 14, Nº 4, 1989.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Berkeley, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2011.
- EMERSON, K.; ORR, P. J.; KEYES, D. L.; e MCKNIGHT, K. M. Environmental conflict resolution: Evaluating performance outcomes and contributing factors. *Conflict Resolution Quarterly* 27:27–64, 2009.
- FISHER, R.; e BROWN, S. Getting together: Building relationships as we negotiate. New York, NY: Penguin Books, 1989.
- FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review* 66:66–75, 2006.
- FUTRELL, R. Technical Adversarialism and Participatory Collaboration in the U.S. Chemical Weapons Disposal Program. *Science Technology and Human Values*, 2003.
- GIL, A .C., Métodos e técnicas de pesquisa social. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- GILLIAM, A.; DAVIS, D.; BARRINGTON, T.; LACSON, R.; UHL, G.; PHOENIX, U. The value of engaging stakeholders in planning and implementing evaluations. *AIDS Education and Prevention* 14 (Suppl. A): 5–17, 2002.
- GLASER, B.; STRAUSS, A. The discovery of grounded theory: Strategies of qualitative research. London: Wiedenfeld and Nicholson, 1967.
- GODOY, A. S., Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. ERA, São Paulo. 1995. v. 35, n. 3, p. 21-29.
- GOMES, L. F. Corrupção e cleptocracia: o Brasil governando por ladrões. Disponível em <<https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/187751860/corruptao-e-cleptocracia-o-brasil-governado-por-ladros>>. Acesso em: 28.Ago.2016.
- GRAY, B. Collaborating: Finding common ground for multiparty problems. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1989.
- GROFF, T. R.; e JONES, T. P. Introduction to knowledge management: KM in business. Burlington, MA: Elsevier Science, 2003.
- HEIKKILA, T.; e GERLAK, A. K. The formation of large-scale collaborative resource management institutions: Clarifying the roles of stakeholders, science, and institutions. *Policy Studies Journal* 33:583–612, 2005.

- HIMMELMAN, A. T. Communities working collaboratively for change. In *Resolving conflict: Strategies for local government*, ed. M. S. Herrman, 27–47. Washington, DC: International City/ County Management Association, 1994.
- HOLLING, C. S. *Adaptive environmental assessment and management*. New York, NY: John Wiley & Sons, 1978.
- HUXHAM, C. Theorizing collaboration practice. *Public Management Review* 5:401–23, 2003.
- HUXHAM, C.; VANGEN, S. Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world. *Academy of Management Journal* 43:1159–75, 2000.
- HUXHAM, C.; VANGEN, S. *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. New York, NY: Routledge, 2005.
- INNES, J. E.; e BOOHER D. E. Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association* 65:412–23, 1999.
- KAHNEMAN, D., & TVERSKY, A. On the psychology of prediction. Psychological Review, 80, 237-251, 1973.*
- KARKKAINEN, B. C. Collaborative ecosystem governance: Scale, complexity, and dynamism. *Virginia Environmental Law Journal* 21:189–243, 2002.
- KOONTZ, T. M.; STEELMAN, T. A.; CARMIN, JoAnn.; KORMACHER, K. S.; MOSELEY, C.; e THOMAS, C. W. *Collaborative environmental management: What roles for government?* Washington, DC: Resources for the Future Press, 2004.
- KOPPENJAN, J.; e KLIJN, E. *Managing uncertainty in networks: A network approach to problem solving and decision making*. New York, NY: Routledge, 2004.
- LaFORGE. G. *The Sum of Its Parts: Coordinating Brazil’s Fight Against Corruption, 2003-2016*. Disponível em: <[https://successfulesocieties.princeton.edu/sites/successfulesocieties/files/GLF\\_AC-Strategy\\_Brazil\\_FORMATTED\\_20Feb2017.pdf](https://successfulesocieties.princeton.edu/sites/successfulesocieties/files/GLF_AC-Strategy_Brazil_FORMATTED_20Feb2017.pdf)>. Acesso em: 28/AGO/2017.
- LASKER, R. D.; WEISS, E. S. Broadening participation in community problem-solving: A multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine* 80:14–60, 2003.
- LEACH, W. D. Collaborative public management and democracy: Evidence from Western watershed partnerships. *Public Administration Review* 66:100–10, 2006.
- LEACH, W. D.; e PELKEY, N. W. Making watershed partnerships work: A review of the empirical literature. *Journal of Water Resources Planning and Management* 127:378–85, 2001.
- LEACH, W. D.; e SABATIER, P. A. To trust an adversary: Integrating rational and psychological models of collaborative policy making. *American Political Science Review* 99:491–503, 2005.
- LUBELL, M.; LEACH, W. D.; e SABATIER, P. A. Collaborative watershed partnerships in the epoch of sustainability. In *Toward sustainable communities transition and transformations*

in environmental policy, eds. D. A. Mazmanian and M. E. Kraft, 255–88. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.

LULOFS, R. S., e CAHN, D. Conflict: From theory to action. Boston, MA: Allyn and Bacon, 2000.

MANRING, S. L.; PEARSALL, S. Creating an adaptive ecosystem management network among stakeholders of the Lower Roanoke River, North Carolina, USA. *Ecology and Society*, 2004. in <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss2/art16/>.

MARGERUM, R. D. Collaborative planning: Building consensus and building a distinct model for practice. *Journal of Planning Education and Research* 21:237–53, 2002.

MARRARA, T. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015.

MILWARD, H. B.; e PROVAN, K. G. How networks are governed. In *Governance and performance: New perspectives*, eds. C. J. Heinrich and L. E. Lynn, 238–62. Washington, DC: Georgetown Press, 2000.

MINAYO, M. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*, Editora Vozes, Petrópolis/RJ, 2009.

MINTZBERG, H. An emerging strategy of “direct” research. *Administrative Science Quarterly*, 24, 580-589, 1979.

NORTH, P. Is there space for organisation from below within the UK government’s action zones? A test of ‘collaborative planning’. *Urban Studies* 37:1261–78, 2000.

OSTROM, E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. *American Political Science Review* 92:1–22, 1998.

OSTROM, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990.

PAHL-WOSTL, C. Transitions toward adaptive management of water facing climate and global change. *Water Resources Management* 21:49–62, 2007.

PAHL-WOSTL, C.; HARE, M. Processes of social learning in integrated resource management. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 14:193–206, 2004.

PINE, B.; WARSH, R.; MALUCCIO, A. Participatory management in a public child welfare agency: A key to effective change. *Administration in Social Work* 22 (1): 19–32, 1998.

PETTIGREW, A. Longitudinal field research on change: Theory and practice, Paper presented at the National Science Foundation Conference on Longitudinal Research Methods in Organizations, Austin, 1988.

PLUMMER, R.; FITZGIBBON, J. Co-management of natural resources: A proposed framework. *Environmental Management* 33:876–85, 2004.

- PROVAN, K. G.; e MILWARD, H. B. A preliminary theory of interorganizational effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly* 40:1–33, 1995.
- REILLY, T. Communities in conflict: Resolving differences through collaborative efforts in environmental planning and human service delivery. *Journal of Sociology and Welfare* 25: 115–42, 1998.
- RING, P. S.; e VAN DE VEM, A. H. 1994. Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. *Academy of Management Review* 19:90–118, 1994.
- ROUSSOS, S. T.; FAWCETT, S. B. A review of collaborative partnerships as a strategy for improving community health. *Annual Review of Public Health* 21:269–402, 2000.
- SAINT-ONGE, H.; e ARMSTRONG, C. *The conductive organization building beyond sustainability*. New York, NY: Elsevier, 2004.
- SCHNEIDER, M.; SCHOLZ, J.; LUBELL, M.; MINDRUTA, D.; EDWARDSSEN, M. Building consensual institutions: Networks and the national estuary program. *American Journal of Political Science* 47:14358, 2003.
- SCHUCKMAN, M. Making hard choices: A collaborative governance model for the biodiversity context. *Washington University Law Quarterly* 79:343, 2001.
- SELIN, S., e CHAVEZ D. Developing a collaborative model for environmental planning and management. *Environmental Management* 19:189–95, 1995.
- SILVA, E. L. & MENEZES, E.M. *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*. Florianópolis, LED/UFSC. 2000.
- SIRIANNI, C. *Investing in democracy engaging citizens in collaborative governance*. Washington, DC: Brookings Institution, 2009.
- SHORT, C.; WINTER, M. The problem of common land: Towards stakeholder governance. *Journal of Environmental Planning and Management* 42:613–30, 1999.
- SLOAN, R. D. *Political Corruption and Public Policy in America*. *The American Political Science Review*, 1983.
- STERNS, J. A.; SCHWEIKHARDT, D. B.; PETERSON, H. C. Using Case Studies as an Approach for Conducting Agribusiness Research. *International Food and Agribusiness Management Review*. v. 1, (3), p. 311-327, 1998.
- SUSSKIND, L.; CRUIKSHANK, J. *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. New York: Basic Books, 1987.
- TETT, L.; CROWTHER, J.; O’HARA, P. Collaborative partnerships in community education. *Journal of Education Policy* 18:37–51, 2003.
- THOMAS, C. W.; e KOONTZ, T. M. Research designs for examining the impact of community-based management on natural resource conservation. *Journal of Natural Resources Policy Research* 3:97–111, 2011.

- THOMSON, A. M.; PERRY, J. L. Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, Minneapolis, v. 66, n. s1, p. 20-32, dez. 2006.
- TOMPKINS, E. L.; ADGER, W. N. Does adaptive management of natural resources enhance resilience to climate change? *Ecology and Society* 9 (2): 10. <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art10>, 2004.
- TRIVIÑOS, A. N. S. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- NETTO, V. Lava Jato. 1a. ed. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016.
- VOSS, C.; TSIKRIKTSIS, N.; FROHLICH, M. Case research in operations and management. *International Journal of Operations & Production Management*. v. 22, (2), p. 195219, 2002.
- WAAGE, S. A. (Re)claiming space and place through collaborative planning in rural Oregon. *Political Geography* 20:839–57, 2001.
- WALTER, U.; PETR, C. A template for family centered interagency collaboration. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services* 81:494–503, 2000.
- WARNER, J. F. More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development* 22 (1): 15–35, 2006.
- WEECH-MALDONADO, R.; MERRILL, S. Building partnerships with the community: Lessons from the Camden Health Improvement Learning Collaborative. *Journal of Healthcare Management* 45:189–205, 2000.
- YIN, R. K. *Case Study Research. Design and Methods*. 3 rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003a.
- YIN, R. K. *Case Study Research*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1984.