

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP
Campus Universitário “Ministro Petrônio Portella” – Bairro Ininga
Telefone: (86) 3237-1692; E-mail: cienciapolitica@ufpi.edu.br
CEP 64049-550 – Teresina-PI

IZABELA MARIA PONTE DE CARVALHO

**REDE DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL DA GESTÃO PÚBLICA:
estudo de caso acerca da interação institucional no combate à
corrupção no Piauí (2009-2017)**

TERESINA - PI
2019

IZABELA MARIA PONTE DE CARVALHO

**REDE DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL DA GESTÃO PÚBLICA:
estudo de caso acerca da interação institucional no combate à
corrupção no Piauí (2009-2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Monique Menezes

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Processos Técnicos

C331r Carvalho, Izabela Maria Ponte de.

Rede de Accountability horizontal da gestão pública: estudo de caso acerca da interação institucional no combate à corrupção no Piauí (2009-2017). / Izabela Maria Ponte de Carvalho. – 2019.

107 f. il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências e Humanas e Letras, Mestre em Ciência Política, Teresina, 2019.

“Orientação: Pro^{af}. Dr^a. “ Monique Menezes ”

1. Democracia. 2. Rede Accountability. 3. Corrupção.
I.Título.

CDD 321.8

REDE DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL DA GESTÃO PÚBLICA: ESTUDO DE CASO ACERCA DA INTERAÇÃO INSTITUCIONAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO DO PIAUÍ (2009-2017)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

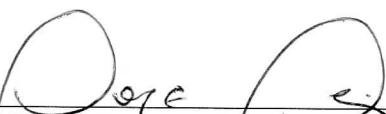
Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

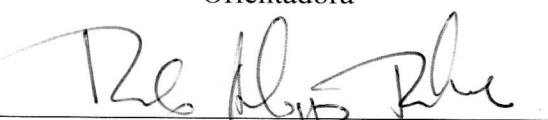
Orientadora: Profa. Dra. Monique Menezes

Aprovado em 21 de fevereiro de 2019.

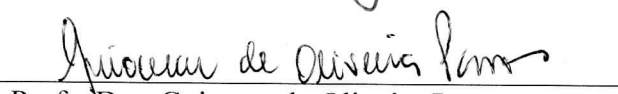
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Monique Menezes (UFPI)
Orientadora



Prof. Dr. Ricardo Alaggo Ribeiro (UFPI)
Examinador Interno



Profa. Dra. Guiomar de Oliveira Passos (UFPI)
Examinadora Externa ao Programa

AGRADECIMENTOS

Glorifico a Deus porque eterna é a sua misericórdia. A ti, Senhor, toda honra, toda glória e todo louvor. À Nossa Senhora dou graças pelas intercessões. Aos anjos e irmãos de luz, minha gratidão pelas energias positivas e proteção permitida pelo Senhor Deus. E, ao universo por me alinhar ao meu propósito maior.

Aos meus pais, Francisco das Chagas de Carvalho e Solange Soares Ponte de Carvalho, dedico mais essa conquista, pois foi por meio do apoio deles que consegui abraçar essa oportunidade com força, resiliência e dedicação. A minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Monique Menezes, por todo incentivo, confiança, conhecimentos compartilhados e por ser uma profissional ímpar por quem nutro grande admiração.

À Banca Examinadora, composta pelos professores Ricardo Alaggio Ribeiro e Guiomar de Oliveira Passos, por terem aceito os convites, pelas críticas e sugestões de grande valia. Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí por toda a dedicação e sabedoria despendidas. À CAPES e ao CNPq pelo apoio financeiro que recebi para desenvolver esta pesquisa.

Por fim, aos familiares e amigos agradeço a leveza dos sorrisos, a torcida e a paciência nos dias difíceis. Em especial, agradeço à Aline de Sousa Costa por ser minha fiel e leal dupla durante o mestrado; ao Leonel Alves de Melo por me apresentar o meu objeto de estudo, a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí; à Dra. Everângela Barro, em nome da Rede de Controle do Piauí; ao Caio José Santana de Resende por me ajudar com as transcrições das entrevistas; à Marina Félix Garcia por revisar comigo o *abstract* deste trabalho; e, à Agnes Ravany de Sousa Meneses pelas correções de linguagem e formatação desta dissertação. Também sou imensamente grata a minha tia postíça, de coração, Maria Dilma Andrade Vieira dos Santos; minha amiga de infância, Raíra Rodrigues Vieira dos Santos; e, à Rafaella Santiago Sousa por terem embarcado comigo nessa aventura mesmo quando o mestrado ainda era apenas um sonho.

RESUMO

A proposta central desta dissertação é analisar a rede brasileira de *accountability* horizontal por meio da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí. Dentre outros objetivos, essa arquitetura institucional, composta por dezesseis instituições, tem por escopo diagnosticar e combater a corrupção. Portanto, propõe-se verificar a atuação conjunta de agências estatais, bem como quais são os principais limites encontrados na promoção de ações anticorrupções. Com isso, espera-se contribuir para a maior compreensão sobre rede de *accountability* horizontal no Brasil, tema incipiente e pouco explorado, visto que, em geral, trata-se sobre o incremento individual e organizacional interno dessas instituições. Para tanto, frente ao caráter descritivo da pesquisa, optou-se por adotar um enfoque metodológico qualitativo a partir do estudo de caso do Piauí, entre 2009 e 2017. Dessa forma, este trabalho se beneficiará do levantamento e da análise documental, como acordo de cooperação técnica, regimento interno, atas de reuniões, entre outros, além da realização de entrevistas semiestruturadas com representantes que compõem a rede no âmbito piauiense. Assim, a partir dessa análise foi possível verificar que o conjunto institucional em questão favorece sobremaneira o compartilhamento informacional e o congruamento de *expertises*, o que acarreta uma maior celeridade nas investigações no que tange à corrupção. Contudo, ainda há muito o que se discutir e avançar, pois esse ideal de rede ainda encontra-se em formação, possui desafios e dificuldades a serem enfrentados, tais como a competição institucional e as represálias do poder político. Mas, a perspectiva teórica esboçada por meio da hipótese de que a interação entre as instituições impacta positivamente no combate à corrupção foi confirmada a medida que Rede agiliza os processos de *accountability* e, conseqüentemente, reforça os princípios democráticos com a intenção de manter os governos *accountables*.

Palavras-chave: Democracia; *Accountability*; Rede de *Accountability*; Corrupção; Brasil.

ABSTRACT

The central proposal of this dissertation is to analyze the Brazilian web of horizontal accountability, through the Control Network of the Public Administration of the State of Piauí. Among other objectives, this institutional architecture, made up of sixteen institutions is designed to diagnose and combat corruption. Therefore, it is proposed to verify the group action of state agencies, as well as the main limits found in the promotion of anticorruption actions. With this, it is hoped to contribute to a bigger understanding of the web horizontal accountability in Brazil, a theme which is very incipient and little explored, since, in general, it is about the internal individual and organizational increase of these institutions. For that reason, in view of the descriptive character of the research, it was decided to adopt a qualitative methodological approach based on the case study of Piauí, between 2009 and 2017. In this way, this work will mold upon the gathering of information and analyzing documents according to the technical cooperation, intern regime, meeting minutes and other insights. Furthermore, there will also be a series of semi-structured interviews with representatives who compose the web of accountability within Piauí. Thus, from this analysis it was verified that the institutional set in question greatly favors information sharing and the congruence of expertises, which leads to a greater speed in investigations regarding corruption. However, there is still a lot to discuss and advance, because this web of accountability ideal is still forming itself, and there are still many challenges and difficulties to be faced, such as institutional competition and the reprisals of political power. But the theoretical perspective outlined by the hypothesis that interaction between institutions has a positive impact on the fight against corruption has been confirmed as the web of accountability streamlines processes and consequently reinforces democratic principles with the intention of keeping governments accountable.

KEY-WORDS: Democracy; Accountability; Web of Accountability; Corruption; Brazil.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas	23
Quadro 2	Dimensões-chave das instituições dentro da rede brasileira de <i>accountability</i>	58
Quadro 3	Partícipes da Rede de Controle/Piauí (2009-2014)	65
Quadro 4	Partícipes da Rede de Controle/Piauí conforme Termo Aditivo (2014)	66
Quadro 5	Atribuições do Colegiado da Rede de Controle/PI	77
Quadro 6	Atribuições da Coordenação Executiva da Rede de Controle/PI.....	77
Quadro 7	Atribuições dos Grupos de Trabalhos na Rede de Controle/PI.....	79
Quadro 8	Outras operações da Rede de Controle da Gestão Pública do Piauí – 2017	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	A rede de instituições de <i>accountability</i> no Brasil	57
----------	---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
AGU	Advocacia Geral da União
AGESPISA	Águas e Esgotos do Piauí S/A
AMAPI	Associação dos Magistrados Piauienses
BB	Banco do Brasil S/A
CEF	Caixa Econômica Federal
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CAF	Central de Abastecimento Farmacêutico
CGE-PI	Controladoria Geral do Estado do Piauí
CGU	Controladoria Geral da União
DENASUS	Departamento de Auditoria do Sistema Único de Saúde
DETRAN-PI	Departamento Nacional de Trânsito do Piauí
DOU	Diário Oficial da União
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FMS	Fundação Municipal de Saúde
FOCCO	Fórum Permanente de Combate à Corrupção
FUFPI	Fundação Universidade Federal do Piauí
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado
GM	Gabinete do Ministro
GT	Grupo de Trabalho
HUT	Hospital de Urgência de Teresina
HGV	Hospital Getúlio Vargas
HU	Hospital Universitário
IDEPI	Instituto de Desenvolvimento do Piauí

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARCCO	Movimento Articulado de Combate à Corrupção
MP	Ministério Público
MP/TCE-PI	Ministério Público de Contas do Estado do Piauí
MPE-PI	Ministério Público do Estado do Piauí
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
PC-PI	Polícia Civil do Estado do Piauí
PF	Polícia Federal
PI	Piauí
PM-PI	Polícia Militar do Estado do Piauí
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PSF	Programa Saúde da Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
RFB	Receita Federal do Brasil
SAS	Secretaria de Atenção à Saúde
SESAPI	Secretaria de Estado da Saúde do Piauí
SEFAZ-PI	Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
STRANS	Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ-PI	Tribunal de Justiça do Estado do Piauí
TRE-PI	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DEMOCRACIA E O PRINCÍPIO DA <i>ACCOUNTABILITY</i>	15
2.1 Introdução.....	15
2.2 Democracia Representativa: conceitos e contextos.....	16
2.2.1 Teorias democráticas contemporâneas e o modelo representativo.....	20
2.3 <i>Accountability</i> : um debate conceitual.....	27
2.3.1 Um panorama acerca da rede de <i>accountability</i> horizontal.....	35
2.4 Considerações Finais.....	37
3 <i>ACCOUNTABILITY</i> E O CONTROLE DA CORRUPÇÃO	39
3.1 Introdução.....	39
3.2 Corrupção e Interesse Público.....	40
3.3 Corrupção Política.....	42
3.3.1 Discussões conceituais.....	43
3.3.2 A corrupção no Brasil: uma breve análise histórica.....	47
3.3.3 <i>Accountability</i> e o controle da corrupção.....	53
3.4 Considerações Finais.....	59
4 A REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ (2009-2017): ANÁLISE DE DADOS	61
4.1 Introdução.....	61
4.2 Proposta Metodológica.....	62
4.3 Criação e Composição da Rede de Controle do Piauí.....	64
4.4 Desenho Institucional da Rede de Controle do Piauí.....	68
4.5 Organização Interna da Rede de Controle do Piauí.....	76
4.5.1 Organograma.....	76
4.5.2 Fluxograma das atividades práticas da Rede de Controle/PI.....	80
4.5.3 As relações interestaduais e nacional entre Redes de Controle no Brasil.....	82
4.6 Ações Anticorrupções e Seus Resultados: uma análise da atuação da Rede de Controle do Piauí (2009-	

2017).....	84
4.7 Considerações Finais.....	97
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
REFERÊNCIAS.....	101
APÊNDICE A.....	107

1 INTRODUÇÃO

Durante a década de 1980, o Brasil sofreu profundas transformações, tais como o início da abertura política após um longo período ditatorial, oportunidade de escolha direta do Presidente da República, promulgação da Constituição Federal de 1988, entre outras. Nesse período, ao tornar-se princípio fundamental do sistema político, o regime democrático brasileiro incorporou a *accountability* como valor cultural e político (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013), afinal, as democracias representativas modernas precisam de mecanismos para controlar os governos e verificar se os governantes estão – ou não – agindo de acordo com os interesses dos cidadãos (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Desde então, o estudo acerca dessa temática ganha força e notoriedade na esfera acadêmica do país (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013). Contudo, mesmo após a redemocratização, apesar do processo incremental de desenvolvimento de instituições de controle, o crescente fortalecimento institucional brasileiro ocorreu de maneira mais significativa no âmbito organizacional interno dos órgãos públicos (FILGUEIRAS, 2015).

Assim, frente à necessidade de compreensão sobre o desempenho sistêmico do arranjo institucional brasileiro, o objetivo primordial desta pesquisa consiste em contribuir com a literatura de Ciência Política no que tange à rede de instituições de *accountability*, tema incipiente e pouco explorado. Para tanto, o presente trabalho fundamenta-se em um estudo de caso envolvendo a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, em que se propõe responder à seguinte pergunta: de que maneira a interação, cooperação, atuação conjunta e coordenada existente entre as instituições da Rede de Controle piauiense incrementaram o combate à corrupção entre os anos 2009 e 2017?

Essa problemática mostra-se relevante porque há uma conexão entre mais democracia e menos corrupção (WARREN, 2005). Nessa mesma linha de raciocínio, tem-se outra intensa correlação de natureza inversamente proporcional, na qual se obtém a redução dos níveis de corrupção conforme o aumento dos mecanismos de *accountability* (PHILP, 2009). Assim, com base no *link* teórico entre democracia, rede de *accountability* e o combate à corrupção, explorado pioneiramente por Aranha (2015), espera-se que quanto mais democrático for o sistema, maior a utilização de mecanismos *accountables* no governo e, conseqüentemente, menor os

índices de práticas corruptas (ARANHA, 2015).

Nesse contexto, observa-se que o controle da corrupção está mais suscetível ao sucesso com a aplicação de mecanismos de *accountability* horizontal do que por meio da dimensão vertical, considerando a classificação adotada por O'Donnell (WARREN, 2005). Por sua vez, o sistema de *accountability* horizontal é mais eficaz quando as instituições que o compõem se interligam de forma sistêmica (O'DONNELL, 1998), pois o resultado efetivo das fiscalizações realizadas pelo sistema de *accountability* depende da ação conjunta, coordenada e cooperativa das instituições (FILGUEIRAS, 2015). Portanto, defende-se que a promoção da interação entre as instituições que compõem a complexa rede de *accountability* horizontal no Brasil impacta positivamente no combate à corrupção (ARANHA, 2015).

Embora haja uma vasta gama de trabalhos sobre *accountability* horizontal, sob diversas perspectivas, como as publicações de Fernando Filgueiras e a tese de Ana Luiza Melo Aranha (2015), intitulada de “A rede brasileira de instituições de *accountability*: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local”, entre outros, não há nenhuma pesquisa específica sobre a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí. A escolha desse Estado brasileiro justifica-se pelo fato de essa rede de *accountability* horizontal ser uma das mais atuantes nacionalmente, conforme ficará demonstrado ao longo deste trabalho.

Ademais, para realizar a análise proposta, esta dissertação adotou como ponto de partida um enfoque metodológico qualitativo, de caráter eminentemente descritivo. Dessa forma, o estudo de caso da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado do Piauí, desde o ano de 2009 a 2017, beneficiou-se do levantamento e da análise documental. E, a fim de complementar a averiguação, a pesquisa envolveu a realização de entrevistas.

Dessa forma, quanto à organização, esta dissertação divide-se em três capítulos. Os dois primeiros capítulos partem da reflexão teórica adotada no referido trabalho de Aranha (2015), uma conexão entre princípios democráticos e o enfrentamento à corrupção.

Especificamente, o primeiro – *Democracia e o Princípio da Accountability* – apresenta um debate sobre democracia representativa do XX e teorias democráticas para os modernos. Além disso, estabelece uma relação entre essa temática e o princípio da *accountability*, teorias e conceitos sobre esse último assunto, em

especial, no que tange à dimensão horizontal, proposta por O'Donnell (1998). Já o segundo capítulo – *Accountability e o Controle da Corrupção* –, discute acerca dos conceitos empregados ao termo corrupção pela literatura, bem como sobre breve histórico da corrupção no Brasil e como essa problemática encontra-se relacionada à *accountability*.

Por fim, o terceiro e último capítulo – *A Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí (2009-2017): análise de dados* – expõe o desenho institucional, a organização interna, as ações anticorrupções, as instituições envolvidas em cada operação e as deliberações adotadas, desdobramentos e resultados obtidos nesse enfrentamento, os obstáculos encontrados *etc.* Em suma, pretende-se demonstrar o histórico e a contribuição do papel desempenhado por esse movimento institucional piauiense e a partir disso verificar se há – ou não – resultados positivos e significativos nessa ideia de articulação em rede.

2 DEMOCRACIA E O PRINCÍPIO DA *ACCOUNTABILITY*

2.1 INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, a definição de “democracia” não se apresentou de forma consensual. Essa acepção mostra-se complexa e conflitante (HELD, 1987) porque o termo apresenta-se com significado diferente de acordo com o povo, tempo e o lugar (DAHL, 2001). Mas, sobre a etimologia, sabe-se que o termo é de origem grega e deriva de “*demokratia*”, na qual “*demos*” significa povo e “*kratos*”, governo (HELD, 1987; DAHL, 2001).

Esse tema é discutido há, no mínimo, dois mil e quinhentos anos, e tanto o ideal quanto as práticas democráticas continuam em desenvolvimento e estão em processo contínuo de invenção e reinvenção, sempre na busca por condições adequadas para a difusão de maneira autônoma (BOBBIO, 1998). Embora, historicamente, haja muitas discussões antigas, Tilly (2008) considera a democracia um fenômeno moderno, resultado de lutas sociais, de alcance político, com mudanças significativas a partir do século XVIII e estabelecimento e expansão nos séculos XIX e XX.

Apesar disso, assegura-se, de início, que este trabalho não tem o condão de elaborar uma nova teoria democrática, pretende-se, porém, aprofundar o estudo sobre o modelo de democracia do século XX. Foi a partir do final do século XIX que se começou a discutir a teoria democrática com base na doutrina política do liberalismo e, nesse período, surgiu o modelo de democracia representativa ou parlamentar (BOBBIO, 1998).

Portanto, este capítulo objetiva construir a moldura teórica sobre democracia e representação na contemporaneidade. Além disso, busca-se conectar essas teorias com o conceito de *accountability*, visto que se propõe, primeiramente, abordar essa ligação para, posteriormente, relacioná-las ao fenômeno da corrupção, conforme as ideias desenvolvidas por Aranha (2015). Para tanto, quanto à estrutura, este capítulo divide-se em duas seções, além desta introdução e das considerações finais.

A primeira seção – *Democracia representativa: conceitos e contextos* - aborda discussões de autores importantes sobre a formulação do conceito de democracia representativa do século XX. Nesse aspecto, será realizada uma revisão

bibliográfica com base nas teorias desenvolvidas por Robert A. Dahl, Joseph Schumpeter, bem como nos estudos de David Held, Hanna Fenichel Pitkin, entre outros. Já a segunda - *Accountability* - estabelece o *link* entre a democracia representativa e o princípio da *accountability*, além de apresentar teorias e conceitos sobre esse último tema, em especial, no que tange à dimensão horizontal, proposta por O'Donnell (1998).

Por fim, ressalta-se que tanto este capítulo quanto o segundo – que aborda a correlação entre *accountability* e corrupção - serão os sustentáculos para tratar o tema central desta dissertação, a rede institucional de *accountability* horizontal do Brasil. A temática será analisada por meio do estudo de caso da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, objeto de análise do terceiro e último capítulo. Tendo em vista que governos democráticos possibilitam a existência de uma arquitetura institucional que proporciona a *accountability*, parte-se do princípio de que essas instituições, interligadas de forma sistêmica com o objetivo de agir conjunta, coordenada e cooperativamente, podem proporcionar maior eficácia no diagnóstico e combate à corrupção a fim de que essas práticas não provoquem a queda da própria democracia (ARANHA, 2015).

2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: CONCEITOS E CONTEXTOS

A fim de compreender a relação entre representação e democracia, inicia-se, primeiramente, um debate conceitual acerca do verbo “representar”, posto que, em sentido político, esse debate é sem dúvida um elemento-chave na história das democracias modernas (COTTA, 1998). Contudo, compor a definição do termo “representação” é um trabalho complexo porque, antes de ser um fenômeno cultural e político, a representação trata-se de um fenômeno humano (PITKIN, 2006).

Hanna F. Pitkin (1972; 2006) destaca que a história etimológica da palavra “representação” tem origem latina, mas adverte que a primeira e mais desenvolvida visão política sobre o conceito desse termo foi inaugurada por Thomas Hobbes em sua obra “O Leviatã”. Esse autor define “representação” em termos de “dar e ter autoridade” e, portanto, “um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, que fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria” (PITKIN, 2006, p. 28).

Essa definição também está presente em uma das perspectivas de representação propostas por Nadia Urbinati (2006), mais especificamente no que tange ao modelo jurídico. Segundo ela,

a teoria jurídica da representação abriu as portas para uma justificação funcionalista da representação e dos direitos políticos, da cidadania e dos processos de tomada de decisão. Sua fundamentação tornou-se a coluna vertebral do governo representativo liberal e, mais tarde, da democracia eleitoral. Ela é baseada em um dualismo bem definido entre Estado e sociedade; faz da representação uma instituição centrada rigorosamente no Estado, cuja relação com a sociedade é deixada ao juízo do representante (tutor); e restringe a participação popular a um mínimo procedimental (eleições como a nomeação de magistrados) (URBINATI, 2006, p. 199).

Nesse ponto, essa visão “formalista” interliga-se à democracia representativa por meio das eleições, já que são os eleitores que concedem autoridade (legitimidade) aos representantes eleitos por meio do voto (PITKIN, 1972). Aqui, em complemento, tanto a teoria jurídica quanto à institucional, apresentadas por Urbinati (2006), supõem que a função do eleitor consiste na “nomeação” de políticos profissionais que tomarão decisões, as quais os eleitores serão submetidos voluntariamente.

Nesse íterim, Pitkin (1972) chama a atenção para o que denomina de “*accountability view*”, uma versão da representação que considera a responsabilização daqueles que são representantes. Ambas as definições são formalistas e o que as difere é que a primeira conceitua representante como alguém que foi eleito/autorizado, enquanto a última o define como alguém sujeito à eleição, que pode ou não ser (re)eleito, segundo a soberania popular (PITKIN, 1972).

Diferentemente das visões anteriores, Pitkin (1972) também apresenta a representação “*stands for*”. Conforme esse modelo, autores compreendem que a verdadeira representação exige um governo composto por um corpo que represente toda a nação, inclusive, a representação deve ser um “reflexo” da opinião de todo o eleitorado, além da variedade de interesses presentes na sociedade. Assim, representar depende das características do representante, pois ele não age para os outros, mas os representa em virtude de uma correspondência ou conexão, uma

semelhança ou reflexão. Nesse contexto, debate-se a representação proporcional (PITKIN, 1972).

Em seguida, tem-se um tipo de “representação descritiva”, na qual uma pessoa ou coisa representa algo ou alguém por ser suficientemente semelhante (PITKIN, 1972). Todavia, afirma-se que essa versão configura-se um paradoxo inerente ao próprio significado da representação: “...tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente” (PITKIN, 2006, p. 30).

Diferentemente da “representação descritiva”, apesar de ainda pertencer ao modelo “*standing for*”, Pitkin (1972) elenca a chamada “representação simbólica”. Ela tem como fundamento a crença irracional e afetiva em um símbolo, pois aceita-se o líder político como um representante simbólico - ele é visto, geralmente, como um objeto inanimado.

Ademais, Pitkin (1972) expõe, ainda, o conceito de representação segundo o modelo “*acting for*”. Esse conceito foi formulado para fornecer padrões para julgar a ação do representante, ou seja, a substância é a atividade. A autora expõe que, em regra, esse senso de representação envolve lideranças nomeadas, e não eleitas, pois o papel dessa espécie de líder é agir para promover os objetivos daqueles que ele representa, cuidar dos interesses dos seus respectivos grupos (PITKIN, 1972).

A partir de toda essa variedade conceitual, Pitkin chega à controvérsia acerca da independência do mandato porque surge a seguinte divergência: “um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor?” (PITKIN, 2006, p. 30). De fato, há argumentos para ambos os posicionamentos porque, o que explicará a verdade em cada uma das duas posições conflitantes, é a escolha do conceito de representação. No entanto, a autora entende que deve haver um equilíbrio, pois apesar de agir com independência, o representante não deve nutrir um conflito sério e persistente com o representado, posto que esse é capaz de ação e julgamento e, caso haja um eventual conflito entre os dois sobre o que deve ser feito, o representante deve ter uma boa razão para explicar o motivo de não agir conforme os interesses dos representados (PITKIN, 1972). Portanto, conclui-se o seguinte: “representar aqui significa agir no interesse dos representados, de maneira responsiva a eles” (PITKIN, 1972, p. 209)¹.

¹ Tradução livre. Trecho original: “*representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them*” (PITKIN, 1972, p. 209).

Questionamento semelhante surge na obra de Lijphart (2008), “Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países”. Ao considerar a definição de democracia como “governo pelo povo e para o povo”, o autor questiona: “quem governará, e a quais interesses deverá o governo atender, quando o povo estiver em desacordo e as suas preferências divergirem?” (LIJPHART, 2008, p. 17). Nesta acepção, Lijphart (2008) apresenta duas respostas alternativas ao problema, o modelo majoritário e o consensual de democracia. Para aquele, prevalece a maioria do povo; já para o último, o ponto vital é a prevalência da vontade do maior número de pessoas. De forma mais inteligível, o autor expõe o que segue:

O modelo majoritário concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria, e muitas vezes, mesmo, de uma maioria simples (*plurality*), em vez de uma maioria absoluta, [...] – ao passo que o modelo consensual tenta compartilhar, dispersar e limitar o poder de várias maneiras. Uma outra diferença, relacionada a esta última, é que o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto que o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão (LIJPHART, 2008, p. 18).

Portanto, analisa-se que o resultado do desempenho geral das democracias de consenso é nitidamente superior ao das majoritárias, em especial no que tange à qualidade e à representatividade democráticas (LIJPHART, 2008). Essa conclusão deve-se ao fato de que as sociedades mais divididas necessitam de um “...regime democrático que estimule o consenso, em vez da oposição; que promova a inclusão, em vez da exclusão, e que tente ampliar a maioria governante, em vez de se satisfazer com uma pequena maioria...” (LIJPHART, 2008, p. 53).

Dessa forma, no contexto da vida política, Nadia Urbinati (2006) explica que a representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, pois a comunicação entre a sociedade política e civil é essencial e constitutiva. Logo, para que a representação tenha real efeito, deve-se promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de instituições representativas, funcionais e projetadas para garantir a receptividade do governo em termos de interesse e opinião pública (PITKIN, 1972).

Sabe-se que as eleições, por mais que sejam um tipo de escolha formalmente limitado, comprovam, de fato, que em uma democracia os representantes não

devem e não podem ser isolados da sociedade (URBINATI, 2006). Portanto, deixa-se claro que democracia representativa não se limita aos processos eleitorais. Na verdade, a representação política vai além, visto que envolve uma constante troca entre instituições estatais e práticas sociais (URBINATI, 2006). Isso porque, defende-se, aqui, que para haver verdadeiramente soberania popular exige-se arranjos institucionais básicos capazes de proporcionar um suporte mais robusto e meios efetivos aos cidadãos para que eles possam demonstrar suas preferências, para que haja maior controle e responsabilização dos governos (URBINATI, 2006).

Assim, parte-se do princípio de que a autoridade democrática apresenta-se como o cerne da democratização da representação e essa, para ser legítima, necessita de uma arquitetura institucional que assegure o aprimoramento da responsabilização de governantes frente aos governados (FILGUEIRAS, 2011). E, é nesse ponto que a *accountability* ganha maiores proporções em democracias representativas.

Ocorre que, historicamente, nem sempre houve essa circularidade entre Estado e cidadãos. Por isso, passa-se a discutir algumas teorias democráticas importantes e que favoreceram e levaram às especificidades e singularidades das democracias modernas.

2.2.1 Teorias democráticas contemporâneas e o modelo representativo

A partir do final do século XIX e início do século XX, desenvolveram-se teorias políticas com fundamentos em doutrinas liberais que proporcionaram transformações democráticas. Nesse período, a democracia não mais se caracterizava por reunir todo povo em assembleia, como a tradição das cidades-Estado na Grécia Clássica, mas sim por eleger um restrito corpo de representantes, detentores dos direitos políticos (BOBBIO, 1998). Assim, ao unir a ideia de governo do povo à prática não democrática da representação, permitiu-se à democracia tornar-se uma doutrina aplicável aos Estados nacionais modernos (DAHL, 2012).

Ocorre que, com essa propriedade de o governo popular estender-se a um grande número de pessoas, sobreveio também conflitos derivados da fragmentariedade dos interesses individuais e grupais. Nesse sentido, a “doutrina clássica da democracia”, que previa a busca incessante dos cidadãos pelo “bem

público”, tornou-se cada vez mais difícil de ser perseguida – se não impossível (DAHL, 2012).

Joseph Schumpeter (1961) ataca essa visão tradicional com base no seu modelo de “democracia de liderança”, também intitulada de “elitismo competitivo”. Segundo a teoria Schumpeteriana, “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. s/p). Em outras palavras, Schumpeter concebia a ideia minimalista de que a democracia devia ser compreendida como a possibilidade de escolha periódica dos eleitores entre líderes prováveis (HELD, 1987), conforme a seguinte lógica:

O papel do eleitor é confinado a aceitar ou recusar um “patrão” ou outro. O “patrão” proporciona ordem e uma capacidade de administrar a complexidade das questões políticas; o voto do eleitorado proporciona a legitimidade para subseqüentes ações políticas (HELD, 1987, p. 159).

Além disso, Schumpeter (1961) acreditava que sua teoria baseava-se na relação entre a democracia e a liberdade, porque todos eram livres para competir pela liderança política. Contudo, Held (1987) discorda desse posicionamento. Segundo esse autor (1987), muitas pessoas não podem se candidatar a um cargo público porque não têm recursos necessários, tais como tempo, habilidades organizacionais, dinheiro ou capital, e não necessariamente devido à ausência de liberdade. Held (1987) critica esse tipo de participação política porque existem grupos que não têm meios para competir com quem possui e controla a massa dos recursos econômicos e que dirige poderosos aparatos políticos. Além disso, há quem não tenha acesso aos recursos mínimos para qualquer mobilização política. Por isso, o autor defende que “a participação efetiva depende da vontade política e da posse da capacidade real (os recursos e habilidades) para adotar diferentes linhas de ação” (HELD, 1987, p. 166).

Dessa forma, o sistema democrático schumpeteriano, de acordo com Held (1987), seria caracterizado, verdadeiramente, pela luta entre líderes políticos rivais, organizados em partidos, ou seja, membros das elites políticas, para governar ou

obter cargos públicos. Não é à toa que o papel do cidadão comum é reduzido e definido à “indesejável violação do processo de decisão ‘pública’ regular” (HELD, 1987).

Considerado insuficientemente realista, o modelo idealizado por Schumpeter foi criticado por uma escola de analistas políticos que buscavam examinar a “política de grupos”, denominados de “pluralistas”. Essencialmente, o pluralismo clássico preocupa-se com a distribuição de poder nas democracias, pois segundo essa proposta, “...o poder é não hierárquico e estruturado de forma competitiva. Ele é uma parte inextricável de um ‘infinito processo de barganha’ entre numerosos grupos representando diferentes interesses[...]” (HELD, 1987, p. 172).

Por isso, esses teóricos dão bastante ênfase no resultado do processo de união de esforços individuais que se transformam em grupos e instituições com a capacidade de competir para conquistar o poder, chamados de “problemas das facções” ou, modernamente, “grupos de interesse”, grupos de pressão”, como por exemplo, sindicatos, partidos políticos, organizações comerciais, grupos étnicos, religiosos, de mulheres, entre outros. Inclusive os departamentos individuais dos governos podem ser considerados, algumas vezes, um tipo de grupo de interesses, já que eles também competem por recursos escassos (HELD, 1987).

Para os pluralistas, “[...] a existência de diversos interesses competitivos é a base do equilíbrio democrático...” (HELD, 1987, p. 170). O pensamento deles concentra-se no seguinte raciocínio: primeiro, a desigualdade impera na sociedade (com relação à educação, saúde, renda entre outros) e, portanto, não há divisão e acesso igual a todos os recursos disponíveis; segundo, o propósito fundamental do governo é proteger as liberdades das facções e estas, por sua vez, procuram maximizar os interesses em comuns dos grupos de indivíduos devido à escassez de bens e à fragmentação dos interesses sociais e multiplicidade de demandas; por fim, é inevitável que, por meio de alguma vantagem, um grupo em particular sobreponha-se a outros. Mas, ao mesmo tempo que o governo favorece os interesses políticos de grupos de pressão, ele impede que haja afronta às liberdades de outros grupos e/ou indivíduos e, por isso, Dahl definiu a democracia como o “governo das minorias”.

Portanto, Dahl (2005) parte do pressuposto que a contínua responsividade do governo com as preferências dos cidadãos, considerados politicamente iguais, é uma característica-chave da democracia contemporânea. Ocorre que, para que um

governo continue sendo responsivo, por um determinado período, é necessário, embora não suficiente, que todos os cidadãos plenos tenham oportunidades plenas de: formular suas preferências; expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo por meio da ação individual e coletiva; e, ter suas preferências igualmente consideradas pelo governo, sem discriminação em decorrência do conteúdo ou da fonte (DAHL, 2005).

Todavia, essas três oportunidades só são possíveis frente a um grande número de pessoas se houver, pelo menos, oito garantias institucionais, tais como: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação; eleições livre e idôneas; e, instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências (DAHL, 2005). Abaixo, segue uma tabela esquematizada por Dahl (2005) que distribui sistematicamente essas garantias institucionais conforme as oportunidades:

Quadro 1 - Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação
II. Exprimir preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livre e idôneas
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livre e idôneas 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências

Reproduzido de: DAHL, 2005, p. 27.

Dessa forma, Dahl (2005) considera que a democratização encontra-se baseada em, no mínimo, duas dimensões: contestação pública e direito de participação. Essas são definidas, em parte, como:

Oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois das quais os candidatos derrotados entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores etc. (DAHL, 2005, p. 41).

Contudo, o mesmo autor adverte que essa combinação não impede que haja uma sub-representação das diversas categorias sociais e econômicas de uma sociedade, mas “na medida em que um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, os políticos buscam o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da vida política” (DAHL, 2005, p. 43). Por isso, Dahl (2005) defende que não há sistema verdadeiramente democrático no mundo e, portanto, cria o conceito de poliarquia, a qual se caracteriza por ser, relativamente, democratizada, apesar de incompleta. Ou seja, constitui-se um regime substancialmente popularizado e liberalizado, isto é, fortemente inclusivo e amplamente aberto à contestação pública.

Em uma poliarquia o processo democrático seria estabelecido com base em direitos políticos primários. Nesse modelo, elegem-se funcionários por meio de eleições livres, justas e frequentes, na qual o sufrágio caracteriza-se por ser inclusivo, de modo que todos têm o direito de concorrer a cargos eletivos com a garantia de liberdade de expressão, informação alternativa e, por fim, autonomia associativa (DAHL, 2012). Essas seis instituições ressignificaram o termo “democracia”, pois, a partir da previsão desses requisitos mínimos, passou-se a exigir maior inclusão e participação na vida política para configurar um regime democrático representativo moderno (DAHL, 2001).

Porém, esse tipo de abordagem acerca dos princípios democráticos encontra-se voltada para o processo, ou seja, constitui-se de “...um conjunto mínimo de processos que precisam estar continuamente presentes para que uma situação possa ser considerada democrática” (TILLY, 2008, p. 23). Assim, esse autor (2008) critica os padrões regimentais estabelecidos por Dahl, basicamente, devido a dois

inconvenientes: o primeiro, porque esses critérios descrevem um conjunto mínimo de instituições democráticas, e não uma série de variáveis contínuas; e, porque cada um deles opera dentro de limites significativos, podendo haver conflitos entre si (TILLY, 2008).

Além dessa análise, Tilly (2008) avalia outros três tipos de abordagem, a constitucional, a substantiva e a procedimental. A constitucionalista “...concentra-se sobre as leis que um regime sanciona no que se refere à atividade política” (TILLY, 2008, p. 21). Porém, o autor pondera que, apesar das vantagens, como a possibilidade de comparações históricas de larga escala, há grandes discrepâncias entre o aparato legal e as práticas cotidianas (TILLY, 2008). Posteriormente, fala-se que as “abordagens substantivas focam nas condições de vida e de política que um determinado regime promove” (TILLY, 2008, p. 21), contudo, essa definição não permite estabelecer critérios de comparação entre princípios desejáveis, bem como não se consegue descobrir se determinados arranjos políticos promovem resultados mais desejáveis que outros (TILLY, 2008). E, por fim, as definições procedimentais caracterizam-se por um conjunto de práticas governamentais, em sua maioria, no que tange ao processo eleitoral. Portanto, ensejam em uma concepção micro do processo político (TILLY, 2008).

Para Tilly (2008), em *Democracy*, esse regime é o resultado de relações existentes entre estado e cidadãos. Segundo ele, “...um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes” (TILLY, 2008, p. 28). Logo, essas relações qualificam-se por quatro dimensões, a saber: amplitude, a qual contempla a variação do gozo de extensos direitos da população; igualdade, com relação ao grau de igualdade e desigualdade populacional; proteção, no que tange à ação arbitrária do Estado; e, o caráter mutuamente vinculante, ou seja, relativo ao comportamento dos agentes estatais para com os cidadãos requerentes de benefícios do Estado (TILLY, 2008).

As variações estabelecidas à luz desses elementos podem oscilar em processos de democratização e “desdemocratização” (TILLY, 2008). Aliado a esses elementos, o autor utiliza a característica da capacidade de o Estado implementar as suas decisões políticas, pois sabe-se que “nenhuma democracia pode funcionar se o Estado não possui capacidade de supervisionar o processo de decisão democrática e de pôr em prática os seus resultados” (TILLY, 2008, p. 29).

Nesse momento, retorna-se ao dilema do poder central *versus* a vontade popular. Ora, quando não há uma significativa capacidade do Estado, as demandas coletivas expressas pelos cidadãos não transformam a vida social; porém, se a relação for significativa, os governantes sentem-se confiantes para reproduzir suas preferências no poder (TILLY, 2008). A partir disso, conclui-se que “a democracia implica o consentimento negociado no exercício do poder estatal concentrado. Por essa razão ele sempre envolve a mobilização popular” (TILLY, 2008, p. 73). E, portanto, apresenta a seguinte definição operacional:

Um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, iguais, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização então significa um movimento líquido na direção de consultas mais amplas, mais igualitárias, mais protegidas e mais mutuamente vinculantes, enquanto a desdemocratização significa um movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, e menos mutuamente vinculantes (TILLY, 2008, p. 73).

Nessa concepção, apresenta-se a seguir os pensamentos de Young (2006), apontados originalmente por Aranha (2015) para fazer conexão entre ideais democráticos. A autora assegura que o processo democrático que autoriza a representação democrática dever ser tanto participativo quanto inclusivo, principalmente, porque os contextos modernos, caracterizados pela descentralização das grandes sociedades de massa, tendem a ser predominante excludentes. Dessa forma, a representação deve envolver uma relação de mediação tanto entre eleitores entre si quanto entre esses e os representantes (YOUNG, 2006). E, como essa relação prolonga-se no tempo e no espaço, a representação deve proporcionar momentos de autorização e de prestações de contas (YOUNG, 2006).

Em consonância, Nadia Urbinati (2006) argumenta que uma teoria democrática da representação pressupõe, também, a ideia de que a soberania popular possui um “poder negativo”, a fim de deter, refrear ou mudar o rumo da tomada de decisões pelos representantes eleitos, já que a questão-chave da representação democrática é ação governamental no melhor interesse do povo. Inclusive, ela menciona, ainda, que esse “poder” pode ser expresso por dois meios: canais diretos de participação organizada, por exemplo, eleições e referendos; ou,

meios indiretos ou informais de participação influente, tais como movimentos sociais, associações civis, mídia, entre outros (URBINATI, 2006).

Assim, também, defende-se que, apesar de em muitos sistemas de representação a prestação de contas reduzir-se à reautorização por meio da reeleição, é necessário outros processos e procedimentos de tomada de contas, tanto por meio de instituições oficiais quanto por associações civis independentes, para fortalecer a democracia (YOUNG, 2006). Com base nisso, esta dissertação adota uma das ideias centrais da tese de Aranha (2015), segundo a qual a democracia representativa das sociedades modernas conecta-se com dois princípios básicos: o primeiro refere-se à participação inclusiva e esta, por sua vez, permite a existência do ideal de *accountability*.

2.3 ACCOUNTABILITY: UM DEBATE CONCEITUAL

Apesar de o vocabulário da Ciência Política em língua portuguesa ainda não possuir tradução para a palavra “*accountability*” e o conceito desse vocábulo ainda não possuir consenso na literatura especializada, apesar de amplamente debatido, a literatura esclarece que a confiança nas democracias representativas advém da prestação de contas, seja por meio das eleições, seja por qualquer outro meio público de fiscalização (*oversight*). Assim, a expressão “political accountability” é capaz de se referir tanto à responsabilidade quanto à responsabilização de funcionários públicos (MAINWARING, 2003, p. 7). Ou seja, caracteriza-se por ser uma relação formal, na qual funcionários públicos são supervisionados por outros atores que detêm também a capacidade de impor sanções (MAINWARING, 2003).

Dessa forma, entende-se que não há “*accountability*” sem que haja poder sancionador e, portanto, “*accountability* não implica somente em responsabilidade, mas também na obrigação legal de ser responsabilizado ou no direito institucionalizado de um agente de controle impor sanções a funcionários públicos” (MAINWARING, 2003, p.7)². A literatura põe a salvo, ainda, a capacidade de sanção como essencial para o conceito de *accountability*. Sem sanção, não há obrigação e,

² Tradução livre. Trecho original: “ *accountability* implies not only answerability, but also the legal obligation to answer or the institutionalized right of an agent of accountability to impose sanctions on public officials” (MAINWARING, 2003, p.7).

conseqüentemente, a *accountability* será exercida de forma limitada, pois há a exigência da capacidade de sanção, mesmo que seja concebida como obrigação de fornecer informações ou explicações (KENNEY, 2003).

No entanto, apesar de o potencial sancionatório não poder ser totalmente ausente em uma relação de *accountability*, ele pode ser posto em prática direta ou indiretamente (MAINWARING, 2003). A partir disso, tem-se que a *accountability* democrática refere-se à responsabilização tanto de funcionários públicos eleitos quanto não eleitos (MAINWARING, 2003).

Com relação ao governo representativo, fundado na delegação de poderes a representantes eleitos periodicamente, o termo refere-se à "...capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório" (MIGUEL, 2005, p. 27). Nesse sentido, esse autor conceituou a *accountability* com base na dimensão vertical da classificação preconizada por O'Donnell (1998), na qual as eleições funcionam como mecanismos de responsabilização. Nessa versão, a lógica é a seguinte: a representação ocorre quando (1) os eleitores votam para reeleger o governante apenas quando esse age no melhor interesse do povo; e, (2) e o governante escolhe as políticas necessárias à reeleição" (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Contudo, essa definição encontra impasses na teoria da agência, que aborda o problema da delegação *principal-agent*. Lupia (2006) expõe que democracias representativas implicam em uma cadeia de delegação, definida como "...um ato no qual uma pessoa ou grupo, denominado de director, confia em outra pessoa ou grupo, chamado agente, para agir em seu nome" (LUPIA, 2006, p. 33)³. Nesses casos, o *principal* (representados/eleitores) delega ao *agent* (representantes/governantes) poderes para agir, no entanto, cabe ao *agent* perseguir os interesses do *principal* (LUPIA, 2006). Ocorre que, denomina-se de "dilema democrático" o fenômeno no qual as pessoas são chamadas a fazer escolhas fundamentadas (como eleger ou nomear outras pessoas para representá-las e tomar decisões coletivas), porém, elas podem ou não ser capazes de fazê-las. Isso porque, os dilemas centrais da delegação são que os governados geralmente não têm interesses comuns com seus governantes, bem como os agentes podem ter

³ Tradução livre. Trecho original: "...an act where one person or group, called a principal, relies on another person or group, called an agent, to act on the principal's behalf" (LUPIA, 2006, p. 33).

informações sobre a delegação que os *principals* carecem (LUIPIA E MCCUBBINS, 1998).

Logo, esse é um modelo ideal, pois essa “via de mão dupla” é sensível tanto à delimitação de incentivos para que os representantes persigam realmente os interesses dos representados quanto a existência de informações assimétricas (LUIPIA, 2006). Ou seja, o dilema democrático encontra-se no descompasso entre o que a delegação exige e as capacidades dos cidadãos (LUIPIA E MCCUBBINS, 1998).

A primeira dificuldade ocorre porque há a possibilidade de não haver coincidência entre os objetivos dos políticos e os dos representados. Por isso, para que em um mandato haja, de fato, representação (busca pelos interesses do povo) são necessárias três condições: (a) coincidência de interesses entre políticos e eleitores; (b) políticos motivados pelo desejo de reeleição e que achem que os eleitores os reelegerão se defenderem políticas em favor do eleitorado; (c) políticos preocupados com a credibilidade das suas promessas futuras (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Entretanto, Lupia e McCubbins, em *The Democratic Dilemma* (1998), defendem que não bastam interesses em comum entre *principal* e *agent*. Esses autores apresentam a teoria da persuasão como condição necessária para fazer uma escolha fundamentada, segundo a qual, na presença de forças externas, à medida que aumenta a probabilidade de verificação do que está sendo transmitido, a magnitude da penalidade por mentir ou do esforço dispendido, menor a necessidade de interesses comuns (LUIPIA E MCCUBBINS, 1998).

Ou seja, existem forças externas capazes de modificar, drasticamente, a importância do quesito “interesse” existente na relação *principal* – *agent*. Em *The Democratic Dilemma*, os autores expõem três forças comuns, são elas: a verificação (*verification*), a penalidade por mentir (*penalties for lying*) e o esforço dispendioso (*observable costly effort*).

A verificação funciona como uma ameaça, pois o *principal* pode discernir sinais verdadeiros de falsos. Portanto, essa ameaça muda os incentivos para quem quer persuadir, visto que “à medida que aumenta a probabilidade de verificação, diminui a probabilidade do orador se beneficiar do envio de um sinal falso” (LUIPIA E

MCCUBBINS, 1998, p. 56)⁴. Contudo, adverte-se que essa força externa somente tem efeito direto quando há interesses conflitantes, pois só será eficaz quando puder impedir declarações falsas ao *principal*.

Ademais, ressalta-se que a verificação não penaliza o orador por mentir e, por isso, Lupia e McCubbins (1998) preveem a segunda força externa, chamada de *penalties for lying*. Como, na realidade, nem sempre as pessoas são capazes de detectar mentiras em um discurso de persuasão, cria-se o seguinte mecanismo: em geral, um *principal* que acredita que o orador enfrenta uma penalidade por mentir pode concluir que (1) a afirmação é verdadeira; ou (2) que a afirmação é falsa e, conseqüentemente, o valor da mentira é maior que a penalidade (LUPIA E MCCUBBINS, 1998). E, por fim, a terceira força externa, denominada de *observable and costly effort*, interfere na persuasão porque o *quantum* de esforço empenhado em uma ação pode permitir ao *principal* fazer inferências sobre os interesses do interlocutor.

Todos esses mecanismos desenvolvidos acima são tentativas de evitar que aqueles que detêm o poder possam enganar os delegantes de autoridade, principalmente, quando esse engano é intencional (LUPIA E MCCUBBINS, 1998). Por isso, as pessoas podem projetar instituições para impor ameaças de verificação, requisitos dispendiosos de esforços ou custos específicos de declarações, que proporcionem aos que querem persuadir incentivos para revelar o que sabem verdadeiramente, pois só assim pode-se facilitar a escolha fundamentada (LUPIA E MCCUBBINS, 1998).

Outro dilema apresentado pela literatura refere-se à assimetria informacional entre governantes e governados, uma das principais fragilidades decorrente da delegação de poder. McCubbins e Kiewiet (1991) alertam para o fato de que, em regra, o *principal* necessita de informações para avaliar as ações do *agent*, porém, é este quem possui informações privilegiadas e, portanto, pode utilizar estrategicamente as informações não disponíveis.

Todavia, quantidade informacional não significa, necessariamente, qualidade. Sob um conjunto surpreendentemente amplo de condições, as pessoas podem usar quantidades limitadas de informações para resolverem problemas complexos (LUPIA E MCCUBBINS, 1998). A partir disso, surge a teoria da atenção, que sugere

⁴ Tradução livre. Trecho original: “as the probability of verification increases, the probability that the speaker can benefit from sending a false signal decreases” (LUPIA E MCCUBBINS, 1998, p. 56).

o seguinte:

Em suma, a escolha fundamentada requer conhecimento, mas não necessariamente informação detalhada; o conhecimento requer informações; informação requer atenção; e a atenção é escassa. Portanto, a escolha fundamentada requer que as pessoas dirijam sua atenção de forma sistemática (LUPIA E MCCUBBINS, 1998, p. 30)⁵.

Dessa forma, os autores demonstram que, se as pessoas prestarem atenção e conectarem informações e/ou dicas simples, futuros erros dispendiosos podem ser minimizados. Portanto, não é certo concluir que as pessoas que não têm informação política detalhada não podem fazer escolhas fundamentadas (LUPIA E MCCUBBINS, 1998).

Nesse aspecto, a questão da informação traz um novo olhar para o debate acerca da *accountability*. A definição do termo, portanto, vai além do significado normativo, relativo, primordialmente, à democracia eleitoral, ou ao conjunto de processos, procedimentos e valores atrelados à responsabilização e controle de governos. Filgueiras (2011) sugere que o conceito de *accountability* envolve também a ideia de transparência, pois é por meio desse princípio que as informações acerca das ações realizadas pelos agentes públicos chegam à sociedade.

De maneira mais abrangente, Filgueiras (2011) propõe uma concepção na qual a *accountability* encontra-se conectada ao ideal de publicidade. Sabe-se que a publicidade pode englobar, muitas vezes, o conceito de transparência, porém, esta não se confunde com aquela devido ao princípio de autoridade. O mesmo autor explica:

A publicidade exige que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições seja controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos. A publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas (FILGUEIRAS, 2011, p. 84-85).

⁵ Tradução livre. Trecho original: "In sum, reasoned choice requires knowledge, but not necessarily detailed information; knowledge requires some information; information requires attention; and attention is scarce. Therefore, reasoned choice requires that people direct their attention in systematic ways" (LUPIA E MCCUBBINS, 1998, p. 30).

Nesse aspecto, relembra-se a teoria democrática deliberativa que se baseia na reciprocidade do discurso, na qual se permite haver expressão dos interesses de todos os presentes na esfera pública e acordos morais entre os membros de uma sociedade plural. Portanto, é importante que no processo deliberativo o princípio da publicidade esteja presente e este, por sua vez, possibilita que a *accountability* funcione tanto como processo de julgamento quanto como exercício da autonomia. A partir disso, compreende-se outra abordagem conceitual do termo em debate, que de forma mais ampla, exige o cumprimento dos seguintes princípios:

1. a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma; 2. a existência de um sistema de direitos que assegure, no limite dos direitos fundamentais, o *status* de participação na formação da vontade; 3. a transparência de ações, políticas e decisões do governo no limite do processo de justificação pública. Esses princípios complementares da *accountability*, por sua vez, exigem os correlatos da reciprocidade do discurso no plano de uma esfera pública inclusiva e da noção de responsabilidade política no nível do Estado democrático (FILGUEIRAS, 2011, p. 87).

Dessa forma, verifica-se que o conceito de *accountability* abarca não apenas sua dimensão tradicional de controle, mas também uma dimensão de justificação e julgamento público, por meio das quais a inclusão e a publicidade constituem-se elementos fundamentais. E, de maneira retórica, é por meio desses processos que é possível a reivindicação por reponsabilidade de agentes públicos pelos cidadãos (FILGUEIRAS, 2011).

Ocorre que, nem sempre os cidadãos em suas esferas pessoais e individuais possuem informações suficientes para monitorar e decidir se a confiança que depositaram nos governantes se mantém. Nesse contexto, para dar suporte e sustentar sentido *lato* da *accountability* adotado anteriormente, a democracia representativa mantém mecanismos institucionais – separação de poderes, sistemas de freios e contrapesos, direitos e garantias fundamentais entre outros - a fim de limitar a arbitrariedade do poder do Estado, de evitar a utilização do poder público com fins pessoais/privados e, conseqüentemente, de assegurar que os governantes respondam aos interesses dos representados (PERUZZOTTI, 2008).

Assim, estudos apontam que relações envolvendo sanções não são

necessariamente verticais (KENNEY, 2003), porque seja uma relação *principal-agent* ou não, autoridades públicas podem formalmente responder por suas ações a algum ator, bem como podem ser sujeitadas a sanções em casos de irregularidades. Essas relações intituladas *principal-agent* são apenas um subconjunto da *accountability* (MAINWARING, 2003). Contemporaneamente, além das clássicas instituições (Executivo, Legislativo e Judiciário), incluem-se também várias agências de supervisão, como *ombudsmen* e aquelas responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (O'DONNELL, 1998).

Portanto, ampliou-se a noção de *accountability* e criou-se uma dimensão horizontal, a qual se constitui tema central desta dissertação. Nesse sentido, nota-se que o déficit na *accountability* do tipo vertical impulsiona a criação e o funcionamento adequado da *accountability* horizontal que, por sua vez, tem a função de obter a correta capacidade da *accountability* vertical (MORENO, CRISP AND SHUGART, 2003).

Isto posto, adota-se como núcleo deste estudo o conceito de *accountability* horizontal formulado por O'Donnell. Esse autor cita que as agências estatais têm direito, poder legal e estão dispostas e capacitadas para realizar ações, tais como supervisões de rotina e até mesmo sanções legais, inclusive *impeachment*, contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

A partir disso, ressalta-se que essas instituições de *accountability* horizontal funcionam, prioritariamente, de maneira preventiva (O'DONNELL, 1998), mas também podem configurar uma instância com capacidade para responsabilizar agentes públicos, quando for o caso (SPINELLI, 2012). Assim, Peruzzotti (2008) afirma que essas agências podem ser tanto órgãos especializados na prestação de contas - controladorias, auditorias, defensorias, tribunais administrativos, organismos anticorrupção, entre outros - quanto instituições que intervêm na manutenção de procedimentos constitucionais e legais, como o Congresso e o Judiciário.

No entanto, para que a dimensão horizontal da *accountability* seja efetiva, as agências estatais devem ter autonomia e autoridade suficientes para exercerem as funções de supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas praticadas por autoridades de outras agências estatais (O'DONNELL, 1998). Isso porque, alguns autores alertam que a criação ou manutenção de agências de *accountability* horizontal dependem dos papéis/recursos que lhes são atribuídos pelos funcionários

eleitos. Consequentemente, surge a seguinte crítica: as agências de *accountability* horizontal são criadas porque os políticos podem falhar em seu dever coletivo de prover um bom governo, mas são os políticos que, geralmente, nomeiam ou confirmam (e as vezes podem dispensar) seus próprios superintendentes. Ou seja, os freios e contrapesos necessários para aumentar a responsabilidade somente surgem por meio de ações intencionais por parte de autoridades eleitas. (MORENO, CRISP AND SHUGART, 2003, p. 109).

Por isso, para que haja *accountability* horizontal efetiva, cada filial que é parte deve ter algo a oferecer à outra em uma transação, pois não são totalmente separadas em termos de funções. Na verdade, precisam cooperar umas com as outras para realizar suas tarefas (MORENO, CRISP AND SHUGART, 2003). Portanto, a efetividade da dimensão horizontal de *accountability* também depende de decisões tomadas por um conjunto institucional que não funciona isoladamente, conforme assegura O'Donnell:

A *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas mas de *redes de agências* que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional “se fecha” mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability* (O'DONNELL, 1998, p. 43).

Nesse contexto, a proposta desta dissertação é estudar a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, um conjunto de diversas instituições responsáveis pela *accountability* horizontal no Brasil. Todas as agências que fazem parte do objeto de estudo possuem o poder legalmente formalizado de fiscalização e controle, mas variam na capacidade de impor sanções diretas ou indiretas. Portanto, tendo em vista que essa é uma agenda nova de pesquisa, passa-se ao próximo tópico desta seção que pretende abordar a ideia de rede de instituições de *accountability*, inclusive, no que tange ao Brasil.

2.3.1 Um panorama acerca da ideia de rede institucional de *accountability* horizontal

O'Donnell (1998) ao falar da *accountability* horizontal, já chamava atenção para a necessidade de uma rede de instituições, na qual houvesse articulações entre as agências que fazem parte desses mecanismos de *check and balances*. E, a partir desse pensamento, surgiu a ideia de que o sistema de *accountability* implica uma complexa rede, na qual cada instituição possui competências específicas, mas mantém um processo de sequenciamento e cooperação institucional com os demais órgãos componentes da rede (MAINWARING, 2003). Segundo Mainwaring (2003), agências de supervisão e o judiciário fazem parte da rede de *accountability* porque são formalmente encarregados de supervisionar e/ou sancionar funcionários públicos para o cumprimento de suas obrigações públicas.

Dessa forma, o desenvolvimento dessa rede diz respeito ao processo de interação e complementariedade entre instituições estatais com base em uma ecologia processual das ações de controle e *accountability* (FILGUEIRAS, 2015). Filgueiras (2015) entende por ecologia processual uma relação de interdependência entre instituições, na qual as ações institucionais dependem entre si para a realização de um fim. Sobre essa conjuntura estrutural sistêmica, o mesmo autor detalha o seguinte:

O processo, portanto, fixa esta ecologia de modo que o resultado depende da ação conjunta, coordenada e cooperativa das instituições. O sistema de instituições de *accountability* tem esta ecologia processual fixada em regras e procedimentos que envolvem um conjunto de instituições para realizar o fim das ações de controle, tendo em vista o sequenciamento de atividades definido no processo. Intervém nesse processo uma organização autônoma das instituições, a qual faz com que a cooperação e coordenação das atividades dependa, por um lado, de regras e competências institucionais fixadas, e, de outro lado, do estabelecimento de laços políticos em que os atores presentes nestas instituições compreendam a cooperação e a coordenação das atividades como vital para o sucesso das ações empregadas pelas instituições (FILGUEIRAS, 2015, p. 10-11).

É importante observar que, apesar de a *accountability* horizontal depender de uma rede de agências estatais, não significa que todas as agências envolvidas

nesse emaranhado institucional devam estar localizadas ao longo de uma cadeia vertical de comando (KENNEY, 2003). Isto é, mesmo aquelas agências que não têm poderes para aplicar sanções diretamente são peças-chave dentro da rede de *accountability* horizontal e, portanto, a quebra de qualquer interação entre órgãos públicos pode enfraquecer a *accountability* horizontal, bem como as competências das agências se tornarão limitadas (KENNEY, 2003).

No caso do Brasil, muitos autores, como Filgueiras (2015) e Aranha (2015), demonstram que há pouca ação conjunta entre as agências que compõem o sistema de *accountability*. No entanto, é evidente que uma grande mudança institucional ocorreu nessa rede brasileira desde a transição para a democracia e o momento constitucional entre os anos 1985-89 (TAYLOR, 2009).

A partir da Constituição de 1988, fixaram-se competências a uma arquitetura institucional capaz de controlar e fiscalizar os poderes da República e devido a esse incrementalismo houve a ampliação da capacidade de descobrir e tornar público os escândalos de corrupção, o que, conseqüentemente, acarretou mais mudanças nas práticas institucionais (FILGUEIRAS, 2015). Inclusive, Taylor (2009) menciona que mesmo diante das significativas descobertas de corrupção no governo Lula, foi no primeiro mandato desse presidente que o desenvolvimento das instituições de *accountability* alcançou a massa crítica e pareceu tornar-se autônomo da iniciativa governamental.

Contudo, ressalta-se que essa mudança institucional brasileira não foi marcada por um processo ecológico do sistema de instituições de *accountability*, mas sim incremental. Ou seja, novas regras, recursos e rotinas foram e são gradativamente acrescentadas às funções, competências e funcionamentos das instituições – principalmente de maneira individual, o que não quer dizer eficiência na ação conjunta do sistema de *accountability*. Especificamente, o que tange à dimensão horizontal, acrescenta-se que esse incrementalismo ocorre por meio de fatores exógenos (ARANHA e FILGUEIRAS, 2016).

Por fim, verifica-se que são os mecanismos de *accountability* que permitem desvelar, investigar e punir a corrupção política e, caso haja uma interação, cooperação e coordenação sistêmica entre essas instituições, tais práticas serão detectadas e combatidas com maior eficiência (ARANHA, 2015). Dessa forma, esta dissertação baseia-se na seguinte estrutura analítica da tese de Aranha (2015): (a) Democracia representativa requer delegação e essa sistemática ocasiona problemas

centrais que podem provocar (b) processos de *accountability* fracos, que possibilitam maior probabilidade de práticas corruptas que, por sua vez, podem acarretar a (c) não-responsividade dos políticos para com os representados, pois (d) não teriam poder de influenciar as tomadas de decisões e, portanto, (e) o regime democrático estaria ameaçado.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste primeiro capítulo, demonstrou-se que, devido ao tamanho, à complexidade e diversidade das sociedades modernas, a maioria esmagadora das democracias contemporâneas – se não a totalidade - vive em um tipo de regime representativo. Dentro desse contexto, defende-se a ideia de que representação significa que os governantes/representantes devem agir no interesse do povo/representados e, portanto, devem ser responsáveis a eles.

No entanto, para que a representação seja efetiva, exige-se tanto a inclusão quanto a participação popular no processo democrático, posto que, uma vez autorizados a agir, os governantes serão avaliados pelos cidadãos por meio das prestações de contas. Nesse âmbito, detecta-se a importância dos mecanismos de *accountability* em uma democracia representativa atual.

No que diz respeito à *accountability*, definiu-se que não se utilizará o conceito restrito à relação *principal-agent*, mas escolheu-se abordar uma dimensão que abarque meios de justificação, julgamento público, inclusão, publicidade e, inclusive, sanção, seja de ordem direta ou indireta. Todavia, este trabalho refere-se, em especial, à dimensão horizontal da *accountability* que se caracteriza segundo a capacidade de agências estatais de supervisionar e punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências públicas (O'DONNELL, 1998). Conforme a discussão estabelecida ao longo deste capítulo, sabe-se que a efetividade desses órgãos apresentam melhorias quando as tomadas de decisões são operacionalizadas em conjunto (O'DONNELL, 1998) e, portanto, a temática central desta dissertação concentra-se no aprofundamento do estudo e da compreensão sobre a rede institucional brasileira de *accountability* horizontal.

Para tanto, a pesquisa será realizada com base no estudo de caso da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, entre os anos 2009 e 2017. A

organização dessas instituições que compõem a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí implica em uma complexa arquitetura institucional baseada em agências públicas estaduais e federais com competências distintas e complementares, as quais tendem a um ideal de interação, cooperação e coordenação frente a outros órgãos estatais.

Dessa forma, este trabalho defende que há tanto uma conexão entre mais democracia e menos corrupção (WARREN, 2005) quanto uma intensa correlação de natureza inversamente proporcional entre a redução dos níveis de corrupção e o aumento dos mecanismos de *accountability* (PHILP, 2009). Assim, acredita-se que quanto mais democrático for o sistema, maior a utilização de mecanismos *accountables* no governo e, conseqüentemente, menor os índices de práticas corruptas, visto que são os mecanismos de *accountability* que permitem desvelar, investigar e punir tais práticas (ARANHA, 2015).

Assim, essa primeira parte da dissertação permitirá avançar com o debate sobre corrupção. De início, o próximo capítulo pretende abordar essa problemática sob uma perspectiva conceitual e, posteriormente, deve-se discorrer sobre a ligação existente entre esse tema e os demais que envolvem o problema de pesquisa, ou seja, democracia e *accountability*. Portanto, este debate teórico inicial foi essencial para o conseqüente desenvolvimento desta pesquisa.

3 ACCOUNTABILITY E O CONTROLE DA CORRUPÇÃO

3.1 INTRODUÇÃO

Conforme o primeiro capítulo desta dissertação depreende-se que em regimes democráticos é possível controlar e responsabilizar governantes por meio da garantia da *accountability*. Verificou-se que, durante muito tempo, os procedimentos eleitorais - *accountability* vertical - constituíram-se como principais mecanismos de prestação de contas. No entanto, mostraram-se insuficientes, tendo em vista os diversos dilemas relativos à delegação de poderes, característica base de democracias representativas. Nesse contexto, a fiscalização e o monitoramento da burocracia e dos políticos por outras agências estatais tornaram-se essenciais nos modelos democráticos contemporâneos (KIEWIET e MCCUBBINS, 1991) porque se constituem como mecanismos responsáveis por desvelar e punir os escândalos de corrupção (WARREN, 2005).

De maneira retórica, pressupõe-se que uma corrupção onipresente no meio público pode tornar-se uma ameaça à legitimidade do governo (ROSE-ACKERMAN, 1999). Dessa forma, quando a corrupção passa a ser encarada como uma problemática, começa-se a buscar soluções práticas e formas viáveis de enfrentá-la (SPECK, 2000). Nesse ponto, cientistas políticos argumentam que o tipo de regime político tem forte impacto nos níveis de corrupção, verificando-se que esses índices tendem a ser menores em sistemas mais democráticos e abertos (POWER e GONZÁLEZ, 2003).

Assim, a literatura em Ciência Política expõe que regimes democráticos podem até conviver com a corrupção, mas é necessário que haja controle, pois acredita-se que quanto maior a utilização de mecanismos *accountables* no governo, menores serão os índices de práticas corruptas (WARREN, 2005). A partir disso, este segundo capítulo pretende demonstrar a relação inversamente proporcional existente entre o princípio da prestação de contas e o fenômeno da corrupção (ARANHA, 2015), já que para manter a democracia é de suma importância controlar esse tipo de prática (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

Portanto, o caminho teórico que este capítulo pretende seguir inicia-se com um breve apontamento sobre as definições de interesse público, conexas à temática afeta à corrupção. Em seguida, pretende-se discutir acerca dos conceitos empregados ao termo corrupção pela literatura, em geral, para que seja possível

compreender, posteriormente, sobre como a corrupção implica em um desafio para a consolidação de princípios democráticos como a *accountability*.

3.2 CORRUPÇÃO E INTERESSE PÚBLICO

A problemática acerca da corrupção sempre foi tratada por variadas tradições de pensamentos políticos desde, pelo menos, a Antiguidade Clássica. Neste percurso, diversos teóricos destacaram a ordem política corrompida como um problema, no qual a natureza varia no tempo e no espaço, de acordo com cada momento histórico. E, para definir e analisar esse fenômeno, é fundamental que haja conhecimento acerca das discussões sobre interesse público, pois é a partir dessas variações conceituais que se concebe conceitos de corrupção (GUIMARÃES, 2012).

Ao voltar o olhar para a historicidade da etimologia da palavra “interesse”, vê-se que, na dimensão política, esse conceito sempre esteve mais ligado a aspectos morais do que propriamente a transações comerciais, mas, nem sempre, esse termo foi utilizado conforme tal qual aparece na modernidade (FILGUEIRAS, 2012). Na antiguidade, os desejos e as paixões eram os responsáveis por corromper a ordem política. A mudança dessa mentalidade só foi possível a partir do que se estabelece no seguinte trecho:

Apenas na passagem do mundo antigo para o mundo moderno a relação entre interesses e corrupção é modificada. A ascensão de sociedades mercantis modificou a semântica original da palavra interesse, que deixou de ter uma conotação negativa para se tornar elemento central da moralidade política dos modernos. Interesse deixou de ser um vício para se tornar um valor (FILGUEIRAS, 2012, p. 133).

Hirschman (1979) aponta que, no século XVII, a filosofia moral e a religião não eram mais capazes de controlar as paixões humanas. Foi a partir do século XVIII, que se passou a pensar na transformação das paixões destrutivas em “virtudes” como solução e com isso o vocábulo “interesse” foi identificado como um domador das paixões humanas (HIRSCHMAN, 1979). Dessa forma, essa oposição

entre os interesses e as paixões foi alvo de muitas críticas e novas distinções, como por exemplo entre paixões benignas e malignas, calmas e violentas, entre outras terminologias. E, durante esse processo, passou-se a distinguir o impacto dessas dicotomias sobre os bens públicos e privados (HIRSCHMAN, 1979).

A partir desse caráter dual, o conceito de interesse público se sobressaiu ao privado. Dentre tantos conceitos, de início, interesse público pode ser definido basicamente como sinônimo de interesse comum e em oposição ao privado (FERES JÚNIOR, 2008). Além disso, pode-se apostar no termo como um mero agregado de interesses individuais ou até mesmo como ficção (FERES JÚNIOR, 2008). Esta última posição é cabível à medida que se pensa na proporção das democracias contemporâneas, que contemplam uma gama de interesses divergentes que podem dificultar o alinhamento com o interesse do todo.

Esse fato, portanto, relembra que é papel dos representantes governamentais agir em prol do interesse público. Assim, esta pesquisa parte do pressuposto de que a corrupção surge não apenas de comportamentos individuais desviantes, mas que “[...] é um processo que pode ser analisado a partir da destruição dos interesses públicos...” (BIGNOTTO, 2012, p. 92).

Na medida em que o conceito de interesse público mostra-se de suma importância para definir corrupção, Guimarães (2012, p. 147) propõe o que segue: “...a corrupção pode ser definida como ato de transgressão do interesse público, que implica uma apropriação privatista ilegítima de recursos, bens, patrimônios ou serviços públicos.” Nesse contexto, considera-se que quando a corrupção chega ao limite de implicar na perda de referenciais, como o interesse público, as próprias instituições políticas sentem-se ameaçadas (BIGNOTTO, 2012). Isso porque, no mundo contemporâneo, em meio a sociedades plurais e amplamente complexas, o processo de construção e formação dos interesses públicos deve-se pautar em métodos políticos e democráticos para que não haja sobreposição dos interesses privados em detrimento do público, visto que o contrário ultrapassa e infringe a lei, além de atingir a própria Constituição do Estado (BIGNOTTO, 2012).

Portanto, entende-se que a corrupção é um risco potencial para a democracia, pois implica na própria perda do interesse público na ação política. Contudo, defender uma definição não significa que esta é única e última. Mas, importa destacar que se estabelece como parâmetro o interesse público no âmbito dos processos democráticos deliberativos, os quais possibilitam a construção,

inclusão, debate e contestação de novas ideias; enquanto que a corrupção simboliza o contrário, a exclusão dos cidadãos das decisões e ações que as afetam (ARANHA, 2015).

3.3 CORRUPÇÃO POLÍTICA

Abordar o tema “corrupção” contempla uma dificuldade relativa à definição do termo. Essa complexidade parte do fato de que o vocábulo agrupa um conjunto de práticas heterogêneas e com alcances distintos, variáveis no tempo, no espaço e em cada sociedade (SCHILLING, 1998). Ou seja, tanto pode haver corrupção em regimes democráticos quanto autoritários, com partidos políticos fortes ou fracos, múltiplos ou único. E, portanto, a literatura aponta que a ocorrência desse fenômeno vai depender tanto da natureza quanto do tamanho do Estado (CARVALHO, 2012).

Apesar disso, todos os posicionamentos sobre a problemática convergem, por unanimidade, para reconhecer a corrupção como um mal que traz prejuízos sociais, tais como desigualdade social e injustiça (SCHILLING, 1998). Mas, há quem defenda que, apesar de ser considerada uma patologia na política, a corrupção é o que se pode chamar de menor dos males quando comparada com outros problemas como, por exemplo, violência, autoritarismo, opressão, estagnação entre outros. Em compensação, também é o fenômeno prejudicial mais corriqueiro nas democracias (WARREN, 2004).

Nesse contexto, no qual não se vislumbra uma definição de corrupção política precisa e definitiva dentro da Ciência Política, este tópico da dissertação propõe-se a fazer uma breve revisão bibliográfica do tema. Na primeira parte desse tópico, discutir-se-á alguns conceitos de corrupção para que seja possível eleger um mais apropriado ao trabalho. Em seguida, pretende-se abordar a temática mais especificamente voltada ao Brasil e, por fim, relacionar como essas práticas podem ser combatidas por meio dos mecanismos de *accountability* horizontal.

3.3.1 Discussões conceituais

De maneira geral, de acordo com o Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1991), corrupção envolve transação ou troca entre o corruptor e o corrompido. Esta, portanto, restringe-se ao comportamento desviante no serviço público, definido como “...o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa” (PASQUINO, 1998, p. 291).

Nesse estudo, Pasquino (1998) ressalta o fato de a corrupção estar inserida dentro dos parâmetros de legalidade/ilegalidade e não moralidade e imoralidade. Isto porque se deve ter em mente que nem sempre as práticas sociais traduzem o que as normas legais estabelecem. Dessa forma, trata-se a problemática como o exercício de influência ilícita, ilegal e ilegítima.

Ainda sobre esse trabalho, o autor distingue três tipos de corrupção. O primeiro é o suborno – uso de recompensa escondida para mudar uma ação positiva ou negativa de um funcionário público a seu favor; o segundo, nepotismo – empregos ou contratos públicos conquistados devido a relações de parentesco, e não por mérito; e, por fim, o peculato – desvio ou apropriação de recursos públicos para uso privado (PASQUINO, 1998). Assim, resta perceptível que as definições predominantes e mais comuns relacionam corrupção com desvios em cargos públicos.

Já Huntington (1975) definiu corrupção sob a perspectiva de uma rápida modernização *versus* arranjos institucionais fragilizados, pois segundo o autor “...a corrupção, como a violência, ocorre quando a ausência de oportunidades de mobilidade fora da política se combina com a exigência de instituições frágeis e inflexíveis, canalizando energias para o comportamento político desviante” (HUNTINGTON, 1975, p.80). Ocorre que, essa abordagem não prevê mudanças nos padrões comportamentais e de interação dos atores políticos (MOISÉS, 2009).

Filgueiras (2008) adverte que, na década de 80, nesse período houve uma mudança no tratamento da corrupção. A partir de premissas do neoinstitucionalismo e da escolha racional, passou-se a incorporar um enfoque econômico para esse problema político. Aqui, ganharam destaque abordagens individualistas e, para exemplificar, Dennis Thomson (2013, p. 6) cita um conceito tradicional, segundo o qual este fenômeno se constitui conforme “ganho ou benefício pessoal de um funcionário público em troca da promoção de interesses privados”.

Nesse aspecto, muitos cientistas políticos expõem que a intervenção estatal na economia – por meio de taxas, tributos, concessão de monopólios, subsídios, licenças, contratações de produtos e serviços entre outros *etc.* – poderia gerar incentivos negativos que corroborassem com práticas corruptas entre os agentes econômicos e autoridades/burocratas. Ora, se as transações entre Estado e agentes econômicos podem gerar mais renda que um mercado competitivo, torna-se mais lucrativo competir para influenciar autoridades e burocratas, que instituem e controlam formas de intervenção governamental, do que reduzir custos e aumentar a produtividade. Logo, alguns indivíduos e empresas poderiam optar pelo pagamento para obter benefícios ou diminuir custos por meio das ações do Estado e de funcionários com poder discricionário, o que caracterizaria corrupção mediante pagamento ilegal a agentes públicos (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Assim, em geral, os estudos acadêmicos têm abordado a problemática da corrupção política com relação, principalmente, aos fatores econômicos e institucionais (MOISÉS, 2009). Por isso, Warren (2004) argumenta que é preciso considerar uma concepção mais ampla sobre o que engloba, de fato, práticas corruptas em um contexto democrático.

Embora não se pretenda esgotar os conceitos elaborados pela literatura especializada, utiliza-se, aqui, o conceito de Warren, que cita que todos os significados de corrupção política, mesmo sob enfoques distintos, detêm características em comum. Apesar de múltiplos, esse autor elenca o que pode ser preservado: a) um indivíduo ou grupo de indivíduos responsável por decisões e ações coletivas; b) normas comuns que regulam as formas pelas quais indivíduos e grupos usam seus poderes sobre decisões ou ações coletivas; c) normas violadas; e, por fim, d) o benefício individual ou grupal e o prejuízo para uma coletividade (WARREN, 2004).

Ocorre que, a política, na atualidade, torna-se cada vez mais descentralizada, as democracias evoluíram e estruturam-se com base em ecologias institucionais, que comportam o atributo do capital social - capacidade de associação do povo para fins coletivos. Assim, compreende-se que para conceituar corrupção política é preciso ir além da básica noção de abuso do poder público para ganho privado (WARREN, 2004). A crítica que Warren (2004) faz não diz respeito ao conceito convencional de corrupção propriamente dito, mas, na verdade, deve-se ao fato de que as democracias na contemporaneidade exigem um *plus* conceitual.

Ora, nos regimes democráticos contemporâneos não são apenas funcionários públicos que estão sujeitos a práticas corruptas, mas também as associações, corporações, bem como outras entidades que contribuem para a tomada de decisões e/ou ações coletivas. A norma democrática básica tornou-se a inclusão de pessoas às decisões e ações coletivas, já a corrupção é sinônimo de exclusão – o corrupto usa o controle sobre os recursos para atingir ganhos às custas daqueles que não fazem parte dos processos de tomadas de decisões ou organização da ação coletiva (WARREN, 2004; ARANHA, 2015).

Por isso, Warren (2004) argumenta que o alvo da corrupção são os processos e as instituições políticas, independentemente, de haver ou não danos específicos. A partir disso, o autor propôs abordar um outro aspecto da definição de corrupção - a institucional. Isso porque, contentar-se com o foco no comportamento individualista não supre as trocas que ocorrem e são encobertas dentro de instituições e que, por sua vez, corrompem os propósitos institucionais declarados (WARREN, 2004). Nesse aspecto, o autor faz uma crítica e alerta para o problema da corrupção institucionalizada, visto que a corrupção pode se tornar uma rotina dentro das instituições por meio de comportamentos duais, enquanto presta auxílio às normas de inclusão democrática, facilita e justifica também trocas corruptas (WARREN, 2004).

Porém, ressalta-se que esse mais recente tipo de corrupção envolve um ganho ou benefício político, mas reconhecê-lo nem sempre é fácil porque o ato corrupto pode ser realizado por meio de práticas institucionais que não, necessariamente, são ilegítimas (THOMSON, 2013). Assim, para distinguir a corrupção institucional da individual e estabelecer um conceito mais claro, Thomson (2013) baseou-se em três elementos-chave na relação funcionários e cidadãos: 1) o benefício para o agente público; 2) o serviço prestado ao beneficiário privado; e, 3) a conexão entre o benefício e o serviço. A partir disso, conclui-se que esse tipo de corrupção ocorre quando a própria instituição ou seu agente recebe um benefício diretamente útil à realização de funções institucionais em troca do fornecimento de um serviço ao benfeitor em condições que ameaçariam procedimentos legítimos (THOMSON, 2013).

Assim, resta perceptível, portanto, que o conceito de corrupção de Warren (2005, p. 115) reside no seguinte argumento: “a corrupção política em uma democracia, então, é uma forma de exclusão injustificada - ou privação de poder

sinalizada pela duplicidade normativa por parte dos corruptos”⁶. Dessa forma, esse autor expõe que a corrupção em um regime democrático compreende a exclusão como uma condição necessária, mas não suficiente. Isso porque, outras duas condições são imprescindíveis para identificar a corrupção em uma democracia: a) uma condição de duplicidade em relação à norma de inclusão - os excluídos têm uma reivindicação de inclusão que deve ser reconhecida e violada pelos corruptos; e, b) uma condição de benefício/dano com relação às consequências da exclusão - a exclusão normalmente beneficia aqueles incluídos e prejudica pelo menos alguns dos excluídos (WARREN, 2004).

Portanto, diante de todo o exposto, esta dissertação toma como ponto de partida o argumento teórico da tese de Aranha (2015), segundo o qual a relação entre democracia e inclusão em contraste com corrupção e exclusão porque, em conformidade com a posição adotada por Young (2000, p.6), “a legitimidade normativa de uma decisão democrática depende do grau em que os afetados foram incluídos nos processos de tomada de decisão e tiveram a oportunidade de influenciar os resultados”. É nessa perspectiva deliberativa da política democrática que se percebe o quanto a corrupção afeta negativamente a democracia (WARREN, 2005; ARANHA, 2015).

Dessa forma conclui-se que o argumento teórico que se buscou adotar nesse tópico foi o seguinte: (a) democracia pressupõe a inclusão de todos os possíveis afetados nas decisões e ações políticas; e, (b) a ocorrência de práticas corruptas significa a exclusão do cidadãos do debate público, caracterizando a transgressão do interesse público (ARANHA, 2015). Assim, mais adiante pretende-se demonstrar que para enfrentar e combater essa problemática, a democracia conta com as instituições de *accountability* horizontal, responsáveis por restaurar a conexão entre governantes e governados para assegurar a condição democrática inclusiva, já que é por meio dessas agências que se consegue dar controlar e responsabilizar esses tipos de práticas desviantes (ARANHA, 2015).

⁶ Tradução livre. Trecho original: “La corrupción política en una democracia entonces, es una forma de *exclusión injustificada* – o privación de poder (*disempowerment*) señalada por la duplicidad normativa por parte del corrupto” (WARREN, 2005, p. 115).

3.3.2 A corrupção no Brasil: uma breve análise histórica.

Como a corrupção é um fenômeno histórico, José Murilo de Carvalho (2012) esclarece que a história brasileira, ao longo de mais de 500 anos, constitui-se de períodos nos quais o sentido desse vocábulo foi modificado (CARVALHO, 2012). A literatura expõe que a incidência desse fenômeno percorre o país desde a sua formação, com raízes na tradição portuguesa, e insiste em permanecer (FIGUEIREDO, 2012). Mas, para Wanderley Guilherme dos Santos (2017) a prioridade, historicamente, não tem sido o combate à corrupção em si, mas a utilização desse tema na tentativa de maquiar o repúdio a mobilizações sociais e econômicas dos setores subalternos da população e a resistência a políticas favoráveis aos vulneráveis.

Biason (2018) cita que os primeiros registros de práticas ilegais no Brasil datam do século XVI, período da colonização portuguesa. Nessa época, o caso mais corriqueiro era de funcionários públicos que, ao invés de combater o contrabando e outras transgressões, praticavam o contrabando de mercadorias que precisavam de autorização especial do rei para serem comercializadas, como pau-brasil, tabaco, ouro, diamante entre outras. Em seguida, os subornos e os esquemas de propinas eram sustentados pelo tráfico negreiro, já que a escravidão era considerada essencial para a agricultura brasileira. Por essa razão, o governo mantinha-se tolerante e conivente mesmo após a abolição da escravatura em 1888 (BIASON, 2018).

Devido à independência, em 1822, e à instauração do Brasil República surgiram outras formas de corrupção no país, tal como a eleitoral (BIASON, 2018). Porém, durante o Império brasileiro o termo corrupção foi raramente empregado, já que o uso dessa palavra, na época, estava mais ligado aos Estados passavam a adotar a ideia de igualdade de direitos e, nesse contexto, o Brasil não estava inserido, pois ainda tinha enraizado fortemente o poder moderador (SCHWARCZ, 2012).

Com a proclamação da República, em 1889, o coronelismo tornou-se a marca registrada do período, segundo o qual “o proprietário de latifúndio apelidado de ‘coronel’ impunha coercitivamente o voto desejado aos seus empregados, agregados e dependentes” (BIASON, 2018, p. 3). Dentro dessa sistemática, uma das principais medidas adotadas para eleger um candidato denominava-se de voto

de “cabresto”, ou seja, compra e venda de voto entre candidato/empregador e eleitor/empregado (BIASON, 2018). Havia também o “sistema de degolas”, no qual “os deputados eleitos contra a vontade do governo eram simplesmente excluídos das listas ou ‘degolados’ pelas comissões responsáveis pelo reconhecimento das atas de apuração eleitoral” (BIASON, 2018, p. 4).

Essas práticas demonstravam a ausência de um poder central, no qual “os mandos e desmandos do poder local definiam a política e, a eleição de seus representantes, era pautada por fraudes a fim de assegurar o poder e o prestígio dos coronéis e senhores locais” (BIASON, 2018, p. 9). Assim, apesar dessa pequena amostra, pode-se afirmar que durante os séculos XIX e XX a corrupção continuava presente. Ora, explica-se esse fato, principalmente, porque inexistia organização jurídica, os cargos e funções não eram baseados por mérito, tampouco havia a dicotomia entre público e privado, entre outros problemas decorrentes da desorganização estatal (FIGUEIREDO, 2012).

Em 1945, o termo corrupção passou a referir-se à malversação dos recursos públicos por meio de condutas individuais desviantes e “nessa chave, os indivíduos eram corruptos porque roubavam o dinheiro público para se enriquecerem e enriquecerem os amigos” (CARVALHO, 2012, p. 201). Assim, as acusações derivadas de casos de corrupção permaneceram no Brasil republicano, as denúncias dessas práticas eram uma das principais bandeiras da oposição na era Vargas; foram herdadas por Juscelino Kubitschek, notadamente pelo projeto desenvolvimentista que tinha como marca a realização de grandes obras; embalaram promessas na campanha eleitoral de Jânio Quadros nos anos 60, onde, inclusive, utilizava-se uma vassoura como símbolo da varredura da corrupção no Estado; e, foram responsáveis por intitular João Goulart como tolerante com a corrupção, apesar de não haver nenhum caso alarmante que o envolvia pessoalmente (MOTTA, 2012).

O combate à corrupção também serviu, junto à proposta de derrubada do comunismo, para justificar o golpe de 1964. Aqui, a noção de práticas corruptas era associada ao mau trato do dinheiro público, mas não era só isso (STARLING, 2012). Havia também uma forte crença por parte das forças armadas de que a corrupção era decorrente de questões morais de baixa qualidade, diretamente vinculadas ao regime nacional-desenvolvimentista (STARLING, 2012).

Contudo, parte da literatura defende que, apesar de a corrupção ser um fenômeno recorrente em sociedade mercantis, esse tipo de prática só resulta em golpe de Estado ocasionalmente, quando associada a outros objetivos específicos (SANTOS, 2017). Por isso, esse golpe constituiu, na verdade, uma "...clara reação dos conservadores à participação popular na vida pública e rejeição ativa de políticas de acentuado conteúdo social" (SANTOS, 2017, p. 33). Ou seja, conseqüentemente, um explícito repúdio à redução das desigualdades nacionais (SANTOS, 2017).

Dessa forma, o regime militar fracassou desde o início no enfrentamento à corrupção (STARLING, 2012) porque esta estava enraizada na própria natureza, estrutura de poder e princípio de funcionamento de governo. Ou seja, ao final desse período constatou-se que a ditadura militar, além de não combater, conviveu com governantes tão corruptos quanto ou mais que os políticos eleitos no período democrático, conclusões conquistadas graças às resistências à censura (STARLING, 2012). No caso, Starling (2012) postula que durante a ditadura a corrupção tinha a funcionalidade de garantir a dissipação da vida pública e que, portanto, o fracasso com relação ao combate à corrupção ocorreu porque o único remédio contra esse mal é a democracia.

De fato, alterações importantes no desenho estatal brasileiro foram implementadas a partir do fim do período militar, no final da década de 1980 (ABRUCIO, 2007). Essa década foi o marco imperial sobre casos de corrupção no Brasil. Na verdade, quer-se dizer que, a partir dos anos 80, os escândalos ganhavam o conhecimento público, porque mesmo que já existissem descontentamentos anteriores, estes permaneciam encobertos do povo (SCHWARCZ, 2012).

As mudanças mais significativas tiveram como marco a promulgação da Constituição Federal de 1988, confeccionada durante o governo de José Sarney, marcado por grandes problemas de governabilidade (ABRUCIO E LOUREIRO, 2018). Como exemplo pode-se citar o fortalecimento do controle externo da administração pública, com destaque à nova missão institucional conferida ao Ministério Público (MP); o reforço aos princípios da legalidade e publicidade; o processo de descentralização que abriu espaço para maiores participações populares e inovações na gestão pública, além de ter impulsionado do campo das políticas públicas; e, a profissionalização da burocracia, consubstanciada pelo

concurso público segundo os ditames do princípio da seleção meritocrática e universal; entre outras (ABRUCIO, 2007). Entretanto, Abrucio (2007) ressalta que apesar dos avanços proporcionados, muitas dessas mudanças não se concretizaram completamente.

Diante disso, mesmo após a redemocratização, a corrupção continuou marcando fortemente o cenário público brasileiro, influenciando negativamente a opinião pública sobre a eficiência dos meios administrativos (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2009). Um dos principais escândalos que marcou essa questão foi o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, que se elegeu pregando o combate aos marajás e ao “Estado-elefante”, mas que, na verdade, teve um governo indicado como o mais corrupto da história do país (ABRUCIO, 2007). Vale mencionar o seguinte sobre esse famoso caso da política nacional:

Durante as eleições para presidente em 1989 foi elaborado um esquema para captação de recursos à eleição de Fernando Collor. [...] Depois que Collor começou a subir nas pesquisas, foi estruturado um grande esquema de captação de dinheiro com base em chantagens e compromissos que lotearam previamente a administração federal e seus recursos. Esse esquema ficou conhecido como “Esquema PC”, sigla baseada no nome do tesoureiro da campanha, Paulo César Farias, e resultou no impeachment do presidente eleito. [...] Cabe ressaltar que a questão do financiamento de campanha passou a ter destaque após o *impeachment* de Collor... (BIASON, 2018, p. 6).

Nesse contexto, os governos perceberam a necessidade de controle da corrupção e começaram a preocupar-se com a máquina administrativa do Estado. Os principais avanços nos mecanismos de gestão ocorreram a partir dos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2009), apesar de essa gestão também ter sido permeada por escândalos, como por exemplo a votação de emenda da reeleição e outros tantos casos que envolviam processos de privatização (BIASON, 2018).

Nesse período, a ideia de controlar a corrupção acarretou o fortalecimento dos mecanismos de controle, como ampliação da vigilância sobre os servidores e políticos, expansão das instituições de controle (por exemplo, a criação da Controladoria Geral da União, mudança no estatuto do Tribunal de Contas da União etc) e, conseqüentemente, maior burocratização; e, em paralelo, o poder Judiciário

começou a atuar de forma mais incisiva na vida pública brasileira (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2009). O problema sob essa perspectiva da expansão do controle administrativo-burocrático e judicial da corrupção é que ele resultou no enfraquecimento do controle público pela sociedade civil (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2009).

Mais recentemente, o período governado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) proporcionou um crescimento de formas de participação em diversos setores governamentais, assim como continuou e aperfeiçoou instrumentos administrativos criados ou defendidos no governo anterior, o que tornou possível um avanço maior na interação entre gestão e políticas públicas (ABRUCIO E LOUREIRO, 2018). Apesar disso, a corrupção foi também um grande tema explorado contra a administração petista, já que os dois mandatos do ex-presidente Lula foram marcados por muitos escândalos envolvendo desvio de recursos públicos, compra de apoio parlamentar por meio de dinheiro advindo de financiamento de campanha e propinas, entre outros (RENNÓ, 2007).

Rennó faz uma pequena retrospectiva sobre esse período. Esse autor elenca uma lista emblemática durante os governos petistas, como por exemplo: 1) o caso Waldomiro Diniz; 2) as denúncias contra Roberto Jefferson e seus nomeados na empresa dos Correios; em seguida, 3) o mega-escândalo conhecido como Mensalão, que envolvia a compra de apoio legislativo na Câmara dos Deputados; 4) a queda de José Dirceu; 5) as denúncias de superfaturamento de ambulâncias em um esquema denominado de Sanguessugas; entre tantos outros (RENNÓ, 2007).

Ironicamente, é importante ressaltar que, apesar das grandes decobertas dos esquemas de corrupção na administração, foi durante o primeiro mandato de Lula que essas instituições de *accountability* atingiram autonomia frente à iniciativa estatal (TAYLOR, 2009). E, para tanto, três fatores foram importantes nessa conquista: 1) o desenvolvimento institucional que criou uma base de instituições relativamente estáveis tanto no governo quanto na sociedade civil, bem como um consenso mínimo em torno das necessárias reformas fundamentais; 2) um esforço consciente do Partido dos Trabalhadores (PT) e, em particular, do Ministro da Justiça e seus subordinados, para dar prioridade a essas reformas; e, 3) um processo de reforma que já não era mais dirigido apenas pelo Poder Executivo, mas que começou a fluir naturalmente por meio das interações entre os agentes-chave e as burocracias da rede de *accountability* (TAYLOR, 2009).

Contudo, em uma experiência democrática ainda mais recente, Dilma Rousseff, eleita em 2010, teve dificuldades em lidar com a relação entre política e burocracia, o que se tornou um dos principais fundamentos da crise presidencial que culminou no *impeachment* (ABRUCIO E LOUREIRO, 2018). Ademais, os mandatos presidenciais de Dilma também foram marcados por conflitos sociais que se ampliavam sem controle do governo (BASTOS, 2017). O fato é que a presidente não tinha governabilidade tradicional e nem popularidade; e, para completar o fracasso desse governo surgiu a Operação Lava-Jato, que tratava sobre a compra de votos parlamentares pela Odebrecht, na qual “políticos e empresários envolvidos em transações suspeitas tinham interesse evidente em substituir o governo por outro capaz de barrar ou limitar as apurações e patrocinar algum tipo de anistia dos crimes cometidos” (BASTOS, 2017, p 5).

Dessa forma, a partir desses últimos acontecimentos, pode-se considerar a questão da corrupção sob uma perspectiva institucional e seu combate como uma política de Estado (OLIVIERI, 2011). No entanto, é importante ressaltar que no Brasil não existe uma instituição pública específica e exclusiva para combater a corrupção. Na verdade, o país mantém na sua estrutura diversas instituições, tais como os Ministérios Públicos, Polícia Federal, Tribunais de Contas, Controladoria Geral da União *etc.*, que detêm, entre outras atribuições, a capacidade de prevenir, investigar, apurar e punir os casos de corrupção. O que acontece na prática, em geral, é o seguinte:

Os mais recentes estudos na área têm apontado que essas instituições são suficientemente bem estruturadas para realizar suas atribuições legais, mas que há necessidade de criar mecanismos ou práticas de coordenação entre as ações do ciclo de combate à corrupção – executadas de forma dispersa por cada instituição – para torná-las mais efetivas.

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

Foi a partir dessa perspectiva que se pensou em pesquisar como o fortalecimento das instituições de *accountability* horizontal em formato de rede,

baseada na interação, coordenação e cooperação institucional, pode de fato proporcionar maiores e melhores resultados nas operações de combate à corrupção. Por isso, antes de passar para o estudo empírico sobre a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, objeto específico de análise desta dissertação, o próximo ponto deste capítulo refere-se à relação entre os mecanismos de *accountability* horizontal e o combate à corrupção, pois pretende-se verificar quais influências aqueles exercem positivamente neste. Isso porque, como já debatido ao longo deste trabalho, defende-se que as agências de *accountability* horizontal podem funcionar como canais de inclusão dos cidadãos, já que expõem ao público os escândalos de corrupção e, assim, tornam possível o enfrentamento.

3.3.3 *Accountability* e o controle à corrupção

Como demonstrou-se, a corrupção é um dos principais males para a gestão pública e para a democracia, inclusive a brasileira. Viu-se também que o conceito de corrupção vai muito além da definição tradicional, “...pois influencia a legitimidade dos governos, a capacidade de governar e até mesmo a visão genérica da população sobre o país” (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2010, p. 499). Por isso, neste item pretende-se sustentar que a corrupção não é um fenômeno natural e, portanto, que o controle desse problema não acontece somente por meio de revolução cultural e/ou histórica. Além disso, não adianta tratar a temática apenas dentro da lógica do direito penal, mas deve-se pensar na problemática à luz da ampliação dos controles democráticos. Isso porque se defende que o controle da corrupção envolve arranjos amplos, com base em concepções abertas de cidadania e de *accountability*, além de abarcar não só instituições baseadas em sistemas de incentivos, mas sim sociedades inteiras, abrangendo aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2010).

De acordo com Avritzer e Filgueiras (2010), o controle democrático da corrupção está ancorado na seguinte concepção tridimensional e integrada: *i*) controle administrativo-burocrático; *ii*) controle judicial; *iii*) controle público não estatal. O primeiro deles incentiva a criação de mais burocracia para controlar a própria burocracia. Ou seja, o controle burocrático baliza-se por meio de agências especializadas com capacidade para averiguar, vigiar, punir práticas corruptas de

agentes públicos no exercício de suas funções. Mais detalhadamente, essa tipologia pode ser assim explicada:

No âmbito do controle administrativo-burocrático, definem-se ramos especializados em auditorias, controles de contas, correição, averiguação de cumprimento de deveres funcionais e resultados de políticas e decisões de governo. Sendo o controle realizado no âmbito de agências especializadas, difundem-se na máquina administrativa do Estado formas de controle externo e interno, fundamentando uma concepção de *accountability* horizontal balizada na divisão dos poderes do Estado. Exemplo destas agências seriam as controladorias, os tribunais de contas e as auditorias internas e externas (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2010, p. 508).

No entanto, é preciso ficar atento ao fato de que a expansão desses meios de controle da corrupção pode causar a redução da eficiência na administração pública. Portanto, os autores alertam para a necessidade de equilíbrio entre o interesse público e o princípio da eficiência na gestão pública (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2010).

O segundo tipo de controle, judicial, é aquele exercido pelo Poder Judiciário, o qual atua por meio de um sistema normativo, de acordo com regras promovidas no campo jurídico, espera-se uma melhor interpretação do direito material e dos instrumentos formais do processo. Essa tipologia, geralmente, sobrepõe-se frente ao controle administrativo-burocrático, pois é na seara judicial que há a interpretação da legalidade, determinação do que é e o que não é corrupção. Além disso, é nessa esfera que também se constitui um agente de vigilância externo à administração pública, detentor da capacidade de responsabilizar e sancionar crimes cometidos contra a administração pública, seja por agentes públicos ou privados (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2010). Esse tipo de controle pode ainda ser subdividido em duas dimensões, tais como:

São duas as modalidades de controle judicial que se integram no corpo da legalidade posta pelo Estado. O controle da corrupção é exercido pelo Judiciário na esfera cível, de acordo com o direito administrativo, e na esfera criminal, de acordo com o direito penal. Na esfera cível, a corrupção é tratada como problema administrativo do Estado decorrente da discricionariedade dos agentes públicos. Nessa modalidade, o Judiciário impõe à administração pública o ajustamento de condutas, algumas penalidades e a correção formal da finalidade administrativa. Na esfera

criminal, a corrupção é tratada, evidentemente, como um crime, conforme a interpretação das leis penais conduzida segundo as regras do direito processual. Nesse âmbito, o controle da corrupção é individualizado, com o objetivo de responsabilizar agentes públicos e privados por meio da imputação de penas frente aos crimes tipificados no direito penal, em especial os crimes contra a administração pública (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2010, p. 509).

Contudo, Taylor (2009) expõe a fragilidade do Judiciário. Segundo esse autor, devido à lentidão das decisões judiciais, muitos casos deixam de ser realmente responsabilizados.

Em contrapartida, o terceiro e último controle exposto por Avritzer e Filgueiras (2010) refere-se àquele exercido pela própria sociedade civil. Esse controle público não estatal é sustentado por processos deliberativos e discursivos realizados na esfera pública, os quais proporcionam aos cidadãos comuns, a partir das contribuições da publicidade e dos direitos de liberdades políticas fundamentais – de imprensa, opinião, associação, direitos políticos, entre outros – , a capacidade de controle com base em princípios e valores morais e democráticos (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2010).

Ocorre que, desde 1988, apesar de um dos pontos centrais da agenda política ter sido o aprimoramento do mecanismos de controles burocráticos da administração pública, os resultados práticos das ações judiciais de combate à corrupção não foram significativos. Dessa maneira, como já brevemente explicitado, Avritzer e Filgueiras (2010) apontam uma crítica sobre o aumento do controle, o déficit na punibilidade que, conseqüentemente, possibilita a continuidade de práticas corruptas e prejudica a eficiência e a capacidade operacional estatal. Ou seja, o fato é que, mesmo após a melhora institucional com a redemocratização e com a Constituição Federal de 1988, a corrupção continuou e continua de maneira corriqueira no Brasil, presente no cenário político com uma sucessão de escândalos que, muitas vezes, atestam a ineficiência dos meios de controles democráticos.

É fato que a responsabilização por meio social - as pressões sociais e a cobertura da mídia - tem avançado bastante desde o *impeachment* de Collor aos recentes escândalos nos mandatos de Lula e Dilma Rousseff (TAYLOR, 2009). Porém, para que esse controle social funcione é preciso que haja disponibilidade informacional, além de meios convenientes que possam apresentar reclamações e serem protegidos de represálias.

Por isso, Power e Taylor (2011) estabelecem que os mecanismos de *accountability*, pelos quais a corrupção política é descoberta, investigada e punida, são cruciais porque, primeiro, é por meio desses processos que se remove os praticantes corruptos dos cargos públicos; segundo, porque mostra-se os custos potenciais do comportamento corrupto, desestimulando transgressões futuras; e, por fim, a prestação de contas pode ajudar a reestabelecer a confiança nas instituições e processos políticos. De forma mais ampla, o processo completo de prestação de contas pode desencadear medidas corretivas. Estas podem ajudar a identificar falhas institucionais, bem como construir consenso político em torno de reformas destinadas a evitar a reincidência de formas específicas de corrupção (POWER e TAYLOR, 2011).

A partir disso, o estágio atual em todo mundo requer instituições de *accountability* mais fortalecidas e capazes de promover um melhor desempenho em relação às responsabilizações de quem comete qualquer tipo de atentado contra a administração pública. Assim, uma *accountability* bem-sucedida exige a cooperação de instituições de vários ramos do governo, bem como da sociedade em geral e até mesmo de setores privados (POWER e TAYLOR, 2011).

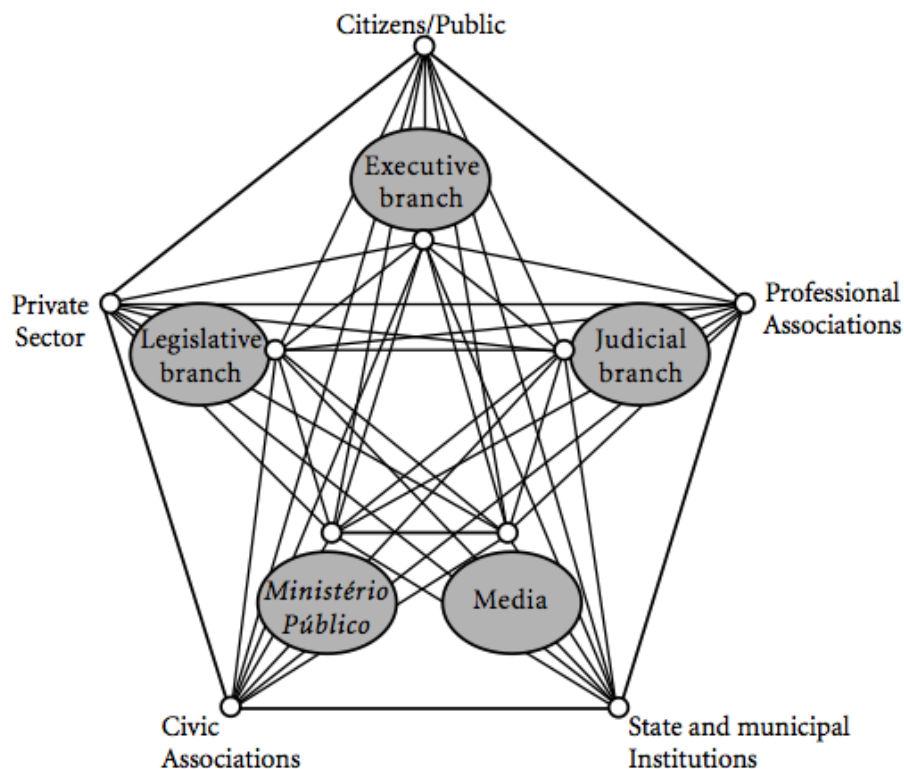
Porém, como já foi mencionado, nenhuma das instituições brasileiras possui o monopólio do controle da corrupção. A mais atual fase da democracia brasileira conta com diversos atores para monitorar, investigar e punir a corrupção política no país. O monitoramento ocorre segundo os procedimentos *ex ante* com a finalidade de evitar que práticas corruptas ocorram futuramente; já na fase da investigação os procedimentos são *ex post* e o foco é identificar condutas ilegais já praticadas que causaram danos mais relevantes e vultosos à administração pública; e o terceiro estágio, da sanção, é aquele no qual são julgadas, justificadas e punidas, se necessário, as ações suspeitas (TAYLOR, 2009).

Nesse contexto, este trabalho defende a seguinte ideia pontuada por Aranha (2015): é por meio da conjugação de diversas instituições de prestação de contas que se pode vislumbrar um combate mais efetivo à corrupção. Isso porque, essas agências podem unir forças e formar uma rede, onde cada qual desempenhará suas atribuições próprias, mas de forma que a interação entre elas seja complementar.

Conforme Power e Taylor (2011), as instituições de *accountability* no Brasil ou estão incluídas dentro de um dos três Poderes do Estado Democrático de Direito – Executivo, Legislativo ou Judiciário – ou contam com o apoio adicional do Ministério

Público e da mídia. De antemão, afirma-se que a teia formada nessa teia institucional é complexa. Além de um esquema primitivo, deve-se alertar para a contribuição dos cidadãos individualmente, como por exemplo quando atuam como eleitores ou denunciadores; empresas do setor privado e instituições estaduais e municipais, que também colaboram com denúncias, códigos de ética, e até mesmo pressões para haver mudanças nos comportamentos políticos; associações civis e grupos de interesses anticorrupção e movimentos sociais, entre outros (POWER E TAYLOR, 2011). Mas, sem considerar demais burocracias específicas, pode ser representada como na figura abaixo:

Figure 1 - A rede de instituições de *accountability* no Brasil



Reproduzido de: POWER e TAYLOR, 2011, p. 15.

Contudo, para essa arquitetura institucional funcionar de forma devida, eficiente e eficaz na luta contra a corrupção, é importante que as instituições que compõem essa rede tenham autonomia institucional. Isso porque, essa característica serve como uma barreira às acusações de corrupção utilizadas como ferramenta política. Ademais, essa autonomia também é relevante quanto à determinação da delimitação de competências entre os membros de cada

instituição, já que é comum restringir o papel desses representantes com ameaças às progressões de carreiras (POWER e TAYLOR, 2011). Power e Taylor (2011) destacam, ainda, a importância de ter instituições próximas, pois mesmo que sejam individualmente fortes, a interação entre elas pode contribuir para um quadro institucional, em geral, fraco.

Além dessas duas características, os autores identificam mais dois atributos, denominadas de “escopo” e “ativação”. Eles resumem essas quatro dimensões-chave na seguinte tabela:

Quadro 2 - Dimensões-chave das instituições dentro da rede brasileira de *accountability*

<i>Dimensão</i>	<i>Definição</i>
Escopo	São as responsabilidades atribuídas a uma instituição e o efeito que elas têm sobre o próprio alcance. Algumas instituições têm mandatos mais amplos (por exemplo, a mídia), enquanto outras têm mandatos muito restritos (por exemplo, as instituições de auditoria). Algumas podem se concentrar principalmente na classe política (por exemplo, as CPI's), outras têm foco mais amplo (por exemplo, os tribunais federais). O escopo é, portanto, um aspecto importante em termos das possibilidades de uma ação efetiva para uma única instituição.
Autonomia	É a capacidade de uma instituição escolher quais casos abordar e priorizar, bem como a habilidade de agir sem preocupar-se com as reações de outras instituições. Algumas atuam com considerável autonomia (por exemplo, o Ministério Público), enquanto outras são hierarquicamente subordinadas (por exemplo, a Polícia Federal ao Executivo).
Proximidade	Instituições com as quais outras interagem de forma próxima e frequente. Algumas não têm instituições próximas: a mídia, por exemplo. Outras são fortemente constrangidas devido às relações de proximidade: a Polícia Federal não pode denunciar crimes diretamente nos tribunais, por exemplo, mas depende do Ministério Público para dar prosseguimento aos casos.
Ativação	Se uma instituição pode agir de maneira proativa ou se apenas reage diretamente a outras. Instituições de auditoria, por exemplo, podem determinar proativamente quais instituições devem ser auditadas, assim como a Polícia Federal pode determinar de forma proativa quais casos investigar. Os Tribunais, por outro lado, tendem a ser reativos, dependem de ativação por um ator externo antes de assumir um caso.

Reproduzido de: POWER e TAYLOR, 2011. Tradução livre.

Dito isto, conclui-se que a rede de instituições de *accountability* brasileira tem passado por grandes mudanças e a cada dia evolui mais. A partir desse contexto, este trabalho propôs-se a debater sobre essa temática, especificamente no que tange ao arranjo institucional brasileiro. Por isso, pretende-se analisar a rede de *accountability* horizontal do Brasil por meio de um estudo de caso com a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado do Piauí, entre os anos de 2009 e 2017, a fim

de detectar se houve avanço nas interações entre os órgãos estatais que compõem essa arquitetura institucional no que tange, especificamente, ao combate à corrupção.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro capítulo desta dissertação fez-se uma revisão bibliográfica entre os temas democracia e *accountability*. Neste, constatou-se, por meio de diversos autores, que é por meio dos processos de *accountability* que se pode investigar melhor a corrupção e que, por sua vez, é dessa maneira que a democracia consegue afastar os perigos contra a queda enquanto regime político.

Entretanto, para que a *accountability* seja mais efetiva e eficaz, este trabalho defende a importância da interação entre as instituições que formam uma rede institucional de processos *accountables* (ARANHA, 2015). Nessa teia, cada agência estatal cumpre seu papel específico, porém, de maneira integrada, na qual há compartilhamento de informações, trocas de experiências e ajudas mútuas com a finalidade básica de cumprir a tarefa democrática de impedir o abuso do poder político e, conseqüentemente, a corrupção (ARANHA, 2015). É com base nessa evolução sistêmica que a análise empírica dessa pesquisa pretende se basear, pois a proposta é comprovar que o fortalecimento da rede de instituições de *accountability* contribui para publicizar e responsabilizar os casos de corrupção.

Assim, as instituições de *accountability* horizontal são trazidas para o centro de análise como possíveis garantidoras de meios que trazem a corrupção à público e, por isso, contribuem para o seu enfrentamento (ARANHA, 2015). Abordar a corrupção revela as imperfeições existentes no regime democrático, mas é importante ter em mente que não existe e nem existirá, na prática, uma forma perfeita de administração pública. Na verdade, os escândalos de corrupção podem até ser relevantes quando proporcionarem o incentivo a reformas e a introdução de inovações nas agências governamentais de prestação de contas. Portanto, é importante buscar a promoção de ideias que resultem em governos mais responsáveis e responsivos a seus cidadãos, bem como uma comunidade política mais atenta e participativa às atitudes dos seus atores políticos.

Por fim, o arcabouço teórico desses capítulos iniciais servirão de plano de fundo para sustentar o elo apontado por Aranha (2015) entre democracia, *accountability* e corrupção. Com isso, o próximo capítulo deste trabalho tem como objetivo analisar a rede de *accountability* horizontal do Brasil por meio de um estudo de caso com a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado do Piauí no que diz respeito ao combate à corrupção, entre os anos de 2009 e 2017.

4 A REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ (2009-2017): ANÁLISE DE DADOS

4.1 INTRODUÇÃO

Conforme capítulos anteriores, a literatura pontua que o processo de prestação de contas e responsabilização por atos corruptos é constituído por três momentos: monitoramento, investigação e sanção. No primeiro estágio, enfatiza-se os procedimentos *ex ante* com a finalidade de evitar que práticas corruptas ocorram futuramente. Já na investigação, os procedimentos são *ex post* e o foco é identificar condutas ilegais já praticadas que causaram danos mais relevantes e vultosos. E, por fim, o período sancionatório é aquele no qual são julgadas, justificadas e punidas, se necessário, as ações suspeitas (TAYLOR, 2009).

Porém, no Brasil não há nenhuma instituição que concentre todos esses procedimentos do ciclo (prevenção, investigação, apuração e punição) com a função única de combater a corrupção (OLIVIERI, 2011). Como exemplo, pode-se citar que a Controladoria Geral da União – CGU é encarregada de produzir informações estratégicas que ajudem a identificar ilícitos, ou seja, atua, primordialmente, na prevenção; a investigação fica a cargo da Polícia Federal - PF; a apresentação das denúncias é da competência do Ministério Público - MP; entre outros (OLIVIERI, 2011).

Portanto, esta dissertação defende o argumento de Aranha (2015), segundo o qual para que a *accountability* seja efetiva e garantida, é preciso haver interação institucional. Assim, essas instituições podem atuar em conjunto e compor uma “rede”, na qual cada agência de controle seria responsável por atuar dentro de sua competência, mas com o compromisso de cooperar com as outras (ARANHA, 2015). Dessa forma, essa coordenação pode ser capaz de contribuir, aprimorar e aumentar a eficiência desses órgãos no combate à corrupção (ARANHA, 2015).

Assim, a presente pesquisa propõe analisar a rede de *accountability* horizontal do Brasil por meio de um estudo de caso da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, entre os anos de 2009 e 2017. Esse estudo tem como finalidade detectar o histórico das interações entre os partícipes que compõem essa arquitetura institucional no que tange, especificamente, ao combate à corrupção.

Para tanto, este capítulo pretende verificar o organograma, desenho institucional, organização interna, bem como o processo de instauração de operações de combate à corrupção, os obstáculos encontrados e as medidas adotadas ao longo da existência da Rede piauiense. Além disso, pretende-se identificar as ações anticorrupção, as instituições envolvidas em cada operação e as deliberações adotadas, desdobramentos e resultados obtidos nesse enfrentamento. A partir disso, será possível verificar se há – ou não – êxito nessa ideia de Rede de Controle.

4.2 PROPOSTA METODOLÓGICA

Como já mencionado, esta dissertação pretende analisar, sob um enfoque qualitativo, de caráter eminentemente descritivo, a atuação em conjunto das instituições de *accountability* horizontal do Brasil com base em um estudo de caso. Esse tipo de abordagem metodológica apresenta-se útil na análise de fenômenos políticos caracterizados pela complexidade causal (REZENDE, 2011) e pode ser entendido como o estudo intensivo de um único caso (amostra), no qual o propósito é o alcance, pelo menos em parte, de uma classe maior de casos (população) (GERRING, 2007). Assim, a fim de aproximar-se da compreensão acerca da interação sistêmica presente na rede de *accountability* horizontal nacional, elegeu-se a Rede de Controle da Gestão Pública no Estado do Piauí, desde o ano de 2009 a 2017.

A partir disso, este trabalho se beneficiará do levantamento documental. No âmbito dos estudos de caso, o uso de documentos justifica-se porque eles têm a capacidade de fornecer detalhes específicos que confirmam ou contradizem informações oriundas de outras fontes (YIN, 2005). E, além disso, pode-se, ainda, fazer inferências com base em documentações (YIN, 2005). Porém, esse tipo de análise deve ser tratada somente como indício, pois importa investigar a fundo para comprovar ou não a veracidade das indicações (YIN, 2005).

Assim, serão analisados o Acordo de Cooperação Técnica (ACT); termo aditivo do ACT; regimento interno; atas de reuniões ordinárias e extraordinárias; entre outros documentos publicados na mídia local, tais como notas públicas e reportagens em geral. Essa análise tem a finalidade de averiguar informações como

atribuições, finalidades, organograma, organização interna, identificação de ações no combate à corrupção, instituições envolvidas em cada operação, entre outras disposições da amostra. Por fim, pretende-se verificar, com base em relatórios, denúncias, acórdãos dentre outros, o andamento e possíveis resultados das ações anticorrupções desdobradas em razão da atuação da Rede de Controle do Piauí.

A fim de complementar essa averiguação, a pesquisa envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas a partir de perguntas abertas. Esse tipo caracteriza-se por seguir um conjunto de questões, previamente, definidas (BONI e QUARESMA, 2005), mas o entrevistado possui liberdade para responder, ou seja, não há limitação por meio de alternativas predispostas (GOLDENBERG, 2015).

O uso de entrevistas mostra-se relevante porque não se pode confiar somente na documentação disponível, pois, os documentos podem não conter a verdade absoluta ou refletir um tipo de comunicação entre partes com objetivos específicos que são diferentes do que se busca pelo estudo de caso (YIN, 2005). Ademais, pressupõe-se que o pesquisador entrevista pessoas – físicas ou jurídicas - com credibilidade e conhecimento suficientes que agreguem informações ao estudo (GOLDENBERG, 2015).

Diante disso, a amostra qualitativa foi composta por oito entrevistados. O tamanho final dessa amostra foi estabelecido levando-se em conta uma ferramenta conceitual denominada de amostragem por saturação. Essa pode ser definida como “... a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição, não sendo considerado relevante persistir na coleta de dados” (FONTANELLA *et. al.*, 2008, p. 17).

Esse processo de seleção dos entrevistados baseou-se nas instituições mais e menos atuantes nas operações anticorrupções da Rede de Controle do Piauí. Considerou-se como órgãos mais atuantes a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Federal (MPF), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) e o Ministério Público do Estado do Piauí (MPE-PI). Já as agências de menor participação, devido à especificidade de competência, foram as seguintes: Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS-PI) e Polícia Rodoviária Federal (PRF).

Por fim, ressalta-se que os partícipes foram questionados sobre o

funcionamento da Rede de Controle/PI; os procedimentos prévios de identificação e de instauração de operações/processos de combate à corrupção; pontos fortes e os obstáculos desse conjunto institucional; entre outros. A partir disso, foi possível contemplar ampla dimensão do conteúdo pesquisado, pois estabeleceu-se um equilíbrio entre a valorização das diferenças encontradas e as repetições de informações tanto nos discursos dos entrevistados quanto nos documentos estudados.

4.3 CRIAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA REDE DE CONTROLE DO PIAUÍ (2009-2017)

A partir do exposto, viu-se que, no Brasil, as instituições brasileiras de controle no combate à corrupção são fortes, ativas e bem estruturadas, mas o resultado final de suas atuações individuais costuma ser fraco (OLIVIERI, 2011). Diante disso, surgiu a ideia de uma complexa rede, na qual cada instituição possui competências específicas, mas mantém um processo de sequenciamento e cooperação institucional (MAINWARING, 2003).

Historicamente, tem-se como um marco das primeiras articulações entre os diversos órgãos dos três poderes da República, nas esferas federal e estadual, e Ministérios Públicos os contatos estabelecidos na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, criada em 2003 pelo Ministério da Justiça⁷. Essa rede foi a responsável por criar mecanismos formais e informais para aprofundar a coordenação dos agentes governamentais na prevenção e combate aos crimes de corrupção (CORRÊA, 2011).

Em entrevista, colocou-se que, no Brasil, a aplicação desse ideal foi gestada pelo ex-Presidente do TCU, Ministro Ubiratan Aguiar. Segundo ele, “...o crime organizado atuava em rede de forma bem, digamos assim, organizada e os órgãos e controle, que eram instituições do Estado, atuavam de forma isolada, sem uma coordenação...” (Entrevistado 5, TCU, 2018). Assim, começou-se a criar redes em nível nacional e estadual, o que deu origem à Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, criada com a seguinte finalidade: ampliar e aprimorar a articulação de parcerias entre os órgãos públicos e as entidades partícipes, nas

⁷ Informações obtidas por meio do seguinte sítio eletrônico: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/historico>. Acesso em: 20 de dez. 2018

diversas esferas da Administração Pública do Estado, bem como a interação com a rede de *accountability* tanto no âmbito de outros estados da federação quanto à nacional⁸.

Essa ideia de realçar um esforço estratégico e conjunto entre agências de controle encontrou guarida na argumentação que defende a maior efetividade do sistema de *accountability* horizontal com base na inter-relação sistêmica (O'DONNELL, 1998). Portanto, por meio de um Protocolo de Intenções, firmado no dia 25 de março de 2009, em Brasília – Distrito Federal, e publicado no Diário Oficial da União em 02 de setembro de 2009, celebrou-se o primeiro Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre os seguintes partícipes:

Quadro 3 - Partícipes da Rede de Controle /Piauí (2009-2014)

<i>Partícipes</i>	<i>Siglas</i>
Advocacia Geral da União	AGU
Controladoria-Geral da União	CGU
Ministério Público Federal	MPF
Tribunal de Contas da União	TCU
Receita Federal do Brasil	RFB
Polícia Federal	PF
Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde	DENASUS
Controladoria-Geral do Estado do Piauí	CGE-PI
Ministério Público do Estado do Piauí	MPE-PI
Tribunal de Contas do Estado do Piauí	TCE-PI
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí	MP/TCE-PI
Banco do Brasil no Estado do Piauí	BB
Caixa Econômica Federal	CEF

Fonte: Elaboração da autora a partir do ACT da Rede de Controle/PI, 2009.

No entanto, durante todo o período em estudo (2009 a 2017), os partícipes da Rede de Controle do Piauí celebraram um Termo Aditivo ao primeiro ACT. Esse novo documento foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) no dia 15 de outubro de 2014. Todavia, verificou-se que foi celebrado com atraso, pois a data limite para assinatura deveria ter sido 02 de setembro de 2014, há exatos 60 (sessenta) meses da primeira publicação do ACT da Rede de Controle piauiense. Ademais, não se cumpriu também o requisito que previa publicação até o quinto dia útil do mês seguinte ao da assinatura do Termo Aditivo, visto que referida documentação foi

⁸ Informações obtidas a partir do documento Acordo de Cooperação Técnica da Rede de Controle/PI, 2009.

assinada em setembro de 2014 e, portanto, a publicação no DOU deveria ter sido formalizada até o dia 07 de outubro de 2014⁹.

Especificamente, além da prorrogação da vigência do ACT (2009), esse primeiro Termo Aditivo teve como objetivo a inclusão de partícipes. Nesse quesito, passaram a compor a Rede de Controle estadual o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí (TRE-PI); e, o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJ-PI). Em contrapartida, o Banco do Brasil no Estado do Piauí e da Caixa Econômica Federal deixaram de fazer parte do arcabouço institucional, porém essa exclusão não foi mencionada no documento em questão¹⁰. Apesar das falhas formais, não houve prejuízos a vigência do ACT, nem do Termo Aditivo. Dessa forma, verifica-se a nova composição da Rede de Controle da Gestão Pública do Piauí:

Quadro 4 - Partícipes da Rede de Controle/Piauí conforme Termo Aditivo (2014)

<i>Partícipes</i>	<i>Siglas</i>
Advocacia Geral da União	AGU
Controladoria-Geral da União	CGU
Ministério Público Federal	MPF
Tribunal de Contas da União	TCU
Receita Federal do Brasil	RFB
Polícia Federal	PF
Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde	DENASUS
Controladoria-Geral do Estado do Piauí	CGE-PI
Ministério Público do Estado do Piauí	MPE-PI
Tribunal de Contas do Estado do Piauí	TCE-PI
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí	MP/TCE-PI
Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí	TRE-PI
Tribunal de Justiça do Estado do Piauí	TJ-PI

Fonte: Elaboração da autora a partir do Termo Aditivo ao ACT da Rede de Controle/PI, 2014.

Com base nesse novo organograma, tem-se que tanto o TRE-PI quanto o TJ-PI são órgãos do Poder Judiciário. Aquele compõe a Justiça Eleitoral, enquanto este faz parte da Justiça Comum Estadual, conforme *caput* do artigo 92 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016). Apesar de Peruzzotti (2008) expor que a rede de *accountability* horizontal pode ser formada tanto por órgãos especializados na prestação de contas quanto por instituições que intervêm na manutenção de procedimentos constitucionais e legais, como o Congresso e o Judiciário, pensou-se

⁹ Informações obtidas a partir do primeiro Termo Aditivo ao ACT da Rede de Controle/PI, 2014.

¹⁰ Informações obtidas a partir do primeiro Termo Aditivo ao ACT da Rede de Controle/PI, 2014.

no seguinte questionamento: a inclusão de órgãos jurisdicionais, tais como o TRE-PI e do TJ-PI, na Rede de Controle do Piauí pode funcionar como uma predisposição a um prejulgamento?

Ora, o artigo 2º do Código de Processo Civil de 2015 dispõe que, em regra, o processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial (BRASIL, 2015). Esse dispositivo consagra o princípio da ação ou da demanda, segundo a qual atribui às partes o direito ou o poder de ativar, provocar o exercício da função jurisdicional. Essa norma mostra-se de extrema relevância porque, se o magistrado fosse capaz de instaurar o processo por iniciativa própria, ele estaria vinculado psicologicamente à pretensão e, portanto, estaria também propenso a julgar favoravelmente a ela, sem imparcialidade (CINTRA *et. al.*, 2007).

Essa imparcialidade, por sua vez, princípio jurisdicional que se refere ao fato de que a jurisdição deve ser subtraída de influências alheias perante a solução dos conflitos, constitui uma garantia de justiça para as partes. Isso porque a incapacidade subjetiva do juiz originada por meio da suspeita de imparcialidade afeta profundamente a relação processual (CINTRA *et al.*, 2007). Portanto, o sistema processual deve manter as partes em equilíbrio e permitir que o litígio esteja em paridade de armas, sem que haja alguma causa ou circunstância exterior que ponha uma parte em condições superiores ou inferiores em face da outra (CINTRA *et al.*, 2007).

Essa breve explanação esboça apenas alguns princípios gerais dentre tantos outros que constituem o sistema processual dos órgãos jurisdicionais, o qual permite que o Estado exerça a jurisdição (CINTRA *et al.*, 2007). Dessa forma, apesar desta dissertação não ter o objetivo de elucidar a problemática exposta, ressalta-se que esse é um ponto de suma importância que precisa ser debatido com maior profundidade em oportunidade futura. Inclusive, foi alvo de crítica por um dos entrevistados, que fez a seguinte observação: “(...) é preciso um aperfeiçoamento da Rede de Controle, quais instituições devem fazer parte. Ainda não se decidiu isso. Ou seja, quais as instituições têm o mesmo perfil. E a instituição que não tem o mesmo perfil?” (Entrevistado 2, MPF, 2018).

Em suma, este tópico constituiu-se de uma apresentação inicial sobre a constituição da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí. De forma mais específica, expôs-se os órgãos e entidades que compõem o conjunto institucional, as mudanças ocorridas nessa composição durante o período em

estudo (2009-2017), formalidades expressas tanto no ACT quanto no Termo Aditivo, bem como irregularidades e questionamentos que foram perceptíveis ao longo da análise. Isto posto, passa-se a analisar a formação e o funcionamento da Rede de Controle do Piauí.

4.4 FORMAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA REDE DE CONTROLE DO PIAUÍ

Apesar de a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí ter sido constituída em 2009, a primeira reunião ordinária é datada do ano de 2011, após termos ajustados no evento de comemoração ao Dia Internacional Contra a Corrupção, realizado em 09 de dezembro de 2010. Foi por meio de Ofícios que o membro representante da Controladoria Regional da União no Estado do Piauí (CGU – Regional/PI), à época, convidou alguns dos demais partícipes para participarem da 1ª Oficina de Trabalho, a qual teve como tema central a “formulação de estratégias para atuação integrada dos órgãos de controle”¹¹.

Essa primeira reunião ocorreu no dia 22 de fevereiro de 2011, no auditório do TCU, porém, nos arquivos disponibilizados para análise, não foi encontrada a ata referente a esse encontro. Contudo, durante a 2ª reunião ordinária, procedeu-se à apresentação dos seguintes órgãos e entidades: CGE-PI; TCE-PI; MPE-PI; DENASUS; RFB; TCU; MPF; DPF; CGU; e, AGU. Os representantes dessas instituições discorreram sobre suas esferas de atuação, estrutura de pessoal, diretrizes, constatações relevantes e sistemas utilizados por cada partícipe¹².

Sobre essa representação, é importante salientar que, para executar e fiscalizar o ACT, estabeleceu-se que cada órgão ou entidade, no seu âmbito de atuação, designaria um responsável para atuar como agente de integração¹³. Apesar de ficar a cargo individual de cada agência, percebeu-se, por meio das entrevistas, que os representantes, geralmente, são os gestores máximos das repartições na localidade. Esse fato deve-se à autonomia necessária para facilitar e tornar mais célere as tomadas de decisões na seara da Rede de Controle.

¹¹ Informações obtidas a partir de Ofícios encaminhados pelo membro da Controladoria Regional da União no Estado do Piauí, 2011.

¹² Informações obtidas a partir da Ata da 2ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI, 2011.

¹³ Informações obtidas a partir do documento Acordo de Cooperação Técnica da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, 2009.

Dessa forma, apesar de a Rede de Controle do Piauí ser constituída como um espaço que contempla um colegiado, pontuou-se que as participações de cada órgão componente dessa arquitetura institucional devem ser destacadas igualmente. Portanto, veda-se a utilização de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal¹⁴. Nesse aspecto, apontou-se, durante as entrevistas, que uma das maiores dificuldades na criação de uma rede de controle é a questão do ego e das relações competitivas entre partícipes. E, certamente, esse fato colabora com o seguinte entrave mencionado pela literatura:

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

Entretanto, afirmou-se que, no decorrer dos anos de atuação, a Rede piauiense conseguiu aprimorar o elo de confiança entre as instituições. E, essa evolução se deu graças à percepção de que “...nesse momento não adianta ter vaidades. É um trabalho que você tem uma interdependência muito grande e que você só avança dessa forma, com cooperação” (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018).

Portanto, por unanimidade, assegurou-se que, atualmente, a Rede de Controle do Piauí atua sob um regime de cooperação efetiva, inclusive, citou-se que é “...considerada uma referência nacional em face dos trabalhos que tem promovido de forma conjunta” (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018). Nessa perspectiva, o discurso institucional tende à comprovação de que o resultado efetivo das fiscalizações realizadas pelo sistema de *accountability* depende da ação conjunta, coordenada e cooperativa das instituições (FILGUEIRAS, 2015).

Dentro desse contexto colaborativo, adentra-se em outra característica que merece destaque, o quesito relativo às obrigações financeiras. Restou firmado entre as instituições que aderiram ao ACT o caráter gratuito da parceria celebrada. Ou seja, segundo a cláusula quinta do referido documento, ser signatário do presente

¹⁴ Informações obtidas a partir do documento Acordo de Cooperação Técnica da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, 2009.

documento não implica em compromissos financeiros ou transferências de recursos entre os que compõem a Rede, bem como não gera direitos a indenizações, exceto em caso de extravio ou dano a equipamentos, instalações e outros materiais emprestados por um partícipe ao(s) outro(s). O parágrafo único do mesmo dispositivo acrescenta, ainda, que no caso de ocorrência de despesas, os procedimentos deverão ser consignados em instrumentos específicos, os quais obedecerão às condições previstas na legislação vigente¹⁵.

Diante disso, colocou-se essa questão, inclusive, como uma deficiência da Rede, já que ela não tem orçamento e recursos humanos próprios (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018). Essa situação faz com que a Rede de *accountability* não consiga suprir todas as demandas e necessite eleger prioridades (Entrevistado 1, CGU, 2018), mas pontuou-se, também, que este é o objetivo: “... a partir desse número insuficiente de agentes públicos no combate à corrupção, procurar maximizar essas ações e esses resultados pra que a gente possa extrair do pouco o muito em termos de resultados que a sociedade precisa” (Entrevistado 5, TCU, 2018).

Assim, basicamente, a Rede de Controle do Piauí baseia sua atuação na voluntariedade e disponibilidade dos órgãos partícipes de maneira individual. Portanto, já houve casos de compartilhamento de recursos humanos e de materiais entre as instituições partícipes. Como exemplo, citou-se a seguinte situação: “muitas vezes, quando a gente faz grandes apreensões de mídia, o Ministério Público pode não ter um servidor suficiente pra extrair todas essas mídias. Então, a gente, as vezes, colabora cedendo HD’s externos, tá certo?” (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018).

Mas, afirmou-se que, até o momento, ainda não houve a necessidade de transferência de recursos financeiros entre órgãos no que tange à operacionalização de ações fiscalizatórias. Acrescentou-se, somente, que com relação às demais atividades, que não são objeto de fiscalização, como os eventos em comemoração ao dia internacional de combate à corrupção, “...cada um participa dentro da sua disponibilidade orçamentária” (Entrevistado 5, TCU, 2018).

Dessa forma, foi bem frisado por diversos membros que, alguns órgãos de controle têm mais facilidade que outros no que diz respeito ao orçamento. Ademais, alguns entrevistados apontaram que já houve casos que os próprios representantes, na condição de pessoas físicas, custearam dispêndios necessários a eventos

¹⁵ Informações obtidas a partir do documento Acordo de Cooperação Técnica da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, 2009.

promovidos pela Rede de Controle/PI (Entrevistado 6, RFB, 2018). Ou, então, o órgão que tem esse tipo de dificuldade não participa ativamente dessas atividades (Entrevistado 7, DENASUS, 2018). Em conformidade com essa informação, pontua-se a seguinte declaração descrita em Ata de Reunião Ordinária: “Leonel Melo (CGU/PI) ainda aproveitou para agradecer aos membros das instituições partícipes pelas colaborações pessoais para o custeio de peças gráficas (*banner*, faixa e *grid* de entrevista) da Rede de Controle da Gestão Pública/PI...” (Ata da 7ª Reunião Ordinária da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, 2017)¹⁶.

Além da ausência de dotação orçamentária e servidores próprios, a Rede de Controle da Gestão Pública do Piauí não detém de uma estrutura própria (Entrevistado 8, PRF, 2018). Esse fato pode ser bem observado, também, por meio das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, quando esses encontros eram realizados nas próprias sedes das instituições partícipes, como o edifício do Ministério da Fazenda, auditório da CGE-PI, e, principalmente, no TCE-PI. Assim, na primeira reunião ordinária da Rede de Controle/PI de 2017, o membro do TCU sugeriu um rodízio em relação aos locais das reuniões, de modo que fossem revezadas as sedes dos órgãos partícipes, sugestão essa, acatada pelos presentes.¹⁷

Nesse aspecto, o fato de a Rede de Controle piauiense não contar com uma estrutura própria, não possuir quadro de pessoal e recursos financeiros próprios dificulta, inclusive, o armazenamento de arquivos e documentos. Verificou-se, durante a análise, que muitas atas de reuniões não foram encontradas como, por exemplo, todas as atas referentes ao ano de 2014. Outras, por sua vez, não foram disponibilizadas por estarem na posse de membros que, por algum motivo, já não participam, regularmente, representando a instituição integrante. Ressalta-se, portanto, a informalidade dos procedimentos administrativos internos da Rede de Controle/PI. Frente às atividades práticas de combate à corrupção, essas formalidades podem ser consideradas secundárias inicialmente, mas com o decorrer do tempo e com o amadurecimento institucional tendem a ser melhor administradas.

Observou-se, também, que não há documentos específicos no âmbito da Rede de Controle/PI que sejam demonstrativos dos resultados das operações realizadas por meio da cooperação desse conjunto institucional. A depender do

¹⁶ Informações obtidas a partir da Ata da 7ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI, 2017.

¹⁷ Informações obtidas a partir das Atas das Reuniões da Rede de Controle/PI.

caso, o que ocorre é que cada órgão elabora por si só uma espécie de relatório resultante da ação ou outros documentos, como denúncias, acórdãos *etc.* É possível notar isso por meio do seguinte depoimento: “... as vezes, são desdobradas várias ações, mas elas acabam em um ponto de culminância, que é dar resultados práticos, elas acabam ficando a cargo de órgãos componentes da Rede e não pela própria Rede” (Entrevistado 8, PRF, 2018). Novamente, aqui, tem-se uma postura que corrobora com os autores que afirmam haver, ainda, um *déficit* com relação à articulação entre os órgãos de *accountability* no Brasil.

Ademais, durante essa reflexão sobre o intercâmbio de recursos nas entrevistas, apontou-se que essas dificuldades operacionais poderiam ser oriundas da ausência de personalidade jurídica, conforme verifica-se no seguinte trecho: “(...) mas, realmente, talvez essa falta dessa personalidade jurídica consolidada traga esse tipo de prejuízo” (Entrevistado 8, PRF, 2018). Além desse tipo de óbice, mencionou-se que, durante o julgamento em sessão plenária no TCE-PI de prestação de contas referente a empréstimos pelo Governo do Estado do Piauí à CEF, o auditor do TCU e membro da Rede de Controle do Piauí foi impedido de se manifestar como *amicus curiae* por se apresentar como representante dessa conjuntura institucional. Esse termo, de origem latina, significa “amigo da corte” e refere-se a uma pessoa, entidade ou órgão que, apesar de não ser parte em um determinado processo, é provocada ou voluntariamente solicitada a prestar esclarecimentos sobre questão jurídica levada ao Poder Judiciário por possuir conhecimento profundo e especializado sobre o assunto.

Essa decisão emanada pelo colegiado TCE-PI teve como justificativa a ausência de personalidade jurídica de referida Rede, o que, em termos jurídicos, significa que não ter a capacidade de ser parte no processo. Ao final de intenso debate, concedeu-se a palavra ao representante da Rede de Controle, mas não nessa condição, e sim como cidadão, expondo-o a represálias e ameaças diretas¹⁸.

Com relação a esse assunto, as opiniões dos entrevistados foram difusas. Houve quem apresentou argumentos favoráveis a adoção de uma maior formalidade pela Rede de Controle, com o estabelecimento de personalidade jurídica, sede e estrutura próprias *etc.* Os defensores desse posicionamento argumentaram que

¹⁸ Informações obtidas a partir de reportagem publicada na mídia local. Disponível em: <https://www.politicadinamica.com/colunas/gustavo-almeida/auditor-federal-faz-revelacoes-sobre-o-emprestimo1530823346-11048.html>

esse tipo de organização interna facilitaria o fortalecimento do conjunto institucional, já que a situação em que se apresenta o fragiliza (Entrevistado 1, CGU, 2018; Entrevistado 8, PRF, 2018).

Em oposição, outros membros defenderam que não há necessidade. Isso porque essa formalização poderia acarretar problemas, como conflitos de competências entre instituições (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018), rejeição por parte dos próprios órgãos que a compõem (Entrevistado 7, DENASUS, 2018), afloramento de vaidades entre os representantes (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018), entre outros. Colocou-se, ainda, que essa dificuldade ocasionada pela falta de personalidade jurídica é, ao mesmo tempo, uma garantia de legalidade para as instituições:

Na verdade, a Rede de Controle, ela não tem autonomia, né? Ela não é uma pessoa jurídica, nem uma associação de classe. Então, na verdade, o que existe é uma cooperação entre as instituições e cada instituição tem que fazer sua parte no seu lugar, entendeu? [...] Porque tem consequências jurídicas um determinado requerimento. [...] Porque a Rede, ela não é mais importante que as instituições, né? A Rede, ela existe para que as instituições se fortaleçam e consigam seus objetivos e não o contrário, entendeu? (Entrevistado 2, MPF, 2018).

Além do exposto, houve ainda uma terceira posição que não se manifestou contra ou a favor em relação a problemática discutida. Mas, limitou-se a discorrer sobre o acontecido no julgamento que suscitou essa divergência quanto a aquisição ou não de personalidade jurídica por parte da Rede de Controle/PI. De acordo com um membro específico, o fato ora discutido não tem a capacidade de afastar, excluir, a participação da Rede de Controle piauiense em processos judiciais ou administrativos como *amicus curiae* porque

...a figura do *amicus curiae*, que é o amigo da corte, é simplesmente no sentido de trazer luz àquela discussão. Então, não há como premissa pra participação como *amicus curiae* a necessidade de ter personalidade jurídica, principalmente, no caso da Rede de Controle que é composta por órgãos reconhecidamente protagonistas do controle, do combate à corrupção (Entrevistado 5, TCU, 2018).

Em complemento, asseverou-se que se deve desconfiar de atitudes e argumentos contrários a atuação da Rede de Controle porque podem ser apontados, exatamente, por quem não tem interesse em informações mais técnicas, qualificadas e aprofundadas (Entrevistado 5, TCU, 2018). Corroborando com esse posicionamento, ao questionar-se os entrevistados sobre a existência de obstáculos aos trabalhos realizados pelo objeto de estudo, a grande maioria citou o poder político como grande empecilho (Entrevistado 1, CGU, 2018; Entrevistado 3, TCE-PI, 2018; Entrevistado 8, PRF, 2018). Muitos citaram que as retaliações surgem, exatamente, de quem detém poder e, conseqüentemente, é alvo de investigações (Entrevistado 2, MPF, 2018). Mas, apesar de serem presentes e por vezes atrapalharem, essas forças “...não evitam que a Rede funcione, que a Rede tenha a sua dedicação ali e seu papel exercido” (Entrevistado 8, PRF, 2018).

Além disso, destacou-se que algumas instituições sofrem mais ameaças que outras (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018), como por exemplo “... aqueles órgãos que representam o Estado, a gente percebe que existem limitações de atuação porque eles fazem parte da própria estrutura do Estado” (Entrevistado 6, RFB, 2018). Aqui, vislumbra-se a fragilidade de órgãos, em sua maioria, administrativos, que não têm autonomia.

Especificamente sobre isso, citou-se brevemente como exemplo o caso do DENASUS. De maneira sucinta, o chefe da seção de auditoria desse órgão, no período analisado, foi exonerado desse cargo devido a execução de um trabalho que constatou irregularidades em estabelecimentos de saúde na Cidade de Picos-PI. Nesse aspecto, importa expressar literalmente a seguinte reflexão:

Primeiro que é preciso ainda um aperfeiçoamento da Rede de Controle, quais as instituições devem fazer parte. Ainda não se decidiu isso. Ou seja, quais são as que têm o mesmo perfil. E a instituição que não tem o mesmo perfil? E quando a instituição que tá na Rede e você desconfia do perfil institucional? [...] Por exemplo, você tem umas dez instituições na Rede de Controle, mas se, um representante na Rede de Controle de combate à corrupção, ele é investigado? Ou o chefe dele imediato é investigado? Como lidar com essa situação? Isso ainda não foi enfrentado pela Rede, entendeu? O gestor público local, no caso, quem tá lá na Rede é uma pessoa que foi colocada pela autoridade máxima do Estado e aquela pessoa tá indicada por ele. Como é que eu posso ter a plena confiança que aquela pessoa não está lá, né, pra atender interesses do investigado? (Entrevistado 2, MPF, 2018).

Essa crítica encontra-se, diretamente, relacionada aos estudos que evidenciam que, apesar da proeminência de práticas corruptas na agenda pública brasileira, as redes de *accountability* têm enormes dificuldades em combatê-las (POWER e TAYLOR, 2011). Por outro lado, demonstrou-se que esse tipo de conjuntura tem papel relevante exatamente porque fortalece as instituições, já que há uma troca de forças e suporte entre os partícipes (Entrevistado 1, CGU, 2018). Essa função institucional foi bem explícita na seguinte fala:

Até mesmo na hora das perseguições, quando nas instituições você percebe que a instituição começa a trabalhar e vem os agentes públicos e querem retaliar o trabalho da instituição. Quando são várias instituições querendo fazer o seu dever, cumprir com as suas obrigações, aí quem está do lado oposto, que tá sendo objeto de investigação, ele já vai ter mais dificuldade em retaliar, né? Porque já é um grupo de instituições que pensam da mesma forma o combate à corrupção (Entrevistado 2, MPF, 2018).

Diante dessa perspectiva, vê-se que a Rede de Controle serve de amparo para os partícipes que, por vezes, não conseguiriam atuar isoladamente sem que houvesse prejuízos para os órgãos de controle, seus membros e sociedade. Além disso, outro benefício proporcionado pela Rede de Controle foi evitar que vários órgãos trabalhassem de forma pontual, muitas vezes, na mesma temática, sem haver comunicação entre si (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018). Após o estabelecimento da Rede foi possível o trânsito de informações de forma mais célere (Entrevistado 1, CGU, 2018; Entrevistado 5, TCU, 2018), o que contribui para que se evite a duplicidade de esforços e, ao mesmo tempo, possibilita o combate tempestivo dos casos de corrupção (Entrevistado 5, TCU, 2018). Dessa forma, em resumo, os principais pontos fortes da Rede de Controle/PI são:

- a) celeridade das investigações no âmbito dessa arquitetura institucional (Entrevistado 2, MPF, 2018);
- b) o conagraçamento de atribuições, competências e *expertises* (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018);

- c) o compartilhamento informacional e de provas, que evita que diferentes órgãos investiguem e percam tempo averiguando a mesma ocorrência (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018); e, por fim;
- d) o laço de confiança entre partícipes (Entrevistado 5, TCU, 2018).

Assim, apesar de ainda haver muito o que avançar, a Rede de Controle do Piauí tem evoluído e se aproximado daquilo que o Filgueiras (2015) denominou de ecologia processual - relação de interdependência entre instituições, na qual as ações institucionais dependem entre si para a realização de um fim. Todavia, para efetivamente constatar essa afirmação, passa-se a analisar outros critérios de avaliação dessa conjuntura estrutural sistêmica que é a Rede de Controle do Piauí.

4.5 ORGANIZAÇÃO INTERNA DA REDE DE CONTROLE DO PIAUÍ

Abordar a organização interna da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí faz-se necessária, uma vez que não há nenhum outro estudo que antecede a este e que demonstre a estrutura, características, atuação e desempenho desse objeto de estudo. Portanto, inicia-se esta seção a partir da explanação acerca da ordem hierárquica que mantém o arcabouço institucional em questão.

4.5.1 Organograma

Conforme explanado anteriormente, a Rede de Controle do Piauí compõe-se de um Colegiado composto por todos os partícipes signatários do ACT. Cada instituição indica seu representante titular e o respectivo suplente para participar da Rede de Controle e compor o Colegiado. Portanto, o quantitativo de membros do Colegiado equivale ao número de órgãos partícipes da Rede¹⁹.

Ademais, não há um período certo para a permanência de cada representante dos órgãos na Rede. Essa determinação de representação é de livre deliberação interna de cada partícipe e, como já citado, em regra, são os gestores máximos das repartições que lidam diretamente com casos de corrupção na

¹⁹ Informações obtidas a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

localidade. E mais, cada um desses membros, titular ou suplente, possui o direito de voto sobre as pretensas decisões a serem tomadas por esse Colegiado²⁰, que possui as seguintes atribuições:

Quadro 5 - Atribuições do Colegiado da Rede de Controle/PI

I – Deliberar sobre questões estratégicas, visando concretizar as medidas necessárias à consecução dos objetivos estabelecidos no Regimento Interno da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí;
II – deliberar acerca da inclusão ou exclusão de partícipes na Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí;
III – deliberar acerca da aprovação e modificação do Regimento Interno, resolvendo eventuais omissões existentes;
IV – autorizar a participação de pessoas físicas ou jurídicas, na condição de colaboradoras, durante as reuniões da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, assim como delimitar a abrangência de sua atuação, preservando o sigilo da votação;
V – aprovar a instituição de Grupos de Trabalho (GT) específicos e definir os seus membros;
VI - aprovar documentos de divulgação de conteúdos relacionados aos objetivos da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, inclusive Notas Públicas;
VII – aprovar os documentos de planejamento de atuação da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí;
VIII – zelar pelo cumprimento das deliberações.

Fonte: Elaboração da autora a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

Abaixo do Colegiado encontra-se a Coordenação Executiva, composta por 3 (três) membros eleitos pelo Colegiado dentre seus integrantes, devendo contemplar representantes de órgãos ou instituições estaduais e federais. Esses coordenadores eleitos terão mandato de 1 (um) ano, correspondente ao período anual de janeiro a dezembro, com a possibilidade de uma recondução. Porém, ressalta-se que esses membros não terão privilégios quanto à votação, ou seja, terão direito a somente 1 (um) voto nas deliberações do Colegiado, como os demais²¹. No que tange às atribuições da Coordenação Executiva, expõe-se o seguinte quadro:

Quadro 6 - Atribuições da Coordenação Executiva da Rede de Controle/PI

I – Representar a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí perante o público externo;
II – organizar, pautar e secretariar as reuniões ordinárias e extraordinárias, inclusive lavrando-se ata a ser disponibilizada a todos os integrantes do colegiado;
III – articular entre os integrantes da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí a realização dos objetivos previstos no Regimento Interno e no Acordo de Cooperação Técnica firmado

²⁰ Informações obtidas a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

²¹ Informações obtidas a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

por todos os partícipes;
IV – convidar, quando autorizado pelo colegiado, pessoas físicas ou jurídicas na condição de colaboradores;
V – disseminar, inclusive em meio eletrônico, os conhecimentos levantados pelos membros da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí;
VI - solicitar aos órgãos/instituições que integram a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, a cada exercício, que informem o representante titular e suplente;
VII – desenvolver ações de planejamento, acompanhamento e avaliação da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí;
VIII – criar e administrar grupo específico da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí em rede social para uso em <i>smartphones</i> , bem como <i>home page</i> , <i>fanpage</i> ou outras formas de disponibilização eletrônica de informações sobre essa arquitetura institucional, zelando pela fidedignidade e atualização de seus conteúdos;
IX – colocar propostas em votação por parte do colegiado, inclusive por meio de redes sociais, desde que obedecido o tempo mínimo de 1 (uma) hora disponível para votação, bem como responsabilizar-se pela apuração e comunicação dos resultados;
X – assinar termo aditivo ao Acordo de Cooperação que instituiu a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí quando da inclusão ou exclusão de partícipes, conforme deliberado pelo colegiado; e,
XI – zelar pelo cumprimento das deliberações.

Fonte: Elaboração da autora a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

Ainda sobre a Coordenação Executiva, entre seus membros, deverá haver um coordenador, um coordenador-adjunto e um secretário. E, caso não haja consenso a respeito dessa definição, tal decisão caberá ao Colegiado. O coordenador será responsável por representar a Rede de Controle/PI perante o público externo em reuniões, entrevistas, eventos entre outros, exceto nos casos que competem ao Coordenador-Adjunto; conduzir reuniões ordinárias e extraordinárias; apurar e comunicar os resultados de votações; disseminar de informações; a articular com os demais membros da Coordenação Executiva para o cumprimento das atribuições dessa subdivisão; e, desempenhar das funções incumbidas aos demais membros da Coordenação Executiva na ausência de ambos²².

O Coordenador-Adjunto, por sua vez, é encarregado de representar a Rede estadual do Piauí perante fóruns de discussão, inclusive eletrônicos, com as demais redes de controle da gestão pública do país e no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA); administrar *home page*, *fanpage* ou outras formas de disponibilização eletrônica de informações sobre a Rede piauiense; além de substituir o Coordenador e o Secretário em suas ausências²³. Já o Secretário da Coordenação Executiva possui as seguintes

²² Informações obtidas a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

²³ Informações obtidas a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

incumbências: organizar reuniões ordinárias e extraordinárias; comunicar previamente todos os membros, bem como providenciar a disponibilização de espaço físico para a realização desses encontros; entrar em contato com eventuais convidados; lavrar e disponibilizar, após aprovação, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da Rede de Controle/PI; atualizar e registrar dados dos membros do colegiado e da coordenação executiva para fins de comunicação; e, substituir o coordenador-adjunto em caso de ausência, bem como o coordenador nas situações em que o coordenador-adjunto não possa substituí-lo²⁴.

Além do Colegiado e da Secretaria Executiva, há, ainda, a subclassificação em Grupos de Trabalho (GT's). Estes possuem caráter transitório e são formados com a finalidade de discutir temas específicos de interesse da Rede de Controle do Piauí a partir das deliberações do Colegiado, que estipulará o prazo de duração dos respectivos Grupos de Trabalho²⁵. Esses grupos têm duas atribuições, tais como:

Quadro 7 - Atribuições dos Grupos de Trabalhos na Rede de Controle/PI

I – Realizar estudos, apresentar proposições e apreciar as matérias que lhes forem distribuídas, produzindo um relatório ao final dos trabalhos a fim de subsidiar eventuais decisões do colegiado; e,
II – requerer esclarecimentos que lhes forem úteis para melhor apreciação das matérias.

Fonte: Elaboração da autora a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

Acrescenta-se que os GT's não têm restrições no que tange à quantidade de integrantes, no entanto, o Colegiado estabelecerá um coordenador responsável para cada grupo de trabalho formado. Esse coordenador tem poder para convocar reuniões dos Grupos de Trabalho e, portanto, é ele também o encarregado para fixar data, local, horário e pauta dessas assembleias. Ademais, enfatiza-se que poderá haver a constituição de mais de um GT simultaneamente. E, além disso, esses grupos poderão reunir-se sempre que necessário para realizar suas atividades e podem, inclusive, convidar qualquer pessoa para comparecer às reuniões, prestar informações sobre casos investigados, bem como solicitar por escrito informações a pessoas físicas e jurídicas das esferas pública e privada²⁶.

²⁴ Informações obtidas a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

²⁵ Informações obtidas a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

²⁶ Informações obtidas a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

É possível, ainda, estabelecer regras específicas para o funcionamento de um GT, desde que sejam aprovadas pela maioria simples de seus componentes. E, por fim, tem-se previsto a elaboração de um relatório por escrito, assinado por todos os membros do grupo, ao final de cada trabalho desempenhado por um determinado GT. Esse documento deverá ser entregue à Coordenação Executiva que, por sua vez, fará a comunicação do resultado ao Colegiado²⁷.

Dito isto, passa-se à próxima subseção deste capítulo que tratará sobre a lógica do funcionamento interno das atividades da Rede de Controle do Piauí. Essa abordagem também é de suma importância para que se possa compreender e concluir ao final desta dissertação se a atuação desse conjunto de instituições tem impacto no combate à corrupção no Piauí.

4.5.2 Fluxograma das atividades práticas da Rede de Controle/PI

A partir do que já foi explanado até o presente momento, resta claro que os partícipes da Rede de Controle do Piauí realizam reuniões ordinárias do Colegiado. Estas ocorrem com periodicidade mensal, mas, além desse tipo de encontro, qualquer membro pode propor a realização de reunião extraordinária para tratar de assuntos urgentes e relevantes do interesse da Rede. Com relação a esse quesito, sistematicamente, informou-se o seguinte:

É através das reuniões ordinárias, onde a gente coloca a matéria que tá sendo ventilada ou que a instituição tá trabalhando especificamente pra que, despertando o interesse, a gente vendo que ela tem uma repercussão social muito grande, ela seja tratada de forma mais pormenorizada por um determinado grupo que tem interesse exatamente naquela matéria (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018).

Então, a partir da eleição de algumas temáticas prioritárias, cria-se os Grupos de Trabalho. Conforme já exposto, os GT's são formados por partícipes que têm relação direta com uma determinada problemática, pois a composição deles considera a competência e a atuação de seus membros em relação à operação fim.

²⁷ Informações obtidas a partir do Regimento Interno da Rede de Controle/PI.

Na verdade, essa exigência com relação à competência deve ser observada de forma geral para que a Rede de Controle/PI possa atuar, já que, como bem explanado em entrevista, “...não é só porque tá na Rede que a competência aumenta” (Entrevistado 1, CGU, 2018).

Ademais, além dessa limitação, citou-se que é preciso selecionar os casos de corrupção que chegam até a Rede de Controle do Piauí porque, segundo os entrevistados, “...os casos pequenos, as coisas que acontecem no dia-a-dia, cada instituição resolve com as suas atribuições, né? E a Rede é pra, exatamente, atuar em casos macro, né?” (Entrevistado 2, MPF, 2018). Assim, para pautar os casos nos quais deve atuar, a Rede de Controle do Piauí foca, por excelência, na materialidade (Entrevistado 1, CGU, 2018; Entrevistado 5, TCU, 2018), relevância social (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018), no volume/valor do desvio/dano ao erário (Entrevistado 2, MPF, 2018; Entrevistado 4, MPE-PI, 2018) e urgência (Entrevistado 5, TCU, 2018).

Todavia, foi esclarecido durante as entrevistas que a confluência para a tratativa de determinados casos acontece porque “na medida em que as instituições conversam, algumas coincidências vão aparecer. Alguns fatos que uma não sabe, a outra instituição sabe e aí vai convergindo pra tomada de decisões que sejam estratégicas, né?” (Entrevistado 2, MPF, 2018). A partir disso, questionou-se quais eram os principais meios para identificar práticas corruptas e, nesse aspecto, foram apontados:

- a) canais tradicionais, como “*disk* denúncias” (Entrevistado 2, MPF, 2018);
- b) meios formais, tais como as investigações/levantamentos de inteligências realizadas por cada instituição (Entrevistado 1, CGU, 2018; Entrevistado 5, TCU, 2018), portais de transparência (Entrevistado 2, MPF, 2018) e os próprios relatórios e processos em tramitação nos órgãos (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018; Entrevistado 5, TCU, 2018); bem como,
- c) representações por meios informais, por exemplo, a imprensa (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018).

Nesse ínterim, pode-se fazer uma analogia entre a sistemática da Rede de Controle implementada no Piauí e um jogo de quebra-cabeça, em que a ideia é que cada órgão de controle, dentro desse conjunto institucional, funciona como uma peça-chave, capaz de oferecer algo ao outro em uma transação e vice-versa. Essa lógica é possível porque não são instituições totalmente separadas em termos de

funções e que precisam cooperar umas com as outras para realizar suas tarefas (MORENO, CRISP AND SHUGART, 2003). Com base nessa dependência de complementariedade informacional, na necessidade de evitar maiores dispêndios de tempo, recursos e, em contrapartida, aumentar a abrangência de resolução de casos práticos, passa-se a analisar a questão sobre o contato entre a Redes de Controle do Piauí e as demais, tanto estaduais quanto nacional.

4.5.3 As relações interestaduais e nacional entre Redes de Controle no Brasil

Conforme explanado em momento anterior, os trabalhos de parceira formalizados a partir da criação da ENCCLA tiveram grande influência para a evolução dos ideais de rede de controle porque foi por meio desse fórum que se começou a provocar a comunicação de um conjunto de instituições de *accountability* (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018). Por isso, questionou-se aos entrevistados se há e como é estabelecido o contato interestadual entre as redes de controle, nacional e estaduais. Em resposta, por unanimidade, foi afirmado que sim, há essa interligação.

Verificou-se que essa ligação é efetuada, principalmente, por meio de encontros nacionais, como por exemplo a participação no Seminário Nacional sobre Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção, ocorrido em João Pessoa-PB, em 2015²⁸, e a convocação de membro para a terceira edição desse mesmo evento, em Cuiabá-MT, no ano de 2017²⁹. Ademais, pode haver outros mecanismos, tais como cursos, *e-mails*, e até mesmo por grupos de *WhatsApp* (Entrevistado 1, CGU, 2018; Entrevistado 3, TCE-PI, 2018; Entrevistado 6, RFB, 2018). Inclusive, essa interação ocorre de forma mais significativa com a Rede de Controle do Estado do Maranhão.

No entanto, mencionou-se que não há uniformidade quanto à formalização dessas redes de controle em nível estadual e esse fato torna-se perceptível desde as nomenclaturas distintas. Como exemplo, citou-se que no Acre chama-se Fórum Permanente de Prevenção e Combate à Corrupção - FOCCO; na Bahia, igualmente ao Piauí, Rede de Controle; e, em outros casos, denomina-se Movimento Articulado de combate à corrupção - MARCCO (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018; Entrevistado 4, MPE-PI, 2018). E, a partir disso percebe-se a necessidade de fortalecimento dessas

²⁸ Informações obtidas a partir da Ata da 35ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

²⁹ Informações obtidas a partir da Ata da 2ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI de 2017.

inter-relações que, ainda, se mostram muito frágeis (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018). Porém, apesar de incipiente, consegue-se visualizar, mesmo que de forma pontual, essa interação:

Eventualmente, no âmbito de uma operação específica, quando nós necessitamos do apoio de órgãos, de instituições de outra Rede de Controle é mantido o contato e sempre a gente tem tido um resultado satisfatório no apoio a eventuais informações ou até mesmo participação em operações (Entrevistado 5, TCU, 2018).

Com relação à Rede nacional, apontou-se que ela está em fase de criação e que os representantes de cada Rede estadual (no caso do Piauí, o representante é o membro do TCE-PI) estão discutindo o seu regimento interno. Contudo, expôs-se que essa Rede de caráter nacional é uma organização fraca e sua atuação ainda não resultou em efeitos práticos (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018).

O que ocorre na prática e que tem provocado efeitos palpáveis e rápidos em relação à comunicação por busca de dados em outros estados do Brasil é a coexistência de redes internas próprias dos órgãos. Como exemplo, cita-se o seguinte depoimento: “No MPF, por exemplo, eu participo da Rede de Controle de combate à corrupção e participo de uma Rede Nacional que envolve o MPF, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público de Contas de todo o Brasil” (Entrevistado 2, MPF, 2018). Para corroborar com essa exposição, tem-se outro exemplo:

A gente, hoje, trabalha mais com a rede interna dos Tribunais de Contas, onde eu consigo trazer informações de outros Tribunais de Contas, das unidades de inteligência. Esse é bastante rápido e bastante prática a ajuda. Então, se eu quiser uma informação de uma empresa do Ceará ou da Bahia ou de qualquer outro Estado, as próprias redes internas dos Tribunais de Contas me ajudam nessa busca de informação (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018).

Todavia, por fim, destacou-se a atuação da Rede de Controle piauiense, enfatizando o seguinte: “Eu conheço, tenho a oportunidade de fazer trabalho em

vários Estados e a gente percebe que a Rede de Controle em outros Estados ela não tem a mesma dinâmica, a mesma atuação, a mesma integração que nós temos aqui no Piauí” (Entrevistado 7, DENASUS, 2018). Portanto, com a finalidade de verificar o histórico do desempenho e os resultados práticos que esse conjunto de órgãos traz para a sociedade, passa-se à análise das ações/operações anticorrupções dessa Rede estadual, de 2009 a 2017.

4.6 AÇÕES ANTICORRUPÇÕES E SEUS RESULTADOS: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA REDE DE CONTROLE DO PIAUÍ (2009 – 2017)

O primeiro debate sobre a atuação da Rede de Controle/PI consta na Ata da 3ª Reunião Ordinária, realizada em 24 de abril de 2011, na sala de treinamento do TCE-PI, onde se discutiu sobre assuntos ligados à saúde. Aqui, ressalta-se o fato de que no ínterim entre a criação da Rede piauiense, em 2009, e o início das reuniões, em 2011, não houve registros de interação entre os partícipes desse conjunto institucional. Nessa oportunidade, sugeriu-se as seguintes temáticas a serem abordadas:

- a) implementação da Portaria SAS/MS nº 134/2011 que proíbe a acumulação de cargos públicos pelos profissionais de saúde;
- b) Assistência Farmacêutica Básica no tocante à aplicação de contrapartidas;
- c) fiscalização das transferências financeiras da União para os fundos estaduais e municipais.

Nesse aspecto, durante a 5ª Reunião Ordinária, realizou-se um debate sobre ações que poderiam ser desenvolvidas, especificamente no tocante à acumulação de cargos por médicos do Programa Saúde da Família – PSF e Programa de Assistência Farmacêutica. Com relação ao PSF, foi deliberado um levantamento dos dados dos médicos pagos com recursos do Tesouro Estadual e a relação desses nos diversos municípios piauienses. A par dessas informações, seria realizado um cruzamento de dados com a finalidade de identificar essas possíveis irregularidades, já que a Constituição Federal, segundo o dispositivo 37, inciso XVI, alínea “c”, somente permite a acumulação remunerada de, no máximo, dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas e se houver compatibilidade de horários (BRASIL, 2016).

Como desdobramento dessas discussões iniciadas no âmbito da Rede de Controle/PI, o TCU deu-se início a auditorias nos municípios de Campo Maior/PI, Água Branca/PI, União/PI, José de Freitas/PI e Altos/PI, no período de 10 de outubro de 2011 a 14 de fevereiro de 2012. A partir desses relatórios do TCU, em síntese, foram evidenciadas as seguintes irregularidades: a) não cumprimento das cargas horárias semanais de trabalho exigidas pelo programa; b) divergências entre os profissionais cadastrados no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) e aqueles que efetivamente prestam serviços à equipe do PSF; c) atuação em mais de uma equipe do PSF, hipótese proibida na Portaria GM/MS nº 2.488/2011 (20 horas semanais em cada equipe); d) acumulação irregular de cargos ou empregos públicos; e) admissão ou contratação de profissionais sem concurso público; e, f) deficiências nos controles da frequência e da produção dos profissionais integrantes das equipes de saúde da família³⁰.

Com base nessa documentação, os Ministros do TCU, em Sessão Plenária determinaram às prefeituras em conjunto com as respectivas Secretarias de Saúde, dentre muitas, o seguinte: abstenção de pactuar com os profissionais de nível superior do PSF cargas horárias distintas das previstas na Portaria GM/MS nº 2.488, de 21/10/2011; adução de providências no sentido de que as alterações nas composições das equipes de saúde da família sejam registradas CNES de forma correta e tempestiva; correção das deficiências nos controles da frequência e da produção dos profissionais integrantes das equipes de saúde da família, dentre outras³¹. E, em complemento à essa auditoria, o referido relatório mencionou que os demais órgãos da Rede de Controle do Piauí foram designados a realizar auditorias em outras localidades, conforme suas respectivas competências³².

Já na 7ª Oficina de Trabalho de 2011 discutiu-se acerca da situação de estrangulamento do Hospital de Urgência de Teresina – HUT. Como medidas para atuar na resolução dessa problemática, adotou-se as seguintes estratégias: a) solicitação de informações a ser dirigida ao Reitor da Fundação Universidade Federal do Piauí – FUFPI acerca do funcionamento do Hospital Universitário, posto que esse deveria contribuir para melhorar a situação de superlotação do HUT; e, b) solicitação de informações ao Departamento Nacional de Trânsito do Estado do

³⁰ Informações obtidas por meio do Relatório de Auditoria do TCU – TC-032.411/2011-1.

³¹ Informações obtidas por meio do Acórdão do TCU, sob código eletrônico AC-1472-22/12-P.

³² Informações obtidas por meio do Relatório de Auditoria do TCU – TC-032.411/2011-1.

Piauí - DETRAN-PI e à Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito - STRANS, visto que mais de 70% (setenta por cento) dos pacientes do HUT eram decorrentes de acidentes de trânsito, principalmente de moto.

Ademais, apontou-se como causa do problema a falta de funcionamento das centrais de regulação dos municípios, bem como a exigência de pagamentos de valores acima dos parâmetros definidos por médicos anestesistas da rede pública junto à Secretaria de Saúde do Estado, em decorrência do reduzido número de profissionais especializados contratados. Com base nisso, a 8ª Oficina de Trabalho apresentou como pauta a sistemática de regulação e Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, mas não foi possível concluir se houve resultados em decorrência, especificamente, de ações da Rede piauiense nessa área porque a discussão se deu em outras reuniões, as quais não se teve acesso às atas.

Além dessas providências, outros assuntos ocuparam as pautas das reuniões da Rede de Controle do Piauí no ano de 2011, como por exemplo a ocorrência de cursos e disponibilização de vagas para os membros da Rede de Controle/PI; a criação de um sistema de banco de dados; apresentações e discussões de temas diversos, tais como “aplicação de prestação de contas de recursos do FUNDEB”; entre outros. Por isso, salienta-se que nesse primeiro contato a prioridade foi a troca de conhecimento e informações, visto que há uma diversidade grande de temas abordados que necessitam de *expertise*. Restou perceptível que as reuniões funcionam também como meios de apuração de denúncias e informações que podem originar operações conjuntas dos órgãos de controle e fiscalização.

No segundo ano de atuação efetiva da Rede de Controle do Piauí, 2012, pôde-se perceber uma maior atuação no que tange à promoção de ações conjuntas, a começar pela participação durante o julgamento das contas da Assembleia Legislativa do Piauí, referentes ao exercício de 2008, julgada irregulares por unanimidade. Ressalta-se que um auditor fiscal da Fazenda Estadual, convidado, revelou em reunião que os trabalhos técnicos elaborados pelos partícipes da Rede piauiense influenciaram de forma inconteste esse resultado que reprovou a apresentação das contas da referida Assembleia³³.

Ademais, observou-se outra movimentação conjunta quando, a partir de vídeos veiculados na mídia sobre a negociação de propina na realização de

³³ Informações obtidas a partir da Ata da 14ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

licitações municipais piauienses. Com isso decidiu-se formar uma comissão para realizar um levantamento de empresas com o maior número de licitações irregulares realizadas nos municípios do Piauí. O GT incumbido dessa investigação compôs-se pelo TCU, TCE-PI e CGU³⁴. Esse levantamento desdobrou-se em um cruzamento de informações e um *ranking*, elaborados pelo TCU/PI, com empresas com maiores indícios de atuação irregular em processos licitatórios. O resultado foi disponibilizado tanto para cada partícipe utilizar individualmente no âmbito de sua competência quanto para subsidiar uma nova operação conjunta da Rede em estudo³⁵.

Nessa mesma linha, tratou-se sobre a possibilidade de a Secretaria de Estado da Saúde do Piauí - SESAPI implantar um sistema integrado de controle de estoque de medicamentos por meio de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado com o MPE/PI. Para discutir esse assunto, formou-se uma comitiva, representada pelos seguintes órgãos integrantes: TCE/PI, CGE/PI, DENASUS/PI, SEFAZ/PI, TCU, CGU e MPF/PI.

Já na penúltima reunião do ano de 2012, o membro do MPE/PI, à época, apresentou a minuta de TAC, discutiu-se e foram feitos os devidos ajustes. Mas, além disso, os membros da Rede ficaram responsáveis por pesquisar sistemas de controle de estoque e distribuição adotados em outros Estados e Municípios, pois, apesar da SESAPI ter iniciado um processo de aquisição de sistema semelhante junto a uma empresa do Maranhão, a CGE/PI recomendou o cancelamento do procedimento por haver vícios.

Assim, foi informado à Secretaria que vários Municípios e Estados brasileiros utilizavam o Sistema HÓRUS, disponibilizado pelo Ministério da Saúde e atende todos os requisitos exigidos no TAC. Porém, o Secretário ressaltou a preocupação em implantar o sistema indicado devido às dificuldades do corpo técnico da SESAPI. Por isso, os membros da Rede deliberaram a fim de discutir novamente o TAC elaborado e reformulá-lo.

Além desse tipo de atuação, verificou-se a realização de outras atividades em 2012, como eventos e palestras sobre temas específicos, eleições para compor a Secretaria Executiva da Rede, intercâmbio de informações e conhecimentos acerca de outras problemáticas. Sobre esse último, pode-se citar o caso das várias dificuldades enfrentadas pelo Hospital de Urgência de Teresina – HUT, situação na

³⁴ Informações obtidas a partir da Ata da 11ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

³⁵ Informações obtidas a partir da Ata da 14ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

qual os partícipes da Rede de Controle/PI deliberaram o agendamento de um debate com os Secretários de Saúde de Teresina e do Estado do Piauí com a finalidade de obter auxílio do Hospital Getúlio Vargas (HGV) e, conseqüentemente, melhorar a situação do HUT³⁶.

Durante o ano de 2013, conforme os arquivos repassados pela Rede de Controle do Piauí, só foi possível ter acesso a quatro atas de reuniões ordinárias. Durante a primeira Reunião Ordinária desse ano, retomou-se as tratativas relacionadas ao TAC direcionado à SESAPI, onde deliberou-se a substituição do TAC por uma Recomendação para implantação do Sistema HÓRUS.

Posteriormente, a representante do MPE/PI esclareceu que elaborou e remeteu à SESAPI a Recomendação nº 003/2012 para que fosse implementado dentro de 90 (noventa) dias o Sistema HÓRUS, disponibilizado pelo Ministério da Saúde³⁷. Já na 20ª Reunião, MPE/PI noticiou o recebimento de ofício expedido pela citada Secretaria que informava a implantação do Sistema HÓRUS. Essa informação ensejou a próxima providência da Rede sobre o tema: checar se essa implantação de fato ocorreu.

Posteriormente, em resposta a esse acompanhamento, restou esclarecido que a Secretaria implantou o Sistema HÓRUS e que ele foi muito bem recebido pelos servidores. Entretanto, esse mecanismo só tinha sido implantado em Teresina até 14 de agosto de 2013, o que ocasionou a solicitação de um cronograma de implantação do sistema no interior do Estado³⁸.

A partir de dados colhidos do Sistema Hórus, expôs-se novas situações para serem verificadas, tais como ausência de processo de desratização e dedetização nos estabelecimentos sob gerência da SESAPI e ameaça de deterioração de medicamentos. Por isso, inicialmente, sugeriu-se encaminhar a essa Secretaria um ofício em nome da Rede indagando aos Secretário a respeito de providências, bem como a organização de uma visita dos integrantes da Rede juntamente com a Vigilância Sanitária aos locais supracitados³⁹.

Ademais, quanto à licitação visando a contratação de empresa para gerir a logística de distribuição de medicamentos, houve o cancelamento da licitação devido a pedidos de impugnação apresentados por licitantes. Porém, haveria um novo

³⁶ Informações obtidas a partir da Ata da 16ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

³⁷ Informações obtidas a partir da Ata da 19ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

³⁸ Informações obtidas a partir da Ata da 21ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

³⁹ Informações obtidas a partir da Ata da 21ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

certame com o mesmo objeto, oportunidade na qual foi sugerida à Rede o acompanhamento⁴⁰.

Outrossim, acrescentou-se às pautas outras situações relevantes, como por exemplo: a) contratos advocatícios firmados sem licitação pela Águas e Esgotos do Piauí S/A – AGESPISA, à época⁴¹; b) indícios de irregularidades na execução de despesas por parte da gestão da Fundação Municipal de Saúde de Teresina/PI (FMS) em descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), anos 2009-2012⁴²; c) baixa capacidade operacional do Hospital Universitário – HU⁴³; entre outros. Em todos os casos, deliberou-se a elaboração de requerimentos indagando sobre as providências tomadas, bem como visitas a fim de esclarecer as situações apontados.

Ressalta-se, ainda, que nesse período, houve a divulgação de eventos, como o 11º Congresso Nacional do Ministério Público de Contas⁴⁴; eleição para a renovação dos membros da Secretaria Executiva para o período de agosto de 2013 a agosto de 2014⁴⁵; apresentação de temas diversos por especialistas com requerimentos para a realização de diagnósticos e contribuições de melhorias por parte da Rede de Controle/PI. Inclusive, pode-se citar como exemplo as temáticas de segurança pública⁴⁶, limpeza pública e a Lei Nacional dos Resíduos Sólidos⁴⁷, entre outros.

Em relação à 2014, não foi possível analisar a atuação da Rede de Controle da Gestão Pública do Piauí porque não houve a identificação das atas das reuniões ordinárias e/ou extraordinárias. Nos arquivos disponibilizados não contavam esses documentos e, ao serem solicitados aos partícipes, não foram igualmente encontrados.

Porém, o que tange às irregularidades encontradas na Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF) da SESAPI após relatórios expedidos pelo Sistema Hórus, o MPE/PI ajuizou uma Ação Civil Pública (ACP) com o objetivo de assegurar aos jurisdicionados do Piauí melhores condições de funcionamento,

⁴⁰ Informações obtidas a partir da Atas da 19ª, 20ª e 21ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁴¹ Informações obtidas a partir da Ata da 18ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁴² Informações obtidas a partir da Ata da 18ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁴³ Informações obtidas a partir da Ata da 21ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁴⁴ Informações obtidas a partir da Ata da 18ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁴⁵ Informações obtidas a partir da Ata da 21ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁴⁶ Informações obtidas a partir da Ata da 21ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁴⁷ Informações obtidas a partir da Ata da 20ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

estrutura física e de tecnologia de informação⁴⁸. Aqui, portanto, pode-se dizer que essa ação iniciada no âmbito da Rede de Controle do Piauí foi concluída com esse ajuizamento, visto que as demais providências cabíveis ficaram sob a dependência das decisões exaradas pelo Judiciário.

Apesar de logo na primeira reunião ter se firmado foco de atuação na gestão de recursos públicos pelas Prefeituras Municipais, no biênio 2015-2016, devido à acentuação do risco de desvio de recursos em razão da proximidade com o ano eleitoral, não se conseguiu identificar nenhuma operação bem definida nas Atas de 2015. Essa documentação sinaliza debates mais direcionados a sugestões de temas a serem investigados e a trocas de informações e *expertises*⁴⁹.

A primeira sugestão referia-se aos desvios de recursos municipais com relação a transporte e merenda escolar, serviços advocatícios e contábeis⁵⁰. Em seguida, houve formação de subgrupo para aprofundar as investigações sobre os elevados dispêndios em folha de pagamentos de terceirizados no âmbito estadual⁵¹. Ademais, foram postos em pauta temas como: a) o suposto dano ao erário causado por servidores do Instituto de Desenvolvimento do Piauí – IDEPI⁵²; b) a situação da construção do Porto de Luís Correia – PI⁵³; c) a dificuldade no atendimento de pacientes de oncologia no Piauí; entre outros⁵⁴; d) a preocupação em relação aos municípios que utilizavam Fundos de Previdência Próprios em campanhas eleitorais⁵⁵; entre outros.

E, além disso, foram nesses encontros que se prestou esclarecimentos sobre os andamentos de diversas situações que a Rede de Controle acompanhava, tais como a questão da gestão de recursos destinados à aquisição de medicamentos pela SESAPI⁵⁶; o processo de contas da Secretaria de Saúde (2009)⁵⁷; e, inclusive, acerca dos atos de gestão da Assembleia Legislativa do Piauí, ano de 2009⁵⁸.

⁴⁸ Informações obtidas a partir da Ação Civil Pública nº 0008779-46.2014.8.18.0140.

⁴⁹ Informações obtidas a partir da análise das Atas da 35ª a 40ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁵⁰ Informações obtidas a partir das Atas da 35ª e 36ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁵¹ Informações obtidas a partir da Ata da 37ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁵² Informações obtidas a partir da Ata da 38ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁵³ Informações obtidas a partir da Ata da 38ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁵⁴ Informações obtidas a partir da Ata da 38ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁵⁵ Informações obtidas a partir da Ata da 40ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁵⁶ Informações obtidas a partir da análise das Atas da 35ª, 37ª e 38ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁵⁷ Informações obtidas a partir da Ata da 37ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁵⁸ Informações obtidas a partir da análise das Atas da 37ª a 40ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

No entanto, por meio de um relatório apresentado pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO, pertencente à estrutura do MPE-PI, identificou-se a “Operação Forjador”, deflagrada pelo MPE-PI, PRF e PC-PI a partir de mandados de busca e apreensão de documentos e materiais em 03 de dezembro de 2015. Essa ação objetivava apurar denúncias sobre a fabricação de supostos implementos rodoviários em desacordo com as determinações legais, como para-choques, basculantes e proteção lateral para veículos, o que poderia facilitar a ocorrência de acidentes de trânsito. Segundo o relatório, houve o oferecimento de uma denúncia, em 24 de janeiro de 2017, e esta só foi recebida no ano de 2017, em 17 de fevereiro. Posteriormente, não houve nenhuma movimentação relevante⁵⁹.

Já durante 2016, as discussões resumiram-se a debates de temas, como o panorama sobre o desenvolvimento regional e de recursos hídricos do Piauí; celebração de convênios com organizações sociais sem fins lucrativos que, aparentemente, não dispõem de estrutura; atualização do andamento processual que trata de atos de gestão da Assembleia Legislativa no âmbito do MPE; entre outros⁶⁰. Assim ocorreu Reunião Ordinária do mês de dezembro de 2016, que manteve a seguinte pauta: a) continuação da discussão sobre o serviço de limpeza urbana de Teresina - PI; e, b) continuação sobre a discussão da nova forma, não especificada em ata, de contratação irregular de mão de obra terceirizada que estava ocorrendo no Piauí, como aconteceu em Campo Maior - PI, conforme notícia divulgada pela mídia local⁶¹.

Todavia, por meio do relatório apresentado pelo GAECO/MPPI à Rede de Controle/PI tomou-se conhecimento de duas operações específicas, denominadas “Déspota” e “Il Capo”. A primeira foi deflagrada no dia 14 de julho de 2016 com o cumprimento de mandados de prisão preventiva, prisão temporária, buscas e apreensões, concomitantemente, em Teresina – PI, Redenção do Gurguéia – PI, Morro Cabeça do Tempo – PI, Bom Jesus – PI e Avelino Lopes – PI.

Essa operação realizou-se em conjunto entre MPE/PI, TCE-PI, PM/PI, CGU e PRF, com a finalidade de investigar prática de crimes de peculato, lavagem de dinheiro, fraudes em licitações e organização criminosa. Ao todo, foram oferecidas

⁵⁹ Informações obtidas a partir do processo nº 0029143.05.2015.8.18.0140.

⁶⁰ Informações obtidas a partir da Ata da 42ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI.

⁶¹ Informações obtidas a partir da Ata da Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI, datada de 07 de dezembro de 2016.

três denúncias a fim de contemplar crimes específicos e individualizar condutas criminosas. Ressalta-se, ainda, que as três denúncias foram recebidas em 31 de maio de 2017, originando os processos de número 0000553-50.2017.8.18.0042; 0000554-35.2017.8.18.0042; e, 0000574-26.2017.8.18.0042, que continuam em tramitação na Justiça Estadual.

Já a “Operação Il Capo” foi promovida em conjunto pelos seguintes partícipes da Rede de Controle do Piauí: MPE-PI, TCE-PI e PRF. Essa atuação desdobrou-se em uma denúncia contra o ex-procurador geral de Justiça do Estado do Piauí e 11 (onze) pessoas da sua família – ex-cônjuge, cunhadas, nora, sobrinhas e genro, bem como servidores do MPE-PI - por crimes de quadrilha ou bando, falsificação de documento público, peculato e inserção de dados falsos em sistema de informações.

Tais crimes foram cometidos em razão de o ex-procurador, à época em que exercia esse cargo, anos 2004 a 2008, manter familiares na folha de pagamento de servidores públicos do MPE-PI, que sequer tinham matrícula no órgão. E mais, agia-se também no aliciamento de estagiários que recebiam bolsas exorbitantes para que, em seguida, a quantia fosse destinada às contas do ex-procurador. Portanto, a denúncia desse caso deu origem ao processo de nº 0000162-03.2017.8.18.0008, que continua em trâmite na Justiça Comum Estadual.

Isto posto, passa-se, por fim, a analisar as atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias da Rede de Controle da Gestão Pública do Piauí referentes ao exercício de 2017. Durante esses encontros, discutiu-se sobre as ações propostas no Plano Tático e Operacional da Rede piauiense – 2017; debateu-se providências a serem direcionadas a ações, como a “Articulação com a AMAPI e TJ/PI para priorização no julgamento de processos envolvendo crimes de corrupção” e a “Proposição de ações, juntamente com o TRE/PI, visando coibir práticas ilegais nas eleições de 2018”⁶².

Em seguida, voltou-se para as ações compartilhamento de informações, de capacitação das instituições participantes e de aprimoramento da atuação da Rede de Controle/PI. Sobre essa última, expôs-se em Ata que “...essa ação deveria ser modificada no sentido de consistir numa forma de articulação da Rede de Controle, de caráter mais preventivo...”⁶³. Essa questão também foi observada nas entrevistas, quando se mencionou que a principal contribuição dessa conjuntura

⁶² Informações obtidas a partir da Ata da 2ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI de 2017.

⁶³ Informações obtidas a partir da Ata da 2ª Reunião Ordinária da Rede de Controle/PI de 2017.

institucional estaria sendo a implementação de uma política de prevenção, sem esquecer-se do caráter repressivo (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018).

Nas pautas da reuniões de 2017, predominou a tratativa do assunto referente aos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Essa operação, intitulada “Argentum”, também foi citada, por unanimidade, durante as entrevistas ao solicitar que os entrevistados relatassem o caso mais emblemático que a Rede piauiense já tinha atuado no combate à corrupção.

De acordo com as Atas, a temática relativa ao FUNDEF começou a ser abordada desde o final de 2016, a partir de informações trazidas pela Procuradoria da União no Estado do Piauí e compartilhadas no âmbito da Rede de Controle/PI. Trata-se de uma ação de fiscalização de recursos federais repassada ao Município de Prata do Piauí com destinação específica para a educação. Contudo, esses valores estavam sendo desviados para pagar de honorários advocatícios como forma de lavagem de dinheiro. Esse caso envolveu a organização de um grupo de trabalho formado pelo TCE-PI, MPF, CGU e PF.

De acordo com um dos entrevistados, a “Operação Argentum” é considerada um caso exemplar porque se desenvolveu rapidamente. As investigações iniciaram em dezembro de 2016 e, no final de fevereiro, por meio de uma ação judicial proposta pela AGU, conseguiu-se o bloqueio de bens do Prefeito da localidade e também das empresas envolvidas. Feito isto, posteriormente, a CGU fiscalizou a municipalidade e verificou apenas a simulação de serviços em prol da educação. Então, apresentou-se uma nota técnica à Polícia Federal, que iniciou novas investigações, culminando em prisões de envolvidos em outubro de 2017. Em consonância, cita-se:

Então, já há sentença nesse caso, já medidas cautelares, o ex-gestor, por exemplo, pra ir votar agora dependeu de uma medida judicial pra poder votar. Então, foi uma coisa que entre o início do processo e a oferta de denúncia e as decisões do poder judiciário foi muito rápido em primeiro grau. Então, isso foi importante. Você vê que quando há esse congraçamento de instituições o resultado é mais rápido, mais célere e não depende tanto esforço das instituições (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018).

Além de Prata do Piauí-PI, essa operação originou outros processos sob o mesmo objeto de fiscalização em Teresina-PI, Miguel Alves-PI, São Pedro-PI, entre outros municípios. E, colocou-se, ainda, outro motivo de relevância dessa atuação em conjunto especificamente:

Esse trabalho foi impactante porque se levou uma briga muito grande, com manifestações da OAB em sentido contrário, os advogados resignantes, decisões contraditórias do TCU e do TCE, depois elas se harmonizaram e, agora, o STJ definiu isso com repercussão geral e definiu que não se pode pagar esses advogados com esses recursos do FUNDEF (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018).

Além desse caso, tem-se conhecimento, a partir de uma relação disponibilizada pela Rede de Controle/PI, que no exercício de 2017 existiram outras operações. Expõe-se essas ações conjuntas por meio do quadro abaixo:

Quadro 8 - Outras operações no âmbito da atuação da Rede de Controle da Gestão Pública do Piauí - 2017

<i>Denominação</i>	<i>Temas</i>	<i>Data</i>	<i>Participantes diretos</i>
Operação Sesmaria	Crime de grilagem de terras no Sul do Piauí.	3/3/17	MPE/PI e PC/PI.
Operação Escamoteamento – 1ª Fase	Subtração de recursos públicos por meio de licitações fraudulentas no município de Cocal-PI.	7/4/17	MPE/PI; TCE/PI; CGU; TCU; PM/PI; PC/PI e PRF.
Operação Infiltrados	Fraude do concurso público para Agente da Polícia Civil, em 2012.	9/5/17	MPE/PI e PC/PI.
Operação Pastor	Inexecução de obras de abastecimento de água, custeadas com recursos federais em convênios celebrados entre a Fundação Municipal de Saúde – FMS e o Município de Dom Inocêncio-PI.	21/6/17	PF; MPF; CGU e TCE/PI.
Operação Escamoteamento - 2ª Fase	Fraudes a licitações e aos crimes contra a administração pública, organização criminosa e lavagem de dinheiro nos municípios de Cocal-PI, Campo Maior-PI e Teresina-PI.	24/10/17	MPE/PI; TCE/PI; CGU; TCU; PM/PI; PC/PI e PRF.
Operação Medium Parnaíba	Fraudes a licitações em quarenta e três municípios piauienses entre 2010 e 2015.	1/12/17	MPE/PI; PC/PI e TCE/PI.
Operação Bons Princípios	Fraude em concurso público e licitações no município de Bom Princípio-PI.	14/12/17	PC/PI; MPE/PI; CGU e TCE/PI.

Fonte: Elaboração da autora a partir de planilha disponibilizada pela Rede de Controle/PI.

Segundo relatórios fornecidos pelo MPE-PI, a “Operação Sesmaria” foi responsável por deflagrar organização criminosa nos municípios do Sul do Piauí responsável por grilagem de milhares de hectares de terras nessa região. As acusações por práticas de crimes de falsidade ideológica, corrupção ativa e passiva, peculato e formação de quadrilha resultaram no processo nº 0000257-22.2017.8.18.0044, que ainda está tramitando na Justiça Comum Estadual. Mas, mesmo antes da sentença em primeira instância, houve prisões temporárias de alguns dos envolvidos.

No que tange à “Operação Escamoteamento – 1ª Fase”, esta foi realizada para investigar o fato de a Prefeitura de Cocal-PI ter contratado inúmeras empresas sediadas no Estado do Ceará para executar obras no município com o objetivo de subtrair recursos públicos por meio de licitações fraudulentas. Ocorre que, apesar de pagamentos vultosos, constatou-se que as construções eram de péssima qualidade, as empresas contratadas não tinham capacidade operacional para prestar os serviços e, inclusive, alguns sócios já haviam sido presos por práticas semelhantes no Ceará, em 2011. Ademais, verificou-se a participação de servidores públicos da Prefeitura de Cocal-PI, como o pregoeiro e o Presidente da Comissão de Licitação.

Para essa operação foram oferecidas quatro denúncias, que desaguaram nos seguintes processos: 0001181-27.2017.8.18.0046; 0000313-49.2017.8.18.0046; 0001182-12.2017.8.18.0046; e, 0001183-94.2017.8.18.0046. Todos encontram em tramitação na Justiça Comum Estadual, sem sentença de primeiro de 1º Grau.

Mas, a 2ª Fase dessa mesma operação foi operacionalizada em desdobramento do estágio anterior para dar cumprimento a seis mandados de busca e apreensão e de prisão preventiva em Cocal-PI, Campo Maior-PI e Teresina-PI. Essa também teve a finalidade de combater fraudes a licitações e crimes contra a Administração Pública por meio dos crimes de organização criminosa e lavagem de dinheiro, consumados entre 2013 e 2015. Obteve-se essa atuação por meio do oferecimento de duas denúncias, que originaram os processos nºs 0001503-47.2017.8.18.0046 e 0001502-62.2017.8.18.0046, ambos tramitando sem sentença na primeira instância na Justiça Comum Estadual.

A “Operação Infiltrados” teve como objetivo desarticular organização criminosa, composta por Policiais Civis, responsável por fraudar o concurso público para Agente da Polícia Civil, realizado em 2012. Conforme divulgado na mídia local, essa ação culminou em mandados de prisões preventivas, temporárias, conduções

coercitivas e buscas e apreensões nas cidades de Teresina-PI, Campo Maior-PI, Pedro II-PI, São Raimundo Nonato-PI, Fortaleza-CE e Araripina-CE⁶⁴.

Por sua vez, foi por meio da “Operação Pastor” que se apurou a sistemática de inexecução de obras de abastecimento de água, custeadas com recursos federais em convênios celebrados entre a Fundação Municipal de Saúde – FMS e o Município de Dom Inocêncio-PI. Conforme informações veiculadas na mídia, já houve, inclusive, sentença em primeiro grau referente a esse processo, a qual condenou parte dos investigados por crime de desvio de dinheiro público⁶⁵.

Com relação à “Operação Medium Parnaíba”, sabe-se que o MPE-PI ofereceu denúncia em Água Branca-PI devido às investigações que apontavam possíveis fraudes a licitações com o escopo de obter desvios de recursos públicos, inclusive, com participação de agentes públicos. Esse esquema não estava restrito somente à referida cidade, mas contemplava outros quarenta e três municípios, tais como Lagoinha-PI, Hugo Napoleão-PI, Santa Cruz dos Milagres-PI, Olho D’Água-PI entre outros, no período entre janeiro de 2010 a março de 2015⁶⁶.

E, por fim, a “Operação Bons Princípios”, que visou apurar fato criminoso relacionado à fraude em concurso público e licitações na municipalidade de Bom Princípio-PI. A partir dessa atuação foi possível cumprir mandados de busca e apreensão nas cidades de Parnaíba-PI, Luís Correia-PI e Bom Princípio-PI, mas, de acordo com o relatório disponibilizado pelo MPE-PI, esta ação ainda está em fase de investigação pela Polícia Civil do Estado.

Diante do exposto, resta clarividente que a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí encontra-se em processo de consolidação e manteve-se mais sólida no último ano de análise. Essa arquitetura institucional, embora não apresente notoriedade em meio aos cidadãos comuns piauienses, mostrou-se atuante em diversas ações de combate à corrupção, apresentando resultados mais estruturados em 2017. Contudo, ainda há o que avançar e isso foi evidenciado durante as entrevistas. Ao perguntar sobre quais medidas poderiam ser adotadas pelo conjunto de órgãos de controle para garantir maior efetividade e eficácia no

⁶⁴ Informações obtidas por meio do seguinte sítio eletrônico: <https://www.gp1.com.br/noticias/operacao-infiltrados-prende-policiais-civis-por-fraude-em-concurso-413792.html>. Acesso em: 25 de dez. 2018

⁶⁵ Informações obtidas por meio do seguinte sítio eletrônico: <https://www.gp1.com.br/noticias/ex-prefeito-inocencio-leal-e-condenado-a-prisao-na-operacao-pastor-440091.html>. Acesso em: 25 de dez. 2018.

⁶⁶ Informações obtidas por meio da denúncia disponibilizada pelo MPE-PI.

combate à corrupção, fez-se menção à necessidade de uma maior atenção do Poder Judiciário a maior produtividade e celeridade nos julgamentos de processos referentes aos direitos coletivos e às causas sociais mais relevantes, como é o caso do enfrentamento de práticas corruptas (Entrevistado 4, MPE-PI, 2018).

Sugeriu-se, ainda, maior objetividade na logística da construção dos dados, ampliação do compartilhamento de informações (Entrevistado 3, TCE-PI, 2018), bem como a profissionalização quanto ao quesito operacional, ou seja, a necessidade de, no mínimo, cessão de recursos humanos próprios (Entrevistado 2, MPF, 2018). E, por fim, agregou-se a ânsia por uma Rede de Controle mais conhecida pela sociedade em geral, ressaltando a importância das redes sociais como alternativa para tornar isso possível (Entrevistado 1, CGU, 2018).

4.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, este capítulo preocupou-se em realizar um breve histórico desde a criação da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, em 2009, ao seu desenvolvimento até o ano de 2017. Descreveu-se a evolução da estrutura, a organização interna, tratou-se sobre partícipes, relações com outras redes de *accountability* e, por fim, deu-se ênfase à atuação.

De forma geral, pode-se observar que a hipótese formulada no início desta dissertação mostra-se plausível: interações entre instituições de *accountability* possibilitam maiores resultados nas ações de combate à corrupção. O principal fato estabelecido foi a magnitude do acesso ao compartilhamento informacional entre os partícipes, de maneira ágil e sem impedimentos e formalidades desnecessárias. Entretanto, não ficou despercebido o fato de que a Rede piauiense continua em formação. Portanto, embora haja avanços nos resultados obtidos por meio de uma interação, coordenação e cooperação muito maior do que havia há alguns anos, ainda não se atingiu o ápice.

De acordo com a documentação verificada, com as entrevistas analisadas e os casos observados, pode-se concluir que a Rede de Controle da Gestão Pública do Piauí presta serviços imprescindíveis à sociedade no que tange à prevenção e ao combate na corrupção a nível local, estadual e até mesmo nacional. Assim, ao passo que esse arcabouço institucional exerce as funções de prevenir, investigar e

denunciar práticas corruptas mais rapidamente, com economia de tempo e recursos, a Rede piauiense mostra-se mais eficiente e eficaz em comparação à época em que as instituições agiam e dispendiam esforços individualmente. Portanto, acredita-se que a partir dessa atuação conjunta e coordenada pode-se desenvolver maior respeito às leis, imprescindível à manutenção do regime democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação descreveu a criação e o desenvolvimento da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí no combate à corrupção, entre os anos de 2009 a 2017, a partir da análise de um quadro evolutivo quanto rede de instituições de *accountability* horizontal. De início, este trabalho tratou da representatividade no sistema democrático e de teorias modernas importantes sobre a democracia. Tais assuntos serviram de base para relacionar essas temáticas à problemática da *accountability* preconizada por O'Donnell (1998). No entanto, decidiu-se afunilar o estudo quanto à dimensão horizontal para, posteriormente, adentrar no processo de formação de redes de instituições de *accountability*.

Feito isto, passou-se ao estudo da relação existente entre *accountability* horizontal e o controle da corrupção, defendido por Aranha (2015). Delimitou-se a concepção de corrupção adotada neste trabalho, com ênfase à espécie política, bem como apresentou-se uma breve análise histórica do Brasil com foco nessa problemática. Com isso, passou-se a defender uma intensa correlação de natureza inversamente proporcional, na qual se obtém a redução dos níveis de corrupção conforme o aumento dos mecanismos de *accountability* (PHILP, 2009).

Contudo, por meio da ideia difundida pela literatura de que o sistema de *accountability* horizontal é mais eficaz quando as instituições que o compõem se interligam de forma sistêmica (O'DONNELL, 1998), o cerne desta pesquisa constituiu-se na análise do estudo de caso da Rede de Controle da Gestão Pública no Estado do Piauí, desde o ano de 2009 a 2017. Esse estudo teve a finalidade detectar o histórico das interações entre os partícipes que compõem essa arquitetura institucional no que tange, especificamente, ao combate à corrupção. Verificou-se, portanto, organograma, desenho institucional, organização interna, bem como ações anticorrupção, as instituições envolvidas em cada operação e as deliberações adotadas, desdobramentos, resultados obtidos nesse enfrentamento, entre outros.

Ao examinar esse conjunto institucional foi possível constatar que, apesar de sua criação recente e de uma tardia movimentação dos partícipes que a compõem, ele tem avançado e obtido resultados maiores e mais céleres por meio de uma interação, coordenação e cooperação de órgãos de controle no combate à corrupção. Observou-se que a Rede de Controle/PI é capaz de promover maior

celeridade das investigações; conciliar atribuições, competências e *expertises* institucionais; maior capacidade de compartilhar informações; evitar que diferentes órgãos investiguem e percam tempo averiguando a mesma ocorrência; *etc.*

No entanto, os estudos demonstraram que ainda há grandes dificuldades na atuação conjunta por parte dessas agências de controle, principalmente, no que tange ao ego e competições que envolvem os partícipes. Além disso, tem-se o poder político como obstáculo às investigações anticorrupções, bem como a ausência de definição como uma instituição com CNPJ, a falta de dotação orçamentária e de recursos humanos, entre outros entraves.

E mais, com relação às operações desenvolvidas por meio do trabalho conjunto dos partícipes da Rede de Controle do Piauí, pode-se afirmar que o número de operações cresceu significativamente ao longo do período analisado, entre os anos de 2009 e 2017. Porém, para que haja maiores resultados da atuação em rede, pontuou-se algumas medidas necessárias, tais como: um Judiciário mais atento e produtivo em relação aos direitos coletivos e às causas sociais mais relevantes, como é o caso do enfrentamento de práticas corruptas; e, uma Rede de Controle mais conhecida pela sociedade em geral.

Por fim, ressalta-se que esta pesquisa não tem a pretensão de esgotar as possibilidades de análise da Rede de *Accountability* brasileira. Todavia, esta investigação se propôs a revisar a literatura entre os temas democracia, *accountability* e corrupção, além do enquadramento metodológico que permitiu conhecer o desenvolvimento de uma rede de instituições de *accountability* horizontal no âmbito estadual. Em suma, acredita-se ter alavancado empiricamente o início dessa nova agenda de pesquisa sobre a temática.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. RAP, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA: ENAD, 2018, 413 p.
- ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil**: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. Cadernos, Brasília, 44, 51 p., 2016.
- ARANHA, A. L. **A rede brasileira de instituições de accountability**: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local. 2015. 495 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2015.
- ARANTES, R. Polícia Federal e construção institucional. In: FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, L. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 99 – 132.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. CEPAL: IPEA, 2009, 40 p.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CUNHA, A.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: IPEA, 2010, p. 499-529.
- BASTOS, P. P. Z. **Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016**: poder estrutural, contradição e ideologia. Revista de Economia Contemporânea, num. esp., 2017, p. 1-63.
- BIASON, R. C. A corrupção na história do Brasil: sentidos e significados. **XXI Encontro Regional de História**: História, democracia e resistências. Ago, 2018.
- BIGNOTTO, N. Republicanismo. In: AVRITZER, L. *et. al.* (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012, p. 87-93.
- BOBBIO, N. Democracia. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale; Gaetano Lo Mônaco, *et al.* 11^a. ed. Brasília: Universidade de Brasília, v. I, 1998. p. 674.
- BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais, 2, janeiro-julho 2005. 68-80.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Código de Processo Civil. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015.

CARVALHO, J. M. de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, L. *et. al.* (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012, p. 200-205.

CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. Malheiros Editores, 23. Ed., São Paulo, 2007.

CORRÊA, I. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a Administração Pública Federal. In: FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, L. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 163-190.

COTTA, M. Representação política. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale; Gaetano Lo Mônaco, *et al.* 11ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. I, 1998. p. 674.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. 1ª. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. 1ª. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

FERES JÚNIOR, J. Interesse Público. In: AVRITZER, L. *et. al.* (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012, p. 138 - 147.

FIGUEIREDO, L. R. A corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, L. *et. al.* (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012, p. 174-182.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, F. *et al.* **Corrupção, cultura política e reformas no Brasil**. 2ª. Ed., Revista de C. Humanas, vol. 10, jul./dez. 2010, p. 318-334.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. 84ª. Ed. Lua Nova: São Paulo, 2011. 353-364.

FILGUEIRAS, F. Interesses. In: AVRITZER, L. *et. al.* (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012, p. 131-137.

FILGUEIRAS, F. Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública: uma análise do sistema de accountability brasileiro. **Anais do 38º Encontro Anual da**

Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS. Caxambu: [s.n.]. 2015. p. 33.

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. **Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde:** contribuições teóricas. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2008. 17-27.

GERRING, J. **Case study research:** principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar:** como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GUIMARÃES, J. Interesse Público. In: AVRITZER, L. *et. al.* (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012, p. 147-151.

HELD, D. **Modelos de democracia.** Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia Ltda, 1987.

HIRSCHMAN, A. O. **As paixões e os interesses:** argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo. Tradução de Lucia Campello. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HUNTINGTON, S. **A ordem política nas sociedades em mudança.** Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Forense/EDUSP, 1975.

KENNEY, C. D. Horizontal Accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). **Democratic accountability in Latin America.** Oxford University Press, 2003. p. 55-76.

KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. **The logic of delegation:** congressional parties and the appropriations process. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia:** desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LUPIA, A. Delegation and its perils. In: STROM, K.; MULLER, W. C.; BERGMAN. **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies,** New York, 2006.

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). **Democratic accountability in Latin America.** Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. D. **Estudos sobre accountability no Brasil:** meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, vol. 47, n. 3, 745-775, maio/jun. 2013.

MIGUEL, L. F. **Impasses da accountability**: dilemas e alternativas da representação política, Curitiba, 2005. 25-38.

MOISÉS, J. A. Corrupção Política e Democracia no Brasil Contemporâneo. In: **LASA – Latin American Studies Association**, 2009, Rio de Janeiro. Rethinking Inequalities – XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association. Versão preliminar.

MORENO, E.; CRISP, B. F.; SHUGART, M. S. The accountability déficit in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford University Press, 2003. p. 79-131.

MOTTA, R. P. S. Corrupção no Brasil republicano – 1954-1964. In: AVRITZER, L. *et al.* (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012, p. 206-212.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova [*online*], n. 44, 1998. 27-54.

OLIVIERI, C. Combate à corrupção e controle interno. In: FILGUEIRAS, F. (Org.). **Ética pública e controle da corrupção**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011, p. 99-109.

PASQUINO, G. Corrupção. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale; Gaetano Lo Mônaco, *et al.* 11^a. ed. Brasília: Universidade de Brasília, v. I, 1998, p. 674.

PERUZZOTTI, E. Accountability. **Corrupção: ensaios e críticas**, Belo Horizonte, 2008. 477-483.

PHILP, M. **Delimiting democratic accountability**. Political Studies Association. Oxford University Press, vol. 57, 2009. 28-53.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1972.

PITKIN, H. F. **Representação**: palavras, instituições e idéias, São Paulo, 2006. 15-47. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n67/a03n67.pdf>>. Acesso em: março de 2018.

POWER, T. J.; GONZÁLEZ, J. **Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção**: uma investigação quantitativa em nível mundial. Tradução de Marília Gomide Mochel. Curitiba: Rev. Sociol. Polit., n. 21, nov. 2003, p. 51-69.

POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. **Corruption and democracy in Brazil**: the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RENNÓ, L. R. **Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006.** Opinião Pública, Campinas, vol. 13, nº 2, novembro, 2007, p. 260-282.

REZENDE, D. C. **Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada.** Brasília, julho-dezembro 2011. 297-337.

ROSE-ACKERMAN, S. **La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma.** Argentina: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 1999.

SANTOS, W.G. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SCHILLING, F. **Governantes & governados, público & privado: alguns significados da luta contra a corrupção, o segredo e a mentira na política.** Revista USP. São Paulo (37), março-maio, 1998, p. 20-33.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARCZ, L. M. Corrupção no Brasil império. In: AVRITZER, L. *et. al.* (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012, p. 191-199.

SPECK, B. W. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: SPECK, B. W. *et. al.* **Os custos da corrupção.** Cadernos Adenauer, n.10, 2000.

SPINELLI, M. Controle Interno. In: AVRITZER, L. *et. al.* **Corrupção: ensaios e críticas.** 2ª. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 482-485.

STARLING, L. M. M. Ditadura militar. In: AVRITZER, L. *et. al.* (Orgs). **Corrupção: ensaios e crítica.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012, p. 223-231.

TAYLOR, M. The evolution of accountability institutions in new democracies: Brazil's web of accountability, 1985-2009. In: **28º Congresso da Latin American Studies Association.** Rio de Janeiro: [s.n.]. 2009.

THOMPSON, D. F. **Two concepts of corruption.** Edmond J. Safra Research Lab, Harvard University, Cambridge, n. 16, august, 2013.

TILLY, C. **Democracia.** Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

URBINATI, N. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, São Paulo, 67, 2006. p. 191-228.

WARREN, M. **Does corruption mean in a democracy?** American Journal of Political Science. Vol. 48, nº 2, Apr., 2004, p. 328-343.

WARREN, M. **La democracia contra la corrupción.** Sociedad y política, Vancouver, 2005, p. 109-141.

WARREN, M. Democracy and the State. In: DRYZEK, J.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2006, 900 p.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 3ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YOUNG, I. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford Press, 2000, 304 p.

YOUNG, I. M. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, São Paulo, 67, 2006. p. 139-190.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Fale sobre sua carreira profissional até a chegada a este cargo. O(a) senhor(a) já ocupou outros cargos em outras instituições públicas? Qual(is) e por quanto tempo?
- 2) Como e por que o senhor(a) se tornou integrante da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí?
- 3) Descreva a função que desempenha na instituição que atua e na Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí. Há relação entre essas funções?
- 4) Como são as atividades práticas da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí?
- 5) Qual(is) papel(éis) principal(is), na sua opinião, é(são) desempenhado(s) pela Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí no combate à corrupção?
- 6) O que é preciso para a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí identificar um caso de corrupção e decidir agir?
- 7) Como o senhor(a) avalia o papel desempenhado pela Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí no combate à corrupção? Qual(is) ponto(s) forte(s) e fraco(s)? Existem obstáculos? Quais?
- 8) Na sua opinião, com relação aos integrantes da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí, de maneira interdependente uns dos outros, na prática, há cooperação ou competição?
- 9) Na sua opinião, qual(is) medida(s) pode(m) ser adotada(s) pela Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí para garantir maior efetividade e eficácia no combate à corrupção?
- 10) Relate o caso prático mais emblemático que a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí já atuou no combate à corrupção.
- 11) Existe contato interestadual entre a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí e as Redes de Controle dos demais Estados brasileiros e a nacional? Há uma inter-relação forte ou fraca? Como é realizado esse contato? Tem efeitos práticos?
- 12) Discorra sobre a organização e estruturação interna da Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí.
- 13) Na sua opinião, a Rede de Controle da Gestão Pública do Estado do Piauí possui recursos financeiros e humanos para atuar no combate à corrupção? Quando necessário, há intercâmbio de recursos entre os órgãos públicos e entidades partícipes? Se sim, como ocorre essa cooperação?